

5 Rekryteringsförfarandet

5.1 Nuvarande ordning

5.1.1 Krav på en blivande domare

Av 11 kap. 9 § regeringsformen framgår att den som utövar domartjänst måste vara svensk medborgare.

I 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 § rättegångsbalken föreskrivs att lagmän, chefsrådmän och rådmän i tingsrätterna, hovrättspresidenter, lagmän i hovrätter och hovrättsråd samt justitieråd skall vara lagfarna. I lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar uppställs motsvarande krav på regeringsråd, kammarrättspresidenter, kammarrättslagmän och kammarrättsråd samt lagmän, chefsrådmän och rådmän i länsrätterna (3, 10 och 15 §§) dock med den avvikelser att samtliga regeringsråd inte behöver vara lagfarna. Det räcker med att minst två tredjedelar av antalet regeringsråd är det. I 4 kap. 1 § rättegångsbalken och 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar anges att de lagfarna domarna i de allmänna domstolarna samt ledamöterna i de allmänna förvaltningsdomstolarna skall vara svenska medborgare. Inte heller får den som är i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken utöva domarämbetet. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § rättegångsbalken uppställer också ett krav på att de lagfarna domarna i de allmänna domstolarna skall ha avlagt för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov. Om kunskapsprov och villkor i övrigt för utövande av domarämbete förordnar regeringen.

Regeringen har beslutat¹ att som föreskrivet kunskapsprov för domaranställning gäller juris kandidatexamen eller juristexamen. Därutöver har regeringen i förordningen meddelat vissa bestämmelser beträffande juristexamen från Danmark, Finland, Island och Norge.

¹ Kungörelse (1964:29) angående kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.

Några formella krav på genomgången domarutbildning eller ens notarietjänstgöring uppställs inte.

Utöver de formella behörighetskraven för domare gäller det allmänna kravet på skicklighet som föreskrivs i 11 kap. 9 § regeringsformen och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Därvid är de krav som är förknippade med den aktuella anställningen utslagsgivande för vilka skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt de skall få väga.

I regeringsformen (11 kap. 2 §) är domarna tillförsäkrade självständighet i den dömande verksamheten, något som också garanteras genom att de endast kan skiljas från sin anställning i de fall som anges i 11 kap. 5 § regeringsformen. Denna domarnas speciella ställning, som skiljer sig från andra offentliganställda, har sin bakgrund i den stora betydelse som självständiga och oberoende domstolar har i en rättsstat. Den enskildes rättssäkerhet liksom allmänhetens förtroende för rättsväsendet kräver att domarna fattar sina avgöranden utan ovidkommande hänsyn. Även i övrigt måste domarna fullgöra sina uppgifter på ett sätt som ger tilltro till rättskipningen och rättssamhället. Skicklighetskraven på domare måste alltså vara höga.

Domarreglerna, som ingick som en bilaga till 1734 års lag och som fortfarande återfinns i lagboken, innehåller ett antal allmänna principer för hur en domare bör agera. Även om flera av dessa principer återspeglar äldre tiders förhållanden får de i många avseenden fortfarande anses ge uttryck hur en domare bör uppträda i sin dagliga gärning och därmed också ge uttryck för olika krav som ställs på en domare, exempelvis objektivitet och opartiskhet och förmåga att behandla alla lika.

Vid behandlingen av 1987 års domarutrednings betänkande Domarbanan – Utbildning och meritvärdering (SOU 1988:53) uttalade regeringen² vissa krav på skicklighet som en domare behöver uppfylla och som har sin bakgrund i domarens speciella ställning och arbetsuppgifter. Regeringen, som instämde i utredningens förslag i denna del, bedömde att följande krav behövde ställas på en domare. Domaren måste vara självständig och objektiv i sin dömande verksamhet. Den blivande domaren skall ha goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och kunna tillämpa det väl. Domaren bör även ha ett gott omdöme och personlig mognad, uppträda förtroendeingivande, bemöta dem som kommer i kontakt

² Prop. 1989/90:79 s. 7–8.

med domstolen korrekt och seriöst. Domaren bör vidare kunna samarbeta med andra samt vara effektiv utan att ge avkall på kvaliteten. Det var mot de redovisade kraven som sökandena enligt regeringen skulle bedömas.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens uttalande (bet. 1989/90: JuU25, rskr. 1989/90:193).

De redovisade kraven har under det senaste decenniet legat till grund för värderingen av de sökande för domaranställningar. Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) har i sitt arbete ytterligare konkretiserat vilka krav som bör ställas på en domare. Som exempel kan här nämnas när det gäller arbetsförmåga är förmågan att hantera ett vidlyftigt material en egenskap som tillmäts betydelse. Vid bedömningen av den sökandes självständighet är förmågan att bilda sig en egen uppfattning och initiativförmågan faktorer som tillmäts betydelse.

5.1.2 Nuvarande meritvärderingssystem

I det ovan nämnda betänkandet av 1987 års domarutredning redovisade utredningen grunder för hur meritvärderingen borde gå till. Utredningen ansåg att de faktorer som var av betydelse kunde delas upp i grupperna teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper samt kunskaper och erfarenheter som förvärvats vid olika anställningar eller i egen verksamhet.

Beträffande utbildningen ansåg utredningen att genomförd domarutbildning borde tillmätas ett betydande meritvärde. Vidare ansåg utredningen att övrig utbildning kunde beaktas dels inom ramen för det särskilda meritvärde som enligt utredningen borde fästas vid en bred samhällserfarenhet, dels om det fanns skäl att för anställningen ställa särskilda krav. Det sistnämnda kunde gälla vid t.ex. chefsdomaranställningar där det ställdes särskilda krav på ledaregenskaper.

När det gällde personliga egenskaper ansåg utredningen att det vid meritvärderingen borde vara vissa egenskaper som det skulle fästas avseende vid. En viktig egenskap var den blivande domarens *självständighet*, dvs. att domaren skulle ha förmågan att fatta avgöranden och stå fast vid dem utan att påverkas av tillfälliga opinioner eller av andra yttre påtryckningar. Utredningen ansåg att domarens *yrkesskicklighet*, dvs. att domaren har goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och behärskar metoderna för att tillämpa

det, var av största vikt för att domstolarnas avgöranden skulle vara av hög kvalitet. De blivande domarna behövde också enligt utredningen ha ett *gott omdöme*. Detta var en förutsättning för att allmänhetens respekt för och tilltro till rättskipningen skulle upprätthållas. Utredningen ansåg att den som anställdes som domare borde ha förvärvat ett tillräckligt mått av *personlig mognad och livserfarenhet*. Detta innebar att den blivande domaren inte kunde vara för ung när han eller hon rekryterades. Vidare ansåg utredningen att en viktig egenskap var *förmågan att kunna samarbeta*. En blivande domare behövde också kunna *uttrycka sig väl och begripligt i skrift och i tal*. Domarens arbetsbörda förutsatte enligt utredningen att han eller hon kunde arbeta *effektivt* med bibehållen kvalitet. I fråga om *ledaregenskaper* ansåg utredningen att de främst var av värde för domare i chefsposition.

När det gällde yrkeserfarenheter ansåg utredningen att tjänstgöring i domstol var en värdefull merit och att den därför skulle tillmätas ett särskilt meritvärde. Beträffande övrig tjänstgöring var enligt utredningen erfarenheter av annan juridisk verksamhet än domstolarnas värdefulla. En sökande med både domstolstjänstgöring och annan tjänstgöring kunde komma att ges företräde framför andra med enbart domstolstjänstgöring. Bredden på sökandens yrkeserfarenhet fick enligt utredningen särskild betydelse om den sökande saknade domarutbildning. De särskilda yrkeserfarenheter som utredningen ansåg borde tillmätas ett speciellt meritvärde var lagstiftningsarbete, arbete som föredragande i de högsta instanserna och som föredragande i specialdomstol, yrkeserfarenhet från advokatverksamhet, tjänstgöring som åklagare, tjänstgöring som föredragande hos JO och JK samt annan kvalificerad juridisk tjänstgöring vid de statliga verken såsom Domstolsverket och Riksskatteverket. Annan erfarenhet som borde tillmätas betydelse var, framhölls det, akademisk verksamhet, arbete av administrativ natur, medverkan i utbildningsverksamhet och olika slag av förtroendeuppdrag. Utredningen uttalade att andra sakliga grunder, främst jämställdheten, också skulle kunna beaktas vid meritvärderingen.

I frågan om förtjänst som saklig grund ansåg utredningen att de allmänna principerna på det statliga området för beräkning av förtjänsten också skulle tillämpas vid anställning av domare.

De av utredningen föreslagna principerna för meritvärdering ställde sig, som nämnts, regeringen och riksdagen bakom (prop. 1989/90:79, 1989/90:JuU25, rskr. 1989/90:193).

5.2 Mina överväganden

5.2.1 Krav på en blivande domare

Mina förslag: Utöver tidigare fastställda krav för att utnämnas till domare bör även förmåga att slutföra mål och ärenden i rimlig tid vara ett krav. Vidare bör det vara ett krav för att utnämnas att en sökande har förmåga att leda och stimulera sina medarbetare. Slutligen bör det vara ett krav att domare har 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 kunna ställas upp särskilda krav i enskilda anställningsärenden när det är påkallat t.ex. därför att en domstol behöver tillföras en viss specialistkompetens.

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). Det kan visserligen hävdas att det nuvarande kravet på effektivitet i sig innebär att en domare bör kunna arbeta snabbt och att någon särskild erinran om vad som krävs enligt Europakonventionen inte skulle vara nödvändig. Enligt min mening är emellertid inte effektivitet detsamma som förmåga att avgöra enskilda mål och ärenden inom rimlig tid. Man kan vara effektiv i den meningen att man avgör ett stort antal mål eller ärenden snabbt och noggrant men ändå av olika skäl dröjer med att slutföra vissa. Härtill kommer att det både för allmänhetens förtroende för domstolarna och för de enskilda parterna är viktigt att Europakonventionens krav blir tillgodosett. Enligt min mening finns det alltså starka skäl för att det av en domare bör krävas att han har förmåga att uppfylla detta krav.

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 chefs-

domare. Även domare som inte har chefsbefattningar har emellertid ofta en arbetsledande ställning gentemot beredningsjurister, notarier, domstolssekretare och annan personal i inte dömande befattningar. Domarna är också i sitt arbete beroende av att medarbetarna fullgör sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande och kvalificerat sätt. Arbetsklimatet och därmed också verksamheten vid domstolarna i stort främjas därför enligt min mening om inte bara chefsdomarna utan samtliga ordinarie domare känner ett ansvar för sina medarbetare. Jag är övertygad om att många domare i dag också tar på sig de förpliktelser som följer av deras ställning som arbetsledare. Enligt min mening finns det emellertid anledning att i utnämningsärenden kunna fästa större vikt än det hitintills formellt sett varit möjligt vid de sökandes förmåga att leda och stimulera annan personal.

Slutligen anser jag att en domare bör 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. Det får ankomma på det organ som bereder anställningsärendet att i samråd med domstolschefen avgöra huruvida särskilda kompetenskrav skall vara utslagsgivande för utgången i ärendet. Om särskilda kompetenskrav uppställs bör dessa anges då anställningen utannonseras.

I det följande avsnittet redovisar jag hur skicklighetsbedömningen enligt min uppfattning bör ske i ärenden om domaranställningar.

5.2.2 Bedömningsgrunder

Mina utgångspunkter och förslag: 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.

Med anledning av dessa principer får det 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. De faktorer som då bör vara särskilt tungt vägande är yrkesskicklighet, personliga egenskaper, utbildning och yrkeserfarenheter. Också faktorer som är hänförliga till den aktuella anställningen bör kunna beaktas.

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

5.2.2.1 Allmänna utgångspunkter för skicklighetsbedömningen

Inte minst med hänsyn till vikten av att domarna är självständiga och oberoende måste det vara ett grundläggande krav att anställningarna sker på objektiva grunder. Också 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. Av lätt insedda skäl är det emellertid inte möjligt att på något mera uttömmande sätt ange vilka dessa principer bör vara. 1987 års domarutredning (SOU 1988:53) s. 50 konstaterade att man knappast kan gå längre än att lägga fast mera allmänt hållna vägledande principer för meritvärderingen. Med en öppen domarrekrutering blir det

enligt min mening än svårare att i förväg ange hur man i varje anställningsärende skall väga de sökande mot varandra. Det kan samtidigt sägas att behovet av att man i förhand ger riktlinjer för hur detta skall ske då ökar. Det kan emellertid knappast komma ifråga att nu lägga fram förslag om annat än allmänna anvisningar om de faktorer som bör vägas in vid bedömningen av sökande till domaranställningar. Liksom hitintills får det i stor utsträckning sedan ankomma på det organ som bereder ärenden om domaranställningar att utveckla och utforma närmare grunder för denna värdering.

Bedömningarna i anställningsärenden måste givetvis syfta till att de skickligaste och för domaryrket lämpligaste juristerna skall kunna anställas. Utgångspunkten bör då vara att det skall ske en helhetsbedömning av de sökandes samtliga meriter för den sökta anställningen. De faktorer som då blir särskilt tungt vägande är främst hänförliga till den sökande själv såsom yrkesskicklighet, personliga egenskaper, utbildning samt yrkeserfarenhet. Också faktorer av betydelse för den aktuella anställningen bör emellertid kunna tas i beaktande vid bedömningen. Sådana omständigheter kan t.ex. vara vid vilken domstol domaren skall anställas och eventuella krav på specialkompetens.

Det går inte att uppställa en profil som alla domare bör ha. Det finns vissa krav som en domare alltid måste uppfylla. Ett sådant krav är juridisk skicklighet. Men vad av olika yrkeserfarenhet, personliga egenskaper och utbildning som är nödvändigt går inte att fastställa generellt och inte heller hur dessa skall vägas mot varandra. Det är som nämnts en helhetsbedömning av de sökande tillsammans med de krav som den aktuella befattningen ställer som skall vara avgörande för den slutliga bedömningen. Det kan innebära att olika faktorer kan ha varierande tyngd beroende på vilken typ av domaranställning det är fråga om. Så bör exempelvis personliga egenskaper och då inte minst omdömesförmåga och förmåga att leda och administrera tillmätas speciell vikt vid anställning av domare med chefsuppgifter.

Jag skall nedan ange faktorer som jag generellt sett anser särskilt viktiga vid valet mellan olika sökande till domaranställningar. I mångt och mycket kan jag instämma i vad 1987 års domarutredning anförde i denna del. Detta gäller särskilt de personliga egenskaperna. En öppen domarrekrutering medför inte i sig att olika personliga egenskaper behöver värderas annorlunda eller tillmätas större eller mindre tyngd än de gör i dag. Den allmänna utvecklingen i samhället och dess återverkningar på framförallt dom-

stolarnas inre arbete medför emellertid att kraven på en domare inte riktigt är de samma över tiden och detta återverkar då även på bedömningsgrunderna. I föregående avsnitt har jag funnit att de grundläggande kraven bör nyanseras eller kompletteras i några avseenden. Bedömningen av de sökande behöver då anpassas till vad som sagts där och även i övrigt finns det anledning att överväga modifieringar av nuvarande meritvärderingssystem.

Som jag redan antytt ligger det i sakens natur att mera allmänt hållna principer för bedömningen i anställningsärenden måste konkretiseras i den praktiska tillämpningen. Den praxis som kommer att utvecklas vid beredningen av ärenden om domaranställningar blir därför av stor betydelse. Att denna praxis blir allmänt känd är viktigt med hänsyn till möjligheterna till insyn i beredningen av domaranställningar och därmed för allmänhetens tilltro till verksamheten. För dem som är intresserade av att bli domare är det vidare väsentligt att de på ett lättillgängligt sätt kan skaffa sig information om beredningsorganets bedömningsgrunder.

Med utgångspunkt i de nuvarande principerna för meritvärdering diskuterar jag i det följande de olika faktorer som var för sig och sammantagna bör ha betydelse för bedömningen av de sökandes skicklighet och lämplighet som domare. Jag väljer att som en särskild punkt först ta upp bedömningen av de sökandes yrkesskicklighet. Yrkesskickligheten är tillsammans med de personliga egenskaperna de faktorer som främst bör vara styrande vid bedömningen av dem som söker domaranställningar. Jag vill förutskicka att vad jag säger nedan i många stycken är en upprepning av vad som sagts tidigare. Jag har emellertid strävat efter att försöka ge en helhetsbild av de allmänna principerna för en skicklighetsbedömning och då har upprepningar inte kunnat undvikas.

5.2.2.2 Yrkesskicklighet

Med yrkesskicklighet bör enligt min mening förstås en sökandes förutsättningar att möta de kvalitativa krav som ställs på den dömande verksamheten. Både för de enskilda parterna och för allmänhetens förtroende för domstolsväsendet är det av stor betydelse att domstolarnas avgöranden präglas av hög kvalitet. Rätts-tillämpningen måste vidare så långt som möjligt vara förutsebar. Det krävs därför att en 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. Att i mera konkreta ordalag beskriva vad som bör innefattas i begreppet juridisk skicklighet låter sig knappast göras. I yrkesskickligheten ligger emellertid mera än enbart juridisk kompetens. Domaren skall kunna behandla lika fall lika utan ovidkommande hänsyn. Detta förutsätter att domaren är objektiv och opartisk.

5.2.2.3 Personliga egenskaper

Allmänt

De personliga egenskaperna hos dem som söker en domaranställning har enligt min mening generellt sett stor betydelse som bedömningsgrund. De nedan redovisade egenskaperna som jag anser bör utmärka en god domare kan dock vara mer eller mindre framträdande hos olika sökande av domaranställningar. Det är inte möjligt att rangordna och framhålla några som särskilt betydelsefulla. Det är helhetsbilden av en sökandes personliga egenskaper som bör vara avgörande vid bedömningen om denne kan bli en skicklig och lämplig domare. Självklart är emellertid att vissa egenskaper, t.ex. ledaregenskaper, väger tyngre vid vissa domaranställningar. Självständighet är ett karaktärsdrag som måste utmärka alla domare och har därför särskild tyngd. Det är dock en sammanvägning av de personliga egenskaperna tillsammans med övriga meriter som skall göras.

Självständighet och integritet

Kravet på självständighet följer av domstolarnas och domarnas ställning enligt regeringsformen. Det är självständigheten i dömandet som skall garanteras. Domaren måste utan att påverkas av tillfälliga strömningar i samhället, tryck från massmedia eller andra kunna avgöra mål och ärenden i enlighet med gällande regler på området. Domaren varken får eller skall låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn utan hans ställningstaganden måste vara resultatet av ren rättstillämpning. Saken kan uttryckas så att domarrollen kräver personlig integritet i den dömande verksamheten. Självständigheten får dock inte drivas så långt att domaren skall

vara oemottaglig för sakliga argument som han på olika sätt kan få kännedom om. Kravet på självständighet får inte heller medföra att domaren mot bättre vetande håller fast vid en felaktig linje.

Självständigheten får vidare inte ta sig uttryck i form av att domaren fjärrar sig från samhällslivet i övrigt. Det är enligt min mening självklart att domarna bör kunna berika sina kunskaper och förbättra sin kompetens genom att på olika sätt ta del av samhällsdebatten eller genom att delta i kurser och seminarier som belyser olika samhällsföreteelser som domstolarna har att hantera. Domaren bör även kunna göra sin stämma hörd i den allmänna debatten. Att domaren lever i nuet har betydelse också ur ett annat perspektiv. I sin dömande verksamhet har domaren att tillämpa lagar och andra författningar. Rättsreglerna kan ofta lämna utrymme för skönmässiga bedömningar eller rättsskapande verksamhet. Att domaren inte skall låta sig påverkas av tillfälliga opinioner eller yttre tryck innebär inte att han för den sakens skull skall avskärma sig från samhällsdebatten. Inom de ramar som författningarna ger bör domarens avgöranden vara förenliga med de grundläggande värderingar som präglar regelsystemen. En domare bör förstå och respektera dessa värderingar även om han själv inte i alla avseenden sympatiserar med dem.

Omdöme och uppträdande

Den blivande domaren skall ha ett gott omdöme. Detta framstår som närmast självklart men bör även i detta sammanhang påpekas. Domaren skall således uppträda omdömesgillt både i yrkesutövningen och i privatlivet och hans vandel och omdömesförmåga bör inte kunna ifrågasättas. Det innebär att den sökande som brister i detta avseende knappast kan anses lämplig för en domaranställning hur skicklig han än må vara i andra hänseenden. Det bör helt enkelt inte få förekomma att någon utnämns till domare och det senare visar sig att han uppträtt högst omdömeslöst eller klandervärt i sin tidigare yrkesverksamhet eller privata liv. Ett annat synsätt skulle enligt min mening få allvarliga återverkningar på allmänhetens respekt för och tilltro till domstolarna. Inte bara omständigheter som kan leda till att en domare avsätts utan också andra allvarliga förhållanden bör alltså kunna diskvalificera en sökande. Så kan exempelvis vara fallet när en offentliganställd blivit föremål för disciplinpåföljd eller fått mycket stark kritik av en justitieombuds-

man eller justitiekanslern. På motsvarande sätt kan en advokat ha visat sig olämplig för domaryrket genom att på ett flagrant sätt bryta mot god advokatsed. Det går dock inte att ställa upp några generella kriterier för när en sökandes handlande är tillräckligt graverande för att han bör bedömas som olämplig. Detta är en fråga som måste avgöras från fall till fall och där hänsyn måste tas inte bara till de aktuella omständigheterna utan också till hur lång tid som förflutit sedan de inträffade. Det får alltså ankomma på beredningsorganet att ta ställning till frågan huruvida en sökande har sådana brister att han inte bör utnämnas till domare. Jag återkommer senare till frågan om vilka krav på beslutsunderlaget i anställningsärenden som bör ställas i det aktuella hänseendet.

Av vikt är också att en domare kan behandla parter och andra som kommer inför domstolen på ett korrekt och seriöst sätt. Han måste även uppträda balanserat och inge förtroende. Egenskaper som arrogans och bryskhet kan därför diskvalificera en sökande till en domaranställning. Nära samband med frågan om en domares uppträdande och inställning till parter m.fl. har hans förmåga att behandla sina medarbetare med respekt och på ett i övrigt korrekt sätt. När det gäller uppträdandet på arbetsplatsen har domaren inte en särställning utan måste anpassa sig till de normer och beteendemönster som allmänt gäller i arbetslivet. Inte bara domstolscheferna utan alla domare bör vara goda förebilder på arbetsplatsen. Personer som i sitt tidigare yrkesliv har gjort sig kända för tvivelaktiga beteenden i relationen till medarbetarna bör inte bli aktuella för en domarbefattning. Det kan för övrigt antas att den som allvarligt brister i sådana avseenden inte heller fyller kravet på ett korrekt bemötande av parter och andra. Det är inte möjligt att här peka på alla faktorer som kan diskvalificera en jurist från att bli domare. Det finns dock en som bör lyftas fram och det är trakasserier av andra anställda och då inte minst sexuella trakasserier.

Samarbetsförmåga

En för domstolsarbetet mycket värdefull egenskap är samarbetsförmågan. Domaren är självständig i sin dömande verksamhet men det arbete som leder fram till avgöranden av mål och ärenden är i mycket ett lagarbete. Samarbetsförmågan har också stor betydelse för arbetsklimatet på domstolen och för domstolens verksamhet i

dess helhet. Domaren måste alltså kunna samarbeta med övrig personal och nämndemän. I det ligger bl.a. att domaren bör kunna både ta emot och förmedla kunskaper så att domstolens samlade resultat blir så bra som möjligt. Han får inte heller vara främmande för att ta på sig andras arbetsuppgifter eller på annat sätt bistå kollegor och annan personal och i övrigt verka för att resultatet av domstolens verksamhet överensstämmer med de krav som allmänheten kan ställa. En domares förmåga att samarbeta är av betydelse inte enbart för domstolens inre arbete utan också i förhållandet till allmänheten, parter, ombud, vittnen, journalister och alla andra som kommer i kontakt med domstolen. Det är vid domarnas kontakter med utomstående som en stor del av allmänhetens bild av domstolar och domare skapas. Ytterst är samarbetsförmågan en egenskap som bland andra är avgörande för medborgarnas förtroende för verksamheten.

Färdigheter i tal och skrift

En stor del av domarens arbete utgörs av att leda förhandlingar samt att i skrift redovisa domstolens avgörande av målet eller ärendet. Det är därför en viktig egenskap att den blivande domaren har god förmåga att uttrycka sig klart och begripligt både skriftligen och muntligen. Flertalet av de parter som kommer inför våra domstolar gör det vid ytterst få tillfällen i livet. Det kan förväntas att de inför sitt möte med domstolen är nervösa eller i varje fall inte upplever det som en särskilt lätthanterlig situation. Det är viktigt att domaren talar och skriver ett språk som inte ökar deras osäkerhet och som gör det möjligt för enskilda att förstå varför utgången blev som den blev.

Effektivitet och beslutsförmåga

Som jag tidigare har nämnt ställer Europakonventionen krav på att ärenden och mål skall slutföras inom rimlig tid. Detta får anses vara en miniminivå för effektivitet. Medborgarna har dock berättigade krav att så snabbt som möjligt få sina saker avgjorda av domstolarna. Det sagda medför att det av blivande domare bör krävas att de har förmågan att effektivt hantera mål och ärenden. Effektivitet i ordets rätta bemärkelse innebär dock inte bara att mål skall

avgöras snabbt utan också att avgörandena skall präglas av hög kvalitet och att enklare mål och ärenden inte prioriteras på bekostnad av långa handläggningstider för svårare. En snabb genomströmning av mål och en hög kvalitet är alltså ett enhetligt mått på effektivitet. Domstolarnas alltmer komplexa materia och arbetsbörda förutsätter vidare att den blivande domaren har god känsla för vilken arbetsinsats som olika frågor kräver. Jag anser således att effektivitet i yrkesutövningen med den innebörd som lagts i ordet är en viktig egenskap för en blivande domare.

I domarens dagliga yrkesroll ligger att fatta ett stort antal beslut. Dessa beslut kan vara av mycket varierande slag och av mycket olika svårighetsgrad. En viktig egenskap för en blivande domare bör därför vara förmåga att fatta beslut och att kunna stå för besluten. Den jurist som inte har förmåga att inom rimlig tid fatta riktiga och välmotiverade beslut kommer enligt min mening inte att vara lämplig för domaryrket.

Ledaregenskaper

Ledaregenskaper och administrativ förmåga är egenskaper som har särskild betydelse för chefsdomare. Vid bedömningen av de sökande till sådana anställningar bör därför väsentlig vikt fästas just vid dessa egenskaper. Jag har redan påpekat att förmågan att leda och administrera tillsammans med vissa andra personliga egenskaper bör prioriteras särskilt vid anställning av domare med chefsuppgifter och framför allt när det gäller domstolschefer. Ledaregenskaper är emellertid inte viktiga enbart för domare med chefspositioner. Också andra domare kan i sitt dagliga arbete ha att leda och fördela arbete mellan olika medarbetare. Som arbetsledare har domaren även att skapa ett gott arbetsklimat, något som inte bara är till fördel för hans egen dömande verksamhet utan även gagnar domstolens verksamhet i stort. I rollen som ledare ligger vidare att stimulera beredningsjurister, notarier, domstolssekreterare och andra som inte har dömande uppgifter och känna ansvar för deras utveckling. Förmågan att leda annan personal bör således vara en egenskap av betydelse vid utnämningar även i rådsklassen.

Inlevelseförmåga, personlig mognad och flexibilitet

Domaren kommer i sitt dagliga arbete i kontakt med olika människor med skiftande bakgrund och levnadsöden. Enskilda personers förtroende för domstolarna och domarna kan många gånger vara beroende av att domarna har förmåga att leva sig in i eller förstå deras situation. Att domaren förstår vad enskilda försöker förmedla kan vidare i åtskilliga fall vara en förutsättning för att en tvist eller ett brottmål skall avgöras på ett tillfredsställande sätt. Inlevelseförmåga är således en viktig egenskap, som i sin tur förutsätter personlig mognad och livserfarenhet.

Domstolarnas arbete påverkas i ökad utsträckning av att arbetsuppgifterna, organisationen m.m. förändras. Detta ställer krav på att domare och övrig domstolspersonal kan anpassa sig till nya situationer. En viktig egenskap är att de som rekryteras som domare har vilja och intresse att ta på sig nya arbetsuppgifter som den förändrade omvärlden kanske kräver. Vidare bör de som skall bli domare ha förmågan att se lösningar inte bara på de konflikter som de har att döma i utan även på hur arbetet i domstolen bör förändras över tiden. Jag anser att de domare som skall rekryteras i framtiden bör vara dynamiska och flexibla personer och sådana egenskaper bör därför tillmätas betydelse vid bedömningen av de sökande.

5.2.2.4 Utbildning

Juristexamen är som nämnts tidigare ett behörighetskrav för att bli lagfaren domare. I vissa länder, t.ex. Norge och Tyskland, är betygen från juriststudierna av stor betydelse när man skall bli domare. I vårt land med den särskilda domarkarriären spelar betygen en underordnad roll vid rekryteringen av ordinarie domare. Detta hänger naturligtvis samman med att det för att antas till domarutbildning krävs fullgjord notariemeritering och för att få notarieplats krävs det i allmänhet goda betyg från studierna i juridik. I praktiken spelar alltså även i Sverige betygen från juriststudierna en avgörande roll för vilka som blir domare. Det är min uppfattning att dessa betyg i en framtid inte kommer att spela en framträdande roll vid rekryteringen av domare, som ju kommer att ske kanske 20 år efter avslutade studier. Betygen från studierna kommer säkert även i framtiden ha stor betydelse för att kvalificera

de unga juristerna för deras första anställningar. Jag är dock av den uppfattningen att betygen från juristexamen inte bör ges någon större betydelse vid anställningen av ordinarie domare.

Vid dagens anställning av domare har genomgången domarutbildning ett betydande meritvärde. Även om domarutbildningen läggs ned och denna utbildningsväg alltså slopas kommer det under en relativt lång övergångsperiod att finnas jurister som har genomgått domarutbildningen. Denna utbildning bör även fortsättningsvis vara betydelsefull och någon skillnad bör inte göras mellan utbildning vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Samma avgörande betydelse som i dag bör dock inte fästas vid domarutbildningen. I framtiden får domarutbildningen vägas mot andra utbildningar som de sökande genomgått och mot yrkeserfarenheterna. Sådana karriärutbildningar som t.ex. genomgången åklagarutbildning eller utbildning inom skatteförvaltningen kan då vara en faktor som tillmäts betydelse vid bedömningen.

När det gäller specialutbildning så kommer saken i vissa fall i ett annat läge. Vi har under många år i vårt land förespråkade att domarna skall vara generalister och inte specialister. På senare tid har dock behovet av specialisering inom domstolarna lyfts fram. För egen del saknar jag anledning att i detta sammanhang ta ställning till denna principfråga. Komplexiteten i samhället ställer emellertid stora krav på specialkunskaper inom vissa juridiska områden för att man skall kunna överblicka och förstå rättsområdet. Vid handläggningen av vissa typer av mål kan det vidare krävas särskild kompetens av annan än rent juridisk natur. I advokaternas verksamhet har specialisering länge varit ett framträdande drag. Inom åklagarväsendet har under senare år en ökad satsning skett på specialistkompetens inom vissa sakområden, exempelvis när det gäller miljöbrott och ekonomisk kriminalitet. Inom domstolsväsendet har dock någon liknande utveckling inte skett utan man har i stället valt att inrätta några specialdomstolar som Arbetsdomstolen, Patentbesvärsträtten och Marknadsdomstolen eller enheter inom vissa domstolar, t.ex. miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. En annan lösning som valts är att vissa särskilda måltyper som mera frekvent kan förekomma vid de största domstolarna lottas på särskilda avdelningar. Enligt min mening medför samhällsutvecklingen att domstolarnas behov av specialkompetens kommer att öka i framtiden. Utbildning med speciell inriktning på vissa rättsområden som domstolarna kommer i kontakt med bör då självklart vara meriterande vid domaranställ-

ningar. Värdet av en specialutbildning måste dock alltid vägas mot den aktuella domstolens behov av särskild kompetens.

Samhället präglas också av den ökade internationaliseringen. Många unga jurister väljer i dag att komplettera sin svenska juristexamen med juridiska studier utomlands. Sådana studier kan ge värdefulla kunskaper om andra länders rättssystem eller om det internationella regelverket liksom EG-rätten. Jag anser att kvalificerad juridisk utbildning utomlands generellt sett bör ha betydelse vid bedömningen av de sökande.

När det gäller annan utbildning bör den kunna beaktas vid bedömningen av det värde som bör tillmätas olika yrkeserfarenheter. Det är fallet med t.ex. notarieutbildning och forskarutbildning. Jag vill dock inte utesluta att särskild hänsyn bör kunna tas till sådana utbildningar som allmänt sett är av värde för domstolarnas verksamhet. Så kan exempelvis vara fallet med statsvetenskapliga eller beteendevetenskapliga studier som ett komplement till juristutbildningen. Det kan också för vissa domaranställningar finnas anledning att uppställa krav på kompetens också utanför det juridiska området. Det gäller inte minst chefsdomarna och särskilt domstolscheferna där utbildning i eller praktiska erfarenheter av arbetsledning och administration är en värdefull bakgrund som bör beaktas vid bedömningen.

5.2.2.5 Yrkeserfarenheter

Allmänt

Yrkeserfarenheter är en faktor av stor vikt vid bedömningen av de sökande. Vad som skall vägas in vid denna bedömning är den erfarenhet och de kunskaper från yrkeslivet som de sökande har vid tidpunkten för ansökan. Det skall vidare vara fråga om sådana yrkeserfarenheter som har betydelse för en sökandes möjligheter att fylla de krav på yrkesskicklighet och personliga egenskaper som ställs på en domare. Det blir därmed innehållet, omfattningen och svårighetsgraden av de uppgifter en sökande har haft i sin anställning eller egen verksamhet som skall bedömas. En viktig omständighet är bredden av de sökandes yrkeserfarenheter. Det är alltså inte enbart erfarenheter från det rent juridiska verksamhetsområdet som bör beaktas. Även annan yrkeserfarenhet skall vägas in vid den bedömning av den sökande som skall göras. Det finns flera olika

yrken som kan ge värdefulla kunskaper och erfarenheter för en blivande domare när han ställs inför olika problemställningar. Exempel på det senare kan vara yrkeserfarenheter från den sociala sektorn, arbeten inom kriminalvården eller polisen. Det går dock inte att här i detalj att ange vilka andra yrkeserfarenheter än de rent juridiska som bör vägas in. Det är i första hand den livserfarenhet och personliga mognad som annat än juridiskt arbete kan ge som bör vara avgörande för huruvida det skall beaktas.

Vid bedömningen av yrkeserfarenheten har det självfallet stor betydelse hur kvalificerade tidigare arbeten eller den egna verksamheten varit. För att kunna ha något större värde måste det röra sig om en kvalificerad verksamhet som ger värdefulla erfarenheter för en blivande domare. Det blir då främst erfarenheter på det juridiska området som bör beaktas. Yrkeserfarenheter utanför detta område torde mera sällan kunna vara utslagsgivande. När det gäller chefsdomare bör dock, som jag redan berört, erfarenheter från arbetsledning och administration tillmätas stort värde vid bedömningen av de sökande.

All yrkeserfarenhet skall som sagts bedömas och värderas. Det står dock klart att erfarenheter som ligger långt bak i tiden inte har samma värde som när erfarenheterna tidsmässigt ligger någorlunda i närheten till ansökningstillfället. Värdet av en viss yrkeserfarenhet kan vidare minska betydligt om denna erfarenhet endast förvärvats under en kortare period. Å andra sidan ökar inte värdet av en yrkeserfarenhet enbart därför att den hänför sig till en lång tids verksamhet inom ett område. Det går inte att ställa upp några generella riktlinjer för en bedömning av tidsfaktorn.

I anslutning till det sagda vill jag ta upp den inverkan som föräldraskap kan ha på en sökandes möjligheter att med sina yrkeserfarenheter konkurrera om en anställning. Många föräldrar väljer i dag att periodvis vara lediga från sitt arbete för att ta hand om barnen. För att kunna kombinera föräldraskap och arbete kan föräldrar också trappa ned sina arbetsinsatser eller byta till ett arbete som är mindre krävande och ansvarsfullt. Vad särskilt gäller domaranställningar får detta till följd att deras yrkeserfarenheter kan vara mer kortvariga eller mindre kvalificerade vid en jämförelse med andra sökande. Detta är en aspekt som naturligtvis har betydelse för manliga sökande men kanske i ännu högre grad för kvinnor som är intresserade av domaryrket. I den allmänna debatten har föräldraskapets betydelse för jämställdheten i arbetslivet lyfts fram och det har bl.a. sagts att många kvinnor skulle

gynnas om föräldraledighet blev en merit vid anställningar. I mitt uppdrag ingår också att se till att domaryrket är lika attraktivt för kvinnor som för män. I linje härmed anser jag det angeläget att den nackdel i konkurrenshänseende som ledighet för föräldraskap kan innebära bör motverkas. Jag har tidigare framhållit att yrkeserfarenheter utanför det juridiska området bör kunna beaktas med utgångspunkt i den livserfarenhet och personliga mognad de kan ge. Enligt min mening bör föräldraskap kunna jämföras med sådana yrkeserfarenheter 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 kan missgynnas vid domaransättningar.

Också innehållet i och omfattningen av tidigare verksamheter är av betydelse. Erfarenheter från ett smalt verksamhetsområde bör ha mindre värde än sådana som har en vidare spännvidd. Även smalare yrkeserfarenheter kan emellertid ha ett särskilt värde beroende på vilken domaransättning det är fråga om eller vid vilken domstol anställningen är placerad. Dagens och morgondagens krav på specialisering inom vissa målområden kan exempelvis medföra att yrkeserfarenheter bör väga olika tungt vid rekryteringen av en domare. Detta får, när rekrytering blir aktuellt, särskilt analyseras av den aktuella domstolen och det organ som bereder domaransättningar. I sådana anställningsärenden kan en mer ensidig yrkesbakgrund slå ut en bredare erfarenhetsbas och detta trots att det sistnämnda i allmänhet är att föredra.

En generell utgångspunkt bör emellertid vara att det är den juridiska skickligheten i sig och de personliga egenskaperna som skall vara de avgörande faktorerna vid rekryteringen. Jag är nämligen av den uppfattningen att de personer som kommer att vara kvalificerade för domaryrket med adekvat utbildning inom en förhållandevis kort period kommer att kunna fungera väl som domare. Inte minst en kraftfullare beredningsorganisation i domstolarna kommer att göra övergången till domaryrket enklare än i dag.

Dagens värdering av yrkeserfarenheter bygger i väsentlig mån på att det nästan uteslutande är jurister med bakgrund i dagens domarutbildning som söker domaransättningar. De har alltså alla erfarenheter av arbete som domare. Meritvärderingssystemet är också så uppbyggt att det främst siktar in sig på värdet av de yrkeserfarenheter utöver domstolstjänstgöring som en sökande kan ha. Mitt förslag om en öppen domarrekrytering innebär att dagens domar-

utbildning som rekryteringsunderlag kommer att försvinna och syftet är att skickliga och för yrkets lämpliga jurister skall kunna anställas som domare oavsett om de har erfarenheter av domstolsarbete eller inte. Yrkeserfarenheterna kommer därmed att variera betydligt mera än i dag och kombinationerna av olika tänkbara erfarenheter att öka. Detta får särskilda konsekvenser vid bedömningen av de sökandes yrkeserfarenheter. Om man har som målsättning att skickliga och för domaryrket lämpliga personer skall kunna rekryteras är det vidare viktigt att värderingen av yrkeserfarenheter inte sker på ett sådant sätt att den utestänger eller avhåller jurister från att söka en domaranställning därför att de har en annan yrkesbakgrund än den som av tradition varit den vanliga för sökande till domaranställningar. Bedömningen av yrkeserfarenheterna behöver alltså bli mer flexibel samtidigt som det givetvis är viktigt att den fortfarande vilar på objektiva och sakliga grunder.

Jag har tidigare framhållit att en öppen domarrekrutering medför att det blir svårt att i förväg ange hur man i varje anställningsärende skall väga de sökandes meriter mot varandra. De svårigheterna gör sig särskilt gällande i fråga om bedömningen av yrkeserfarenheterna. Jag måste därför inskränka mig till att ange några ytterligt allmänt hållna principer för vilka yrkeserfarenheter eller snarare yrkesroller som typiskt sett bör anses värdefulla. I de enskilda fallen får yrkeserfarenheterna bedömas i förhållande till den sökta anställningen och grundas på en helhetsbedömning av vilka arbetsuppgifter som de sökande har haft, deras innehåll och omfattning, den tid under vilken de sökande har haft arbetsuppgifterna samt inte minst det sätt på vilket de utförts.

5.2.2.6 Närmare om yrkeserfarenhetens omfattning och innehåll

En diskussion som har förts under många år är om domaren skall vara generalist eller specialist. I flertalet utredningar och i debatten har det framförts att domaren bör vara generalist. Under senare tid har dock som redan nämnts behovet av specialisering inom domstolarna lyfts fram. Även om specialkunskaper blir viktiga i framtiden anser jag att en domare bör ha en bred arbetslivsbas där erfarenheterna från olika juridiska verksamhetsområden kan brytas mot varandra. Kravet på skiftande arbetslivserfarenheter får dock inte vara ett självändamål. Även jurister med en smalare bakgrund

bör och skall kunna konkurrera om en domarbefattning och detta oavsett om det uppställs några särskilda meritkrav för just den anställningen. Med yrkesbakgrund i detta sammanhang avses det juridiska ämnesområde inom vilket en jurist arbetar. Jag menar att en jurist som har visat stor fallenhet och skicklighet på ett område har förutsättningar att med samma skicklighet sätta sig in i nya rättsområden och tillämpa det regelverket. Här liksom eljest gäller emellertid att arbetet också bör vara sådant att det ger livserfarenheter, personlig mognad, omdömesförmåga och personlig integritet.

Jag har redan framhållit att en viktig omständighet vid bedömningen av yrkeserfarenheterna är hur kvalificerade arbetsuppgifterna varit. En betydelsefull faktor bör också vara hur självständigt och utvecklande arbetet har varit.

I föregående avsnitt har jag framhållit vikten av att bedömningen av de sökande sker på ett sådant sätt att den inte utestänger eller avhåller jurister från att söka domaranställningar när de har en annan yrkesbakgrund än den som de sökande till domaranställningar traditionellt har haft. Trots det väljer jag att nu först ta upp frågan om hur erfarenhet av arbete i domstol skall vägas mot andra kvalificerade arbeten på det juridiska området. Skälet härtill är, som jag påpekat under avsnittet om utbildning (5.2.2.4), att det under en förhållandevis lång övergångsperiod kommer finnas jurister som genomgått den nuvarande domarutbildningen och att denna utbildning även vid en öppen domarrekrutering bör vara en värdefull erfarenhet.

När det sedan gäller de jurister som utan att ha dömande uppgifter tjänstgjort som föredragande vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol bör även dessa erfarenheter vara av betydelse vid bedömningen av deras förutsättningar att bli domare. Även om arbetet som föredragande inte innefattar dömande verksamhet ger den självfallet värdefulla insikter i domstolsarbetet och kunskaper om praxis, processuella frågor och rättstillämpning. Hur stort värdet av föredragandearbetet bör vara får avgöras med utgångspunkt i arbetsuppgifternas svårighetsgrad, om tjänstgöringen varit förlagd till flera domstolar, t.ex. både underrätt och överrätter, och andra omständigheter. Erfarenheter av enbart tjänstgöring vid domstolar bör dock inte vara en tillräcklig merit för en domaranställning.

En särskild fråga är hur man skall se på värdet av notarietjänstgöring vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. I

dagens meritvärderingssystem är notariatjänstgöringen inte en särskild merit vilket naturligtvis har samband med att den är en förutsättning för att man skall få komma in på domarutbildning. För de som söker en anställning som ordinarie domare ligger notariatjänstgöring också regelmässigt långt tillbaka i tiden. Vid en öppen domarrekrutering bör enligt min mening notariatjänstgöringen kunna beaktas som en yrkeserfarenhet. Arbetet som notarie ger den unge juristen värdefulla insikter i domstolsarbetet och kännedom om de särskilda drag som är utmärkande för domarrollen.

En sökande med erfarenheter från domstolstjänstgöring bör generellt sett inte ha försteg framför de som helt saknar sådana yrkeserfarenheter. Det är som jag sagt tidigare bredden av yrkeserfarenheterna som bör vara avgörande. Saken ställer sig emellertid annorlunda när det är fråga om en domaranställning som söks av någon som redan utnämnts och verkat som domare. Givetvis måste erfarenheterna från domarverksamheten ha ett särskilt värde vid bedömningen i sådana ärenden. Därmed är inte sagt att den domare som söker en annan domaranställning automatiskt skall ha ett försteg framför en extern sökande. Här får liksom vid andra domaranställningar det sätt på vilket den sökande fullgjort sina arbetsuppgifter fälla utslaget. En mindre skicklig domare kan då komma att konkurreras ut av en extern sökande som väl fyller kraven för en domaranställning. Redan i dag förekommer det att en ordinarie domare som söker en annan domaranställning blir förbi-gången av en sökande som ännu inte blivit ordinarie domare.

För att sedan på ett mera generellt plan diskutera vilka olika yrkesroller på det juridiska området som kan vara tillräckligt kvalificerande för en domaranställning kan en startpunkt vara sådana arbetsuppgifter som är av utrednings- eller beredningskaraktär. Många jurister har på samma sätt som en föredragande i domstol som arbetsuppgifter att förbereda och lägga fram förslag till avgöranden av andra. På den statliga sektorn är lagstiftningsarbete i Regeringskansliet och riksdagen och andra arbetsuppgifter som utförs av rättssakkunniga och utskottsföredragande exempel på denna typ av arbete. Detsamma är fallet med arbetet som föredragande i specialdomstolar och domstolsliknande organ, hos Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern. Uppräkningen är på intet sätt uttömmande och liknande arbetsuppgifter kan tänkas förekomma i kommuner och på den privata sektorn. Beredningsuppgifter av denna art kan vara både mycket kvalificerade och utvecklande samtidigt som de kan inrymma ett stort mått av självständig-

het även om de slutliga besluten fattas av andra. Yrkeserfarenheter som nu berörts bör alltså anses som värdefulla för en blivande domare. Ju mer kvalificerade uppgifterna varit desto högre bör de värderas. Så har t.ex. arbete med kvalificerade lagstiftningsprojekt hitintills tillmätts ett särskilt meritvärde och bör beaktas som en värdefull erfarenhet även framdeles. Å andra sidan kan föredragandeuppgifter på en förhållandevis smal sektor, t.ex. arbete i specialdomstolar, ha mindre värde än uppgifter som rört bredare rättsområden. Liksom när det gäller erfarenheter av enbart föredragandeuppgifter i domstol bör erfarenheter som endast avser arbete inom Regeringskansliet, riksdagen m.fl. arbetsplatser inte vara tillräckligt för en domaranställning. Däremot kan olika kombinationer av sådana erfarenheter och domstolserfarenhet vara en värdefull bakgrund på samma sätt som andra kombinationer av arbetslivserfarenheter.

Arbeten där man under eget ansvar utför juridiska arbetsuppgifter bör ges ett betydande värde vid bedömningen av de sökandes yrkeserfarenheter. Hit hör inte bara sådana uppgifter som innebär beslutsfattande utan också yrken där juristen i en vid mening kan anses företräda det allmänna eller enskilda i rättsliga angelägenheter. Sådana arbeten kan tillföra en sökande värdefulla kunskaper, färdigheter och insikter som har betydelse för förmågan att utöva domaryrket. De kan exempelvis ge förmågan att hantera hastigt uppkomna situationer, förmågan att fatta beslut och stå för dem och vana att lösa konflikter. De som i sitt dagliga arbete företräder andra kan få värdefulla erfarenheter som rör enskildas bakomliggande förhållanden och deras sätt att resonera och se på sin situation, erfarenheter som inte kan vinnas genom att arbeta t.ex. enbart inom domstolsväsendet. Så är fallet med advokater och deras biträdande jurister. Advokater och andra jurister som företräder sina huvudmän inför domstol får vidare en god förtroenhet med det processuella regelsystemet.

En bakgrund som åklagare ger mycket goda kunskaper i straffrätt och handläggningen av brottmål. Den ger vidare goda inblickar i brottsoffers, tilltalades, målsägandes och vittnens situation som svårligen kan inhämtas genom domstolsarbete. Här liksom när det gäller andra yrkeserfarenheter är det bredden av arbetsuppgifterna som bör beaktas. En långvarig verksamhet som åklagare på ett smalt specialområde kan inte ge samma värdefulla erfarenheter som ett bredare arbetsfält. Komplexa brottmål även om det rör sig om ett specialområde kan ha stark anknytning till civilrätten eller

skatterätten och alltså ge erfarenheter av rättsområden utanför det rent straffrättsliga. På samma sätt kan exempelvis arbete med miljöbrott ge värdefulla insikter för en blivande domare.

Jag har tidigare i allmänna ordalag diskuterat betydelsen av yrkeserfarenheternas bredd och tidsaspekten vid bedömningen av de sökande. Dessa allmänna principer torde inte kunna tillämpas fullt ut beträffande en yrkesbakgrund som åklagare och än mindre i fråga om advokatverksamhet. Många som söker sig till advokatyrket gör det i unga år och stannar sedan kvar. Enligt min mening kan det knappast krävas att advokater som söker domaranställningar i likhet med andra sökande skall ha alltför skiftande yrkeserfarenheter. Erfarenheternas värde torde därför i allmänhet få bedömas med utgångspunkt i de rättsområden som advokaten kommit i kontakt med.

Arbete som beslutsfattare på det juridiska området bör vara en betydelsefull erfarenhet. Arbetsuppgifter av denna art finns både vid statliga och kommunala myndigheter men också i företag och organisationer utanför den offentliga sektorn. Kvalificerat arbete inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen är några exempel från det statliga området. Av betydelse här bör dock vara att arbetsuppgifterna och besluten inte är av förhållandevis standardiserat slag. Jurister som i sitt dagliga arbete sysslar med ärenden av närmast massakarakter lär sig visserligen fatta beslut men den juridiska skickligheten och förmåga att ta ställning till mera komplicerade eller omfattande frågor torde mera sällan bli satt på prov. I likhet med jurister som har beredningsuppgifter är erfarenheter från hanteringen av standardiserade ärenden i normalfallet inte tillräckliga för en domaranställning. De utgör dock en värdefull erfarenhet som tillsammans med annan juridisk, kvalificerad yrkeserfarenhet kan vara en lämplig bakgrund för en blivande domare.

Ett särskilt värde bör ges åt sådan verksamhet där beslutsfattandet kan sägas likna det som domaren ställs inför, dvs. en objektiv och opartisk bedömning av föreliggande material. Både inom den offentliga och privata sektorn finns det exempelvis olika tvistlösningsmekanismer där beslutsfattandet liknar det som ankommer på en domare. Uppdrag som skiljeman är ett exempel härpå.

Vid sidan av yrkeserfarenheter som diskuterats ovan kan akademisk verksamhet och arbete med administrativa uppgifter tillsammans med annan erfarenhet vara lämpliga erfarenheter för en blivande domare. Rättsvetenskapligt arbete vid universitet och högskolor ger fördjupade kunskaper inom de rättsområden som berörs

av arbetsuppgifterna. I arbetet som lärare sätts vidare förmågan att på ett klagörande och pedagogiskt sätt beskriva juridiska problem och deras lösningar. Avslutad forskningsutbildning ger träning i att analysera och självständigt bearbeta och analysera juridiska problem. Administrativt arbete får i linje med vad tidigare anses ha ett särskilt värde för chefdomare men bör också kunna räknas som en värdefull erfarenhet även för andra domare.

Avslutningsvis vill jag framhålla att de olika yrkeserfarenheter som jag nu diskuterat inte är en uttömmande beskrivning utan närmast får ses som exempel på erfarenheter som kan vara av särskilt värde som yrkeserfarenhet för domaryrket. Andra arbetsuppgifter som en sökande har haft kan ge väl så goda insikter och färdigheter som är väsentliga för en blivande domare. Vid bedömningen av sådana meriter får de allmänna principer om arbetets längd, omfattning och innehåll som jag angivit ovan tillämpas. Det gäller naturligtvis också de yrkeserfarenheter som jag särskilt tagit upp utan att närmare gå in på hur länge arbetet maximalt bör ha varat och andra omständigheter.

5.2.2.7 Förtjänst

Vid en öppen domarrekrutering i enlighet med de bedömningsgrunder som jag angett och med det rekryteringsförfarande som jag förordar i följande avsnitt torde förtjänsten inte längre att ha någon avgörande betydelse vid domaranställningar. Skulle det mot all förmodan inträffa att några sökande har likvärdiga meriter och inte går att särskilja i skicklighetshänseende får i enlighet med gällande bestämmelser förtjänsten bli avgörande. I det tidigare nämnda betänkandet Domarbanan – Utbildning och meritvärdering (SOU 1988:53) ansågs att värdet av förtjänsten låg i den allmänna betydelsen av tidigare arbetslivserfarenhet även när den inte var direkt relevant för befattningen. Utredningen ansåg att den naturliga utgångspunkten för beräkningen i praktiken torde vara efter det att den sökande hade förvärvat sin juristexamen. Vissa undantag ansåg utredningen borde göras om utbildningen hade genomförts sent i livet. Vid regeringens behandling av betänkandet (prop. 1989/90:79) framförde föredragande statsrådet att förtjänstberäkningen borde ske enligt de allmänna statliga reglerna för beräkning av förtjänst. I praktiken skulle detta enligt henne innebära att all anställning, statlig och privat samt egen verksamhet, skulle inräknas

i förtjänsten. Även annan tid än anställningstid skulle enligt regeringen räknas till godo som förtjänst, t.ex. tid för föräldraledighet eller fullgjord forskarutbildning. Riksdagen ställde sig bakom regeringens uttalande i dessa delar (bet. 1989/90:JuU25). De principer för förtjänstberäkning som nu gäller anser jag alltså är de som bör tillämpas.

5.2.2.8 Andra sakliga grunder

Av 11 kap. 9 § regeringsformen och av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning framgår att det vid anställningar skall tas hänsyn även till andra sakliga grunder än skicklighet och förtjänst. I 4 § anställningsförordningen (1994:373) har regeringen föreskrivit att vid anställning skall myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

När det gäller frågan om andra sakliga grunder vid utnämning av domare har regeringen (prop. 1989/90:79 s. 12 och 13) uttalat att allmänt vedertagna sådana skall beaktas. En saklig grund vid sidan av skicklighet och förtjänst som särskilt framhölls var jämställdheten. Enligt regeringen borde jämställdhetsintresset kunna väga över den gradskillnad i fråga om förtjänst och skicklighet eller bådadera som föreligger mellan sökande av olika kön när kvalifikationerna är i stort sett om än inte helt lika. Regeringen uttalade att det var angeläget att könsfördelningen inom domarkåren blev jämnare på alla nivåer. Riksdagen delade regeringens bedömning (1989/90:JuU25).

Riksdagen har alltså ställt sig bakom att intresset av en jämn könsfördelning bland de ordinarie domarna är en saklig grund som kan beaktas vid domarutnämningar. Jag finner inte anledning att nu förorda någon ändring på denna punkt. När det gäller de av regeringen formulerade målen i anställningsförordningen så är dessa av ett så vagt slag att det enligt min mening inte är möjligt eller lämpligt att tillämpa dessa vid utnämning av domare. Jag anser inte heller att arbetsmarknads-, social- eller sysselsättningspolitiska frågor kan komma att aktualiseras vid domarutnämningar.

Frågan om andra sakliga grunder än skicklighet och förtjänst bör emellertid också ses i ljuset av de ändringar i regeringsformens s.k. målsättningsstadgande (1 kap. 2 §) som trätt i kraft den 1 januari

2003. Enligt dessa ändringar skall det allmänna verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Bestämmelserna i 1 kap. 2 § är inte rättsligt bindande utan deras främsta funktion är att ålägga det allmänna att verka för att de angivna målsättningarna i största möjlig utsträckning förverkligas.

Eftersom ett flertal olika omständigheter utöver jämställdheten mellan män och kvinnor numera pekas ut i paragrafen kan det naturligtvis ifrågasättas om inte dessa omständigheter likaväl som jämställdhetsperspektivet bör kunna beaktas som en saklig grund i anställningsärenden. Att diskriminering på grund av olika personliga omständigheter skall motverkas, något som naturligtvis också gäller i anställningsärenden, medför emellertid inte att omständigheterna också skall utgöra en saklig grund som kan vara avgörande vid valet mellan flera olika sökande med jämbördiga kvalifikationer i fråga om främst skickligheten. Enligt min mening är vidare flertalet av de angivna omständigheterna inte tillräckligt precisa för att kunna användas som en saklig grund. Det låter sig helt enkelt inte göras att på samma sätt som när det gäller jämställdheten säga att en viss personlig omständighet ger företräde i förhållande till andra. Hur skall t.ex. en persons religiösa tillhörighet kunna vägas mot en annans religiösa tillhörighet?

En mera konkret faktor närmast jämbördig med jämställdheten är emellertid en sökandes etniska bakgrund. Det skulle i praktiken inte vara ogörligt att låta utgången i ett anställningsärende där två eller flera av de sökande uppfyller de formella kraven för en domaranställning och har jämbördiga kvalifikationer få dikteras av att en av de sökande har sitt ursprung i ett annat land än Sverige. En sådan ordning skulle också kunna anses motiverad. I ett land som vårt där människor med invandrarbakgrund utgör en stor procentuell av befolkningen kan det nämligen hävdas att domarkåren bör återspegla befolkningens sammansättning, något som i sin tur skulle kunna bidra till ett ökat förtroende för domstolarna.

Trots det sagda vill jag emellertid inte förorda att begreppet annan saklig grund utvidgas till att omfatta också etnisk bakgrund. En orsak härtill är att jag anser att en sådan ordning knappast skulle få någon större praktisk betydelse. Jag har tidigare påpekat att för-tjänsten som saklig grund i framtiden kan ha spelat ut sin roll som

en avgörande faktor. På samma sätt kan det sägas att etnisk bakgrund endast i rena undantagsfall kommer att ha någon avgörande betydelse. Enligt min mening bör den nu aktualiserade frågan i första hand lösas på andra vägar än genom urvalsgrunder i anställningsärenden. Vad som då främst bör komma i fråga är insatser för att öka andelen studenter med invandrarbakgrund som läser juridik och som därmed kan kvalificera sig för en domaranställning. Liknande synpunkter framfördes av 1995 års Domstolskommitté (SOU 1998:88 s. 76). Sådana insatser bör naturligtvis följas upp genom åtgärder för att få personer med invandrarbakgrund som studerat juridik att senare i livet också söka domaranställningar. Jag anser att man genom riktade åtgärder av denna typ bör kunna åstadkomma att domarkåren i framtiden på ett bättre sätt än i dag kan spegla befolkningens sammansättning.

5.2.3 Domarutnämningar

Mina utgångspunkter och förslag: 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 än i dag kan adjungeras.

Jag föreslår att det i rättegångsbalken införs en regel som ger Sveriges advokatsamfunds styrelse rätt att medge en advokat att ha en tidsbegränsad anställning vid domstol.

Av regeringsformen (11 kap. 9 §) följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer tillsätter tjänster vid domstol. Enligt rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar utnämns ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol av regeringen (4 kap. 2 § rättegångsbalken samt 3, 10 och 15 §§ lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

Frågan om vem som utnämner domare ligger enligt min mening vid sidan av mitt uppdrag. Jag utgår i mina fortsatta ställnings-

taganden från att det även fortsättningsvis skall vara regeringen som utnämner ordinarie domare.

Jag utgår också från att domarutnämningarna, med undantag då för de högsta domarbefattningarna, även i framtiden måste grundas på ett ansökningsförfarande. Den öppenhet omkring och insyn i utnämningen av domare som av olika skäl måste finnas kan endast garanteras om anställningar av domare sker på grund av ansökningar från dem som är intresserade av domaryrket. Inte minst den debatt som förts om utnämningarna av domarna i våra två högsta domstolar visar att det knappast kan komma ifråga att nu frånga de principer på vilka utnämningen av övriga ordinarie domare hitintills vilat. En öppen domarrekrutering av den art som jag tidigare förordat kan emellertid kräva att rekryteringsförfarandet omgärdas av en viss förtrolighet eller sekretess. Jag återkommer senare till den frågan.

En särskild fråga som jag anser mig böra ta upp i detta sammanhang är huruvida en anställning som ordinarie domare bör föregås av någon form av provtjänstgöring som domare. En domare är i princip oavsättlig och kan inte skiljas från sin anställning som andra arbetstagare. Han kan inte heller förflyttas eller ges andra arbetsuppgifter. Om en person anställs som domare och senare inte visar sig lämplig eller mogen för domaryrket kan han alltså inte fråntas sina dömande uppgifter. För att minimera risken för felrekryteringar kan det då vara motiverat med en provanställning. Just oavsättligheten har i Danmark och Nederländerna ansetts böra medföra att domare måste ha genomgått en obligatorisk tjänstgöring i domstol innan anställningen kan bli ordinarie. Med utgångspunkt i principen att domaryrket i Sverige skall utövas av ordinarie domare kan invändningar riktas mot att jag nu skulle överväga en sådan ordning vid en övergång till en öppen domarrekrutering. Utan att vilja kritisera förhållandena i andra länder vill jag också ifrågasätta om ett system med provanställning är förenligt med Europakonventionens krav på att domarna skall vara oavsättliga. Nu kan det visserligen sägas att också dagens domare i Sverige är underkastade en provtjänstgöring, nämligen under sin tid som fiskaler. En väsentlig skillnad är emellertid att de då har samma anställningstrygghet som andra arbetstagare, något som en provanställning inte innebär. Hur angeläget det än må vara att undvika felrekryteringar ställer jag mig av principiella skäl avvisande till tanken på att domarna skall provanställas.

Också praktiska skäl talar mot en sådan ordning. I och för sig skulle man väl kunna tänka sig provanställningar om man nästan uteslutande hade offentliganställda jurister som målgrupp för en öppen domarrekrutering. Regelmässigt har de offentliganställda rätt till viss tids tjänstledighet i sin anställning för att pröva på annat arbete och deras arbetsgivare har i allmänhet en positiv inställning till att de utnyttjar denna möjlighet och sedan återgår till sin anställning. För de offentliganställda skulle alltså en provanställning som domare knappast innebära några nackdelar i de fall den inte övergick till en ordinarie anställning och därmed inte heller vara någon faktor som behövde avhålla dem från att söka sig till domaryrket. Förhållandena är emellertid annorlunda när det gäller jurister i privat verksamhet. Rent generellt torde möjligheterna till tjänstledighet på den privata arbetsmarknaden vara begränsade och många privata arbetsgivare kan se med oblidiga ögon på att en anställd är intresserad av att byta arbete såvida man inte av olika skäl önskar att denne skall sluta. Provanställningar skulle därför många gånger utgöra ett hinder för privatanställda att söka domaranställningar. Detta gäller inte minst advokatkåren som enligt min uppfattning kan komma att vara en viktig rekryteringsbas för domaranställningar. För advokaterna tillkommer också det problemet, har det sagts mig, att klienternas intresse av fortsatta relationer till en advokat kan svikta eller helt upphöra när denne visat sig benägen att lämna advokatycket. En advokat som provanställts som domare skulle alltså löpa risken att han, om han tvingades återgå till advokatverksamheten, då hade tappat sitt klientunderlag. För de advokater som har egen byrå eller är delägare i en byrå uppkommer vidare det problemet att de behöver skaffa en ersättare som en garanti för att byrån skall fortleva i avvaktan på att domaranställningen blir definitiv.

Enligt min mening är alltså provanställning inte ett realistiskt alternativ om man önskar att jurister i privat verksamhet skall söka domaranställningar. Risken för felrekryteringar får därför motverkas på annat sätt, främst då genom förfinade urvalsmetoder vid anställningsförfarandet. En möjlighet som också bör övervägas är att hovrätter och kammarrätter erbjuder tillfälle till adjunktion för jurister utanför domstolsväsendet. Det har redan praktiserats i viss omfattning och rönt intresse från bl.a. advokathåll. Adjunktionsmöjligheten ger den enskilde juristen tillfälle att bedöma sin egen fallenhet och sitt intresse för domaryrket samtidigt som domstolen får ett underlag för bedömningen av hans lämplighet. Att en

advokat eller någon annan jurist en period tjänstgör som adjungerad ledamot kan dessutom vara utvecklande för denne personligen och till fördel för hans eventuella arbetsgivare och klienter. Risken för att det skall uppfattas som en signal om att vederbörande också är intresserad av att byta arbete får anses liten eller obefintlig.

Jag förordar således att hovrätter och kammarrätter i så stor utsträckning som möjligt erbjuder adjunktionstjänstgöring för jurister utanför domstolsväsendet och att överrätterna också ges ekonomiskt utrymme för sådan adjunktionstjänstgöring.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen ges en relativt begränsad grupp av jurister möjlighet att anlitas för adjunktion. Jag förordar att dessa bestämmelser mjukas upp så att en bredare krets av skickliga och erfarna jurister utanför domstolsväsendet kan anlitas för adjunktionstjänstgöring. Utgångspunkten bör vara att jurister som är så skickliga och i övrigt lämpliga personer att de bör kunna anförtros dömande uppgifter skall kunna få tillfälle att adjungera. Däremot bör det inte komma ifråga att utsträcka adjunktionsmöjligheten till kåren föredragande. Det skulle kunna leda bl.a. till att vi ånyo skapade en sluten domarkarriär. Att i övrigt snäva in kretsen t.ex. till vissa yrkesgrupper anser jag inte bör ske. Det skulle rimma mindre väl med en öppen domarrekrutering.

Enligt 8 kap. 2 § sjätte stycket rättegångsbalken får bl.a. den som är lagfaren domare i domstol inte antas som medlem i Advokatsamfundet. Detsamma gäller den som annars är anställd vid en domstol. Om en advokat tjänstgör som lagfaren domare eller får en anställning vid en domstol skall han genast utträda ur Advokatsamfundet. Om han inte gör det skall Advokatsamfundets styrelse förordna om hans uteslutning (8 kap. 7 § femte stycket rättegångsbalken). I lagtexten finns inte en uttalad rätt för Advokatsamfundet att meddela dispens från de nämnda hindren och inte ens när det är fråga om en mer tillfällig tjänstgöring vid en domstol. Liksom när det gäller andra jurister bör den enskilde advokaten givetvis ha möjlighet att bedöma sin egen fallenhet och sitt intresse för domaryrket genom en tids adjunktionstjänstgöring. Jag anser därför att rättegångsbalken bör förtydligas så att Advokatsamfundet kan meddela dispens för advokater som tillfälligt vill tjänstgöra i domstol. Genom en sådan ändring öppnas också en möjlighet för advokater att periodvis vara föredragande i t.ex. de högsta domstolarna. Jag föreslår alltså att det i rättegångsbalken införs regler som gör det möjligt för Advokatsamfundet att besluta om undan-

tag från bestämmelsen att advokater inte får tjänstgöra som domare eller ha annan anställning vid en domstol.

5.2.4 Beredningen av domaranställningar

Mitt förslag: Regeringens domarutnämningar bör grundas på förslag från en myndighet i vilken domare har ett avgörande inflytande. Förslaget rör inte de s.k. kallelsetjänsterna.

Mina överväganden beträffande rekryteringen av framtidens domare medför enligt min mening att också den nuvarande organisationen för beredning av ärenden om domarutnämningar liksom förfarandet vid nyrekrytering behöver ses över.

Som jag redan påpekat har jag i mina överväganden att utgå från att regeringen även fortsättningsvis skall utnämna ordinarie domare. En annan utgångspunkt är att domarutnämningarna skall grundas på ett ansökningsförfarande dock inte såvitt avser de s.k. kallelsetjänsterna.

Europarådets ministerråd antog 1994 en rekommendation om domarnas oberoende, effektivitet och roll (rekommendation R (94) 12). I punkt 2 C av rekommendationen sägs att den myndighet som är behörig att fatta beslut om urval av domare och deras karriär bör vara oberoende av regering och förvaltning. Till skydd för detta oberoende bör reglerna garantera att organets medlemmar har valts av domstolsväsendet och att myndigheten själv bestämmer sin arbetsordning. I de fall där konstitutionella eller rättsliga bestämmelser och traditioner medger att domare utnämns av regeringen måste det finnas garantier för att utnämningsförfarandet är klart och tydligt och i praktiken oberoende.

Enligt min mening tillgodoser vårt nuvarande system för domarutnämningar de krav som ställs i rekommendationen. TFN är en självständig myndighet och därmed följer att regeringen enligt 11 kap. 7 § regeringsformen inte får bestämma hur de enskilda utnämningsärenden som behandlas i nämnden skall avgöras. Nämndens oberoende ställning garanteras också genom att i nämnden huvudsakligen ingår domare.

Jag anser inte att mitt förslag om en öppen domarrekrutering påkallar att avsteg görs från den principiella ordning som hitintills gällt vid domarutnämningar. Med en sådan rekrytering blir behovet av ett särskilt organ för beredning av ärenden om utnämning av

domare också än mer framträdande än det är i dag. Även fortsättningsvis bör alltså regeringens formella beslut om domarutnämningar grundas på förslag från en myndighet i vilken domare har ett avgörande inflytande vid behandlingen av utnämningsärenden. 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.

Den fråga som närmast aktualiseras av mitt förslag om en öppen domarrekrutering blir därmed beredningsorganets sammansättning och förfarandet hos organet.

Under de drygt 25 år som TFN har varit verksam har förfarandet och nämndens sammansättning i stort sett varit densamma. Med den ordning som gäller i dag och som kännetecknas av att nästan uteslutande personer med domarutbildning kommer i fråga för domaranställningar har TFN:s beredningsarbete varit av stort värde för regeringens beslut i utnämningsärenden. Detta visas inte minst av att regeringen nästan helt har följt TFN:s förslag.

Vid rekrytering av domare måste målet självfallet vara att en så skicklig och för yrket lämplig person som möjligt skall kunna anställas. Det förfarande som skall föregå en rekrytering liksom sammansättningen av och arbetsuppgifterna för det organ som har till uppgift att bereda anställningsärenden måste utformas så att detta mål kan nås.

Rekryteringen 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.

Jag är övertygad om att den nämnd som skall bereda domaranställningar i ett system utan en domarkarriär kommer att behöva arbeta på ett mera aktivt och flexibelt sätt än dagens TFN. Som jag återkommer till senare kommer arbetet vidare att kräva större insatser från ledamöterna i nämnden. TFN har i dag 11 ledamöter. Jag tror inte att en nämnd med så många ledamöter kan fungera på ett tillfredsställande sätt med de nya krav som kommer att ställas på beredningsarbetet. Det kan för övrigt knappast vara realistiskt

att tänka sig att så många ledamöter, ofta med krävande uppgifter i sitt dagliga arbete, skall kunna avsätta den tid som kommer att krävas i den nya nämnden.

Nämnden kommer vidare att behöva arbeta snabbare än i dag och det är enligt min mening inte möjligt om den är för stor. En annan omständighet som bör vägas in är att det för nämndens trovärdighet och acceptans i domstolarna och i samhället i övrigt är viktigt att nämndens avgöranden så långt som möjligt är eniga och att de faktorer som läggs till grund för nämndens bedömningar av sökande är enhetliga och inte växlar i tyngd under åren. Möjligheterna att nå samsyn i dessa frågor ökar om nämnden inte är allt för stor.

I sammanhanget vill jag också peka på att sammansättningen av ledamöter i TFN bl.a. bygger på tanken att nämndens ledamöter skall ha kunskaper om flertalet av de sökande och referensgivarna. Med nuvarande ordning där de allra flesta sökande har en likartad yrkesbakgrund är detta synsätt kanske berättigat. Vid en bredare och mera allsidig rekrytering till domaryrket kan det knappast uppställas några krav på att ledamöterna i beredningsorganet skall ha motsvarande kunskaper och frågan är om det ens är önskvärt att personkännedom skall spela en framträdande roll.

Min uppfattning är alltså att sammansättningen av och arbets sättet hos det organ som skall bereda domaranställningar måste ses över vid en öppen domarrekrutering. I det följande väljer jag att först ta upp frågan om beredningsorganets sammansättning m.m. för att därefter diskutera själva rekryteringsförfarandet.

5.2.5 En ny nämnd för beredning av domaranställningar

Mina förslag: 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. Representanterna för allmänheten skall utses av chefsjustitieombudsmannen, i samråd med de övriga justitieombudsmännen.

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 i lagen 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.

I betänkandet Domarutnämningar och domstolsledning (SOU 2000:99) har föreslagits att en särskild förslagsnämnd skall inrättas för beredning av anställningar som justitieråd och regeringsråd, presidenter och lagmän i hovrätter och kammarrätter, lagmän i de tre största tingsrätterna resp. länsrätterna och ordförande i de tre största arrendenämnderna och hyresnämnderna. Till denna skall knytas ett sekretariat bestående av domare eller f.d. domare. I nämnden föreslås ingå sju ledamöter, varav fyra skall vara domare, en advokat och två representera allmänheten. De två sistnämnda skall utses av riksdagen, medan övriga skall utses av regeringen varav två på förslag av Högsta domstolen respektive Regeringsrätten och två på förslag av hovrätts- och kammarrättspresidenterna. Advokaten skall nomineras av Sveriges advokatsamfund. Det framhålls i betänkandet att den särskilda förslagsnämnden till en början bör verka parallellt med TFN men att det på sikt är naturligt att beredningen av domarutnämningar sköts av ett organ, som skulle kunna uppträda i olika sammansättningar.

Även jag anser att det på sikt kan vara naturligt med ett organ för beredning av samtliga domaranställningar. I avvaktan på statsmakternas ställningstagande till förslagen i det nyss nämnda betänkandet har jag emellertid att utgå från gällande ordning, nämligen att anställningarna av de högsta domarna inte skall beredas i ett särskilt organ.

När den statliga arbetsrätten reformerades under mitten av 1990-talet avskaffades tjänstebegreppet. Jag anser av bland annat det skälet att ett nytt organ för beredning av domaranställningar inte bör behålla den nuvarande nämndens namn. Den nya nämnden kan ges namnet Domarnämnden.

Frågan är då vilka som skall ingå i en ny nämnd och hur de bör utses.

En oberoende förslagsnämnd bör enligt min mening bestå av domare och därutöver några andra ledamöter. Vid sidan av riksdagen och regeringen har domstolarna en särställning i konstitutionellt hänseende. Detta bör markeras genom sammansättningen av nämnden. Att representanter för domstolarna får ett betydande inflytande på verksamheten i nämnden ligger också i linje med Europarådets rekommendation. Ett antal ledamöter i nämnden bör alltså vara domare. Också de som varit domare bör kunna komma i fråga som ledamöter i nämnden.

När det gäller de domaranställningar som omfattas av mitt uppdrag kan det i och för sig vara tänkbart att beredningsorganet ges en sammansättning med företrädare för det allmänna intresset såsom skisserats i det nyss nämna betänkandet.

De omständigheter som motiverat förslaget om att representanter för allmänheten skall ingå i ett beredningsorgan beträffande de högsta domarna gör sig inte gällande med samma styrka vid utnämningar av domare i rådsklassen, chefsrådmän och flertalet lagmän i tingsrätterna och länsrätterna. Några allmänna representanter har hitintills inte heller ansetts nödvändiga i TFN. Till detta kommer att resultatet av nämndens verksamhet ytterst granskas och prövas av regeringen och riksdagen vilket enligt min mening innebär att representanter för allmänheten inte är påkallade. En omständighet som däremot talar för att det allmänna intresset bör vara representerat i nämnden är att tilltron till nämndens arbete kan komma att öka hos allmänheten. En sådan representation kan ge nämndens arbete legitimitet och markera att det inte är fråga om en intern angelägenhet för domarkåren och rättsväsendet i övrigt. Det kan också ligga ett egenvärde i någon form av insyn i nämndens arbete från allmänheten. Behovet av en sådan insyn framstår som särskilt påkallat om förfarandet i nämnden som jag redan förutskickat behöver kunna omgärdas med en viss förtrolighet av hänsyn till de sökande. Jag har därför stannat för att allmänheten bör representeras i nämnden för att företräda medborgerliga synpunkter. De personer som då bör komma ifråga bör inte i första hand

sökas bland jurister utan bland personer som anses allmänt dugliga och omdömesgilla och som av denna anledning åtnjuter högt anseende i samhället. Det kan t.ex. vara personer från näringslivet eller föreningslivet eller också framstående samhällsdebattörer. Allmänrepresentanter kan även hämtas från den akademiska världen, exempelvis statsvetare eller beteendevetare.

När det gäller andra ledamöter utanför domarkretsen uppkommer frågan om Domstolsverket såsom fallet är med TFN bör vara representerat. Domstolsverket är en myndighet som enligt sin instruktion har att utföra vissa uppgifter för domstolarna. I verkets uppgifter ligger inte frågor som rör den strikt dömande verksamheten. Domstolsverket har till skillnad från andra centralmyndigheter inte någon möjlighet att styra kärnverksamheten, dvs. den dömande verksamheten. Ett deltagande i en förslagsnämnd innefattar bedömningar av en sökandes skicklighet som domare och därmed också hans eventuella framtida domarverksamhet. Från denna utgångspunkt kan det ifrågasättas om Domstolsverket bör delta i urvalet av domare. I den andra vågskålen behöver läggas att verkets kunskaper om och erfarenheter från domstolsväsendet är av värde för nämndens arbete. Det finns all anledning för nämnden att kunna ta till vara dessa kunskaper och erfarenheter vid beredningen av domaranställningar. Inte minst för planeringen av utbildningsinsatser och andra praktiska frågor i samband med anställningarna är det vidare av stort värde att verket är representerat. Vid en avvägning har jag stannat för att Domstolsverkets generaldirektör bör ingå i nämnden.

Enligt gällande kollektivavtal skall de fackliga organisationerna innan myndighet avgör ärende om vem som skall få viss anställning eller om förord eller förslag till anställning informeras av myndigheten om det tilltänkta beslutet. Arbetstagarorganisationen har efter informationen fem arbetsdagar på sig att påkalla förhandling innan frågan avgörs.

I ärenden om anställning av domare fullgörs informationsskyldigheten enligt avtalet genom att de två stora arbetstagarorganisationerna är representerade i TFN.

När det gäller chefsbefattningar finns det en primär förhandlingskyldighet. Denna skyldighet tillgodoses i dag genom att anställningarna blir föremål för ett särskilt förfarande i Regeringskansliet där berörda arbetstagarorganisationer på visst sätt ges möjlighet till medbestämmande.

Jag anser att den nuvarande fackliga representationen i själva nämnden kan vara motiverad när nästan alla domare som rekryteras har i huvudsak samma yrkeserfarenheter, nämligen tjänstgöring inom domstolsväsendet eventuellt kompletterad med erfarenheter från arbete i Regeringskansliet, riksdagen och hos andra statliga arbetsgivare. De fackliga organisationerna med sina erfarenheter tillför värdefulla synpunkter i ärendena. Med mitt förslag till rekrytering ter det dock inte lika självklart som i dag att informationsskyldigheten skall fullgöras genom att arbetstagarorganisationerna är representerade i nämnden.

Det kan vidare ifrågasättas från principiella utgångspunkter huruvida inte domarnas självständiga ställning bör markeras genom att arbetstagarintressena inte blir representerade i själva beredningsorganet. I en nämnd med ett mindre antal ledamöter än dagens TFN och där flertalet bör representera domstolarna finns det knappast heller utrymme för representanter från båda de fackföreningar som har medlemmar inom domstolsväsendet om allmänrepresentanter och andra yrkesgrupper än domarna skall vara representerade i nämnden.

Det sagda talar enligt min uppfattning mot att fackföreningarna är representerade i nämnden.

Det inflytande som enligt gällande avtal har tillförsäkrats arbetstagarorganisationerna behöver då, såvitt avser domarutnämningar, tillgodoses på annat sätt än hittills. Det väsentliga för arbetstagarorganisationerna är att dessa får möjligheter att framföra sina synpunkter och får dem beaktade under beredningsprocessen. Jag anser att chefen för den domstol som skall rekrytera domare i ett tidigt skede bör involvera de lokala arbetstagarorganisationerna i rekryteringsarbetet. Genom en sådan lösning kommer alla lokalt berörda parter ha ett betydligt större inflytande och en större insyn i rekryteringsarbetet än i dag. Det förhållandet att arbetstagarorganisationerna inte är representerade i nämnden kommer följaktligen inte innebära ett minskat inflytande vid tillsättningen utan i stället klara förbättringar i den delen jämfört med i dag.

Jag förordar att Domarnämnden bör få i uppdrag att svara för den avtalsreglerade informationen till berörda arbetstagarorganisationer och att Domarnämnden svarar för eventuella förhandlingar med dessa organisationer.

När det gäller ärenden om anställning av chefsdomare bör förhandlingsskyldigheten fullgöras i enlighet med redan gällande ordning. Med hänsyn till att det för de fackliga organisationerna kan

finnas särskild anledning att bevaka sådana ärenden är det enligt min mening lämpligt att Domarnämnden innan den tar ställning i chefsärendena informerar de fackliga organisationerna och ger dessa tillfällen att framföra sina synpunkter.

Utöver domarna, allmänrepresentanterna och Domstolsverket bör i nämnden ingå företrädare för dem som är verksamma på det juridiska området och som i ett vidare perspektiv än domarnas kan sägas representera intresset av domarnas självständighet och förmåga att fullgöra sina uppgifter. Det är dock inte givet vilka yrkeskategorier som då bör komma i fråga. Det finns i huvudsak två större verksamhetsområden för jurister som i förstone aktualiseras, nämligen advokater och åklagare. Andra verksamhetsområden som kan tänkas bli representerade är de juridiska fakulteterna. Vidare har statliga verk, näringsliv och kommuner ofta verksamheter som mera frekvent berörs av domstolarnas arbete och som därför kan tänkas bli representerade i nämnden.

Jag har stannat för att det i nämnden utöver representanten från Domstolsverket bör finnas fyra ledamöter som är eller varit domare samt tre andra ledamöter som skall representera medborgarperspektivet respektive tillför nämnden kompetens från andra juridiska verksamhetsområden än domstolarna. För ledamöterna bör det finnas personliga ersättare. Fördelningen mellan de tre ledamöter som inte representerar domarna är dock inte helt självklar. Alternativet står mellan två allmänrepresentanter och en annan ledamot eller en allmänrepresentant och två andra. Väljs det sistnämnda alternativet är en tänkbar lösning är att bland dessa två ledamöter får ingå en åklagare och en advokat. Jag anser att det hade varit en naturlig utgångspunkt om nämndens verksamhet endast hade avsett de allmänna domstolarna. Men med en sådan lösning får emellertid nämnden dels slagsida mot den verksamhet som bedrivs i allmän domstol, dels skulle de statligt anställda representeras av åtminstone sex av de åtta ledamöterna. Båda dessa aspekter innebär enligt min uppfattning att det inte är lämpligt att utöver domarna i nämnden ingår en ledamot som är åklagare.

Resonemanget beträffande åklagare gör sig också gällande om det i stället t.ex. skulle ingå en kommunjurist eller en jurist inom skatteförvaltningen. Även någon av dessa skulle följaktligen representera en för liten del av domstolarnas verksamhetsområde och dessutom tillhöra gruppen offentliganställda.

När det gäller representanter från den akademiska världen så kan de inte anses företräda en viss del av domstolarnas verksamhets-

områden. Å andra sidan utgör de i förhållandet till antalet verksamma jurister en liten grupp. I en nämnd med åtta ledamöter finns det enligt min mening inte utrymme för ledamöter från den akademiska världen.

Advokater däremot är verksamma inom hela det juridiska fältet och i såväl allmänna domstolar som allmänna förvaltningsdomstolar. De är därutöver ombud för medborgarna i olika rättsliga ärenden både utom och inför rätta. På ett mer allmänt plan kan de också anses representera den rättssökande allmänheten. Det är min uppfattning att det bland landets advokater väl skulle gå att finna ledamöter till nämnden som skulle kunna vara ett bra komplement till domarna i nämnden. Den omständigheten att advokaterna är privatanställda eller egna företagare innebär också att det skulle finnas såväl privat verksamma som offentligt anställda jurister i nämnden. Den tidigare berörda frågan om medborgarnas insyn och inflytande i ärenden om domarutnämningar kan med advokater som ledamöter i nämnden tillgodoses också genom dessa. I Norge där rekryteringen sker på ett sätt som jag i detta betänkande föreslår är över 50 procent av dem som utnämns till domare advokater. Att advokater i ökad utsträckning söker sig till domaryrket framstår som önskvärt även i Sverige och det finns anledning att tro att med en öppen domarrekrutering utvecklingen kan komma att gå i denna riktning. Även detta talar för att företrädare för landets advokater bör vara starkt representerade i nämnden.

Vid en samlad bedömning anser jag att det i nämnden utöver domarna bör ingå två advokater, en allmänrepresentant samt Domstolsverkets generaldirektör. Eftersom uppdraget för den som ensam representerar allmänintresset kan bli betungande anser jag att denne bör ha två personliga ersättare.

Domstolsverkets chef bör ges en författningsreglerad rätt att ingå som ledamot i nämnden. Som jag ser det bör även frågan om ersättare för generaldirektören regleras i författning. Jag förordar att ersättare för generaldirektören bör vara dennes ställföreträdare i verket. Att generaldirektörens ställföreträdare skall vara ersättare motiveras av att han eller hon utses av regeringen.

Frågan uppkommer då hur övriga ledamöterna och deras ersättare skall väljas ut och vem som skall förordna dem samt hur lång tid de skall vara verksamma.

I enlighet med rekommendationen från Europarådet, som angivits ovan, bör medlemmarna i en nämnd av det slag jag föreslår så långt möjligt väljas av rättsväsendet. Jag anser att en lämplig ord-

ning är att regeringen alltjämt förordnar ledamöterna och deras ersättare men att detta görs på förslag av andra. Allmänrepresentanten och dennes ersättare bör dock utses i annan ordning. Regeringen bör vidare förordna en av domarledamöterna till ordförande och en av dem till vice ordförande.

Beträffande de två advokaterna i nämnden liksom ersättarna för dem är det enligt min uppfattning naturligt att Sveriges advokatsamfund nominerar dessa. Jag föreslår därför att det blir en uppgift för Sveriges advokatsamfund att nominera de advokater som behövs för nämndens verksamhet.

Hur nomineringen av domstolsledamöterna i nämnden skall ske är beroende av frågan om platserna skall vara reserverade för vissa befattningar eller vissa domstolsslåg som fallet är med dagens TFN.

Jag anser inte att en lösning som innebär att t.ex. ordförandena i de högsta domstolarna automatiskt skall vara ledamöter i nämnden är lämplig eller tillfredsställande om nämnden skall ha ett så begränsat antal ledamöter som jag förordar. Inte heller är det givet att någon eller några av presidenterna i överrätterna skall ingå i nämnden. Med så få platser i nämnden för domare bör det enligt min mening inte tillskapas låsningar till vissa domstolar. Det bör i stället vara de vid varje tidpunkt mest lämpliga personerna som får ingå i nämnden. Det bör också vara personer som kan sätta av den tid som kommer att krävas för arbetet i nämnden.

Vad som nu sagts gör sig gällande också i frågan om huruvida de olika domstolsslågen bör vara garanterade en ledamot i nämnden. I och för sig medger dock en nämnd med fyra domstolsrepresentanter plats för en ledamot från vardera hovrätterna och kammarrätterna samt tingsrätterna och länsrätterna. Man kan givetvis också tänka sig att de allmänna domstolarna respektive de allmänna förvaltningsdomstolarna, alternativt hovrätterna och kammarrätterna respektive tingsrätterna och länsrätterna får var sin plats medan de två övriga inte kopplas till ett visst domstolsslåg. Jag har tidigare påpekat att det i den nya nämnden inte kan uppställas några sådana krav på god personkänedom som motiverat sammansättningen av TFN. Vilka domstolar som skall representeras i nämnden är därför av underordnad betydelse. Det viktigaste för en ledamot i nämnden är inte erfarenheter från en viss typ av domstol utan vederbörandes förmåga att värdera de egenskaper som krävs för att bli en bra domare. Dessa egenskaper bör inte skifta mellan olika typer av domstolar. Jag förespråkar därför inte att en viss andel av ledamöterna i nämnden skall komma från respektive domstolsslåg.

Samma resonemang gör sig gällande i fråga om de olika instanserna skall garanteras en plats i nämnden. Det faller sig dock naturligt att såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna är representerade i nämnden, detta inte minst för att nämndens verksamhet skall vara väl förankrad i domstolsväsendet. Som jag tidigare förordat bör det för varje ledamot finnas en ersättare. I den mån en viss typ av domstol inte blir representerad bland ledamöterna i nämnden kan ersättningsystemet utnyttjas för att ge nämnden en allsidig sammansättning.

I sammanhanget vill jag understryka vikten av att nämnden så långt som möjligt får en jämn könsfördelning. Bortsett från de allmänna jämställdhetsaspekterna anser jag att en sådan fördelning är särskilt viktig mot bakgrund av att det endast är ett mycket begränsat antal kvinnor som är domstolschefer och att en angelägen uppgift för nämnden kommer att bli att ändra denna obalans.

Med den givna utgångspunkten är det inte självklart vilka som bör nominera domstolsledamöterna och deras ersättare. En möjlighet är att låta Sveriges Domareförbund vara den organisation som föreslår vilka domare som bör sitta i nämnden. Ett annat alternativ är att det bildas en nomineringsgrupp. I en sådan grupp bör då ingå en klar majoritet domare. Gruppen skulle lämpligen kunna bestå av ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Vidare skulle presidenterna för hovrätterna och kammarrätterna kunna nominera en representant vardera till gruppen. I gruppen skulle också kunna ingå flera domare från tingsrätterna och länsrätterna. Dessa ledamöter kan nomineras av lagmännen inom respektive hovrätts- och kammarrättsområde. Sveriges Domareförbund kan också vara representerat liksom de båda fackliga organisationerna, Jusek och ST-domstol. Några ytterligare representanter i nomineringsgruppen anser jag inte nödvändiga.

I valet mellan Domareförbundet och en särskild nomineringsgrupp anser jag att det sistnämnda alternativet har ett försteg framför allt på grund av att nomineringsgruppen kan ges en relativt bred och allsidig sammansättning. Det får ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om hur nomineringsgruppen skall utses och det bör finnas ett utrymme för regeringen att låta också andra intressen än de nämnda bli företrädda i nomineringsgruppen.

När det så gäller allmänrepresentanten och dennes ersättare bör de utses av ett organ som kan sägas företräda allmänheten och dess intressen. Jag anser inte att dessa personer bör utses av regeringen bl.a. därför att det – med rätt eller orätt – lätt skulle kunna upp-

fattas som om de företrädde regeringen i nämnden. Det är i övrigt svårt att finna något organ som skulle kunna nominera allmänrepresentanten och ersättarna. En tänkbar lösning är då att dessa personer utses av riksdagen. Det är emellertid en för riksdagen främmande uppgift att utse ledamöter i en myndighet som lyder under regeringen. En möjlighet är att uppgiften i stället anförtros justitieombudsmännen. De är valda av riksdagen och har att bevaka att rättskipning och förvaltning fungerar på ett rättssäkert och i övrigt tillfredsställande sätt. I sin tillsyn har de att ta till vara allmänhetens intressen eller medborgarperspektivet. Justitieombudsmännen är sålunda var och en inom sitt tillsynsområde en garanti för den enskildes rättssäkerhet (se prop. 1973:90 s. 430). I enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalat (bet. KU 1975/76:22) är ombudsmännen inte riksdagens kontrollant av regeringsmaktens utövande utan har att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organen. Justitieombudsmännen har vidare en speciell ställning och hur de utövar sina befogenheter kan endast styras lagstiftningsvägen av riksdagen. Jag har därför stannat för att allmänrepresentanten och dennes två ersättare bör utses av chefsjustitieombudsmannen i samråd med de tre övriga justitieombudsmännen. Uppgiften bör däremot inte lämnas till myndigheten Riksdagens ombudsmän. I sammanhanget kan det finnas skäl att erinra om att chefsjustitieombudsmannen tillsammans med ordföranden i Sveriges advokatsamfund utser ledamöter och suppleanter i Pressens opinionsnämnd. Dessa ledamöter och suppleanter skall representera allmänheten och skall vara aktade medborgare med bred samhällserfarenhet. Pressombudsmannen utses vidare av ett kollegium bestående av chefsjustitieombudsmannen, ordföranden för Sveriges advokatsamfund samt ordföranden i Pressens samarbetsnämnd. Uppgiften att utse någon som skall ta till vara allmänintresset kan därför inte anses helt ny för chefsjustitieombudsmannen.

Enligt min uppfattning kommer sannolikt arbetet i nämnden att bli relativt betungande för ledamöterna. Med hänsyn härtill är det enligt min uppfattning bra om ersättarna i relativt stor omfattning också deltar i arbetet. I vilken utsträckning ersättarna bör ta aktiv del i arbetet är en fråga som nämnden själv bör ta ställning till. Även om ersättarna utnyttjas i betydande utsträckning kan dock arbetsbelastningen bli ett problem för nämnden.

Problemet med arbetsbelastningen i nämnden kan lösas genom att nämnden får ett starkt kansli som arbetar relativt självständigt i

förhållande till nämndens ledamöter. En annan möjlighet är att någon av ledamöterna och kanske då främst nämndens ordförande i betydande grad själv är verksam i beredningsarbetet och därigenom blir en länk mellan nämndens ledamöter och nämndens kansli. En av orsakerna till att jag har valt att föreslå att åtta ledamöter bör ingå i nämnden är att jag vill öka ledamöternas medverkan i och inflytande på nämndens löpande arbete. Att nämnden samtliga ledamöter först i samband med sammanträden skall fatta sina beslut utan att kunna påverka beredningen är inte önskvärt. Jag anser att ledamöterna på ett tidigare stadium skall ha möjlighet att påverka det material som de senare har att ta ställning till. En sådan ordning är dock inte särskilt lätt att förena med ledamöternas ordinarie arbete. Det är därför av stor vikt att ledamöterna kan befrias från ordinarie sysslor i önskvärd omfattning och att det ges ekonomiska förutsättningar för att detta också skall kunna bli verklighet.

Jag anser att Domarnämndens ledamöter bör förordnas för fem år. Det är enligt min uppfattning viktigt att uppdraget cirkulerar. Ledamöterna och deras ersättare bör därför utses endast för en period. En sådan ordning innebär också att nämnden vitaliseras fortlöpande och risken för att det blir ett slutet sällskap som handhar dessa frågor minimeras. För att skapa kontinuitet bör samtliga förordnanden inte heller löpa ut vid samma tidpunkt. En tänkbar lösning är att domar- och advokatrepresentanterna liksom deras ersättare utses enligt ett rullande schema. Det skulle innebära att den första mandatperioden vid nämndens tillkomst begränsades till tre år för två av domarrepresentanterna och den ene advokaten jämte deras ersättare. Jag förordar en sådan lösning.

Som en markering av 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.

Enligt instruktionen för TFN bereder nämnden också anställningar som hyresråd. Hyresråd är inte ordinarie domare eftersom de numera inte anställs med fullmakt (se 3 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning). Jag anser att Domarnämnden bör kunna bereda även anställningar som hyresråd. Enligt min mening bör den särskilda lagen om Domarnämnden dock inte innehålla en uttrycklig regel härom. I stället bör regeringen i lagen ges möjlighet att uppdra åt Domarnämnden att bereda anställningar av hyresråd. Regeringen bör vidare ha möjlighet att föreskriva att Domarnäm-

den förutom anställningsärendena skall kunna överta de övriga uppgifter som TFN har i dag.

I det tidigare nämnda betänkandet Domarutnämningar och domstolsledning (SOU 2000:99) har föreslagits en ändring av 11 kap. 9 § regeringsformen av innebörd att regeringen skall utse ordinarie domare. De nuvarande bestämmelserna i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar om att domare som avses i dessa lagar utnämns av regeringen skall enligt förslagen i betänkandet ersättas av en hänvisning till den föreslagna regeln i regeringsformen.

Förslagen i betänkandet har ännu inte lett till lagstiftning. I avvaktan på att så sker anser jag mig oförhindrad att föreslå att det i den av mig föreslagna lagen om domarutnämningar förs in en bestämmelse om att ordinarie domare skall utnämnas av regeringen. Bestämmelsen bör omfatta alla ordinarie domare och således även dem som utnämns efter ett kallelseförfarande. De nyss berörda reglerna i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör ändras så att det i dem hänvisas till lagen om domarutnämningar. Bestämmelserna i miljöbalken och lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål om utnämning av miljöråd resp. tekniska ledamöter bör ändras på motsvarande sätt.

Domarnämnden bör som jag redan berört ha ett särskilt kansli med erforderliga resurser. Kansliet bör vara en del av myndigheten Domarnämnden. En annan sak är att Domstolsverket av praktiska skäl bör kunna vara värmyndighet för Domarnämnden.

Som jag framhållit i avsnittet om bedömningsgrunder är det från olika utgångspunkter angeläget att uppgifter om nämndens verksamhet och i synnerhet om nämndens praxis när det gäller värderingen av olika meriter kommer till allmän kännedom. En viktig uppgift för Domarnämnden blir därför att sprida sådan information. Det kan lämpligen ske genom att Domarnämnden varje år publicerar en verksamhetsberättelse/rapport. I rapporten bör Domarnämnden redovisa sin praxis vid bedömningen av de sökande. I denna årliga rapport bör dessutom olika slag av statistik, så som könsfördelning, ålder vid utnämningen, de utnämndas yrkesbakgrund m.m. redovisas.

5.2.6 Handläggningen inför en domaranställning

Mina förslag: Domstolscheferna bör ha en skyldighet att kontinuerligt verka för att lämpliga kandidater förmås söka domaranställningar.

När det gäller anställningar som lagmän bör det vara Domarnämndens uppgift att ta aktivare del för att få lämpliga kandidater att söka anställningarna.

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

I ett system där underlaget för rekrytering av domare inte utgörs av personer som har sin bakgrund i den nuvarande domarutbildningen kräver beredningen enligt min mening betydligt mer än bara ett skriftligt förfarande i nuvarande form. Hänsyn behöver också tas till att förberedelserna för en nyrekrytering måste påbörjas tidigare än i dag. Om som jag berört tidigare de nyutnämnda domarna kan behöva genomgå en viss teoretisk utbildning eventuellt i kombination med någon form av adjunktion medför det att rekryteringen måste planeras noga och när så är möjligt inledas i ett betydligt tidigare skede än vad fallet är för närvarande.

En omständighet som försvårar planeringen inför en rekrytering är att domarna liksom övriga arbetstagare kan välja när de önskar avgå med pension. Tidigare gällde att en domare hade rätt att kvarstå i anställningen under två år efter uppnådd pensionsålder vid 65. Senast sex månader innan han fyllde 65 år skulle han skriftligen till den domstol där han var anställd ge besked om han önskade utnyttja rätten att kvarstå i anställningen (3 § förordningen om möjlighet för ordinarie domare att kvarstå i anställning efter pensionsåldern [DVFS 1991:26]). Numera gäller även för domare den allmänna bestämmelsen i lagen (1982:80) om anställningsskydd som ger en arbetstagare rätt att kvarstå i anställningen till fyllda 67 år (32 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd). En domare kan i likhet med andra säga upp sig när han inte vill fortsätta att arbeta fram till 67 års ålder. Uppsägningstiden för en domare är sex månader (11 kap. 1 § Allmänna löne- och förmånsavtalet [ALFA]).

Jag anser att en frist om sex månader inte är tillräckligt lång tid om förberedelserna för en nyrekrytering skall kunna slutföras och vakansen efter en avgången domare fyllas. En förlängning av uppsägningstiden är dock inte ett realistiskt alternativ. Enligt min mening får i stället planeringsproblemen inför en nyrekrytering

lösas genom att domstolschefen eller någon annan vid domstolen med de domare som närmar sig 65-årsåldern tar upp frågan om när de har för avsikt att avgå. Jag anser alltså inte att det behövs några särskilda regler för att underlätta planeringen inför pensionsavgångarna.

En omständighet som i varje fall för närvarande försvårar planeringen inför en nyrekrytering är att medelstilledningen till domstolarna inte kan överblickas för längre tid än budgetåret. Huruvida medelstilledningen kommande budgetår medger att en vakans kan fyllas går alltså inte alltid att avgöra. Jag ser det därför som betydelsefullt att budgetarbetet bedrivs så att större stabilitet och förutsebarhet i systemet åstadkoms.

Som redan framgått anser jag att en öppen domarrekrutering måste bygga på ett ansökningsförfarande. Förfarandet behöver utformas så att rätt personer söker anställningarna som domare. Jag anser inte att dagens ordning ger tillräckliga garantier för att så alltid blir fallet. Vem som utnämns till domare är enligt min mening en så viktig fråga att olika åtgärder för att få kompetenta sökande behöver vidtas. En självklar utgångspunkt är då att lediga domaranställningar måste annonseras ut på ett adekvat sätt. Som förhållandena är i dag förväntas de som är intresserade av en domaranställning söka på Internet alternativt prenumerera på Domstolsverkets personalcirkulär eller eljest ha tillgång till det. Vid en öppen domarrekrutering kan denna ordning inte anses ge en tillfredsställande spridning av information om att en anställning som domare finns ledig. Informationen behöver alltså förbättras och en naturlig åtgärd är att domaranställningar annonseras ut i olika tidskrifter som har en läsekrets bland jurister. Även annonsering i rikstäckande tidningar samt i ortstidningar bör utnyttjas. Detta kan och bör naturligtvis kompletteras med information via bl.a. Internet där en fylligare redogörelse över lediga anställningar, kvalifikationer m.m. kan presenteras.

Det bör liksom hitintills vara en uppgift för Domstolsverket att svara för utannonseringen av domaranställningar. En god planering av utannonseringen och en tillfredsställande spridning av uppgifter om att en domaranställning är ledig är emellertid inte tillräcklig för att åstadkomma att kompetenta personer också verkligen söker anställningarna. Också andra åtgärder behöver vidtas och det kanske redan innan en nyrekrytering aktualiseras.

I Norge förutsätter man från det norska justis- och politidepartementet att chefen för den domstol till vilken en domare

skall rekryteras är aktiv för att förmå lämpliga jurister att söka anställningar som domare. Vid samtal med norska domstolschefer har de till mig framfört att processen med att bearbeta lämpliga advokater och andra jurister kan vara relativt tidsödande, men i många fall framgångsrik, för att få dem att söka domaranställningar. Vid kontakterna med lämpliga kandidater informerar den norske domstolschefen om att de anser att vederbörande jurist förefaller ha de önskvärda egenskaperna för att bli domare. Vidare ges besked om att domstolen inte kan garantera att en ansökan kommer att resultera i en domaranställning.

Enligt min mening är det angeläget att också domstolscheferna i Sverige aktivt engagerar sig i rekryteringen av domare. Erfarenheten i Norge talar starkt för att denna process om den skall tillämpas måste påbörjas med ett betydligt längre tidsperspektiv än den dag det står klart att domstolen behöver nyanställa en domare. Jag anser att det i det framtida system som jag förespråkar kommer att vara helt nödvändigt att domstolschefer och domare marknadsför domaryrket och intresserar lämpliga sökande för domaranställningar. Inte minst kommer den ökade konkurrensen om de bästa arbetskrafterna att framtinga ett mera aktivt engagemang från domstolarna. Om vi fortsätter med ett system där initiativet enbart ligger hos den enskilde så kommer domstolväsendet redan vid själva rekryteringstillfället att ha tappat konkurrenskraft. Uppgiften att på ett aktivt sätt försöka intressera lämpliga jurister för domaryrket kan knappast i det enskilda ärendet utföras av Domstolsverket. Det skulle lätt kunna uppfattas som om verket försökte styra vilka som skall anställas som domare.

Särskilt viktigt anser jag det vara att domstolarna utanför storstadsområdena engagerar sig i rekryteringsarbetet. Erfarenheterna från åtminstone de senaste årens ärenden om domarutnämningar visar att många personer drar sig för att söka anställning på en annan ort än den där de redan slagit rot. Orsakerna härtill kan vara flera. En omständighet som nog ofta spelar en avgörande roll är att båda parterna i ett äktenskap eller samboförhållande är yrkesverksamma och att det kan vara svårt för båda att få ett arbete på en ny ort. Vid en öppen domarrekrutering kommer det därför troligen att bli jurister som redan arbetar i en viss ort eller trakt som kan tänka sig att söka en domaranställning där. Det är också så att det är just domarna på andra orter än storstäderna som har den bredaste kännedomen om vilka på orten verksamma jurister som

kan vara intresserade av och lämpliga för en domaranställning vid deras domstol.

Vid mina sammanträffanden med de ordinarie domarna har det framförts att domare inte bör uttala sig om advokaters kvalifikationer därför att det kan strida mot kraven på objektivitet och opartiskhet. Jag har stor förståelse för detta synsätt men enligt min mening har det relevans främst i sådana situationer då en domare tillfrågas om han kan rekommendera en advokat för ett visst uppdrag t.ex. att vara ombud eller biträde i en tvist som lett eller kan leda till rättegång. Jag anser däremot inte att domarens objektivitet och opartiskhet kan eller bör ifrågasättas om han direkt till en advokat framför att advokaten har de lämpliga kvalifikationerna för att bli domare och till och med uppmanar advokaten att söka en domaranställning. Det innebär ju inte något ställningstagande till advokatens agerande inför domstolen. Än mindre kan jag finna att kravet på objektivitet och opartiskhet skulle behöva hindra en domare från att anmoda t.ex. en åklagare, en jurist vid en skatteförvaltning eller någon annan att söka domaranställning.

Jag förespråkar därför att alla domstolar kontinuerligt verkar för att lämpliga kandidater förmås att 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.

Vad jag nu sagt har främst bäring på rekryteringen av ordinarie domare i tingsrätterna och länsrätterna. Även hovrätterna och kammarrätterna bör emellertid stå öppna för en rekrytering av jurister med olika yrkes- och livserfarenheter. Också de sistnämnda domstolarna behöver alltså engagera sig i rekryteringen av domare. Jag förutser dock att hovrätterna och kammarrätterna till en viss del kommer att rekrytera domare från tingsrätterna och länsrätterna på samma sätt som sker i dag. En sådan växling mellan instanserna kan vara berikande både för den enskilde domaren och för de berörda

domstolarna och några särskilda rekryteringsinsatser utöver det sedvanliga ansökningsförfarandet är då kanske inte påkallade.

Vad så gäller rekrytering av lagmän i tingsrätterna och länsrätterna kan av lätt insedda skäl dessa domstolar inte ta någon aktiv del i rekryteringen. De insatser som kan behöva göras för att rekrytera lämpliga personer som lagmän torde i stället behöva ankomma på Domarnämnden som ju har att bereda också dessa anställningar. 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 enligt min mening också kunna vara aktiv i sökandet efter lämpliga kandidater till olika domaranställningar på ett mera allmänt plan. Man kan tänka sig en ordning där nämnden på lämpligt sätt sprider kännedom om att de som kan tänka sig att bli domare har möjlighet att hos Domarnämnden anmäla sitt intresse av en anställning. Med utgångspunkt i de inkomna intresseanmälningarna skulle lämpliga kandidater sedan kunna anmodas att söka lediga anställningar, givetvis med förbehållet att några garantier för en anställning inte kan lämnas. Det kan också antas att det mot bakgrund av tidigare anställningsärenden hos nämndens kansli kommer att finnas en god bild över lämpliga kandidater. Även dessa kunskaper bör kunna användas för att förmå skickliga jurister att söka domaranställning. Det är vidare tänkbart att nämnden genom kontakter med Advokatsamfundet och andra organisationer kan få kännedom om lämpliga kandidater till en domaranställning. Jag anser att dessa uppgifter i första hand bör utföras av Domarnämndens kansli. På så sätt kommer nämndens ledamöter att stå fria vid den slutliga bedömningen av kandidaternas lämplighet. Det bör dock enligt min mening inte vara något hinder för ledamöterna att vid lämpliga tillfällen propagera för domaryrket och också uppmåna tänkbara jurister att söka.

Som jag redan sagt är det inte en uppgift för Domstolsverket att engagera sig i jakten på lämpliga kandidater till en enstaka domarutnämning. När det däremot är fråga om mer generell information om och marknadsföring av domstolarna och domaryrket bör Domstolsverket kunna göra en värdefull insats. Detta kan röra sig insatser vid t.ex. olika arbetsmarknadsdagar vid universiteten. Det kan också vara lämpligt att verket tar initiativ till marknadsföring av domaryrket vid olika möten där ett stort antal jurister är när-

varande, t.ex. vid evenemang av typen Svensk Juriststämman. Man kan också tänka sig att Domstolsverket skulle kunna spela en viktig roll i rekryteringsarbetet genom att på lämpligt sätt försöka underlätta för jurister som kan tänka sig att söka en domaranställning på en annan ort att flytta dit. I näringslivet är det, såvitt jag känner till, inte ovanligt att en arbetsgivare som önskar anställa en person aktivt försöker på olika sätt medverka till att den personens make eller sambo också får ett arbete på orten. Enligt min mening bör Domstolsverket i samarbete med den aktuella domstolen överväga om man kan ta på sig en sådan uppgift i varje fall när det är fråga om domaranställningar på orter där utbudet av olika arbetstillfällen är ringa och intresset för en domaranställning är beroende av att också vederbörandes make eller sambo får ett arbete. En annan åtgärd som bör övervägas för att underlätta för den som är intresserad av en domaranställning på en annan ort än bostadsorten kan vara att införa mera generösa regler om flyttningersättning. I dagsläget utgår inte någon sådan ersättning när man söker och erhåller en annan anställning i andra fall än då vissa statliga anställda får en högre anställning.

5.2.7 Beredningen av ansökningarna

Mina överväganden och förslag: 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.

Domstolschefen bör delta vid 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 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.

Det bör ankomma på Domarnämnden att själv bestämma hur arbetet skall organiseras och genomföras. Jag vill ändå framföra vissa synpunkter.

I avsnittet om bedömningsgrunder har jag understrukt vikten av att domarutnämningar sker på objektiva och sakliga grunder. Det ställer krav på att beslutsunderlaget är så fullständigt och tillförlitligt som möjligt och ger möjligheter till rättvisande jämförelser mellan de sökande vid skicklighetsbedömningen. Att beslutsunderlaget är tillfredsställande är också väsentligt om man skall nå målet att de skickligaste och lämpligaste juristerna skall anställas som domare. Kraven på beslutsunderlaget måste enligt min mening ställas särskilt högt när det är fråga om bl.a. bedömningen av de sökandes personliga egenskaper med hänsyn till den vikt som bör fästas vid dem i ett anställningsärende. Omdömen som lämnats om olika sökandes personliga egenskaper kan ofta skilja sig åt och skillnaderna kan bli utslagsgivande för vem som slutligen bör anställas. Det måste också beaktas att uppgifter som lämnas om olika personers personliga egenskaper kan vara färgade och beroende av uppgiftslämnarens subjektiva uppfattning av personen i fråga. Dessa förhållanden medför att bedömningen av personliga egenskaper är både grannlaga och svår. Beslutsunderlaget måste därför inte bara vara tillräckligt omfattande utan också inhämtat på ett sådant sätt att objektiviteten i bedömningarna inte kan sättas i fråga.

Som redovisats ovan grundar sig TFN:s bedömningar av dem som sökt domaranställningar på ett skriftligt referensmaterial. Endast beträffande chefsdomare sker en fördjupad beredning. Enligt min mening kommer det med en öppen domarrekytering att ställas högre krav på underlaget för Domarnämndens ställningstaganden. Även fortsättningsvis måste givetvis beredningen av ett anställningsärende grundas på ett skriftligt material i form av skriftliga referenser från arbetsgivare och andra. Vid övergång till en ordning där de sökande kommer att ha skiftande arbetslivserfarenheter bakom sig på både den offentliga och den privata sektorn och inte som i dag i huvudsak har haft anställningar vid

domstolsväsendet, Regeringskansliet, riksdagen eller hos vissa andra statliga arbetsgivare kan det inte förutsättas att enbart ett skriftligt material ger tillräckligt underlag för en riktig bedömning av de sökandes kvalifikationer. De skriftliga uppgifter som lämnats om en sökande kan därför ofta behöva kompletteras genom inhämtande av muntliga upplysningar från uppgiftslämnarna. Erfarenhetsmässigt kan denna typ av komplettering visa sig värdefull i ett anställningsärende och ge en mera nyanserad och rättvisande bild än skriftliga uppgifter, oftast uppställda efter en viss mall.

En utmaning som Domarnämnden också kommer att ställas inför är att värdera tillförlitligheten av de lämnade referenserna. Den personkännedom som finns inom TFN torde vara av värde inte bara vid bedömningen av de sökandes kvalifikationer utan också när det gäller att avgöra huruvida de uppgifter som lämnats om en sökande är jämförbara med dem som lämnats om en annan sökande. En uppgiftslämnare kan mäta en persons kvalifikationer efter strängare eller mildare normer än andra. Med den sammansättning av Domarnämnden som jag förordat kommer personkännedomen inte att bli ett framträdande drag och inte heller möjlig att åstadkomma med den stora spännvidden mellan arbetslivserfarenheterna hos de sökande som kan bli följden vid en öppen domarrekrutering. Det kan därför komma att krävas särskilda insatser från Domarnämnden i syfte att möjliggöra rättvisande jämförelser mellan de uppgifter som inhämtats om de olika sökande.

Även i andra avseenden kan bedömningsunderlaget behöva breddas. Jag anser t.ex. att det är självklart att alla kvalificerade sökande intervjuas av det organ som bereder regeringens utnämning. Enligt min mening är generellt sett intervjuer ett utmärkt komplement till annat underlag som behövs vid anställningsförfaranden. I Norge har intervjuer av sökande till domaranställningar skett under många år och de referenser som muntligen eller skriftligen har givits beträffande de sökande kompletteras enligt norska erfarenheter på ett utmärkt sätt genom intervjuerna. Utöver personliga sammanträffanden med de sökande behöver anställningsförfarandet naturligtvis också innefatta referenstagning från tidigare arbetsgivare och andra som kan uttala sig om den sökande.

Enligt min uppfattning är det viktigt att intervjuerna genomförs på ett professionellt sätt om de skall tjäna sitt syfte. Det får ankomma på Domarnämnden att avgöra huruvida utomstående experter skall anlitas för intervjuerna eller om personalen vid nämndens kansli och eventuellt också någon eller några av nämndens

ledamöter bör utbildas i intervjuteknik. Vid nämndens intervjuer bör regelmässigt någon eller några av ledamöterna eller ersättarna delta.

Eftersom det är fråga om en anställning där den sökande som slutligen väljs ut blir oavsättlig är det särskilt viktigt att förfarandet utformas så att rätt person blir utvald. Även om det inte går att skapa hundra procentiga garantier mot en felrekrytering måste största möjliga säkerhet eftersträvas. Jag anser därför att intervjuer och referenstagning behöver kompletteras med anlags- eller personlighetstester av de sökande. En sådan test bör bygga på en kravprofil utformad i enlighet med de skicklighetskriterier som kommer att tillämpas av Domarnämnden. Det får vara en uppgift för nämnden att närmare ta ställning till användandet av olika test och deras utformning.

I sammanhanget vill jag erinra om att frågor om personlighetstest behandlats i betänkandet Personlig integritet i arbetslivet (SOU 2002:18). Betänkandet innehåller ett förslag till en lag om skydd för personlig integritet i arbetslivet. I detta förslag finns en bestämmelse om att en arbetsgivare inte får behandla personuppgifter om en arbetstagare eller en arbetsökande som har hämtats in genom ett personlighetstest annat än med samtycke. Vidare föreskrivs i förslaget att arbetsgivaren skall tillse att personlighetstester bara genomförs på ett betryggande sätt med testinstrument som är tillförlitliga och av personer med adekvat utbildning. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

Också andra åtgärder kan behöva vidtas för att bredda beslutsunderlaget och motverka felrekryteringar. I avsnittet om bedömningsgrunder har jag diskuterat vilka bedömningar som bör göras när det gäller de sökandes omdömesförmåga och allmänna uppträdande. Uppgifter i dessa hänseenden kan ofta vara svåra att få fram inte minst beträffande den privata sfären samtidigt som de kan vara av väsentlig betydelse för bedömningen av de sökande. Utöver vad som framgår av det skriftliga referensmaterialet sker enligt vad jag inhämtat inte några närmare efterforskningar rörande de sökandes vandel och omdömesförmåga av dagens TFN och är måhända inte heller påkallade. En öppen domarrekrutering kan emellertid ställa andra krav och medföra ett behov av närmare undersökningar i detta avseende. Det är angeläget att Domarnämnden så långt som möjligt kan vara ense om hur skicklighetsbedömningen i ett anställningsärende bör falla ut. Det går dock inte att undvika att nämndens ledamöter kan ha olika uppfattningar om

vilken av de sökande som bör förordas. Vid omröstning i en nämnd med åtta ledamöter kan det då inträffa att det inte finns någon röstövertikt för en av de sökande eller att rösterna fördelar sig jämnt mellan två av de sökande. Det behövs därför en särskild regel som möjliggör att nämnden trots oenigheten kan fatta beslut. Enligt 18 § förvaltningslagen (1986:223) gäller att ordföranden har utslagsröst vid lika röstetal och den är tillämplig på beslutsfattandet i nämnden. En bättre lösning är emellertid att det uppställs ett krav på att nämndens beslut skall biträdas av minst fem ledamöter. En sådan regel ger ett visst uttryck för principen om att nämndens ledamöter bör vara ense om besluten samtidigt som den innebär ett krav på att minst fem ledamöter skall vara närvarande vid beslutsfattandet. Jag förordar att en sådan regel införs.

En särskild fråga är vilket inflytande som chefen för den aktuella domstolen skall kunna ha under beredningen av ett anställningsärende. Regeringen har i skrivelsen Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106 s. 31) uttalat att det är önskvärt att domstolen, där domaren i framtiden skall verka, får ett större inflytande vid rekrytering av domare än i dag. Regeringen pekade på att förslagen i Domstolsverkets rapport TFN – en översyn av rutiner och arbetsformer (DV-rapport 1999:2) om att domstolschefer skulle erbjudas möjligheter att intervjua sökandena var ett bra exempel i den riktningen.

Redan i dag förekommer det också att chefen för den domstol till vilken en domare skall rekryteras intervjuar ett urval av de sökande. Jag anser att denna ordning bör permanentas men då på det sättet att domstolschefen får delta i Domarnämndens intervjuer. Enligt min uppfattning bör domstolschefen också få närvara vid nämndens sammanträden. Han får därigenom möjlighet att hävda sina åsikter om vilken av de sökande som från domstolens utgångspunkter är den lämpligaste. Han kan också ha anledning att ge sin syn på vilken ingångslön som den främste kandidaten till en anställning bör ges. Domstolschefen bör dock inte få delta då nämnden tar ställning till vem av de sökande som bör föras upp på förslag. Jag utgår från att domstolschefens ord i dessa sammanhang ändå kommer att väga tungt.

Nämnden bör vidare kunna adjungera särskild expertis. Vid anställningar som t.ex. fastighetsråd, miljöråd och andra domaranställningar som syftar till att tillföra domstolsväsendet speciella kunskaper och erfarenheter kan det sålunda vara motiverat att nämnden får anlita expertis för bedömning av de sökandes kvalifi-

kationer. Det bör ankomma på nämnden att bestämma de närmare formerna för sådana utomståendes närvaro.

Skälen för Domarnämndens beslut bör så långt möjligt återge de faktorer som varit avgörande vid valet mellan de olika kandidaterna. Mera utförliga motiveringar gör det möjligt för de sökande själva liksom för utomstående att granska nämndens arbete. En redovisning av de närmare skälen för nämndens förslag fyller också en viktig funktion för dem som är intresserade av en framtida domaranställning eftersom den kan ge dem vägledning om vilka faktorer som nämnden fäster särskilt avseende vid.

När TFN i dag fattar sina beslut sker det vanligen i den formen att minst tre av de sökande i viss turordning förs upp som förslag. Denna rangordning framstår i och för sig som ändamålsenlig eftersom den innebär att ärendet inte behöver återremitteras till nämnden i de fall en föreslagen sökande återkallat sin ansökan eller av annan anledning inte längre kvarstår som sökande. Eftersom TFN sammanträder med relativt långa intervaller skulle nämligen en återremiss medföra en väsentlig försening av utnämningsärendet. Rangordningssystemet är emellertid inte invändningsfritt. Det kan sålunda skapa låsningar vid framtida beslut där beredningsorganet på nytt har att bedöma dem som tidigare sökt en domaranställning. En sökande som inte förts upp i första förslagsrummet eller över huvud taget inte tagits upp kan vidare lätt uppfatta situationen så att han i framtiden har små utsikter att komma i fråga för en annan domaranställning. För att negativa effekter av detta slag skall kunna motverkas anser jag att den praxis som hitintills gällt inte bör tillämpas av Domarnämnden. Nämnden bör alltså endast ange den av de sökande som i första hand bör komma ifråga för en viss domaranställning. Rör ett ärende flera anställningar bör inte flera av de sökande föras fram än som motsvarar anställningarna. Enligt min mening torde i de allra flesta fallen regeringen inte ha behov av mera än ett förslag till vem som skall utnämnas. Regeringen har dessutom själv tillgång till allt det material som nämnden har haft som underlag för sitt beslut. Med det beredningsorgan för domaranställningar som jag förordat bör de problem som kan uppkomma när en föreslagen sökande inte längre kvarstår kunna bemästras utan någon mera väsentlig försening av utnämningsärendet. Nämnden bör sålunda kunna fatta ett nytt beslut med relativt kort varsel. Nämnden bör vidare kunna ha en viss beredskap för att ta ställning till vem av de kvarstående sökande som bör komma i fråga. För de fall där en sökande har ansökt om flera anställningar som är före-

mål för Domarnämndens prövning vid ett och samma tillfälle och är den främste sökande i mera än ett av ärendena bör nämnden avkräva denne sökande ett besked om vilken anställning han eller hon prioriterar.

En fråga som diskuterats då och då (se t.ex. Domaren i Sverige inför framtiden, SOU 1994:99 s. 224) är om regeringen bör vara bunden av beredningsorganets förslag. Jag anser inte att mitt förslag om en öppen domarekrytering påkallar något avsteg från gällande ordning, enligt vilken regeringen formellt sett kan frånga TFN:s bedömningar. Som jag tidigare redovisat är det sällan som det sker i dagsläget och det finns knappast någon anledning att tro att det skulle förekomma oftare om domaranställningarna öppnades för jurister med skiftande yrkeserfarenheter. Det är också så att en bundenhet till beredningsorganets förslag principiellt sett skulle strida mot regeringsformens krav på vad regeringen har att iakttä när den utövar sin utnämningssmakt (se 11 kap. 9 §). En grundlagsändring skulle därför bli nödvändig enkom beträffande utnämning av domare.

När nämndens ställningstagande inte innefattar ett beslut i anställningsärendet eller ens är bindande för regeringens ställningstagande kan det enligt min mening ifrågasättas om möjligheten att överklaga nämndens förslag bör finnas kvar. Det är fullt möjligt för en sökande att komplettera ärendet hos regeringen genom att ge in handlingar oberoende av om det finns en bestämmelse om rätt att överklaga. Härtill kommer, som jag nyss sagt, att det knappast torde bli vanligare i framtiden att regeringen avviker från nämndens bedömningar. Sett från dessa utgångspunkter kan överklagandemöjligheten te sig onödig. En annan omständighet som kan tala för att möjligheten att överklaga bör slopas är att den innebär en viss fördröjning av ärendets handläggning i Regeringskansliet. Jag förordar med hänsyn till dessa omständigheter att det inte skall finnas någon möjlighet att överklaga Domarnämndens beslut.

5.3 Offentlighet och sekretess vid domaranställningar

5.3.1 Gällande regler m.m.

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) finns den grundläggande regeln om rätten att ta del av allmänna handlingar. Av 2 § följer att denna rätt bara får begränsas när det är påkallat med hänsyn till

vissa särskilt angivna intressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall noga anges i bestämmelser i en särskild lag eller, om det är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. När en sådan bestämmelse innehåller ett bemyndigande för regeringen får regeringen förordningsvägen meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Begreppet handling definieras i 2 kap. 3 § TF. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan avläsas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § skall anses som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. I 6 § förskrivs att en handling anses som inkommen när den har anlant till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Av 7 § följer att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats, En handling som inte expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hör har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställt. I 7 § andra stycket finns bestämmelser om när vissa särskilda typer av handlingar skall anses upprättade. När det gäller diarium, journaler samt register och liknande förteckningar som förs fortlöpande anses de upprättade när handlingen har färdigställts för införande.

2 kap. 9 § innehåller vissa undantag från principen att upprättade handlingar är allmänna. Där stadgas bl.a. att minnesanteckningar som tillkommit hos en myndighet och som inte expedierats inte är allmänna såvida de inte omhändertagits för arkivering. Med minnesanteckning avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som tillkommit endast för föredragning eller beredning av ett ärende. Minnesanteckningar som tillför ett ärende en sakuppgift är dock alltid allmänna.

Frågan om när en handling skall anses förvarad hos en myndighet och inkommen dit eller upprättad där har bedömts av Regeringsrätten i ett antal rättsfall. Av särskilt intresse när det gäller anställningsärenden är två avgöranden från 1989 (RÅ 1989 ref. 29) resp. 1996 (RÅ 1996 ref. 25). Båda fallen gällde anställningar av kommunala chefer där kommunen anlitat fristående konsultföretag i rekryteringsprocessen. I båda fallen hade de sökande haft att ge in sina ansökningar eller intresseanmälningar till konsultföretaget som förvarat handlingarna fram till dess företaget redovisat sitt

uppdrag till kommunen. Regeringsrätten fann att konsultföretaget mottagit handlingarna i kommunens ställe och att handlingarna varit tillgängliga för kommunen från det att de inkommit till konsultföretaget. Eftersom företaget således mottagit och förvarat handlingarna för kommunens räkning ansågs de vara allmänna handlingar.

Frågan om offentlighetsprincipens tillämplighet vid konsultmedverkan i anställningsärenden har också belysts av JO (se JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 415). Av JO:s uttalanden synes man kunna dra den slutsatsen att handlingsoffentligheten inte skulle gälla när ett konsultföretag anlitas för förberedande rekryteringsbefrämjande åtgärder i form av bl.a. intresseanmälningar när sådana åtgärder senare följs av ett reguljärt ansökningsförfarande, allt under förutsättning att det upprätthålls en klar skiljelinje mellan de båda förfarandena.

Den särskilda lag som pekas ut i 2 kap. 2 § TF är sekretesslagen (1980:100). Genom sekretesslagen skyddas uppgifter av närmare angivna slag. Skyddet innebär att allmänna handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter bara får lämnas ut under de i lagen angivna förutsättningarna. Om sekretess gäller för en uppgift omfattas den också av en lagstadgad tystnadsplikt. Som huvudregel gäller dock att tystnadsplikten viker för den meddelarfrihet som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Styrkan av den sekretess som garanteras genom lagen varierar mellan olika typer av uppgifter. Denna åtskillnad mellan styrkan av sekretess åstadkoms bl.a. genom de s.k. skaderekvisiten. Tanken bakom denna reglering är att ett röjande av olika uppgifter genom utlämnande av allmänna handlingar eller genom muntlig eller skriftlig information bara skall förbjudas när röjandet kan orsaka skada. I sekretesslagen förekommer två typer av skaderekvisit nämligen dels ett rakt, dels ett omvänt. Det raka skaderekvisitet innefattar en presumtion för offentlighet och innebär att sekretess gäller om det kan antas att ett röjande leder till viss skada. Det omvända skaderekvisitet är däremot en presumtion för sekretess och innebär att en uppgift bara får röjas när det kan antas att någon skada inte uppkommer.

Regler om sekretess för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden finns i 7–9 kap sekretesslagen. 7 kap. innehåller bestämmelser om enskildas personliga förhållanden, 8 kap. reglerar sekretessen för enskildas ekonomiska förhållanden och 9 kap.

sekretess av hänsyn till förhållanden av både personlig och ekonomisk natur.

Av sekretessreglerna i 7–9 kap. är det endast 7 kap. 11 § som tar sikte på en myndighets personaladministrativa verksamhet, dit bl.a. rekryteringsförfaranden räknas. 11 § första och andra styckena förskriver sekretess i den personalsociala verksamheten. Därmed avses personalvårdande verksamhet i mera avgränsad betydelse t.ex. i form av psykologiska och kurativa insatser för att främja hälsa och trivsel m.m. på arbetsplatsen. Sekretessen gäller bl.a. uppgifter som hänför sig till psykologiska undersökningar eller behandlingar i den personalsociala verksamheten. Psykologiska undersökningar liksom anlagstest som utförs i anställningsärenden omfattas inte av bestämmelserna i 11 § första och andra styckena.

Beträffande myndigheternas personaladministrativa verksamhet i allmänhet gäller enligt 11 § tredje stycket sekretess för uppgift om enskildas personliga förhållanden som hänför sig till ärenden om omplacering eller pensionering. Skaderekvisitet är rakt, dvs. sekretess gäller bara om den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Från denna sekretess undantas dock ärenden om anställning eller disciplinansvar.

I 11 § fjärde stycket finns ytterligare sekretessbestämmelser som möjliggör att vissa uppgifter av personlig art kan hemlighållas när det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående kan komma att bli utsatt för våld och hot, trakasserier m.m. om uppgifterna röjs. Hos myndigheter där personalen särskilt kan vara utsatt för sådana risker gäller vidare sekretess i den personaladministrativa verksamheten för uppgifter om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. Det ankommer på regeringen att föreskriva vilka myndigheter som skall omfattas av denna särskilda sekretess.

I 11 § femte stycket föreskrivs sekretess för uppgifter i tjänstgöringsomdömen som upprättas inom utrikesförvaltningen. Den bestämmelsen saknar skaderekvisit och har sin bakgrund i utrikesförvaltningens speciella system för kompetensbedömning av tjänstemännen. Systemet innebär att tjänstgöringsomdömen avges beträffande olika egenskaper och kunskaper. Sekretessen har motiverats av att det kan förekomma uppgifter som är till skada för Sverige om de kommer till ett annat lands kännedom och som dessutom är integritetskänsliga (prop. 1993/94:165 s. 35 ff., bet. KU 1993/94:38).

Vid tillkomsten av sekretesslagen framhölls att offentlighet i princip borde gälla i anställningsärenden (prop. 1979/80:2 del A s. 201). Därvid diskuterades också (prop. 1979/80:2 del A. s. 203) frågan om sekretess för personlighetstest. Det uttalades då att sådana undersökningar i samband med anställning i civil tjänst bara förekom i ytterst begränsad omfattning. I de fall där psykologiska undersökning användes i sådana sammanhang var det dessutom i regel inte myndigheten som hade hand om testet. Det genomfördes i stället av utomstående organ. Det fanns därför inte något behov av att låta sekretessen på det personaladministrativa området omfatta psykologiska undersökningar.

I en promemoria (Ds 1993:55) togs upp frågan om sekretess i anställningsärenden med anledning av att det vid rekrytering av chefer visat sig svårt att få kvalificerade sökande om inte en viss förtrolighet kan upprätthållas. Övervägandena i promemorian utmynnade i att det eventuella behovet av sekretess i ett fåtal ärenden inte vägde över offentlighetsintresset. Regeringen gjorde samma bedömning (prop. 1993/94:165 s. 58 f.).

Frågan om sekretess i anställningsärenden för vissa integritetskänsliga uppgifter diskuterades under förarbetena till lagen (2002:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och barnomsorg. Enligt den lagen skall den som erbjuds en sådan anställning överlämna ett utdrag ur belastningsregistret till den som erbjuder anställningen. Utdraget har dock ett begränsat innehåll och skall endast avse vissa brott mot person. Uppgifter i belastningsregistret omfattas normalt av sekretess i andra sammanhang än anställningsärenden och frågan gällde om sekretessen skulle upprätthållas också vid anställning av personal inom förskolan m.m. I lagstiftningsärendet framhölls (se prop. 1999/2000:123 s. 30) att det varit en viktig princip att det skall råda offentlighet i anställningsärenden. Lagrådet påpekade (a. prop. s. 81) att frågan om undantag från denna princip bör prövas noga och ställde frågan om det var mera angeläget med sekretess i de aktuella anställningsärendena än i andra där registerutdrag förekommer. Lagrådet anmärkte vidare att sekretess inte kan gälla innehållet i registerutdrag som saknar belastningsuppgift. Sådana utdrag skall lämnas ut eftersom den enskilde eller någon närstående inte lider men om uppgift om avsaknad av belastningsuppgift röjs. Det betyder, fortsatte lagrådet, att om någon begär att få del av ett registerutdrag och nekas detta sökanden kan dra slutsatsen att det finns någon belastningsuppgift av det slag som utdraget är avsett

att innehålla. Den sökande blir då nästan lika illa ställd som om utdraget lämnas ut eller till om med sämre ställd eftersom det lätt kan uppkomma misstanke om han är dömd för ett sexualbrott mot ett barn, trots att belastningsuppgiften avser något annat brott.

Frågan om sekretess beträffande personlighetstest har nyligen behandlats av Integritetsutredningen som haft att överväga behovet av en förstärkning av den enskildes personliga integritet i arbetslivet. Utredningen slutförde sitt uppdrag 2002 genom avlämnandet av betänkandet Personlig integritet i arbetslivet (SOU 2002:18). I betänkandet föreslås en särskild lag om skydd för personlig integritet i arbetslivet, som skall omfatta både anställda och arbetsökande. I lagförslaget regleras bl.a. förutsättningarna för att en arbetsgivare skall få behandla – både manuellt och med stöd av datorteknik – personuppgifter om lagöverträdelse, hälsa och drog-användning samt uppgifter som inhämtas genom personlighetstest. Lagförslaget innehåller också en regel om tystnadsplikt för den som hos en arbetsgivare med privat verksamhet behandlar eller har behandlat bl.a. uppgifter av det nämnda slaget. I den delen framhåller utredningen att om personlighetstest utförs i enlighet med utredningens förslag torde det i större omfattning än för närvarande vara så att testet utförs av utomstående personal och att arbetsgivaren bara får en kortare muntlig eller skriftlig redovisning av testet. Trots det anser utredningen att det är viktigt att uppgifter som separat eller sammanställda som ett resultat inte sprids i vidare omfattning än vad som är nödvändigt, varför en regel om tystnadsplikt är motiverad. I fråga om offentliga arbetsgivare skall dock sekretesslagen tillämpas och någon särskild sekretessregel föreslås inte. Utredningen motiverar sitt ställningstagande i sistnämnda hänseende genom hänvisning till vad som anfördes i det ovan nämnda lagstiftningsärendet beträffande anställningar inom forskoleverksamheten m.m.

5.3.2 Mina överväganden

Mina förslag: 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 presumption för sekretess.

Jag har i avsnittet om rekryteringsförfarandet som min utgångspunkt angett att domarutnämningarna med undantag för de högsta domarbefattningarna även i framtiden måste grundas på ett ansökningsförfarande. Endast vid ett sådant förfarande kan behovet av öppenhet och insyn vid domarutnämningar tillgodoses. Offentligheten i anställningsärenden är emellertid inte utan nackdelar i rekryteringshänseende. Kommittén om domstolschefens roll och högre domarutnämningar påpekade (SOU 2000:99) s. 138 ff. att ett ansökningsförfarande kan tänkas motverka en bredare rekrytering eftersom det i vart fall för jurister i privat verksamhet kan vara känsligt att offentligt framträda som sökande till en domarbefattning. Ett antal väl lämpade jurister kunde på detta sätt aldrig komma i fråga för domarämbeten eftersom de av professionella skäl inte kommer att söka ett sådant utan att veta att de är garanterade utnämning. Frågan togs också i en av reservationerna och ett av de särskilda yttranden som fogats till kommitténs betänkande. Även jag har i samband med behandlingen av frågan om provanställningar för blivande domare pekat på de negativa konsekvenser som kan uppkomma när privat verksamma jurister och kanske särskilt advokater öppet visar intresse för att byta arbete. En annan nackdel med offentligheten som den nämnda kommittén framhöll var att de referenser som lämnas i ett anställningsärende tenderar att hållas i allmänna eller övervägande positiva ordalag.

Med hänsyn till de uttalanden som gjorts i olika lagstiftningssammanhang om vikten av offentlighet i anställningsärenden anser jag det uteslutet att införa särskilda sekretessregler som skulle möjliggöra att namnen på sökande till domaranställningar kan hemlighållas under kortare eller längre tid. Samtidigt är jag medveten om att ett öppet ansökningsförfarande kan avhålla privat verksamma jurister från att söka domaranställningar. I ett system där domarna rekryteras bland jurister som är verksamma på olika yrkesområden kan det emellertid bli ett naturligt inslag att bl.a. en advokatverksamhet under en längre tid kröns med en anställning som domare. Så synes vara fallet i Norge där ca hälften av advokaterna rekryteras från advokat kåren. Attityden till en övergång från privat verksamhet till ett arbete som domare kan dock behöva ändras här i Sverige. Som påpekats av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare är det möjligt att en sådan attitydförändring är på gång. Redan nu förekommer det att advokater söker anställningar i rådsklassen trots den offentlighet som råder. Enligt min mening är det angeläget att en attitydför-

ändring understöds på olika sätt. Om det nu är så att det finns ett mera utbredd intresse hos advokater att bli domare finns det enligt min mening anledning för Advokatsamfundet att medverka till en sådan förändring. Jag vill också peka på att just den omständigheten att en domstolschef uppmanar en advokat eller någon annan jurist att söka en domaranställning kan bli en viktig drivfjäder när denne tvekar på grund av offentligheten.

Även inom ramen för ett offentligt anställningsförfarande bör det enligt min mening finnas utrymme för Domarnämnden att respektera intresset av förtrolighet. Offentlighetsprincipen kräver sålunda inte att de sökandes namn publiceras på Internet och också i andra avseenden kan det finnas anledning för nämnden att överväga i vad mån hanteringen hos nämnden kan utformas så att en viss förtrolighet upprätthålls.

Vad särskilt gäller den tidigare berörda frågan om offentlighetens inverkan på innehållet i referenser anser jag att detta problem kan bemästras genom den breddning av beslutsunderlaget i anställningsärendena som jag tidigare förordat. Jag är inte beredd att genom sekretessregler inskränka offentligheten för referensmaterialet av enbart det skälet att det behöver bli mer rättvisande.

På en punkt anser jag dock att sekretess bör kunna övervägas, nämligen när det gäller de personlighets- eller anlagstester som bör komma till användning som ett urvalsinstrument vid domaranställningar. I olika lagstiftningssammanhang har, som nämnts, betydelsen av offentlighet i anställningsärenden understrukits och det har framhållits att undantag från denna princip måste prövas noga. Enligt min mening är förhållandena i samband med genomförande av personlighetstest sådana att undantag från offentlighetsprincipen är starkt befogat som ett integritetsskydd. Som framgår av Integritetsutredningens betänkande är sålunda användningen av personlighetstest integritetskänsligt och kan medföra allvarliga kränkningar av den personliga integriteten. Utredningen har funnit det motiverat att förorda en tystnadsplikt för den som i privat verksamhet behandlar personuppgifter av den art som framkommer vid testen och detta även om huvuddelen av uppgifterna inte förmedlas till arbetsgivaren utan uppgifterna endast presenteras separata eller som en sammanställning. Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till att just integritetskänsligheten varit ett av skälen till den särskilda sekretessen för tjänstgöringsomdömena inom utrikesförvaltningen.

Enligt min mening har den som skall genomgå personlighetstest inför en anställning ett berättigat intresse av att de uppgifter som lämnas eller framkommer inte får en vidare spridning utan behandlas som förtroliga. Testen måste givetvis bygga på att den som söker en anställning är villig att genomgå dem. Frivilligheten är dock närmast illusorisk. Det ligger nämligen i sakens natur att en vägran att genomgå ett test kan komma att uppfattas negativt och medföra att den sökande inte anses böra komma i fråga. Valfriheten ligger därför i praktiken endast i möjligheten för den sökande att finna sig i testproceduren eller att ge upp tanken på en anställning.

En viktig fråga vid bedömningen av behovet för sekretess beträffande uppgifter som lämnas eller framkommer vid personlighetstest är i vad mån uppgifterna kan komma att få en allmän spridning. Detta är en fråga som får bedömas med utgångspunkt i dels huruvida de som utför testen har tystnadsplikt dels huruvida offentlighetsprincipen i praktiken kan bli tillämplig på uppgifterna.

Enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen gäller den tystnadsplikt som följer med sekretess inte bara för en myndighets anställda utan också för dem som på bl.a. uppdragsbasis för det allmännas räkning deltar i eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid fått kännedom om en sekretessbelagd uppgift. Bestämmelsen är dock inte tillämplig på juridiska personer. Den särskilda tystnadsplikt som föreslagits av Integritetsutredningen tar enbart sikte på privat verksamhet och gäller inte på den offentliga sektorn där sekretesslagen skall tillämpas. Den föreslagna regleringen får anses innebära att den särskilda tystnadsplikten inte omfattar de fall då sekretesslagen är tillämplig. Av Integritetsutredningens uttalanden (a.a. s. 235) kan vidare dras slutsatsen att tystnadsplikten enbart tar sikte på de anställda hos en privat arbetsgivare som fått del av uppgifter från ett personlighetstest som utförts av utomstående. Uttalandena tyder alltså på att tystnadsplikten inte skulle gälla de anställda i ett konsultföretag som svarat för testet åt arbetsgivaren.

När en fristående konsult eller någon från ett konsultföretag anlitas för genomförande av personlighetstest åt en offentlig arbetsgivare torde det vara en sådan situation som avses i 1 kap. 6 § sekretesslagen. Den av Integritetsutredningen föreslagna tystnadsplikten skulle då inte kunna tillämpas. Eftersom sekretess för närvarande inte gäller för uppgifter som lämnats eller framkommit vid personlighetstest är den person som anlitas inte heller bunden av tystnadsplikten för sekretessbelagda uppgifter. Inte heller är denne bunden av någon annan tystnadsplikt som avser personlighetstest i

anställningsärenden. Sådan verksamhet faller inte under begreppet hälso- och sjukvård och de särskilda regler om tystnadsplikt för hälso- och sjukvårdspersonal som finns i sekretesslagen eller lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område är alltså inte tillämpliga.

Att sekretess för närvarande inte gäller för personlighetstest har, som nämnts tidigare, sin bakgrund i att vid tiden för sekretesslagens tillkomst denna typ av test normalt inte förekom inom offentliga myndigheters personaladministration och att när de förekom de vanligen utfördes av utomstående konsulter eller organisationer. Det skulle alltså inte bli fråga om att testen bedömdes som allmänna handlingar och något behov av sekretess för testen förelåg då inte. Integritetsutredningen som nyligen behandlat bl.a. frågor om användningen av personlighetstest har också haft som utgångspunkt att personlighetstest normalt kommer att ombesörjas av utomstående och att arbetsgivaren endast får en redovisning av testresultatet.

Jag har inte sett det som min uppgift att kartlägga i vilken utsträckning arbetsgivare på den offentliga sektorn själva genomför personlighetstest av bl.a. arbetssökande eller anlitar någon utomstående för uppgiften. Integritetsutredningens betänkande tyder dock på att det inte är ovanligt att testverksamheten omhänders av arbetsgivare. När det gäller de personlighets- eller anlagstest som bör ske i ärenden om domaranställningar anser jag att nämnden själv bör få avgöra hur testverksamheten skall organiseras, dvs. om den skall genomföras i egen regi eller av utomstående. Väljs det förstnämnda alternativet torde det inte råda något tvivel om att testet är en handling som upprättats och förvaras hos myndigheten och som blir allmän när anställningsärendet avslutas. Enligt min mening torde också ett test som på konsultbasis utförs av en anlita fysisk person falla under handlingsbegreppet. Uppdragsstagaren utför då sitt arbete som ett led i myndighetens arbete och kan därför jämföras med en anställd. Om däremot ett konsultföretag genomför testet och endast redovisar resultatet till nämnden kan det hävdas att testet inte är en allmän handling eftersom den upprättats och förvaras hos någon utomstående. En förutsättning härför är dock att Domarnämnden inte har rätt att få tillgång till testet. I annat fall kan en tillämpning av de principer som kommit till uttryck i de ovan redovisade avgöranden av Regeringsrätten rörande konsultmedverkan vid kommunala anställningar leda till att konsultföretaget anses ha upprättat testhandlingen och förvarat

den för Domarnämndens räkning och att testet därmed blir en allmän handling.

Sammanfattningsvis anser jag mig kunna konstatera att någon tystnadsplikt enligt nuvarande regler inte gäller för dem som på uppdrag av en myndighet genomför personlighetstest som ett led i myndighetens rekryteringsarbete och inte heller kommer att följa med den av Integritetsutredningen föreslagna regeln. Vidare torde rättsläget få uppfattas så att testen med säkerhet kan anses undantagna från offentlighetsprincipen bara i de fall de utförs av utomstående företag och myndigheten inte har tillgång till de uppgifter som lämnats eller framkommit vid testet.

I vilken utsträckning nämnden skall kunna ta del av genomförda personlighetstest är en fråga som nämnden själv bör ta ställning. När det gäller så betydelsefulla anställningsärenden som domarutnämningar kan det emellertid finnas starka skäl för att man inte bör avhända sig möjligheten att få del av testen. Att nämnden skall behöva göra det enbart av det skälet att testen inte skall komma att anses som allmänna handlingar förefaller inte vara en tillfredsställande ordning.

På grund av det anförda anser jag att det finns behov av en regel om sekretess för personlighetstest i samband med domarutnämningar. En sekretessregel bör dock inte enbart ta sikte på sådana ärenden utan få en mera generell utformning.

Jag har då att ta ställning till huruvida sekretessen skall bygga på ett rakt eller omvänt skaderekvisit. För ett rakt skaderekvisit talar att sekretessen inte bör vara mer långgående än vad som är nödvändigt. Mot detta står att det många gånger kan vara svårt att avgöra vilka uppgifter vid en testning som är så integritetskänsliga att ett röjande av dem skulle medföra skada. Det kan också förhålla sig så att det är ett röjande av den samlade personlighetsbilden som framkommer genom testet och inte de enstaka uppgifterna som kan vara till skada. I linje med det resonemang som förts av lagrådet i det ovannämnda lagstiftningsärendet rörande uppgifter ur belastningsregistret vid anställningar inom förskoleverksamheten kan det vidare hävdas ett rakt skaderekvisit kan leda till spekulationer om arten av de uppgifter som vid en sekretessprövning inte kan lämnas ut. Sådana spekulationer kan vara väl så skadliga som ett röjande. Min samlade bedömning är att det bör uppställas ett omvänt skaderekvisit, alltså en presumtion för sekretess. En sådan reglering överensstämmer också med vad som gäller vid psyko-

logiska undersökningar i en myndighets personalsociala verksamhet eller i den personalvårdande verksamheten inom totalförsvaret.

En sekretessregel bör utformas så att den omfattar både myndigheter som fattar beslut i anställningsärenden och myndigheter som i likhet med Domarnämnden bereder sådana ärenden. Om sekretessen knyts till anställningsärenden hos en myndighet uppnås detta syfte. Vidare kommer på grund av bestämmelsen i 1 kap. 6 § sekretesslagen tystnadsplikt att gälla för utomstående som på uppdragsbasis bistår en myndighet vid genomförandet av personlighetstest.

Jag finner inte anledning föreslå att sekretessen vid personlighetstest i anställningsärenden skall bryta meddelarfriheten.

6 Vilka är ordinarie domare?

Mina förslag: 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 betänkan-

det. En bestämmelse som uttryckligen ger regeringen rätt att bevilja ledighet och förordna om vikarie för domare bör införas i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, miljöbalken och lagen om domstolar i fastighetsmål.

I mitt uppdrag ingår att jag skall överväga hur domstolarnas behov av domare för vikariats- och förstärkningsändamål skall tillgodoses. Utgångspunkten är att i första hand ordinarie domare skall anlitas för sådana ändamål. Denna fråga har nära samband med mitt förslag om att den nuvarande domarutbildningen/domarbanan skall avvecklas. Genomförs det förslaget kommer på sikt den domarresurs som fiskaler och assessorer utgör att försvinna. Det innebär med andra ord att vårt nuvarande system där vikariats- och förstärkningsbehov kan tillgodoses med hjälp av icke ordinarie domare efter en övergångstid kommer att upphöra. Jag har i dessa sammanhang funnit anledning att överväga den författningsmässiga regleringen av vilka som är ordinarie domare.

Av 11 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF) följer att justitieråd och regeringsråd skall vara ordinarie domare men att också den som varit justitieråd respektive regeringsråd får tjänstgöra som ledamot i Högsta domstolen och Regeringsrätten. I andra domstolar skall enligt 11 kap. 1 § tredje stycket finnas ordinarie domare. Undantag från denna regel får göras beträffande domstolar som inrättats för handläggning av en eller flera bestämda grupper av mål. Såvitt gäller de allmänna domstolarna och de allmänna för-

valtningsdomstolarna innebär 1 § tredje stycket endast ett krav på att åtminstone en domare i varje domstol skall vara ordinarie. Under förarbetena till den nämnda bestämmelsen i regeringsformen uttalades följande.¹

Med domstolarnas självständiga ställning rimmar bäst att domstolarnas dömande befattningshavare i största möjliga utsträckning utgörs av domare som åtnjuter ett sådant anställningsskydd som nu tillkommer ordinarie domare. För högsta domstolens och regeringsrättens del har jag i det föregående förordat en regel av innehåll att endast den får tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Av organisatoriska skäl är det inte möjligt att uppställa en motsvarande regel för övriga domstolars del. Med hänsyn till de skiftande förhållandena vid dessa andra domstolar är det inte möjligt att för dessa domstolars del uppställa en längre gående regel än att vid sådan domstol skall finnas ordinarie domare, vilket innebär att vid den organisatoriska enhet som ifrågavarande domstol utgör måste finnas minst en befattningshavare som har ställningen av ordinarie domare.

I detta sammanhang vill jag slutligen understryka att även om man nu grundlagsfäster principen att det räcker med en ordinarie domare per domstol såsom organisatorisk enhet, avsikten är att domstolarna i all den utsträckning som är organisatoriskt möjligt skall utrustas med ordinarie domare.

I 3 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning anges att ordinarie domare skall anställas med fullmakt samt att regeringen bestämmer vilka domaranställningar som skall vara ordinarie. Det är fullmaktsanställningen som ger domarna det särskilda anställningsskydd som föreskrivs i regeringsformen och som syftar till att garantera självständigheten i dömandet.

1 kap. 2 § rättegångsbalken (RB) föreskrivs att det i tingsrätter skall finnas lagmän och därutöver enligt regeringens bestämmande rådmän och chefsrådmän. De skall vara lagfarna men det ställs inga krav på att de skall vara ordinarie domare. Av förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion framgår att det härutöver finns tingsfiskaler och tingsnotarier med dömande uppgifter. I 2 kap. 3 § RB sägs att det i varje hovrätt skall finnas en president, en eller flera lagmän och hovrättsråd, som skall vara lagfarna. Av förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion framgår att det i hovrätterna också finns hovrättsassessorer, hovrättsfiskaler och andra anställda samt att assessorer och andra kan adjungeras som

¹ Prop. 1973:90 s. 381–382.

ledamöter i hovrätten. För länsrätter och kammarrätter finns motsvarande bestämmelser i 15 resp. 10 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar samt i länsrätts- och kammarrättsinstruktionerna.

Fastighetsråd och miljöråd utnämns eller förordnas/anställs av regeringen enligt 5 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål respektive 20 kap. 6 och 11 §§ miljöbalken. Bestämmelserna öppnar möjlighet för regeringen att avgöra huruvida de skall vara ordinarie domare och anställas med fullmakt eller inte.

I 4 kap. 4 § RB bemyndigas regeringen att meddela bestämmelser om ledighet och förordnande av vikarie för lagfarna domare.

Mot den angivna bakgrunden kan konstateras att det enligt gällande regler är regeringen som avgör huruvida de domare som på grund av rättegångsbalken, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, miljöbalken och lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål skall finnas i hovrätter, kammarrätter, tingsrätter och länsrätter skall vara ordinarie eller inte så länge som minimikravet på en ordinarie domare i varje domstol respekteras. Det är endast domarna i de högsta domstolarna som måste vara ordinarie. I praktiken anställs dock numera samtliga presidenter och lagmän i hovrätter och kammarrätter, hovrättsråd och kammarrättsråd samt lagmän och rådmän, inkl. chefsrådmän, fastighetsråd och miljöråd med fullmakt. Beträffande de icke ordinarie domarna har deras behörighet att vara domare reglerats förordningsvägen.

Med hänsyn till kravet på domarnas oavsättlighet kan det ifrågasättas om den nuvarande författningsmässiga regleringen är tillfredsställande. Härtill kommer att minimikravet i regeringsformen som redovisats ovan har sin bakgrund i de skiftande förhållanden beträffande de allmänna domstolarna som då rådde och som karaktäriserades av bl.a. det stora antalet mycket små domstolar i första instans. Den pågående reformeringen av domstolsväsendet kommer att innebära att problemet med små domstolar inte längre kvarstår. Jag kan inte se att regeringen numera har behov av en möjlighet att bestämma vilka domaranställningar i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol som skall vara ordinarie. Några komplikationer av en sådan reglering torde inte heller behöva uppkomma. Som nämnts anställs numera samtliga presidenter och lagmän i hovrätter och kammarrätter, hovrättsråd och kammarrättsråd samt lagmän, rådmän, fastighetsråd och miljöråd med fullmakt.

Jag anser att domarnas konstitutionella ställning bör förstärkas genom att det införs mera preciserade regler om att domarna i hovrätter, kammarrätter, tingsrätter och länsrätter skall vara ordinarie. Från principiella utgångspunkter skulle den mest tillfredsställande lösningen vara om det i regeringsformen kunde införas regler om att den dömande verksamheten i dessa domstolar skall utövas av ordinarie domare. I systematiskt hänseende är det emellertid inte helt lätt att infoga en sådan regel i regeringsformen, som ju föreskriver att andra domstolar än Högsta domstolen och Regeringsrätten inrättas genom vanlig lag. Regeln skulle även behöva förses med åtskilliga undantag. I annat fall skulle den nämligen utgöra ett hinder för att notarier fullgjorde vissa domaruppgifter. Den skulle också leda till att hovrätterna och kammarrätterna inte skulle kunna erbjuda adjunktion åt andra än de som utnämnts till ordinarie domare. Jag har tidigare förordat att denna möjlighet bör finnas kvar. Vidare skulle en kategorisk regel i regeringsformen medföra att de icke ordinarie domarna efter ikraftträdandet inte längre skulle kunna utöva dömande verksamhet. Jag har därför stannat för att principen om att den dömande verksamheten skall utövas av ordinarie domare bör komma till uttryck i vanlig lag.

1993 års domarutredning föreslog närmast som en idéskiss att det i 1 kap. 2 § och 2 kap. 3 § RB och 10 och 15 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skulle införas bestämmelser om att lagmän och rådmän i tingsrätterna och länsrätterna samt presidenter, lagmän och råd i hovrätter och kammarrätter skall vara ordinarie domare och liksom hitintills lagfarna. Även 1995 års domstolskommitté föreslog att det i rättegångsbalken respektive lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar infördes en reglering av vilka domare som är ordinarie.²

Jag anser att en reglering av vilka som är ordinarie domare lika väl kan tas in i den särskilda lag om domarutnämningar som jag förordar. Det blir då en samlad reglering av hur domarna i hovrätter, kammarrätter, tingsrätter och länsrätter skall anställas.

Den särskilda bestämmelsen i 4 kap. 4 § RB om ledighet och vikariat bör finnas kvar. Regeringen bör exempelvis kunna ge föreskrifter om vem som har att besluta om anlitande av pensionerade domare i vikariatssituationer. En bestämmelse av motsvarande slag bör också införas i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, miljöbalken och lagen om domstolar i fastighetsmål.

² Domaren och beredningsorganisationen (SOU 1998:88) s. 19–23 och 169 ff.

När det gäller bestämmelsen i fullmaktslagen som ger regeringen rätt att bestämma vilka domaranställningar som skall vara ordinarie så bör denna finnas kvar. Den ger regeringen de legala förutsättningarna för att, i enlighet med 11 kap. 5 § regeringsformen, bestämma huruvida domare i olika specialdomstolar som Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten skall anställas med fullmakt.

De förändringar som jag föreslår och som innebär att det slås fast att domaranställningar i allmänna domstolar och i allmänna förvaltningsdomstolar är ordinarie innebär inte att regeringen betas den möjlighet som ytterst följer av utnämningmakten, nämligen att förfoga över hur många domaranställningar som skall finnas. Uttrycket ordinarie domare i regeringsformen och fullmaktslagen syftar på anställningsformen och har sin bakgrund i äldre tiders reglering av vilka olika typer av tjänster som skulle finnas i domstolar och statliga myndigheter (se bl.a. prop. 1964:140 s. 85 ff.). Bestämmelserna skall alltså läsas som så att det vid domstolarna skall finnas anställningar som tillsätts med fullmakt och att det är regeringen som avgör huruvida övriga domaranställningar skall tillsättas med fullmakt eller ej. De har däremot ingen bäring på antalet anställningar vid varje domstol, bortsett från kravet på att minst en av domarna skall vara ordinarie.

I rättegångsbalken och i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar finns bestämmelser om hur rätten skall vara sammansatt i olika mål. I lagarna används begreppet lagfaren domare. Av bestämmelserna i 4 kap. 1 § RB följer att det för att vara lagfaren krävs svenskt medborgarskap och för domarämbetet föreskrivna kunskapsprov. Om kunskapsprov och villkor i övrigt för utövande av domarämbete förordnar regeringen enligt samma lagbestämmelse. I en kungörelse³ har regeringen föreskrivet att med kunskapsprov gäller juris kandidatexamen eller juristexamen. Bestämmelserna om sammansättning av rätten ger utrymme för att döma helt utan ordinarie domare.

I domstolsinstruktionerna ges ytterligare föreskrifter som innebär att det i olika sammanhang krävs ett visst antal ordinarie domare för att rätten skall vara domför. Jag har inte sett det som min uppgift att analysera och lämna förslag på hur dessa sammansättningsregler bör vara utformade. Jag har dock den uppfattningen att en översyn och en klaggörande reglering i lag för tydlighetens

³ Kungörelse (1964:29) angående kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.

skull bör åstadkommas. Utgångspunkten bör vara att rätten huvudsakligen skall bestå av ordinarie domare.

7 Domaren och beredningsorganisationen

7.1 Inledning

Domstolarnas personal kan huvudsakligen delas in i två grupper nämligen domare och personal som utför beredningsuppgifter.

Den dömande personalen kan indelas i ordinarie domare och icke ordinarie domare.

Sammansättningen av den personal som utför beredningsuppgifter varierar mellan olika domstolar men relativt förenklat uttryckt finns det handläggare som svarar för merparten av den juridiska beredningen och handläggare som i högre utsträckning sysslar med expedieringsuppgifter.

Beredningen av målen är en viktig del av domstolarnas arbetsuppgifter. En ledande tanke under det senaste dryga decenniet är att domaren skall utföra de arbetsuppgifter som just kräver domarens särskilda kompetens. Denna s.k. renodling av domarens uppgifter har inneburit att statsmakterna genom olika författningsändringar gjort det möjligt att överföra uppgifter som tidigare utfördes av domare till annan personal vid domstolarna. Strävandena har också inriktat sig mot att avlasta domstolarna uppgifter som inte är av dömande art och föra över dessa till andra statliga organ. Under senare år har också olika domstolar genom förändrade arbetsformer och genom förändrad personalstruktur nått långt i renodlingsarbetet.

I avsnitten nedan redovisas beredningsorganisationens struktur vid de olika domstolarna. Slutligen redovisas olika projekt och permanenta förändringar som under de senaste åren har genomförts eller pågår vid domstolarna.

7.2 Dagens beredningsorganisation

7.2.1 Tingsrätt

De personer som är sysselsatta med beredande uppgifter i tingsrätterna är i huvudsak domstolssekreterare och tingsnotarier. Därutöver finns det vid ett mindre antal tingsrätter fast anställda jurister för beredningsändamål. Vid några tingsrätter fullgör även tingsfiskaler vissa beredande uppgifter av mera kvalificerat slag.

Den inre organisationen är vanligtvis uppbyggd i mindre enheter, rotlar, som består av en domare, en domstolssekreterare och en tingsnotarie. Inom roteln sker en fördelning av beredningsuppgifterna. Tidigare fanns det bestämmelser i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion som innebar att varje lagman, chefsrådmann, rådmann och fiskal skulle ha en rotel. Sedan ett år tillbaka är det tingsrätten själv som i arbetsordningen bestämmer fördelningen av mål och ärenden.¹

Det nuvarande regelverket för beredningen av mål och ärenden utgår från bestämmelserna i rättegångsbalken (1 kap. 3 e § RB). I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela närmare bestämmelser om vilka uppgifter under beredningen som kan anförtros andra tjänstemän än domare vid tingsrätten. Regeringen har med stöd av bestämmelsen utfärdat regler i 16–18 §§ förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Reglerna är i huvudsak uppbyggda så att vissa uppgifter kan delegeras att utföras av domstolssekreterare, notarier och beredningsjurister. Bestämmelserna utgår från att vissa uppgifter i beredningen är förbehållna domare medan övriga kan utföras av andra medarbetare.

Under senare år har bl.a. kraven på en renodling av domarrollen stimulerat flera tingsrätter att se över sin beredningsorganisation. För att möjliggöra en mer flexibel organisation införde regeringen en försöksförordning² som bl.a. gav vidgade möjligheter att överföra uppgifter som hittills hade utförts av domare. Vid flera tingsrätter organiserades arbetet i större enheter, s.k. storrotlar, som i allmänhet bestod eller består av mer än en domare. I dessa storrotlar ingår flera notarier och domstolssekreterare. Verksamheten vid dessa tingsrätter har utvärderats³ vid flera tillfällen och den

¹ 9 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

² Förordning (1997:139) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna. Bestämmelserna är numera inarbetade i tingsrättsinstruktionen.

³ En första utvärdering av försöken finns redovisad i 1995 års domstolskommittés betänkande Domaren och beredningsorganisationen (SOU 1998:88) bilaga 8.

samlade bilden av dessa förändringar är positiv. Såväl domstolssekreterare som notarier har vid utvärderingarna ansett att de fått mer stimulerande och ansvarsfulla uppgifter. Även domarrollen har genom försöken kunnat renodlas mot de dömande uppgifterna.

I den senaste utvärderingen⁴ från mars 2000 som redovisats under titeln Förstärkt beredningsorganisation i tingsrätt har ett antal olika modeller för att organisera beredningen analyserats. Vid utvärderingen konstaterades att det var klart visat att en förstärkt beredningsorganisation och samverkan mellan rotlar kunde bidra till att verksamheten i tingsrätt blev mer ändamålsenlig än i dag. Samtliga försöksmodeller som hade prövats var framgångsrika när det gällde att renodla domarrollen. I utvärderingen konstateras att det inte går att ställa upp någon riksmodell för hur en beredningsorganisation skall se ut. Varje tingsrätt borde enligt sina förutsättningar utforma den modell som passar tingsrätten bäst. Det stod dock klart att någon form av förstärkt beredningsorganisation borde kunna genomföras vid alla tingsrätter. I utvärderingen slogs fast att en förutsättning för att renodla domarrollen var att domaren under beredningsarbetet kunde släppa kontrollen över målen på roteln. Domaren måste därför kunna lita på att medarbetarna utförde beredningsuppgifterna på ett korrekt sätt. Detta förutsatte enligt utvärderaren att beredningsuppgifterna utfördes på eget ansvar. Ett ökat ansvar för andra än domaren fick dock inte innebära att domaren avsvor sig ansvaret för styrning och uppföljning av målen. Domaren borde enligt utvärderaren också själv ha det övergripande ansvaret för beredningen i svårare mål och i övriga mål vara "bollplank" åt beredningsjuristen och/eller notarien.

När det gällde behovet av särskilda beredningsjurister ansåg utvärderaren att sådana anställningar kunde fylla en viktig funktion som förstärkning av beredningsfunktionen. Det krävdes dock att beredningsjuristen var en kvalificerad person med ledaregenskaper. I de fall det skulle vara svårt att locka till sig kvalificerade beredningsjurister var en tänkbar möjlighet att förstärka organisationen med fler notarier per domare. En annan möjlighet var att ge notarierna förordnanden som beredningsjurister efter fullgjord notariemeritering. Utvärderaren betonade att notarieutbildningen inte fick försämrats som en följd av att beredningsjurister anställdes vid domstolarna. En utgångspunkt borde vara att beredningsjuristen, om en sådan fanns, inte skulle utföra uppgifter som kunde

⁴ Domstolsverket beslutade om utvärderingen som utfördes av hovrättslagmannen Göran Ewerlöf.

utföras av notarier. När det gällde domstolssekreterarna ansåg utvärderaren att en stor del av målberedningen borde ske av dessa. En sådan ordning medförde krav på förändring av domstolssekreterarnas yrkesroll och på deras kompetens.

I utvärderingen beskrevs, utifrån genomförda organisationsförsök, vissa modeller för att organisera beredningsarbetet. En grundmodell som enligt utvärderaren borde kunna användas vid alla tingsrätter oberoende av storlek var den modell som vid försök hade prövats vid Malmö tingsrätt. I denna bestod roteln av en domare, två ettårsbehöriga notarier samt två domstolssekreterare. Modellen förutsatte att delegationsmöjligheterna utnyttjades fullt ut.

Som komplement till grundmodellen förordades i utvärderingen olika slag av storrotlar som bestod av mer än en domare. För att verksamheten i dessa storrotlar skulle kunna bedrivas effektivt förordades i utvärderingen att det tidigare rotelbegreppet skulle tas bort. Målen borde därför lottas direkt på storroteln. I storroteln borde beredningsorganisationen, i form av notarier eller beredningsfiskaler, ha hela ansvaret för beredningen fram till dess att den muntliga handläggningen tog vid. Notarierna och domstolssekreterarna förutsattes i modellen arbeta utan särskild bindning till viss domare i storroteln.

I utvärderingen pekades också på möjligheten att samverka mellan rotlarna utan att den ursprungliga rotelorganisationen förändrades. En variant av denna samverkan kunde enligt utvärderaren vara att domaren alltjämt hade sin rotel medan beredningsresurserna fanns i ett allkansli som betjänade alla domare.

7.2.2 Länsrätt

Länsrätternas organisation för beredning av mål består i huvudsak av domstolssekreterare, föredragande och länsrättsnotarier. Föredragande är i de flesta fall jurister och numera är flertalet notarie-meriterade. Notarier och föredragande utför den juridiska beredningen av målen. De sistnämnda ansvarar i allmänhet, med hänsyn till erfarenhet och kompetens, för det mer kvalificerade beredningsarbetet. Verksamheten är olika organiserad vid olika länsrätter. Vid de större länsrätterna är beredningen och de föredragande mer specialiserade än vid de mindre länsrätterna.

Vissa länsrätter har valt att prioritera antalet notarier på bekostnad av föredragande medan andra har prioriterat föredragande.

Tidigare skulle varje lagman, chefsrådman, rådman och länsrättsfiskal ha en rotel. Numera är det varje länsrätt som i arbetsordningen bestämmer hur målen skall fördelas.

I 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar föreskrivs att åtgärder som avser endast beredande av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av annan tjänsteman vid länsrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen. I 19 § förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktionen har regeringen bestämt vilka beredningsåtgärder som får vidtas av andra anställda än domare. Bestämmelserna är utformade så att lagmannen vid respektive länsrätt skall förordna de anställda som är lämpliga att utföra vissa i förordningen särskilt utpekade beredningsåtgärder. En försöksförordning, Förordning (2001:989) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid länsrätt, ger de länsrätter som ingår i försöket utökade möjligheter att delegera arbetsuppgifter från domare till annan personal.

Vid *Länsrätten i Skåne län*, som omfattas av ovannämnda försöksverksamhet, pågår sedan den 1 januari 2002 ett försök med förändrad beredningsorganisation. Syftet är att skapa en organisation som svarar mot den enskildes krav på rättssäkerhet och kvalitet i länsrättens dömande samtidigt som domarrollen renodlas och de olika personalkategoriernas kompetens tas till vara. Länsrättens mål delas in i direktlottade mål och icke direktlottade mål. Direktlottade mål utgörs av LVM-, LVU- och FB-mål, psykiatrimål, mål enligt lagen om offentlig upphandling, mål enligt tullagen, förvarsmål samt mål om betalningssäkring. De direktlottade målen fördelas/lottas omedelbart på en domare. Övriga mål lottas först på domare i samband med att målet är klart för avgörande. Om det i ett icke direktlottat mål uppkommer en större fråga som kräver ställningstagande av en domare utses domare i målet. Denne kommer då även att döma i målet.

Varje avdelning har två beredningsgrupper. Beredningsgrupperna består av föredragande och notarier. Ansvarig för respektive beredningsgrupp är sakområdesansvarig vilken är en notariemeriterad föredragande. Sakområdesansvariga finns för skattemål, socialförsäkringsmål samt för respektive avdelnings specialmål, biståndsmål och körkortsmål. Varje sakområdesansvarig har en ersättare. De

föredragande som inte är sakområdesansvariga kan ägna sig åt domskrivning i större omfattning än tidigare, eftersom de inledande beredningsåtgärderna i det stora flertalet mål utförs av andra anställda. Föredragandena blir dock engagerade i beredningen av de direktlottade målen. Domstolssekreterarna följer målen under hela handläggningen.

Domarna har avlastats från de flesta beredningsuppgifterna i målen. Det innebär att domaren får mer tid att ägna sig åt dömande verksamhet och att fördjupa sig i de svårare målen.

7.2.3 Hovrätt

I hovrätterna bereds målen av fiskaler, föredragande och domstolssekreterare. Fiskalerna utför under ett år beredande uppgifter i hovrätten som ett led i domarutbildningen. Utöver fiskalerna har hovrätterna under senare år i allt högre utsträckning anställt andra jurister för beredningsändamål. Dessa föredragande, som anställs tills vidare, utför likartade beredningsuppgifter som fiskalerna. Fiskaler och föredragande svarar för den juridiska beredningen. I hovrätterna finns ca 90 jurister som fullgör beredningsuppgifter, varav ca 70 är fiskaler.

I 2 kap 4 § rättegångsbalken regleras att även andra än domare får utföra åtgärder som endast avser beredande av mål och att det är regeringen som meddelar närmare bestämmelser om detta. Regeringen har i 17–19 §§ förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion meddelat i vilken utsträckning beredning får ske av andra anställda än domare.

Även hovrätterna har prövat olika organisatoriska lösningar för att förbättra beredningen. Ett exempel är *Göta hovrätt* som numera är organiserad på endast tre avdelningar. Enligt arbetsordningen bemannas varje avdelning med en lagman, två vice ordförande, 4–5 hovrättsråd och 1–2 adjungerade ledamöter eller assessorer. För målens beredning svarar en beredningsenhet bestående av en beredningschef, som är hovrättsråd, 3–4 fiskaler och ett kansli med högst 6 domstolssekreterare.

Beredningschefen har ett övergripande ansvar för beredningsarbetet, men det finns en omfattande delegation av beredningsuppgifter till fiskaler och sekreterare. Stora mål går direkt till rotelinnehavaren. Beredningschefen deltar normalt inte i den dömande

verksamheten men föredrar vissa mål och fattar beslut under beredningen i alla mål där det är möjligt.

7.2.4 Kammarrätt

I 12 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar regleras att åtgärder som endast avser beredande av ett mål får utföras av andra anställda än domare. Regeringen ges i lagen ett bemyndigande att närmare ange vilka åtgärder som avses. I 18 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion har regeringen föreskrivit vilka uppgifter som kan utföras av andra anställda än domare.

I kammarrätt bereds mål av fiskaler, föredragande och domstolssekreterare. Fiskalerna utför under ett år beredande uppgifter i kammarrätten som ett led i domarutbildningen. Utöver fiskalerna har kammarrätterna under senare år i allt högre utsträckning anställt andra jurister för beredningsändamål. Dessa föredragande, som anställs tills vidare, utför likartade beredningsuppgifter som fiskalerna. I kammarrätterna finns ca 75 jurister som fullgör beredningsuppgifter, varav ca 45 är fiskaler.

I kammarrätterna har det ägt rum förändringar av beredningsorganisationen under de senaste åren.

Kammarrätten i Stockholm har sålunda rekryterat kvalificerade föredragande från skatteförvaltningen och från länsrätt. Erfarenheterna är hittills positiva. Kammarrätten i Stockholm räknar med att gå vidare och anställa fler föredragande.

Kammarrätten i Göteborg har haft utbyte med skatteförvaltningen som inneburit att assessorer från kammarrätten tjänstgjort i skatteförvaltningen samtidigt som jurister från skatteförvaltningen tjänstgjort i kammarrätten. Vidare rekryterar kammarrätten ett visst antal föredragande direkt bland dem som nyligen avslutat juriststudierna. I kammarrätten tjänstgör ca 20 föredragande, varav ca 15 är fiskaler.

Kammarrätten i Sundsvall har i ökande utsträckning övergått till att bemanna sin beredningsorganisation med fast anställda föredragande. Fiskalerna utgör numera endast en fjärdedel av de föredragande. Enligt uppgift har det inte varit svårt att rekrytera fast anställda föredragande till kammarrätten. Genom satsningarna på fast anställda har kammarrätten för första gången under de senaste tio åren tillräckligt många föredragande vid domstolen.

Vissa av kammarrättens föredragande är generalister och vissa arbetar med ett mindre antal måltyper, t.ex. skattemål.

Kammarrätten i Jönköping har f.n. 16 föredragande varav fyra är fiskaler och 12 fast anställda föredragande. Jag har upplysts om att kammarrätten inte har haft några problem att rekrytera föredragande. Kammarrätten har rekryterat såväl erfarna jurister som mindre erfarna till anställningarna som föredragande.

7.2.5 Högsta domstolen

I 3 kap. 8 § rättegångsbalken anges att för beredning och föredragning av mål i Högsta domstolen finns särskilda tjänstemän.

Det är i dag revisionssekreterare som ansvarar för beredningen och föredragningen av målen och i övrigt biträder med handläggningen av målen. Målen i Högsta domstolen fördelas på rotlar. Varje rotel innehas av en revisionssekreterare. Revisionssekreterarna är inte knutna till någon särskild domare i domstolen.

Revisionssekreterarna har det fulla ansvaret för beredningen av mål fram till dess att de skall avgöras. I uppgiften ingår att göra erforderliga rättsutredningar och att upprätta förslag till avgörande i mål som avgörs efter skriftlig handläggning.

En revisionssekreterare anställs tidsbegränsat under fyra år med möjlighet till förlängning med högst två år. Om det finns särskilda skäl, får anställningen förlängas med ytterligare högst två år (26 § andra stycket förordningen [1996:377] med instruktion för Högsta domstolen). Revisionssekreterarna har normalt en tillsvidare anställning i en hovrätt.

Revisionssekreterarna rekryteras i allmänhet bland jurister som har genomgått domarutbildningen och blivit assessorer. Flera av revisionssekreterarna har också tjänstgjort inom Regeringskansliet, hos Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern eller inom utredningsväsendet. Det är inte särskilt vanligt att en revisionssekreterare får återvända till respektive hovrätt som assessor utan flertalet utnämns till ordinarie domare under den tid de tjänstgör i Högsta domstolen.

7.2.6 Regeringsrätten

I 7 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar anges att det för beredning och föredragning av mål i Regeringsrätten finns särskilda tjänstemän hos domstolen. Dessa uppgifter fullgörs av regeringsrättssekreterarna. Målen i Regeringsrätten fördelas på rotlar och varje rotel innehas av en regeringsrättssekreterare.

Regeringsrättssekreterarna har ansvaret för beredningen av målen fram till dess att de skall avgöras. I arbetsuppgiften ingår att göra erforderliga rättsutredningar och att upprätta förslag till avgörande i målen som avgörs efter skriftlig handläggning.

Regeringsrätten utser en eller flera ledamöter som, när det behövs, lämnar regeringsrättssekreterarna råd och anvisningar för beredningen av målen (7 § förordningen [1996:378] med instruktion för Regeringsrätten). Regeringsrättssekreterarna är inte avdelade att bereda mål för en viss ledamot. Regeringsrättssekreterarna är tidsbegränsat anställda. De tider för vilka en regeringsrättssekreterare kan anställas motsvarar vad som gäller för revisionssekreterare.

I likhet med föredragande i Högsta domstolen rekryteras föredragande i Regeringsrätten ur gruppen assessorer, vanligtvis från kammarrätt. De har oftast annan erfarenhet utöver domstolstjänstgöring, t.ex. från revisionsbyrå, skatteförvaltningen eller Regeringskansliet. Om kunskaper om ett särskilt rättsområde behövs får även den som inte är lagfaren anställas som regeringsrättssekreterare (26 § i instruktionen).

Flertalet regeringsrättssekreterare blir under tjänstgöringen i Regeringsrätten utnämnda till ordinarie domare.

7.3 Mina överväganden

7.3.1 Allmänna synpunkter

Mina överväganden: Ett avskaffande av domarutbildningen medför på sikt att i princip allt dömande kommer att utföras av ordinarie domare.

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 anförtrotts uppgiften.

En beredningsorganisation med kompetenta medarbetare av olika slag har stor betydelse för domaryrkets attraktionskraft. Det innebär också att domarna kan ägna sig åt de domstolsuppgifter som kräver just deras kompetens.

Enligt min mening är det ledningen för 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 det fortsatta reformarbetet bör därför vara att domstolarna så långt möjligt själva får bestämma sin inre organisation och hur arbetsuppgifterna under beredningen av målen fördelas.

7.3.1.1 Domaruppgiften

Jag kan inledningsvis konstatera att frågan om att renodla domaruppgiften varit föremål för diskussioner och utredande under mer än ett decennium. Bland annat har frågan berörts av 1993 års domarutredning och 1995 års domstolskommitté. En redogörelse för dessa utredningars överväganden finns ovan under avsnitten 3.5.3 och 3.5.4. Det har också under denna period åstadkommits åtskilligt när det gäller att renodla domarens arbete till de uppgifter som verkligen kräver en domares kompetens.

Vid utredningens besök i Finland, Norge, Danmark, Nederländerna och Tyskland har jag uppmärksammats på att den renodling, inte minst i form av delegation av juridiska frågor, som redan har åstadkommit i Sverige är mer långtgående än i dessa länder. Jag kan alltså konstatera att man här i Sverige redan i förhållande till våra grannländer i betydande grad lyft över arbetsuppgifter som görs av dessa länders domare. Jag anser dock att det finns anledning att pröva om ytterligare steg kan tas. Mycket av utredandet och författningsändringarna har utgått från vilka arbetsuppgifter som kan lyftas av domare i form av delegation från domaren till annan personal. Förändringsarbetet har i betydande utsträckning inriktats på att renodla domarens uppgifter med utgångspunkt i den bestående personalstrukturen i våra domstolar.

Av förarbetsuttalandena till bestämmelserna i 11 kap. 1 § regeringsformen om domstolar framgår att lagstiftarens intentioner är att den dömande verksamheten skall utövas av ordinarie domare. I förarbetsuttalandena underströks sålunda att avsikten var "att domstolarna i all den utsträckning som är organisatoriskt möjlig skall utrustas med ordinarie domare."⁵ Denna princip återspeglas också i mina direktiv när det anges att uppkommande behov av domare för vikariats- och förstärkningsändamål i första hand skall lösas genom anlitan av ordinarie domare. Denna fråga kommer att behandlas nedan i kapitel 9. Jag kan emellertid nu konstatera att de senaste årens reformarbete när det gäller tingsrätternas antal och lokalisering ökat de organisatoriska möjligheterna för att domarna vid dessa domstolar enbart skall vara ordinarie domare. Jag förutsätter att reformarbetet fortsätter och att alltså domarkåren i framtiden kommer att bestå av ordinarie domare. Om mina förslag om en avveckling av domarutbildningen genomförs leder det för övrigt på sikt till att den dömande verksamhet som i dag handhas av de icke ordinarie domarna kommer att minska och så småningom upphöra och i stället övertas av ordinarie domare.

I vissa måltyper av enklare beskaffenhet har sedan en lång följd av år också notarier, som ett led i utbildningen, anförtrotts dömande uppgifter. Det gäller i första hand okomplicerade brottmål där påföljden endast kan bli böter samt okomplicerade tvistemål och enklare mål i allmän förvaltningsdomstol. Som framgår av mina överväganden i ett senare avsnitt om notarieutbildningen vill jag inte utesluta att notarierna även framdeles får handlägga och avgöra

⁵ Prop. 1973:90 s. 382.

sådana mål. Även i hovrätter och kammarrätter bör det finnas ett begränsat utrymme för att dömande uppgifter kan anförtros andra än ordinarie domare. Jag har sålunda tidigare förordat att det skall vara möjligt att i hovrätt och kammarrätt att adjungera kvalificerade jurister utanför domstolsväsendet.

Med hänsyn till Europakonventionens krav på att domare skall vara oavsättliga kan givetvis en möjlighet till adjunktion för utomstående jurister ifrågasättas. Det rör sig ju om en grupp personer som över huvud taget inte har något anställningsskydd inom domstolsväsendet utan som anlitas temporärt för domaruppgifter i hovrätt eller kammarrätt. Enligt min mening går det dock inte att till 100 procent följa konventionens krav på oavsättlighet. Andra länder har inte kunnat det. Ett exempel härpå är systemet med provanställningar av domare som tillämpas i Danmark och Nederländerna. Vår egen ordning där dömandet handhas av icke ordinarie domare kan också sägas bryta mot konventionen. Mina förslag i detta betänkande är dock ägnade att åstadkomma ett mera konventionsvänligt system. Jag föreslår sålunda att det i lag skall slås fast att de domare som anges i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skall vara ordinarie domare och alltså anställas med fullmakt. Vidare kommer ett avskaffande av domarutbildningen att på sikt medföra att det dömande som i dag sköts av icke ordinarie domare upphör och i stället överläts på ordinarie domare. Om oberoendet i dömandet stärks på dessa sätt anser jag att man bör kunna godta att dömande uppgifter i begränsad utsträckning handhas av personer som inte är oavsättliga särskilt som det handlar om dömandet i en kollegial domstol.

Genom domstolsinstruktionerna har regeringen givit icke ordinarie domare och notarier möjlighet att utöva dömande verksamhet. Regeringsformen innehåller inte något uttryckligt förbud mot en sådan ordning. Vad som är det rättsliga stödet för regeringens möjligheter att föreskriva vilka som skall få döma i våra domstolar kan diskuteras. En del hävdar att det är bestämmelserna i 4 kap. 4 § rättegångsbalken som ger regeringen rätt att förordna ersättare för lagfaren domare.⁶ Otvivelaktigt ger dessa regler möjlighet att förordna icke ordinarie domare som t.ex. adjungerade ledamöter i hovrätter och kammarrätter. Jag anser däremot att det är mera tveksamt om just den bestämmelsen är avsedd att reglera ett dömande som i praktiken aldrig utförs av ordinarie domare. Det

⁶ 1995 års domstolskommitté Domaren och beredningsorganisationen (SOU 1998:88) s. 173.

förhållandet att en motsvarande regel saknas för de allmänna förvaltningsdomstolarna, i vilkas instruktioner regeringen också har öppnat för dömande av andra än ordinarie domare, tyder på att bestämmelsen om vikariat inte är den rättsliga grunden för regeringens reglering av vilka som får döma. Mer sannolikt är att bestämmelserna faller inom området för regeringens restkompetens enligt 11 kap. 4 § regeringsformen. Av den sistnämnda bestämmelsen följer att det endast behövs lagform när det gäller huvud dragen av domstolarnas organisation. Av motiven framgår att det inte kunde vara ändamålsenligt att kräva att alla detaljer i organisationen skulle lagregleras.⁷ Även enligt 3 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ges regeringen möjlighet att bestämma vilka domaranställningar som skall vara ordinarie.

Oberoende av vilken som är den rättsliga grunden för regeringens behörighet i denna fråga anser jag att denna behörighet bör finnas kvar. Utan den skulle notarier inte fortsättningsvis kunna utföra domaruppgifter i viss omfattning.

Jag har övervägt huruvida det skulle vara möjligt att lagstiftningsvägen dra en skiljelinje mellan de uppgifter som måste utföras av ordinarie domare och de uppgifter som kan utföras av andra anställda vid domstolarna. En sådan reglering skulle kunna ge en stadga i strävandena till renodling av domarnas arbete och ge utrymme för flexibla lösningar när det gäller fördelningen av arbetsuppgifter mellan domarna och övrig personal.

Utgångspunkten skulle då vara att domaren skall svara för den dömande verksamheten som främst består i att leda förhandlingar samt att avgöra mål. Domaren svarar vidare för utformningen av domar och beslut. Det finns emellertid en mängd andra uppgifter som kräver domarkompetens. Hit hör exempelvis beslut om tvångsmedel och interimistiska beslut samt ställningstaganden i andra frågor som är av stor betydelse för parterna. Enligt min mening går det inte att på ett någorlunda tillfredsställande och uttömmande sätt ange vilka uppgifter som måste utföras av domare. Redan en närmare avgränsning mellan sådana åtgärder som är hänförliga till beredningen av ett mål och andra domaruppgifter vållar svårigheter. Är t.ex. avvisande av ombud och offentlig försvarare en beredningsåtgärd eller inte. Att sådana beslut bör fattas av domare står emellertid klart. I dag har avgränsningsproblemet lösts genom att det i domstolsinstruktionerna angivits vilka bered-

⁷ Prop. 1973:90 s. 388.

ningsåtgärder som får vidtas av andra än domare. Att i stället ange vilka beredningsuppgifter som skall utföras av domarna är betydligt svårare. Det skulle kräva en omfattande kartläggning och bedömning av vilka beredningsuppgifter som kräver domarkompetens. En sådan kartläggning och bedömning ligger utanför mitt uppdrag. Jag har därför 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. En ytterligare rättslig grund för renodling av de ordinarie domarnas arbete är den domarbehörighet som regeringen förordningsvägen kan ge notarier och andra.

För de uppgifter som utförs av andra än domare ansvarar den medarbetare som har anförtrots uppgiften. Det innebär att domare inte behöver kontrollera att arbetsmomenten har blivit utförda på rätt sätt. En annan sak är att domaren i vissa avseenden kan ha ett övergripande ansvar för de åtgärder som vidtagits av andra. Detta följer av domarens ansvar för det slutliga avgörandet av målen. I förhållande till beredningspersonalen har domaren också en viss arbetsledande ställning som innebär att domaren på lämpligt sätt bör observera och när det är nödvändigt ge riktlinjer för hur beredningsarbetet mer allmänt bör bedrivas. En aktiv arbetsledning och moderna arbetsformer i övrigt är också enligt min uppfattning helt nödvändigt för att domaren skall kunna ta ställning till vilka medarbetare som har tillräcklig kompetens för att kunna anförtros olika uppgifter.

I den allmänna debatten under senare år har röster höjts särskilt från domarhåll mot utformningen av straffbestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. Kritiken har sin bakgrund i att ett antal domare åtalats och också i åtskilliga fall dömts för tjänstefel. Tjänstefelen har i flertalet fall avsett oriktig tillämpning av regler om förverkande av villkorlig frigivning och om avräkning av tid för anhållande och häktning. Man har ansett att tjänstefelsansvaret är för långtgående när det gäller rena förbiseenden från domarnas sida och att detta har en negativ inverkan på yrkets attraktionskraft. Det har också sagts att risken för att begå tjänstefel skapar "rädda" domare som anser sig behöva ägna tid åt omständliga kontroller av olika fakta.

Enligt min mening fyller bestämmelsen om tjänstefel en viktig uppgift som garanti för att fel inte begås vid myndighetsutövning. Utan att närmare gå in på de olika skäl som framför allt med utgångspunkt i medborgarnas intressen talar mot en uppluckring av tjänstefelsansvaret vill jag framhålla att debatten egentligen är felriktad. Den tar mer sikte på symptomen på ett otillfredsställande förhållande än på orsaken till detta. I de fall som föranlett debatten är det således snarast avräkningsreglerna och bestämmelserna om villkorlig frigivning som bör angripas såsom varande så utformade att det är mer eller mindre ofrånkomligt att fel begås. Om man ser frågan uteslutande från domarnas horisont finns det enligt min mening mycket som talar för reglerna på detta område bör förändras. Jag är dock medveten om att reglerna förestavats av andra intressen och inte kan ses i ett snävt domstolsperspektiv.

7.3.1.2 Beredningsorganisationen

Enligt direktiven för utredningen skall jag överväga hur de högsta domstolarnas samt hovrätternas och kammarrätternas behov av föredragande skall tillgodoses i framtiden. Mitt förslag om att den nuvarande domarutbildningen skall slopas får direkta konsekvenser för beredningsorganisationen i de två sistnämnda domstolsslagen men påverkar också rekryteringen av föredragande till de högsta domstolarna. Dessa konsekvenser behandlar jag i särskilda avsnitt nedan. Enligt min uppfattning finns det emellertid anledning att i ett bredare perspektiv ta upp frågan om beredningsorganisationen i hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och länsrätterna vid en övergång till en öppen rekrytering av ordinarie domare. En anledning till det är att en beredningsorganisation med kompetenta medarbetare av olika slag har stor betydelse för domaryrkets attraktionskraft. De jurister med andra yrkeserfarenheter som överväger att söka sig till domaryrket kan vidare ha särskilda anspråk på kompetent bistånd med beredningsuppgifter. Redan i dag bör naturligtvis domarna kunna ställa stora krav på beredningsorganisationen. Också ur domstolens och medborgarnas perspektiv är det viktigt att beredningsorganisationen fyller högt ställda krav. Generellt sett är det dock inte så lätt för dem som under lång tid har anpassat sig till en viss ordning att se vilka möjligheter som finns och vilken service från medarbetarna som bör förväntas. En öppen domarrekrutering där olika erfarenheter tillförs domstolarna

kommer därför som jag ser det att bli en drivkraft i strävandena att bygga upp en kompetent beredningsorganisation som i sin tur kan möjliggöra en långtgående renodling av domarrollen.

Under det senaste decenniet har flera utredningar slagit fast vikten av att det finns en kompetent beredningsorganisation i domstolarna. Den senaste utredningen som behandlade dessa frågor var 1995 års domstolskommitté.⁸

Jag delar helt den uppfattning som redovisades i betänkandet och som innebär att arbetsuppgifter lyfts över från domare till beredningspersonal. Att det vid domstolarna finns tillgång till personal som kan avlasta domarna de arbetsuppgifter som dessa inte nödvändigtvis behöver utföra leder 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 emellertid att en kompetent beredningsorganisation innebär att domarna kan ägna sig åt kärnverksamheten i domstolsarbetet nämligen dömandet. En sådan utveckling främjar kvaliteten i dömandet.

Domstolarnas, främst de allmänna domstolarnas, inre organisation har tidigare varit relativt stereotyp. Detsamma gäller beträffande fördelningen av arbetsuppgifter mellan domarna och andra anställda. Framför allt har beredningsorganisationen i stort sett varit likadant uppbyggd vid de flesta domstolarna under det senaste halvsekle. Undantagen har varit få även om de allra största tingsrätterna valt att organisera arbetet annorlunda med ett mindre inslag av jurister för beredningsändamål.

En förklaring till att domstolarnas inre organisation är och framför allt har varit så likartad är att den tidigare i nästan alla avseenden varit starkt reglerad. Detta gäller även sådana områden där det inte under de senaste decennierna enligt min mening har funnits behov av författningsstyrning från statsmakternas sida. Ett exempel på sådan styrning är detaljbestämmelserna i domstolsinstruktionerna om vilken personal som får utföra vissa uppgifter i domstolarna. Ett annat exempel är de tidigare föreskrifterna i instruktionerna om rotelsystemet som binder domstolarna vid en viss organisation och försvårar flexibla lösningar anpassade efter varje domstols behov. De reformer som vidtagits beträffande styrningen av förvaltningsmyndigheterna och som kännetecknas bl.a. av att detaljstyrningen författningsvägen avskaffats och att myndig-

⁸ Domaren och beredningsorganisationen (SOU 1998:88) s. 89–136.

heterna fått stort utrymme att inom givna ekonomiska ramar organisera verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt har knappast haft någon motsvarighet på domstolsområdet.

I sammanhanget vill jag också framhålla att detaljregleringen inte endast formaliserat beredningsarbetet utan också i praktiken haft betydelse för hur detta arbete organiserats.

Under de senaste åren har det dock skett viktiga förändringar som har givit domstolarna ansvar för bland annat budgetfrågor, vilken personal de bör anställa osv. De steg som har tagits på vissa områden har emellertid inte alltid inneburit att domstolarna fått motsvarande ansvar och frihet inom andra områden där domstolarna alltså fortfarande förväntar sig initiativ från regeringen i form av direktiv och regelstyrning. Även om domstolarnas inre organisation sålunda fortfarande är föremål för en långtgående central styrning har det inte hindrat att man vid vissa domstolar under de senaste åren kunnat driva igenom olika former av förändringar som har passerat just den aktuella domstolen. Dessa förändringar har kunnat genomföras med stöd av en viss avreglering som skett genom försöksförordningar för tingsrätter och länsrätter och hovrätter och kammarrätter. Sedan ett år tillbaka har försöksförordningen för tingsrätternas del arbetats in i den ordinarie instruktionen.

Enligt min mening är det angeläget att man fortsätter på den inslagna vägen eftersom instruktionerna fortfarande präglas av en långtgående detaljstyrning. De försök med förändringar av beredningsorganisationen och arbetsätten som gjorts vid vissa domstolar visar att mycket kan vinnas med sådana förändringar både i form av ökad arbetstrivsel och större effektivitet. De kan också ge utrymme för möjligheter till de anställdas personliga utveckling. Vidare kan de underlätta för de anställda att påverka sin arbetsituation och förhållandena på arbetsplatsen. Det går emellertid inte att bortse från att möjligheterna till en flexiblare beredningsorganisation inte enbart är beroende av en avreglering. Också strukturen inom domstolsväsendet som bl.a. kännetecknas av att det finns ett antal små eller mycket små tingsrätter påverkar domstolarnas handlingsutrymme för förändringar av beredningsarbetet. De redan inledda reformerna av de allmänna domstolarna som syftar till att skapa större och mera ändamålsenliga domstolar blir därför av betydelse för tillskapandet av lämpliga beredningsorganisationer. I den nyligen genomförda utvärderingen av de senaste årens reformer av tingsrättsorganisationen konstaterar ut-

redaren att det genom sammanslagningar av tingsrätter har uppstått bättre förutsättningar för att skapa stärkta beredningsorganisationer. Vidare konstateras att dessa möjligheter inte har tillvaratagits fullt ut.⁹

Även i framtiden kommer emellertid skillnaderna mellan framför allt tingsrätterna respektive länsrätterna att vara stora liksom skillnaderna mellan arbetsuppgifterna i de allmänna domstolarna och i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Faktorer såsom domstolens storlek, tillgänglig kompetens på orten och nuvarande personalsammansättning innebär vidare att domstolarna har olika förutsättningar för och behov av skilda lösningar. Det går därför knappast att skapa en gemensam mall för hur olika domstolar bör arbeta och för hur arbetsuppgifterna skall fördelas mellan olika personalkategorier. Enligt min mening är det för övrigt ledningen för 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. En avreglering bör därför ha som utgångspunkt att varje domstol skall ha möjlighet att inom givna ekonomiska ramar utforma sin egen beredningsorganisation och fördela arbetsuppgifterna bland personalen. Ett sådant synsätt stärker också domstolarnas självständighet i förhållande till statsmakterna i övrigt. Utgångspunkten i det fortsatta reformarbetet bör därför vara att domstolarna så långt möjligt själva får bestämma sin inre organisation och hur arbetsuppgifterna under beredningen av målen fördelas.

Hur angeläget det än må vara att ge domstolarna ett ökat handlingsutrymme för organisationen av verksamheten finns det ändå vissa gränser som måste respekteras. Som jag tidigare påpekat blir det bestämmelserna i 1 kap. 3 e § och 2 kap. 4 § rättegångsbalken samt 12 och 18 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som anger gränserna för vilka beredningsuppgifter som kan delegeras till andra än domare. Det finns vidare anledning att i ett särskilt avseende ge statsmakterna ett bestämmande inflytande över tingsrätternas och länsrätternas beredningsorganisation, nämligen när det gäller notarieutbildningen. Jag kommer nedan att ta upp frågor om notarieutbildningen men jag vill redan nu förutskicka att den enligt min åsikt bör finnas kvar om än i något modifierad form. Notarieutbildningen innebär att notarierna ingår i tingsrätternas och länsrätternas beredningsorganisation. Om det även i framtiden

⁹ Förändringar i tingsrättsorganisationen – en utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999–2001 (SOU 2003:5) s. 58–61.

skall finnas garantier för en notarieutbildning av en viss omfattning kan givetvis domstolarna inte ges helt fria händer att ersätta notarierna med annan personal. Den möjlighet till inflytande över fördelningen av notarieplatser mellan domstolarna som Domstolsverket har i dag bör därför finnas kvar.

Det ingår inte uttryckligen i mitt uppdrag att se över beredningsorganisationen i domstolarna i vidare mån än vad som avser föredragandebehoven i hovrätterna, kammarrätterna och de högsta domstolarna. Jag har därför inte gjort någon mera detaljerad genomgång av vilka ändringar i de olika domstolsinstruktionerna som kan anses motiverade för att skapa en större flexibilitet och ge domstolarna möjlighet att själva bestämma över hur beredningsorganisationen bör vara utformad och hur arbetsuppgifterna bör fördelas. En sådan översyn kan dessutom vara svår att genomföra innan ytterligare erfarenheter har vunnits av de nya beredningsmodeller som vuxit fram. Frågan har också samband med den framtida strukturen av tingsrättsorganisationen. Några förslag till ändringar i domstolsinstruktionerna framläggs därför inte i betänkandet.

Om en avveckling av domarutbildningen genomförs i enlighet med mina förslag kommer det att kräva ändringar av domstolsinstruktionerna. Enligt min mening kan det vara lämpligt att man i det sammanhanget överväger vilka övriga ändringar i instruktionerna som kan behövas för att skapa större flexibilitet i beredningsorganisationerna.

7.3.2 Beredningsorganisationen i tingsrätt och länsrätt

Mina förslag: I tingsrätterna bör domstolssekreterare och tingsnotarier även fortsättningsvis utgöra stommen i beredningsorganisationen. I tingsrätterna kan det därutöver finnas arbetsuppgifter i bl.a. kvalificerade mål som bör utföras av särskilt anställda beredningsjurister.

I länsrätterna bör beredningsorganisationen bestå av juristföredragande, domstolssekreterare och länsrättsnotarier.

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.

Min utgångspunkt, som redovisats ovan, är att domstolarna i huvudsak på egen hand skall utforma den beredningsorganisation som passar just den egna domstolens behov. Mina förslag om avveckling av domarutbildningen påverkar inte direkt beredningsorganisationen i länsrätt eller i tingsrätt. Jag har ovan framhållit att notarietutbildningen även i framtiden bör finnas kvar. Utbildningen bör dock förbättras i olika avseenden. Inte minst det juridiska inslaget i arbetet/utbildningen bör öka så att notariens arbetsuppgifter renodlas. Detta stärker kvaliteten på notarietutbildningen samtidigt som domaren kan ges ett större juridisk stöd och en utökad service i målen.

För att åstadkomma detta behöver uppgifter som i dag sköts av notarier utföras av andra anställda. Det naturliga är att uppgifterna övertas av domstolssekreterare som därigenom tillförsäkras än mer ansvarsfulla och kvalificerade uppgifter. För att möta dessa nya arbetsuppgifter krävs i vissa fall ökad utbildning samtidigt som det vid nyrekrytering av domstolssekreterare också kommer att ställas krav på erfarenhet och kompetens som kan svara mot de nya arbetsuppgifterna.

Det är min uppfattning att morgondagens beredningsorganisation i tingsrätterna i huvudsak kommer att bestå av notarier och domstolssekreterare. De förändrade arbetsformer som genomförts under senare år och som har inneburit ett ökat ansvar för beredningsverksamheten för domstolssekreterare och notarier har samstämmigt varit lyckosamt. Det finns därför all anledning att bygga vidare på en beredningsorganisation som även i framtiden till stora delar består av domstolssekreterare och notarier.

För att möjliggöra en renodlad domarroll behöver medarbetarna i beredningsorganisationen ges ett större ansvar för de uppgifter som de utför. Vem i beredningsorganisationen som bör utföra de olika uppgifterna bör styras av vederbörandes kompetens. En viktig beståndsdel för att ta tillvara allas färdigheter blir, som redan skett på många domstolar, att beredningsorganisationen byggs upp av arbetslag med olika kompetens som kompletterar och stöttar varandra.

I dag utförs vid vissa domstolar kvalificerade beredningsåtgärder av fiskaler. Den kvalificerade resurs som dessa innebär kan enligt min mening, där det finns behov av det, ersättas med fast anställda beredningsjurister. Vilket behov det kan finnas av jurister vid sidan av notarier som utför beredningsarbete varierar naturligtvis mellan olika domstolar. För länsrätternas del finns allt sedan tillkomsten

föredragande som redan fyller funktionen att svara för kvalificerad juridisk beredning av målen. Behoven i tingsrätt ser annorlunda ut eftersom målen i allmänhet avgörs efter en förhandling. Men även i tingsrätter kan det finnas utrymme för ett ökat antal jurister som, vid sidan av notarierna, utför beredning av målen och ärendena. I t.ex. specialiserad tingsrättsverksamhet, som miljö rätt eller immaterialrätt, kan det finnas behov av juridisk kompetens och kontinuitet som notarierna inte kan fylla. I tillräckligt stora domstolar kan också fast anställda beredningsjurister fylla funktionen som ett slags lagledare för grupper av beredningspersonal. En sådan chefsföredragande kan ha ett övergripande ansvar för beredningsorganisationen och ta ansvar för beredningen av de mest kvalificerade målen. Behoven av sådana fast anställda jurister bör avgöras av respektive domstol.

För att garantera tillgången på notarieplatser, bör föredragande inte anställas för att handlägga uppgifter som lika väl kan utföras av notarier. I det ligger också att föredragande inte bör tilldelas dömande uppgifter som kan utföras av notarier. I debatten har det påtalats att det är inkonsekvent att notariemeriterade jurister som anställs som föredragande inte därefter har möjligt att döma i mål som de tidigare handlagt som notarier. Jag kan inte dela den uppfattningen. Dömandet utgör ett led i notarieutbildningen och bör förbehållas notarierna. bl.a. för att garantera notarieutbildningens kvalitet. Jag ser också en fara i att föredragande vid domstolarna tas i anspråk för dömande uppgifter. Det kan leda till att det skapas en helt intern och slutet domarkarriär. Det bör följaktligen vara för mycket kvalificerat juridiskt beredningsarbete som beredare anställs i länsrätt och tingsrätt. De kvalificerade beredarna kan lämpligen ges titeln tingsfiskal respektive länsrättsfiskal.

7.3.3 Föredragandebehoven i hovrätt och kammarrätt

Mina förslag: Beredningsarbetet i hovrätt och kammarrätt som i dag utförs av fiskaler bör i framtiden utföras av fast anställda föredragande.

Föredragande jurister kan i framtiden ges titeln hovrättsfiskal respektive kammarrättsfiskal.

Mitt förslag om en avveckling av den nuvarande domarutbildningen medför att den föredraganderesurs i hovrätterna och kammar-

rätterna som fiskalerna utgör inte längre kommer att finnas. Antalet fiskaler som fullgör beredningsuppgifter som ett led i dagens domarutbildning uppgår i dag till ca 120 personer. En annan konsekvens är att de föredragandeuppgifter som i dag fullgörs av t.f. assessorer vid adjunktionstjänstgöringen i framtiden måste utföras av andra. Totalt kan resursbortfallet vid en avveckling av domarutbildningen uppskattas till ca 150 föredragande i hovrätt och kammarrätt. Detta bortfall behöver kompenseras genom anställning av jurister just för föredragandeuppgifterna.

Som jag redovisat ovan har flera åtgärder redan vidtagits som delvis har påskyndat en utveckling mot att jurister anställs särskilt för beredningsändamål. Antalet platser för tingsfiskaler har sålunda minskat genom att fiskaltjänstgöringen vid tingsrätterna och länsrätterna koncentrerats till domstolar i närheten av de sex utbildningsorterna (Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Sundsvall och Umeå). En annan faktor är den förlängning av tiden för fiskaltjänstgöringen vid tingsrätt och länsrätt från ett till två år som regeringen för några år sedan beslutade om. Sammantaget innebär detta att antagningen av nya fiskaler för domarutbildning har måst minska med hälften. Eftersom hovrätternas och kammarrätternas behov av föredragande tidigare helt tillgodosågs av jurister under domarutbildning har minskningen av utbildningsplatser fört med sig ett behov av en förändrad rekrytering till beredningsorganisationen. Flertalet hovrätter och kammarrätter har också redan valt att rekrytera jurister som inte är under domarutbildning för beredningsändamål.

Enligt min mening har ett system där beredningen i hovrätter och kammarrätter utförs av jurister som är anställda för just denna uppgift flera fördelar. Den tid under vilken en fiskal arbetar med beredningsuppgifter i hovrätterna och kammarrätterna är normalt högst ett år och under denna tid kan en fiskal byta avdelning flera gånger. Det innebär att det i dag sker ett ständigt byte av de jurister som svarar för beredningen. En övergång till en ordning där beredningsuppgifterna handhas av för detta ändamål särskilt anställda jurister 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 tids arbete med beredningen av mål bör sålunda öka handläggarnas färdigheter som föredragande. Med större erfarenhet följer vidare ökade möjligheter till en effektiv beredning. En längre tjänstgöringstid som föredragande ger också utrymme för nödvän-

dig fördjupning och specialisering inom olika områden. Om rekryteringen 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. Som jag tidigare påpekat ger en sådan frihet vinster i form av både större effektivitet och arbetstrivsel. En ökad stabilitet, effektivitet och kompetens i beredningsarbetet medför vidare att det bör vara möjligt att renodla domarrollen ytterligare i hovrätterna och kammarrätterna innebärande att domare i högre utsträckning kan ägna sig åt att avgöra målen. En renodling förutsätter att beredningsuppgifter överläts till beredningsorganisationen och att regelverket anpassas så att det blir möjligt. Som jag tidigare har anfört, i det allmänna avsnittet ovan, anser jag det angeläget att detaljstyrningen avvecklas. Det gäller naturligtvis också för verksamheten i hovrätt och kammarrätt. En strävan bör vara att det är respektive hovrätt och kammarrätt som avgör vilka personer som är lämpliga för olika beredningsuppgifter.

I sammanhanget vill jag erinra om det arbete som för närvarande pågår inom Regeringskansliet i frågan om krav på provningstillstånd i hovrätt. Resultatet av detta arbete kan bli av betydelse för utformningen av hovrätternas beredningsorganisation och behov föredraganderesurser.

Som en av fördelarna med dagens domarutbildning har framhållits att den medför en vitalisering av hovrätternas och kammarrätternas inre arbete genom det ständiga tillflödet av unga jurister. En beredningsorganisation med anställda föredragande ger naturligtvis inte en motsvarande fördel. Anställningstryggheten innebär att en föredragande som så önskar kan stanna under hela sitt yrkesliv i den rollen. Hur de föredragande ser på den möjligheten kan jag naturligtvis inte uttala mig om. Ur hovrätternas och kammarrätternas perspektiv är det dock viktigt att det sker en kontinuerlig omsättning av föredragande för att organisationen inte skall stagnera utan kan vitaliseras genom nyanställningar. Också sett i den enskilde arbetstagarens perspektiv är personalrörligheten viktig eftersom möjligheterna för personlig utveckling och byte av arbetsuppgifter kan vara begränsade för en föredragande som enbart tjänstgör i dessa domstolar. En föredragandeanställning bör alltså inte bli en slutpost utan ett steg mot en fortsatt yrkesbana utanför domstolsväsendet. Min bedömning är att vi bör undvika att skapa en mer eller mindre sluten kår av föredragande, vars yrkes-

verksamma liv huvudsakligen består i beredningsarbete vid olika domstolar. Av väsentlig betydelse är därför att föredragandeanställningarna inte blir en yrkesmässig återvändsgränd.

Enligt min mening innefattar arbetet som föredragande i en hovrätt eller kammarrätt både kvalificerade och ansvarsfulla uppgifter. Vidare bör det i många avseenden kunna ge samma kunskaper och erfarenheter som dagens domarutbildning. Skillnaden består främst i att en föredragande inte har erfarenhet av att som domare själv leda förhandlingar och avgöra mål. De föredragande som har genomfört notarietutbildning kommer dock att ha en viss erfarenhet att leda förhandlingar och avgöra mål. De förändringar i notariernas behörighet och den ökade fokusering på rent juridiska uppgifter som enligt min mening bör åstadkommas under notarietjänstgöringen innebär vidare att skillnaderna mot dagens situation inte blir mer än marginella. Ansvar för beredningsarbetet under notarietjänstgöringen kan sålunda ge en hel del av den erfarenhet och kunskap som tidigare i första hand lärdes in under fiskaltjänstgöringen i tingsrätt och länsrätt. Avsaknaden av domarerfarenhet kompenseras också av den bredare insikt i beredningsarbete som några års arbete som föredragande kan ge. Jag anser därför att beredningsarbetet är så kvalificerat och ger så stora kunskaper och erfarenheter att kompetenta föredragande har goda förutsättningar för att gå vidare och anställas av andra arbetsgivare, t.ex. av Regeringskansliet, Riksåklagaren och andra myndigheter. Enligt min mening kommer föredragandearbetet att vara en viktig merit också för dem som önskar övergå till att arbeta på den privata marknaden t.ex. som biträdande jurister på advokatbyråer och som bolagsjurister. Erfarenhet av domstolsarbete kommer självklart också tillsammans med andra meriter, på motsvarande sätt som i dag, att vara en merit för dem som senare vill konkurrera om en anställning som ordinarie domare.

Sammanfattningsvis anser jag att en ordning med fast anställda jurister för beredningsändamål gynnar effektiviteten och kvaliteten i hovrätternas och kammarrätternas verksamhet.

En ytterst väsentlig fråga som givetvis måste ställas är om hovrätterna och kammarrätterna kan rekrytera tillräckligt skickliga och i övrigt kompetenta jurister som föredragande när tjänstgöringen inte längre är ett led i domarutbildningen. Är, med andra ord, en anställning som föredragande i sig så attraktiv att den kan mäta sig med andra anställningar i konkurrensen på arbetsmarknaden för jurister? Av lätt insedda skäl går det inte att ge något

säkert svar på den frågan eller att ta fram underlag för en bedömning av föredragandearbetets konkurrenskraft. Inte heller går det att ge några anvisningar eller riktlinjer för hur domstolarna skall kunna hävda sig i konkurrensen med andra arbetsgivare. Det sistnämnda är en fråga som är beroende av en mängd olika faktorer. Flertalet av dessa faktorer råder domstolarna över själva och det måste därför ankomma på varje domstol att ta ställning till hur rekryteringsfrågan skall lösas. Jag kan därför inte närmare ange hur rekryteringen av föredragande skall ske vid varje domstol. I sammanhanget vill jag också framhålla att varje hovrätt och kammarrätt redan i dag behöver kunna locka till sig jurister för beredningsuppgifter oavsett om det är fråga om anställning för domarutbildningen eller inte. Någon mera radikal förändring av dagens förhållanden är det därför knappast fråga om. Den stora skillnaden mot i dag är att ingen av dem som rekryteras som föredragande kan lockas med utsikterna att eventuellt i en framtid bli ordinarie domare. Erfarenheterna visar emellertid att det går att rekrytera föredragande utan detta lockbete.

Jag kan inte se att förutsättningarna för hovrätternas och kammarrätternas möjligheter att rekrytera kompetenta personer som föredragande på något mera markant och avgörande sätt skiljer sig från andra arbetsgivares möjligheter att rekrytera jurister. Detta gäller naturligtvis särskilt konkurrensen mellan arbetsgivarna på den offentliga sektorn. Olika arbetsgivares förmåga att konkurrera på arbetsmarknaden är dock, som tidigare antytts, beroende av ett antal faktorer som varje arbetsgivare oftast själv råder över. I det följande vill jag peka på några sådana faktorer som kan ha särskild betydelse vid rekryteringen av föredragande till hovrätter och kammarrätter.

Generellt sett torde en omständighet som är av vikt för en arbetssökandes intresse av en viss anställning vara arbetets art och innehåll. En annan sådan omständighet är att anställningen är meriterande för den som senare vill söka andra arbeten. Som framgår av vad jag redan anfört anser jag att en anställning som föredragande i hovrätt eller kammarrätt väl kan hävda sig i dessa hänseenden.

Det kommer inte annat än i undantagsfall att finnas utrymme för någon karriärstege i mera formell mening eller andra befordringsmöjligheter för föredragande inom domstolväsendet. I normalfallet får en föredragandes fortsatta karriär därför ske utanför domstolarna. Att en föredragande får hjälp med att planera sin

karriär kan därför bli ett viktigt inslag för att göra föredragande-arbetet mera attraktivt. Det ligger också i arbetsgivarens intresse att lämna bistånd med karriärplanering som ett medel för ökad personalrörlighet. Vid mina kontakter med några centrala förvaltningsmyndigheter har jag inhämtat att karriärplanering ger positiva effekter för myndigheten och uppskattas av de anställda och detta oberoende av om den tar sikte på den anställdes fortsatta arbete inom myndigheten eller övergång till annan verksamhet. Mot denna bakgrund anser jag att frågan om karriärplanering bör uppmärksammas inom domstolsväsendet. I första hand bör hjälp med karriärplaneringen vara en uppgift för domstolschefen. Det är emellertid tänkbart att Domstolsverket som centralmyndighet kan ha en viktig funktion att fylla i detta avseende vid sidan av domstolschefen.

Karriärplanering kan också ses som medel för de anställdas utveckling. I kampen om arbetskraften är en arbetsgivares satsningar på medarbetarnas utveckling ett viktigt instrument. För arbetssökande likaväl som för arbetstagarna är sådana satsningar ett tecken på att arbetsgivaren värnar om sina anställda och är mån om att kunna ta tillvara deras utvecklingsmöjligheter på bästa sätt. För arbetsgivaren ger de ett positivt resultat genom bättre arbetsklimat samt höjning av kompetensnivån och effektiviteten. Möjligheterna till vidareutbildning har i dessa hänseenden en särställning. Sådana möjligheter är något som unga generellt prioriterar när de bedömer olika yrkens attraktionskraft. Vid mina diskussioner med yngre jurister har jag fått bekräftelse på att det förhåller sig på detta sätt. En viktig framtidsfråga för domstolsväsendet är därför satsningar på utbildning av personalen i beredningsorganisationen. Jag vill alltså framhålla vikten av att föredragande i domstolsväsendet får en adekvat utbildning under anställningstiden. Utbildningen bör i allt väsentligt ha samma omfattning och innehåll som Domstolsverkets kursverksamhet för dem som genomgår domarutbildningen.

Vid sidan av de ovan nämnda faktorerna är arbetsvillkoren en viktig faktor när det gäller att säkerställa en god rekrytering. God arbetsmiljö, goda arbetsförhållanden och gott arbetsklimat har stor betydelse för attraktionskraften hos en anställning. Inte minst viktigt i rekryteringshänseende är att arbetet kan förenas med föräldraskap, en aktiv fritid m.m. Möjligheterna att kombinera arbete med föräldraskap har också stor betydelse från jämställdhets-synpunkt. Enligt min mening finns det goda förutsättningar för att

en föredragandeanställning från dessa utgångspunkter skall framstå som konkurrenskraftig jämförd med andra anställningar som står öppna för jurister.

Anställningsvillkor, däribland lönen, är naturligtvis också en betydelsefull faktor vid rekrytering av föredragande. Villkoren måste vara sådana att rekryteringen av föredragande främjas. Det är inte min uppgift att uttala mig om lämplig lönenivå för föredragande i hovrätter och kammarrätter och om anställningsvillkoren i övrigt. I linje med vad jag anfört rörande lönerna för de ordinarie domarna vill jag dock understryka vikten av att också lönesättningen av beredningspersonalen är individuell. Lönesättningen av fiskaler har hitintills varit högst stereotyp och inte lämnat utrymme för någon individualisering. Detta torde ha påverkat även lönerna för de jurister som anställts som föredragande. Vid en övergång till ett system där behovet av beredningsjurister i hovrätterna och kammarrätterna skall tillgodoses genom anställning av föredragande synes det på ett helt annat sätt än i dag finnas förutsättningar för individuell lönesättning både vid anställningstillfället och under anställningstiden. Det bör ankomma på varje hovrätt och kammarrätt att inom givna ekonomiska ramar välja en lönepolitik m.m. som tillgodoser just den domstolens behov av att kunna rekrytera kompetenta föredragande. En sådan lösning ger också möjligheter för domstolsledningen att själva bestämma hur beredningsorganisationen bör utformas.

Om domarutbildningen avvecklas bör de som i framtiden rekryteras för föredragandeuppgifter i hovrätter och kammarrätter benämnas hovrättsfiskal respektive kammarrättsfiskal. Enligt min mening är benämningen föredragande språkligt otymplig och kan framstå som mindre attraktiv. Vissa justeringar i domstolsinstruktionerna behöver göras för att markera att framtidens fiskaler har enbart beredningsuppgifter.

Sammanfattningsvis anser jag att hovrätternas och kammarrätternas behov av föredragande kan tillgodoses genom fast anställda jurister med den kompetens och yrkeserfarenhet som varje hovrätt och kammarrätt för sig anser nödvändig.

7.3.4 Föredragandebehoven i Högsta domstolen och Regeringsrätten

Mina förslag: Föredragandebehoven i Högsta domstolen och Regeringsrätten kommer i framtiden att få tillgodoses genom rekrytering av andra jurister än sådana som genomgått domarutbildning.

I dag utförs beredningsarbetet i de högsta instanserna av revisionssekreterare (Högsta domstolen) och regeringsrättssekreterare (Regeringsrätten). Dessa beredningsjurister rekryteras nästan uteslutande ur gruppen assessorer även om det i och för sig inte finns något formellt krav att de skall ha genomgått domarutbildning. Det finns i dag omkring 70 föredragande i de högsta instanserna.

Den nuvarande ordningen där föredragande i de bägge högsta instanserna tas ur gruppen assessorer innebär att domstolarnas föredragande har domstolserfarenhet. Denna erfarenhet är naturligtvis en av flera anledningar till varför beredningsarbetet och ansvaret för beredningsåtgärderna nästan uteslutande vilar på de föredragande.

Genom mina förslag kommer det på sikt inte att finnas assessorer som kan rekryteras för föredragandeuppgifter i de högsta instanserna. Föredragandebehoven i dessa domstolar måste därför tillgodoses genom rekrytering av andra jurister än sådana som genomgått domarutbildning.

Avskaffas domarutbildningen blir en sannolik konsekvens att alla föredragande inte har samma enhetliga erfarenhet av domstolstjänstgöring som i dag. Denna erfarenhetsbakgrund har som nyss sagts det positiva med sig att det finns en viss grundnivå av domstolserfarenhet som borgar för att beredningsarbetet kan överlåtas på föredragande. I ett system med föredragande som saknar erfarenheter av domstolsarbete kan det bli svårare att överlåta ansvaret för beredningen och ledamöterna kan själva bli tvungna att ta över delar av beredningen. Enligt min uppfattning är det inte en acceptabel förändring om ledamöterna i landets högsta domstolar skulle ägna sin tid åt beredningsarbete. En sådan ordning skulle innebära en misshushållning med den kompetens som dessa domare har.

Den nackdel som ligger i att de föredragande i Högsta domstolen och Regeringsrätten inte har domarerfarenhet kan enligt min uppfattning delvis kompenseras genom att framtidens föredra-

gande sannolikt har en betydligt bredare erfarenhetsbakgrund med de positiva sidor som följer av det. Nya moderna arbetsformer där beredningsarbetet organiseras i större enheter där erfarenheterna och specialkompetens kompletterar varandra bör i sig kunna säkerställa att beredningsorganisationen, som i dag, kan svara för hela beredningen av ärendena fram till dess att ledamöterna skall avgöra målen.

Frågan blir då hur de högsta instanserna skall kunna rekrytera föredragande som har den samlade kompetensen att de kan svara för hela beredningen av domstolarnas mål. Jag anser att arbetet som föredragande i de högsta instanserna i normalfallet kräver en relativt omfattande erfarenhet av arbete med kvalificerad juridik. Jag förespråkar inte att det skall väljas enbart föredragande med en viss juridisk yrkeserfarenhet utan anser att beredningsarbetet, jämfört med i dag, har mycket att vinna på att de som är föredragande har en blandad yrkesbakgrund. För att klara beredningsarbetet är det dock viktigt att en stor del av dem som rekryteras också har erfarenheter av kvalificerat domstolsarbete.

Vad jag anfört i föregående avsnitt om beredningsorganisationen i hovrätter och kammarrätter och möjligheterna att rekrytera föredragande dit har i många avseenden bäring också på Högsta domstolen och Regeringsrätten. Det finns därför inte anledning att beträffande beredningsuppgifterna i de högsta instanserna och rekryteringen av revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare upprepa vad som redan sagts. Liksom när det gäller hovrätterna och kammarrätterna blir det alltså arbetets art och innehåll samt arbets- och anställningsvillkoren som ytterst blir styrande för de högsta instansernas rekryteringsmöjligheter. Jag vill härvidlag peka på att arbetet som revisions- eller regeringsrättssekreterare är av mycket kvalificerat slag, något som ställer särskilda krav på juridisk skicklighet och annan kompetens hos dem som skall svara för beredningsuppgifterna. Den rättsskapande verksamhet som bedrivs i de högsta instanserna bör i sig vara en särskild stimulans och utmaning i arbetet som revisions- eller regeringsrättssekreterare. Attraktionskraften hos dessa anställningar förstärks av att en föredragande i de högsta instanserna har ett självständigt arbete med ett totalt ansvar för beredningen av målen.

I sammanhanget vill jag också understryka vikten av att individuell lönesättning tillämpas beträffande revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare. Vidare bör Högsta domstolen och Regeringsrätten ges frihet att inom budgetramarna bestämma vilka löner

som skall utgå. En sådan lösning underlättar för domstolarna att rekrytera rätt personer för olika föredragandeuppgifter och också att tillgodose sina behov av specialistkompetens inom vissa områden.

Enligt min mening bör det inte möta några svårigheter för Högsta domstolen och Regeringsrätten att rekrytera skickliga jurister som revisionssekreterare respektive regeringsrättssekreterare. Jag ser det inte som min uppgift att ange vilka närmare krav som bör gälla för en anställning som föredragande i dessa domstolar. Endast domstolarna själva kan bedöma vilka krav på kunskaper och erfarenheter som behöver ställas. En grupp som bör vara av stort intresse vid rekryteringen av föredragande är de jurister som under en period har tjänstgjort med kvalificerad beredning i t.ex. hovrätt eller kammarrätt. Till skillnad från assessorerna kommer dessa föredragande inte att ha domarerfarenhet. De har dock i rollen som föredragande haft att tillämpa processrätt och bör därför vara väl förtrodda med det processrättsliga regelverket. Även när det gäller övrig service till domare i de högsta instanserna såsom författande av utkast till domar, rättsutredningar, skriftväxling i målen m.m. bör dessa föredragande vara väl tränade genom sin tidigare tjänstgöring. Denna ökade erfarenhet i beredningen av mål bör vara av så stort värde att avsaknaden av erfarenheter av eget dömande väl bör kunna kompenseras. I den mån det bland föredragande finns behov av dömande erfarenheter bör rekryteringsfrågan kunna lösas genom att ordinarie domare anlitas för föredragandeuppgifter under en tid. I syfte att de högsta instanserna skall kunna tillgodose sådana föredragandebehov är det enligt min mening angeläget att ordinarie domare beviljas erforderlig tjänstledighet. Den domstol där domaren är anställd bör också ha ett intresse av att denne som ett led i den personliga utvecklingen under någon period får arbeta i Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

I förordningarna med instruktion för Högsta domstolen resp. Regeringsrätten anges att anställningar som revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare är tidsbegränsade. Jag noterar alltså att redan dagens regler medger tidsbegränsade anställningar. För båda de högsta domstolarna ligger det säkerligen ett värde i att föredragandekåren successivt kan förnyas. En annan sak är huruvida det i en framtid kommer att vara möjligt att med tidsbegränsade anställningar locka till sig nödvändig kompetens. Domstolarnas behov av kompetens och kontinuerlig omsättning av medarbetare får då vägas mot möjligheterna att locka personal med den

anställningsformen. Om det skulle visa sig svårt att rekrytera föredragande som endast anställs med tidsbegränsade förordnanden är sedvanliga tillsvidare anställningar den väg som får väljas. En kombination av dessa former är också en möjlig lösning.

De förändringar som blir följden av mina förslag kommer först efter ett antal år att få genomslag för de högsta instanserna varför det för domstolarna finns tid att prova olika rekryteringsvägar och olika modeller för att anpassa domstolarnas beredningsfunktioner. Den allt mer hårdnande konkurrensen om väl utbildad arbetskraft innebär dock att det redan nu finns all anledning att se över vilken kompetens som bör rekryteras, hur de som rekryteras skall vara anställda, hur beredningsarbetet bör organiseras osv.

8 Utbildningsfrågor

8.1 Nuvarande utbildning av domare

8.1.1 Utbildningsinslagen i domarutbildningen

Ett helt nytt och mycket mer omfattande kursprogram för notarer, fiskaler och adjunkter föreligger fr.o.m. 2002. Till vissa delar är programmet gemensamt för allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. I andra delar är det särskilt utformat för respektive domstolsslag.

Den nya utbildningen för fiskaler består av sju delkurser, vilka infaller med ca åtta månaders mellanrum under tjänstgöringen som fiskal i hovrätt eller kammarrätt respektive tingsrätt eller länsrätt.

Totalt omfattar utbildningsprogrammet 34 arbetsdagar.

8.1.1.1 Allmän domstol

Det första kurstillfället vid fiskalsutbildningen innehåller frågor kring domarrollen och domareetik samt studiebesök vid Högsta domstolen och Regeringsrätten. Föredragningsteknik, retorik samt kulturmönster är andra frågor under den första kursen som till stora delar är gemensam för bägge domstolsslagen.

Fiskalskurs två riktar sig till dem som har tjänstgjort omkring ett år i hovrätt och nyligen har påbörjat sin tingsrättstjänstgöring. Kursen behandlar huvudsakligen den formella processledningen i brottmål och tvistemål med någon tyngdpunkt på tvistemålshanteringen.

Kursen är en av de två fiskalskurser som har genomförts kontinuerligt sedan 1970-talet. Det främsta syftet med kursen är att fiskalerna skall ges sådana kunskaper i hanteringen av brottmål och tvistemål att de kan handlägga målen i tingsrätt på ett självständigt, rättssäkert och effektivt sätt. Ett väsentligt inslag i kursen är att

fiskalerna utbildas i att agera som ordförande vid rättegångsförhandlingar. Utöver fem olika rättegångsspel innehåller kursen föreläsningar, gruppdiskussioner och debattstunder. Vid varje kurs deltar tre tingsrättsdomare som kursledare. Debatterna leds av inbjudna åklagare och advokater.

Delkurs tre avser att ge fiskalerna en fördjupad syn på domarrollen. Däri ingår att förmedla och utbyta erfarenhetsbaserade kunskaper om domarens förhållningssätt när det gäller den centrala uppgiften att leda förhandlingar med avseende på målets innehåll och parternas processhandlingar. Kursen vill förmedla en sammanhållen syn på domarens arbete med materiell processledning, strukturering och värdering av bevisfaktorer och redovisning i domskälen av domstolens bedömningar och slutsatser. På kursen följs fiskalernas erfarenheter upp vad gäller förlikning sedan en ordentlig genomgång har getts i fiskalskurs II. Vid kursen betonas sambandet mellan å ena sidan materiell processledning och strukturering av bevismaterialet och å andra sidan effektiva förlikningssamtal alternativt en tydlig och utförlig redovisning av domskälen. Vidare diskuteras inte bara vad domaren måste, bör eller kan göra när det gäller frågor, påpekanden eller klarlägganden utan även hur det konkret bör utföras för att domarens opartiskhet och objektivitet inte skall kunna sättas ifråga.

Under fiskalskurs fyra ges utbildning om påföljdsfrågor, vittnespsykologi, förhörsteknik och verkställighetsfrågor. Även kriminologi och brottsofferfrågor ingår i kursen. Under kursen besöks Staten kriminaltekniska laboratorium och rättskemiska avdelningen av Rättsmedicinalverket.

Fiskalskurs fem riktar sig till dem som har tjänstgjort som fiskal i hovrätt och därefter under ett och ett halvt år vid tingsrätt. Avsikten med kursen är i första hand att förmedla och utbyta erfarenheter i materiella frågor inom obestånds- och skadeståndsrätten. Dessutom ges en inblick i det danska rättssystemet.

Under fiskalskurs sex sker fördjupad utbildning i hovrättsprocessen och frågor kring praktiskt hovrättsarbete. Europakonventionens genomslag i svensk rätt och Barnkonventionen är andra ämnen på kursen. Slutligen behandlas EU i framtiden, EU och straffrätten samt EG:s familjerättsförordning.

Under fiskalskurs sju, som är gemensam för båda domstolslagen, sker studiebesök och föreläsningar i europarätt. Besök vid domstolarna i Luxemburg och Strasbourg äger också rum.

8.1.1.2 Allmän förvaltningsdomstol

Den första kursen är som nämnts ovan till stora delar gemensam med fiskaler från allmän domstol.

Vid fiskalskurs två är avsikten att ge fördjupade kunskaper inom olika delar av den speciella förvaltningsrätten. Rättsområden som tas upp är plan- och bygglagstiftningen samt vissa delar av den sociala lagstiftningen. Dessutom behandlas den psykiatriska tvångsvården. Vidare görs en genomgång av mervärdesskatten med särskild inriktning på kopplingen till EG-rätten. Kursen syftar också till att förmedla kunskap och utbyta erfarenheter om hur man skriver domar och beslut.

Det främsta syftet med fiskalskurs tre är att ge deltagarna praktiska kunskaper om arbetet i länsrätt så att arbetet kan ske självständigt, rättssäkert och effektivt. Ett viktigt inslag i kursen är att deltagarna får agera i olika roller i två spelade processer, ett LVU- och ett LVM-mål. Ett annat viktigt inslag i kursen är de grupparbeten med efterföljande redovisning och diskussion som genomförs i ämnet förvaltningsprocess. Under tre olika avsnitt behandlas praktiska, vardagliga problem vid ett måls anhängiggörande, vid muntlig förhandling samt vid överläggning och dom. Kursen innehåller dessutom föreläsningar som har anknytning till processen i allmän förvaltningsdomstol eller till arbetet i domstolen. Vid varje kurs deltar tre länsrättsdomare som kursledare.

Vid fiskalskurs fyra är ämnet skatterätt. Vid kursen sker en fördjupad studie i skatteförfarandet, nyheter inom skatterätten behandlas. Internationell beskattning samt koncernbeskattning är andra ämnen som ingår i kursen.

Under den femte fiskalskursen är tonvikten lagd på socialförsäkring. Socialförsäkringssystemet och nyheter inom socialförsäkringsrätten behandlas. EG-rätt och socialförsäkring är ett ämne på kursen som även innehåller processrätt och processledning i socialförsäkringsmål. Under kursen sker studiebesök vid en försäkringskassa.

Vid det sjätte kurstillfället behandlas frågor kring kammarrättsprocessen. Kursen syftar till att ge fördjupad kunskap i de nya målområden som fiskalen möter under adjunktionen, såsom t.ex. särskilda rättsmedel, sekretessmål och psykiatrimål. Vidare syftar kursen till att ge fördjupad kunskap i områden som har europaanknytning eller i övrigt internationell anknytning, såsom rätten till domstolsprövning och förhandsavgörande, Barnkonventionen och

Haagkonventionen. Slutligen avser kursen att ge en fördjupad syn på domarrollen bl.a. genom att se på domarrollen ur ett konstitutionellt och internationellt perspektiv samt på regler om domarjäv.

Det sista kurstillfället är som redovisats ovan gemensamt med fiskalerna från allmän domstol.

8.1.2 Utbildning av ordinarie domare

Domstolsverket (DV) anordnar utbildning för ordinarie domare. Utbildningen är indelad i utbildning för nyutnämnda domare och återkommande utbildning. Dessa utbildningar är obligatoriska. Därutöver finns en rik flora av olika specialkurser.

Samtliga nyanställda kallas under de första anställningsåren till ca fem veckors utbildning. Därefter kallas domare till den återkommande utbildningen vartannat år.

Innehållet i utbildningsinsatserna utvärderas fortlöpande och anpassas till utbildningsbehoven. Utbildningen är mer inriktad på metoder och arbetsformer än på kunskapsstoff.

Ett särskilt utbildningsråd har till uppgift att stödja DV i frågor om kompetens och kompetensutveckling.

En del av utbildningen är gemensam för domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol. Några av de ämnen som de obligatoriska kurserna innehåller är frågor kring det mångkulturella samhället och frågor kring jämställdhet. Hur stress påverkar individer och grupper är andra ämnen som studeras. En domares kontakter med parter och ombud samt en domares kontakter med media förekommer också i utbildningen. Vidare ingår centrala områden som offentlighet och sekretess, domareetik, muntlig och skriftlig framställning.

I senare kurser för nyutnämnda domare inriktas kurserna mer mot handläggningsfrågor som t.ex. handläggning enligt ärendelagen eller taxeringsprocessen.

8.1.3 Notarieutbildningen

Grundläggande bestämmelser om notarietjänstgöring finns i notarieförordningen (1990:469). Notarieutbildningen fullgörs vid tingsrätt eller länsrätt och omfattar praktisk utbildning under två år. Utbildningen kan till en tid om sex månader fullgöras hos annan

arbetsgivare, offentlig eller privat, om den ligger i tiden före domstolstjänstgöring. Vid bedömningen om tjänstgöring utanför domstol skall få tillgodoräknas skall särskilt beaktas tjänstgöringens allmänna juridiska värde men även dess värde för fortsatt tjänstgöring vid tingsrätt eller länsrätt. Notariernas anställningar är tidsbegränsade.

Den nuvarande utbildningstiden har varit oförändrad sedan 1990. Dessförinnan var utbildningstiden två år och sex månader. Arbetet och utbildningen som notarie innebär en mängd olika arbetsuppgifter vid domstolarna, t.ex. protokollföring, förberedande av mål, upprättande av förslag till domar och beslut, föredragning av mål för domare. I respektive domstolsinstruktion regleras notariernas behörighet att utföra vissa mer kvalificerade uppgifter vid domstolarna.

En särskild försöksförordning, förordning (1997:139) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna, innebär utökade möjligheter för tingsnotarier och domstolssekreterare vid tingsrätt att ansvara för mer kvalificerade uppgifter än ditills. Försöket, som vid utvärderingar visade sig lyckat, har numera med ytterligare möjligheter till delegation permanentats i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. De nuvarande behörighetsreglerna ger bättre möjligheter än tidigare att individuellt pröva vilka arbetsuppgifter som skall anförtros notarier. Reglerna innebär vidare att uppgifter kan avlastas domare och utföras av annan personal som därmed erbjuds mer stimulerande arbetsuppgifter. Förändringarna av behörighetsreglerna medför också att det vid olika domstolar är möjligt att på ett mer flexibelt sätt organisera arbetet. En riklig flora av olika sätt att organisera arbetet har därför kommit till stånd vid domstolarna.

Vid tingsrätterna och länsrätterna finns det i dag ca 700 notarieplatser. Med hänsyn till att alla inte fullföljer utbildningen kan ca 400 nya notarier varje år beredas plats på utbildningen. Detta innebär att ca en tredjedel¹ av dem som fullgjort juristutbildningen kan genomgå notarieutbildning.

¹ Enligt Högskoleverkets rapport Rätt juristutbildning (Högskoleverkets rapportserie 2000:1 R) s. 10.

Riksdagens uttalande om notarietutbildningen

I sitt av riksdagen godkända betänkande (bet. 1996/97:JuU08) framhöll justitieutskottet följande

Utskottet vill för sin del framhålla, att notarietjänstgöring måste anses som ett mycket värdefullt komplement till den akademiska juristutbildningen. Fullgjord notarietjänstgöring är ett krav inte bara för antagning på domarbanan utan även för anställning som åklagare eller kronofogde. Men även för många andra juristyrken måste sådan tjänstgöring anses vara en värdefull merit. Genom notarietjänstgöringen får den unge juristen inte bara inblick i domstolsväsendets funktion utan tillägnar sig också färdigheter i rättstillämpning. Härtill kommer en grundläggande träning i det juridiska språket, inte minst det skriftliga. Kraven på noggrannhet i arbetet vid domstolarna liksom inskärpningen av vissa praktiska moment – t.ex. kontroll av delgivningar – som har betydelse för rättssäkerheten måste också framhållas. Att praktiskt verksamma jurister har fullgjort notarietjänstgöring får därför, enligt utskottets mening, anses vara av betydande värde. Inte minst har detta stor betydelse för kvaliteten på det juridiska arbetet inom den offentliga förvaltningen. Med anledning av det pågående arbetet med domstolarnas organisation vill utskottet alltså understryka, att det är angeläget att, med bibehållande av kvalitetskraven, så många jurister som möjligt bereds tillfälle till notarietjänstgöring. Det får ankomma på regeringen att vidta lämpliga åtgärder med anledning av vad utskottet nu med anledning av motionen Ju415 anför. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Regeringens skrivelse Reformeringsplanen av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106)

Regeringen gjorde i handlingsplanen följande bedömning rörande notarietutbildningen och notariernas roll i domstolarna.

Notariekåren är en värdefull resurs i den förändrade beredningsorganisationen. Notariesystemet bör därför bevaras och utvecklas. Detsamma gäller handläggarna i länsrätterna. I framtidens domstolar kommer det också finnas behov av andra beredningsjurister.

Regeringen anförde som skäl för sin bedömning.

Under notarietjänstgöringen skall notarien få en allsidig och utvecklande utbildning. Allt efter tjänstgöringstid och vunnen erfarenhet kan notarien få delegation att självständigt utföra uppgifter som annars ankommer på en ordinarie domare. Den notarie som på ett tillfredsställande sätt har fullgjort notarietjänstgöringen blir notariemeriterad.

Notariernas arbetsuppgifter påverkas av att inskrivnings- respektive bouppteckningsverksamheten kommer att föras bort från domstolarna. Regeringen gör bedömningen att den framtida notarierollen i än högre grad kommer att fokuseras mot kvalificerat juridiskt arbete i domstolarnas mål och ärenden. Notarierna kommer att göra rättsutredningar, svara för domsförslag i vissa mål och bistå domare i det intellektuella juridiska arbetet. De arbetsuppgifter som notaries i dag utför och som inte kräver juridisk utbildning skall så långt möjligt utföras av annan personal vid domstolarna. På så sätt skapas attraktiva notarieplatser samtidigt som stimulerande uppgifter kan erbjudas andra personalgrupper i domstolarna.

Notarierna kommer att utgöra en del av basen i den utbyggda beredningsorganisation som är nödvändig i många domstolar. Det är därför viktigt att det pågående förändringsarbetet inte leder till att antalet notarieanställningar minskar. Det mesta talar för att framtidens domstolar får ett ökat behov av notaries och andra jurister för att åstadkomma en än högre kvalitet i verksamheten och för att göra nödvändig renodling av domares arbetsuppgifter möjlig. Framför allt gäller det i de domstolar som av tradition har en låg andel notaries bland sin personal.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens bedömning (bet. 1999/2000:JuU22, rskr. 1999/2000:255).

Regeringens skrivelse Reformeringen av domstolväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen (skr. 2000/01:112)

I skrivelsen gjorde regeringen bedömningen att notarierna var en värdefull resurs i den förändrade beredningsorganisationen. Notariesystemet borde därför bevaras och utvecklas. Detsamma gällde föredragande i länsrätterna. Regeringen bedömde också att det i framtidens domstolar skulle finnas behov av andra beredningsjurister.

Regeringen framförde vidare i skrivelsen.

Högskoleverket har bl.a. mot bakgrund av att dagens notariesystem skulle ge upphov till betygshets i rapporten Rätt juristutbildning? Utvärdering av juristutbildningar (Högskoleverkets rapportserie 2000:1 R) behandlat frågan om notariatjänstgöringens betydelse för juristutbildningens uppläggning och inriktning. I Högskoleverkets redovisning framhålls det bl.a. att juristutbildningarna präglas av betygshets vilket enligt Högskoleverket hänger samman med reglerna för antagning till notariatjänstgöring.

Domstolsverket har därför under hösten 2000 tillsatt en arbetsgrupp som efter samråd med företrädarna för de juridiska fakulteterna skall belysa om de nuvarande urvalskriterierna vid rekryteringen av notarier behöver ändras och i så fall på vilket sätt. Arbetsgruppen skall redovisa sitt uppdrag till Domstolsverket senast den 1 juni 2001.

Regeringen bedömer att den översyn av antagningssystemet för notarieanställning som Domstolsverket tillsammans med Högskoleverket genomför är angelägen.

Regeringen anser att innehållet i notariatjänstgöringen bör utformas så att de bästa juristerna även i framtiden skall se notariatjänstgöringen som ett attraktivt alternativ. Den utbildning som notarier i tingsrätt och länsrätt erbjuds är, för att peka på ett område, inte tillräcklig. Domstolsverket har därför nyligen inlett en översyn av utbildningen av notarier.

Regeringen välkomnar också utvecklingen att det för vissa beredningsändamål, framför allt i domstolar med viss grad av specialisering, t.ex. miljödomstolar, nu anställs juristpersonal vid sidan av notarier, beredningsjurister. För att kunna rekrytera goda medarbetare till en beredningsjuristroll är det enligt regeringen viktigt att arbetsinnehållet blir intressant och utvecklande.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens bedömning (bet. 2000/01: JuU29, rskr. 2000/01:283).

Domstolsverkets promemoria Notariemeritering i överrätt

Domstolsverket har i en promemoria 2003 föreslagit att det skall bli möjligt att genomföra notariemeritering i hovrätt och kammarrätt. Enligt förslaget skall de hovrätter eller kammarrätter som begär det kunna anställa notarier.

Notarierna i hovrätt och kammarrätt skall enligt förslaget anställas av Domstolsverket i likhet med vad som gäller för dagens tingsnotarier och länsrättsnotarier.

Arbetsuppgifterna skall vara att bereda och föredra mål på motsvarande sätt som fiskalerna och övriga juristföredragande i hovrätt eller kammarrätt. Enligt förslaget skall det vara möjligt att anställa en notarie som genomfört sin notariatjänstgöring i hovrätt eller kammarrätt som fiskal.

Promemorian bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Domstolarnas och Domstolsverkets arbete med att förbättra notarieutbildningen

Notarier i tingsrätt

Den teoretiska notarieutbildningen är sedan den 1 januari 2003 indelad i tre kurser. Den första och sista av dessa kurser administreras av Domstolsverket. För kurs två svarar respektive region. Landet har delats in i sex regioner som var och en svarar för kurs-tillfälle två.

Den nya utbildningen har tagits fram av en referensgrupp bestående av domare, notarier och representanter från Domstolsverket.

Syftet med utbildningspaketet för tingsnotarierna är att ge dessa oavsett regionstillhörighet en mer enhetlig utbildning som också skulle äga rum under rätt tid av notarieutbildningen.

Från och med den 1 januari 2003 erbjuds tingsnotarierna en två-dagars introduktionskurs. Kursen är gemensam för notarierna i tingsrätt och länsrätt. Under vissa moment delas notarierna upp i grupper efter domstolsslag. Under kursen berörs ämnen som domstolarnas roll i samhället, domarrollen, domarbanan, etikfrågor, jävsfrågor, bisysslor, bemötande frågor, massmedia, offentlighet och sekretess, praktisk notariatjänstgöring arbetsmetodik m.m.

Den regionala kursen riktar sig till notarier som tjänstgjort tre-sex månader. Under kursen sker utbildning i beredning och handläggning av brottmål, tvistemål och ärenden. Frågor om påföljdsval och straffmätning, domskrivning och bevisfrågor är andra ämnen som går igenom under kurs två.

Den tredje och sista kursen erbjuds notarier som fullgjort ett år av notariatjänstgöringen. Ämnen under kursen är bl.a. notariebrottmål och notariatvistemål, förberedelse i tvistemål, formell och materiell processledning, överläggning till dom och konkursfrågor.

Notarier i länsrätt

För notarierna i länsrätt finns ett utbildningspaket som liksom beträffande tingsnotarier är delat i tre kurser.

Den första kursen är som redan nämnts gemensam med notarierna i tingsrätt. Kursen bör genomföras efter två-sex veckors tjänstgöring i länsrätt.

Efter ca två månaders tjänstgöring i länsrätt erbjuds länsrättsnotarierna en tredagarskurs som innehåller bl.a. förvaltningsprocessrätt, allmän försäkring, vårdbidrag, handikappersättning, bilstöd, arbetsskadeförsäkring.

Efter ytterligare en månad tjänstgöring i länsrätt kallas länsrättsnotarierna till kurs under två och en halv dag i skatterätt.

8.2 Mina överväganden om utbildningsbehoven i framtiden

8.2.1 Utbildning av nyutnämnda ordinarie domare

Mina förslag: 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 ansvarig 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 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.

Mina förslag om en öppen domarrekrutering syftar till att jurister med olika livs- och yrkeserfarenheter skall anställas som ordinarie domare. Det innebär inte att gruppen domarutbildade utesluts från möjligheten till domaranställningar. Som jag redan antytt i avsnittet om rekryteringsförfarandet kommer det under en relativt lång övergångstid att rekryteras domare som genomgått denna utbildning och som får konkurrera om anställningar med jurister som har en annan bakgrund. I ökande takt bör emellertid utvecklingen gå därhän att jurister utan domarutbildning men med andra livs- och

yrkeserfarenheter utnämns till ordinarie domare. Visserligen kan det antas att flertalet av dessa jurister har tjänstgjort i domstol som notarier och att en del också har erfarenheter som föredragande i framförallt hovrätter och kammarrätter men andra kan helt sakna erfarenhet av domstolstjänstgöring. Vissa kan dock ha verkat som t.ex. åklagare eller som partsombud och därigenom ha haft mer eller mindre omfattande kontakter med domstolarnas verksamhet.

I dag är det inte ovanligt att jurister lång tid efter de har avslutat sin domarutbildning återvänder till domstolsväsendet som domare. Någon särskild introduktionsutbildning för dessa domare finns inte.² För denna grupp domare, vars erfarenheter från domarutbildningen ligger långt tillbaka i tiden, kan det många gånger vara motiverat att det finns särskilda introduktionsprogram i samband med tillträdet som domare. Behovet av särskilda introduktionsprogram för nytillträdda domare gör sig också gällande vid en rekrytering av domare som inte genomgått domarutbildningen. Vid en öppen domarrekrutering i kombination med ett avskaffande av domarutbildningen ser jag det som en betydande fördel jämfört med dagens förhållanden att utbildningsresurserna kan satsas på de nyttnämnda domarna. För dessa bör därför skapas särskilda introduktions- och utbildningsprogram.

Med hänsyn till de skiftande yrkeserfarenheter som framtidens domare kan komma att ha går det inte att dra upp några närmare riktlinjer för vilka utbildnings- och introduktionsinsatser i samband med utnämningen som kan vara erforderliga. Sådana insatser måste vara individuellt utformade och avpassade till den enskilde domarens behov.

Jag anser att chefen för den domstol till vilken en ny domare rekryterats bör svara för att det läggs upp en särskild utbildningsplan för den nyttnämnde domaren. Planen bör utformas snarast möjligt efter utnämningen och i samråd med den nyttnämnde och med Domstolsverket som bör svara för att de olika utbildningsmomenten kan genomföras. Domstolschefen bör också ha ett ansvar för att domaren faktiskt också deltar i utbildningen. I planen bör redovisas vilka utbildningsinsatser, såväl praktiska som teoretiska, som planeras och var och när de skall genomföras.

Utöver rent teoretisk utbildning bör de nyttnämnda introduceras i den dömande verksamheten. En beprövad modell som redan i dag fungerar väl är att låta de nyttnämnda under en period tjänst-

² Jag bortser här från de kurser av mer generellt slag som Domstolsverket anordnar för relativt nyttnämnda domare.

göra som adjungerad ledamöter i en hovrätt eller i en kammarrätt. I utbildningsplanen för domare i tingsrätt och länsrätt bör därför enligt min mening också tas med en viss tids adjunktionstjänstgöring i hovrätt eller kammarrätt. Genom adjunktionstjänstgöringen kan den nyutnämnde genom det kollegiala samarbetet bl.a. få inblickar i domaryrkets speciella karaktär och de krav som domarrollen ställer. Hur lång denna tjänstgöring bör vara får bestämmas i samråd mellan berörda domstolar och Domstolsverket.

Vilken utbildning som bör genomföras kan jag som nämnts inte i detalj redovisa eftersom det i hög grad är beroende av de erfarenheter som respektive domare har från sitt tidigare yrkesliv. De rena utbildningsinslag som finns i dagens domarutbildning respektive de utbildningar som i dag anordnas för nyutnämnda domare kan tjäna som ett riktmärke för vad som i normalfallet bör ingå i utbildningen av dem som utnämns till domare i framtiden.

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 innebära att på plats arbeta med de uppgifter som följer med anställningen. Det är som jag ser det närmast omöjligt att genom teoretisk utbildning lära sig och fånga upp olika frågor som en domare behöver sätta sig in i. Genom att arbeta med domaruppgifter kommer färdigheterna successivt att öka. Det gäller inte minst under introduktionsfasen av en ny domares arbete. Medarbetarna och framför allt de övriga domarna vid domstolen spelar här en nyckelroll.

I dagens system, där i princip alla har domarutbildningsbakgrund, sker i flertalet fall inte någon successiv "inskolning" efter tillträdet av anställningen. Det förväntas att de som utnämns i princip skall kunna fullt ut fungera som domare från första dagen. I ett framtida system är det viktigt att introduktionen av nyanställda domare sker under mer realistiska former än i dag. Det bör vara de övriga domarna och domstolschefen som tillsammans ansvarar för att deras nya kollega lotsas in på sina nya arbetsuppgifter och att den nyutnämnde successivt får sätta sig in i domaruppgifterna. Naturligtvis skall det inte vara fråga om att man på ett otillbörligt sätt söker styra vissa mål till de nyanställda domarna utan snarare bör arbetets omfattning när det gäller föredragning, förhandling osv. anpassas så att det finns en rimlig möjlighet för de nyanställda att känna att de ges en bra start som domare. Jag ser det också som en viktig uppgift för den nyutnämnde domarens kollegor och

övriga medarbetare att de delar med sig av sina erfarenheter av domarrollen och arbetsuppgifterna. På sikt kommer det enligt min uppfattning att vara naturligt för domstolschefer och de övriga domarna att på ett lämpligt sätt introducera nyanställda domare. Inte minst kommer de äldre kollegorna ha egna erfarenheter av vilka svårigheter som de själva hade i början av sin domarkarriär och som kan vara till nytta i introduktionsfasen för nya kollegor.

8.2.2 Vidareutbildning och kompetensutveckling i övrigt av ordinarie domare

Mina förslag: Den omfattning som vidareutbildningen av domare har haft hittills är inte tillräcklig för att motsvara kraven och förväntningarna på domarnas kompetens. En större samordning av domstolens samlade behov och en planmässighet i de utbildningsinsatser som behövs såväl för de enskilda domarna som domstolen totalt är något som bör eftersträvas i framtiden.

Det bör vara domstolschefens ansvar att det vid respektive domstol 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.

Jag har under avsnittet om allmänna faktorer som påverkar ett yrkes attraktionskraft pekat på att möjligheterna till personlig utveckling i yrket och till vidareutbildning och kompetensutveckling är betydelsefulla faktorer för ett yrkes konkurrenskraft. Inte bara av medborgarnas behov av kompetenta domare utan också intresset

av att öka attraktionskraften hos domaryrket talar för att man kraftfullt bör satsa på utbildning. De vinster för kvaliteten på domstolarnas arbete och för domaryrkets attraktionskraft som finns att hämta med sådana satsningar är enligt min mening betydande.

I regeringens skrivelse Reformeringsen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen (skr. 2000/01:112) uttalade regeringen följande.

Regeringen anser att kompetensutveckling för alla anställda ingår som en naturlig del i domstolsarbetet. Vid bestämmandet av domstolarnas organisation och dimensionering är det därför viktigt att hänsyn tas till utbildningsbehoven.

Redan i dag finns det en rik flora av olika utbildningar som ger domare möjlighet att specialisera sig. De satsningar på obligatorisk utbildning som har genomförts av Domstolsverket under senare år är en bra grund att stå på för att ytterligare förbättra kompetensutvecklingen av domare. Utbildningarna bedrivs såväl centralt som regionalt och lokalt. I många delar av landet har domstolar också på eget initiativ gemensamt genomfört utbildningsinsatser för domare och annan personal.

Jag vill understryka vikten av att domare kontinuerligt deltar i utbildning. Den omfattning som utbildningen har haft hittills är enligt min mening, trots de förbättringar som har skett under senare år, inte tillräcklig för att motsvara kraven och förväntningarna på domarnas kompetens. Fortfarande är det i hög utsträckning den enskilde domaren som avgör sitt eget utbildningsbehov. 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. Samordningen bör också när så är lämpligt syfta till att anordna gemensam utbildning för anställda som på olika plan arbetar med målhanteringen, dvs. för såväl domare som anställda i beredningsorganisationen. En sådan lösning där kategoritänkandet får stå tillbaka ger som jag ser det goda möjligheter att effektivisera utbildningsinsatserna. Det bör vara domstolschefens ansvar att det vid respektive domstol 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 nöd-

vändiga eftersom det i första hand är domstolen och dess domare som känner till de lokala behoven.

Jag anser att Domstolsverket, som i dag, bör kunna administrera och samordna stora delar av den utbildning som efterfrågas.

Domarna bör enligt min mening 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 det inflytande över dessa viktiga frågor som jag anser nödvändigt.

I likhet med förhållandena vid introduktion av en ny domare kommer en stor del av kompetensutvecklingen även i framtiden att ligga i att domare genom praktiskt domstolsarbete ökar sina färdigheter.

Rena utbildningsinsatser för domare bör organiseras så att den ger maximal utdelning för så många domare som möjligt. Det är då inte givet att internatsformen är lämpligast utan mindre kostsamma alternativ bör övervägas. En utbyggnad av olika typer av utbildning bör som jag ser det kunna öka och innebära kompetensutveckling av domare runt om i landet.

I det här sammanhanget är det också på sin plats att lyfta fram olika initiativ som tas vid sidan av domstolsväsendet. Utbildningsverksamheten i Lunds domarakademi är ett exempel på verksamhet som innebär att kvalificerad utbildning tillhandahålls till en rimlig kostnad. Olika juristsammanslutningar svarar också för insatser inom utbildningsområdet. Et aktuellt exempel är den förstudie angående specialisering av domare som helt nyligen har genomförts av Domstolsverket i samarbete med Sveriges Domareförbund (DV-rapport 2003:3).

Även utbildning som anordnas av organisationer som inte har direkt anknytning till domstolsväsendet kan ge domare värdefull kompetensutveckling och blir ett värdefullt komplement för att möta de allt ökade kraven på domares och domstolars förmåga att fungera i en föränderlig omvärld.

8.2.3 Utbildning av föredragande

Mina förslag: 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.

Jag har tidigare under avsnittet om föredragande i hovrätt och kammarrätt framhållit betydelsen av att de som anställs som föredragande erbjuds adekvat utbildning och återkommande vidareutbildning. Det är en viktig fråga för framtiden att personalen i domstolarnas beredningsorganisation erbjuds kontinuerlig och kvalificerad vidareutbildning. På motsvarande sätt som för domare är satsningar på utbildning ett viktigt konkurrensmedel för att kunna rekrytera och behålla kvalificerad personal. Kvalificerad teoretisk och praktisk utbildning för beredningsjurister har vidare stor betydelse för att de skall bli attraktiva på arbetsmarknaden och därmed meriterade att senare gå till andra arbetsgivare.

Hur utbildningen skall vara upplagd är i första hand en fråga som varje hovrätt och kammarrätt får ta ställning till utifrån behoven vid den domstolen. Stora delar av den utbildning som erbjuds under dagens domarutbildning och som redovisats ovan bör kunna utgöra basen även i en framtida utbildning av föredragande. Vissa delar av den nuvarande fiskalsutbildningen bör för att öka färdigheterna i att bereda svåra mål kunna utökas för att beredningsarbetet skall utvecklas. Med en inriktning mot en större självständighet i beredningsarbetet krävs enligt min mening kraftfulla utbildningsinsatser för att beredningspersonalen verkligen på eget ansvar skall kunna överta uppgifter som domare i dag utför. Väl utbildad beredningspersonal innebär trygghet och service för domarna och leder som jag ser det till en ökad kvalitet i dömandet. Utbildningsatsningar för beredningspersonalen innebär att såväl domare som de som arbetar med beredning erbjuds attraktivare arbetsuppgifter. En sådan utveckling kommer att gynna rekryteringen till domstolarna.

Centrala delar av utbildningen bör kunna utformas gemensamt för föredragande från samtliga hovrätter och kammarrätter och mer specialiserade delar för respektive domstolsslag eller för enbart

någon eller några av dessa domstolars föredragande. Domstolsverket bör på motsvarande sätt som i dag administrera utbildningen av föredragande. Utbildningens innehåll bör domstolarna tillsammans med Domstolsverket kunna svara för. Merparten av den utbildning som juristerna i beredningsorganisation behöver kommer på motsvarande sätt som för övrig personal inte att vara teoretisk utbildning. En övervägande del av utbildningen kommer liksom i dag att bestå i att under kunnig vägledning från övriga medarbetare vid domstolen genom praktiskt arbete öva upp goda kunskaper om processen i domstol.

8.2.4 Notarieutbildningen

Mina utgångspunkter och förslag: Notarieutbildningen bör vara kvar och så många jurister som möjligt bör erbjudas kvalificerad notarietjänstgöring.

En hög standard på notarieutbildningen 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.

Utbildningstiden för notarier kan kortas till ett år och sex månader.

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.

Med en förkortad utbildningstid kan ytterligare ca 100 jurister erbjudas notarieutbildning.

Möjligheterna för notarier att 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 att utbildningen framstår 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.

8.2.4.1 Allmänt

Regeringen och riksdagen har, som nämnts ovan, framhållit värdet av att notarietjänstgöringen i domstolarna bibehålls. Flertalet domare och notarier som jag träffat under utredningsarbetet har delat statsmakternas positiva syn på notarieutbildningen.

För egen del vill jag framhålla att notarieutbildningen är av stort värde för de unga juristerna eftersom den ger goda möjligheter för dem att praktisera vad de tidigare inhämtat genom de teoretiska studierna. Notariernas kunskaper och det intresse med vilket notarierna tar sig an arbetsuppgifterna är också till stor nytta för verksamheten i domstolarna. Notarieutbildningen har vidare betydelse för domstolarna genom att domstolarna ständigt vitaliseras av unga medarbetare. Även samhället i övrigt har stora fördelar av notarieutbildningen. De kunskaper om domstolsarbetet som notarierna tar med sig efter tjänstgöringen kommer nämligen såväl den offentliga sektorn som näringslivet till godo. För de jurister som senare i andra roller kommer i kontakt med domstolarna är det sålunda av värde att ha tjänstgjort i domstol och omvänt är det av värde för domstolarna att insikten om hur arbetet bedrivs i domstol också finns utanför domstolarna.

Mot bakgrund av det sagda är min utgångspunkt att så många jurister som möjligt bör erbjudas en kvalificerad praktisk utbildning i form av notarietjänstgöring.

8.2.4.2 Notarieutbildningens innehåll

Dagens notarieutbildning är till stora delar uppbyggd så att notarierna skall utföra olika arbetsuppgifter i våra domstolar. Inslagen av rent teoretisk utbildning är därför små. De arbetsuppgifter som

notarierna utför är vanligtvis av kvalificerat slag och erbjuder goda möjligheter att praktisera de färdigheter som de under lång tid teoretiskt har utbildats för. Utbildningsvärdet för notarierna ligger i första hand i att de genom praktiskt arbete lär sig att tillämpa olika rättsregler och får en inblick i hur domstolarna arbetar. Ett värdefullt inslag i utbildningen ligger vidare i möjligheterna till samarbete med domare och annan personal. Sådana möjligheter medför att notarierna kan få en vidare, mer praktiskt inriktad överblick över det rättsliga regelsystemet och träning i analysförmåga och problemlösningar. Jag vill redan nu slå fast att de teoretiska momenten i notarieutbildningen inte bör vara något mer framträdande inslag i notarieutbildningen. Skälet till det är främst att notarierna i allmänhet kommer direkt från nästan fem år av teoretiska studier. Det är just dessa teoretiska studier som under notarieutbildningen skall prövas i praktiskt arbete. För att denna praktiska utbildning skall motsvara notarierna berättigade krav och förväntningar behöver den dock utvecklas i flera avseenden. En viktig utgångspunkt härvidlag är att notarieutbildningen bör vara någorlunda likvärdig oberoende av vid vilken domstol den fullgörs. I olika sammanhang har det framhållits för mig att både genomförandet av och innehållet i notarieutbildningen för närvarande varierar starkt. En hög standard på utbildningen bör därför upprätthållas oberoende av var den genomförs eller vilka domare som är handledare för notarierna. Samtidigt bör utbildningen utformas så att notariernas arbete blir ett stöd för domarna i deras dömande verksamhet.

Notarieutbildningen skall självklart, så långt möjligt, försöka fånga upp och utveckla den kompetens som de nyutexaminerade juristerna har. Det är då viktigt att notarierna känner att de betraktas som jurister och att deras kompetens nyttjas och tas på allvar. Det går dock inte att dra några skarpa gränser mellan sådana uppgifter som är av rent juridisk karaktär och därför lämpade för notarier och arbetsuppgifter av annan art, som bör utföras av andra medarbetare. En faktor som ytterligare komplicerar den bilden är att jag i likhet med många domstolsföreträdare anser att arbetet i domstol bör bedrivas som ett lagarbete utan skarpa gränser i den beredande verksamheten. En strikt fokusering på enbart juridiska arbetsuppgifter skapar svårigheter i ett lagarbete. Inriktningen bör dock vara att notarierna så långt möjligt arbetar med juridiska frågor.

För att lära sig processen i domstol behöver notarien i sin utbildning så långt möjligt få tillfälle att följa mål och ärenden från "ax till limpa". En sådan ordning ökar notariernas förståelse för olika åtgärder som vidtas i arbetet med målen. Särskilt vid de större domstolarna är det inte ovanligt att notarierna med täta mellanrum får flytta mellan olika avdelningar eller rotlar och andra enheter. Det ligger i sakens natur att notarierna då får svårt att följa handläggningen av mål och ärenden. Något närmare samarbete med domarna och övrig personal hinner inte heller etableras. För att förbättra notarieutbildningen bör täta byten av avdelningar enligt min uppfattning undvikas. I stället bör notarierna under relativt långa perioder knytas till en viss domare eller mindre grupper av domare.

En allmän utgångspunkt för notarieutbildningen bör vara att notarierna i takt med ökande färdigheter skall svara för beredningsåtgärder under eget ansvar. Värdet av utbildningen blir enligt min mening väsentligt högre om notarierna känner att de utför sina arbetsuppgifter på eget ansvar och att domare och andra litar på att arbetet utförs korrekt. 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 sådan aktivitet från domarnas sida är även till fördel för domarna genom att notarierna allt mer självständigt kan axla uppgifter i beredningsarbetet som domarna annars själva behöver utföra. 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.

I takt med stigande kompetens bör alltså notarierna i flertalet mål relativt självständigt kunna ansvara för beredningen. Även om erfarna notarier kan utföra en stor del av domstolarnas juridiska beredningsarbete så finns det även andra uppgifter i domstolen där notarier kan göra insatser som både är till gagn för domarnas arbete och är av godo för notariernas utbildning.

Domaren behöver inför avgöranden och inför förhandlingar stöd av kvalificerad juridisk utredning kring de frågor som är aktuella i målet eller ärendet. Att göra kvalificerade rättsutredningar bör därför vara en av notariernas huvuduppgifter.

En annan viktig och lärande uppgift är att skriva utkast till domar och beslut. Det är, som jag tidigare nämnt, en domaruppgift

att ansvara för domens slutliga utformning. Det hindrar inte att utkast till den slutliga utformningen kan skrivas av andra, t.ex. av notariier. Jag anser att notarierna i normalfallet har tillräcklig kompetens för att skriva utkast till flertalet domar. Det är därför viktigt att domare ger notarierna omfattande möjligheter att skriva besluts- och domsutkast och att det sker en återkoppling till notarierna i vilka delar utkasterna var goda eller mindre goda.

En del av dagens notarieutbildning består i att notarierna själva får leda vissa förhandlingar. Jag återkommer under avsnittet om utbildningens längd till just denna fråga.

Erfarenheter från domstolsförhandlingar kan uppnås inte bara genom att notarierna får leda sådana förhandlingar utan också genom de tjänstgör som protokollförare. Jag är medveten om att förutsättningarna härför skiftar mellan tingsrätterna och länsrätterna. Åtminstone i tingsrätterna bör det dock i inledningskedet av utbildningen vara en av uppgifterna för notarierna att vara protokollförare. Förhandlingssituationen med olika aktörer inrymmer en stor mängd av moment som har ett stort utbildningsvärde för notarien. Det förhållande att notarien inte agerar annat än som protokollförare förändrar inte den bilden. Under senare delen av notarieutbildningen när notarien har fått en god inblick i förhandlingssituationen kan dock deltagandet vid förhandlingar inskränkas till att omfatta mål av särskilt utbildningsvärde.

En viktig del av utbildningen vid både tingsrätter och länsrätter bör vidare vara att domarna alltid ger notarien möjlighet att efter en förhandling muntligen lämna förslag till avgörande på motsvarande sätt som fiskalerna i dag gör i hovrätt och kammarrätt och som också sker redan vid många tingsrätter och länsrätter. I den situationen tränas notarien att föra logiska resonemang mot bakgrund av det material som presenterats vid förhandlingen eller föredragningen. En sådan arbetsuppgift för notarien innebär en ökad stimulans och ansvar för notarierna att juridiskt förbereda sig inför förhandlingarna vilket även det bör vara ett stöd för domaren. Vad särskilt gäller länsrätterna där ett stort antal mål avgörs utan förhandlingar vill jag lyfta fram det stora utbildningsvärde som ligger i att notarierna inte bara får bereda och föredra mål utan också lämna förslag till avgöranden.

Det bör vara en uppgift för Domstolsverket att efter överläggningar med domstolarna ge riktlinjer för vad som bör ingå i notarieutbildningen. En viktig utgångspunkt bör, som redan sagts, vara att den domstolstjänstgöring som erbjuds inom ramen för

notarieutbildningen bör vara så likvärdig som möjlig oberoende var den genomförs. Enligt min mening bör Domstolsverket också svara för vissa utbildningsinsatser under notariatjänstgöringen i form av gemensamma kurser för nyanställda notaries och även för vissa kortare kurser under tjänstgöringstiden.

Mina överväganden ovan avser tjänstgöring som notarie i tingsrätt och länsrätt. I avsnitt 8.1.3 ovan har jag redovisat ett förslag från Domstolsverket till regeringen om notariatjänstgöring i hovrätt och kammarrätt. Domstolsverkets framställning bereds för närvarande i Regeringskansliet. Jag finner därför inte anledning att nu ta upp frågan om notariatjänstgöring i hovrätt och kammarrätt.

8.2.4.3 Utbildningstiden

Notarieutbildningen är numera två år och kan till en tid av sex månader fullgöras utanför domstol. En stor del av tjänstgöringen i tingsrätt bestod tidigare av arbete med inskrivningsfrågor, registrering av bouppteckningar och den summariska processen. De två sistnämnda arbetsuppgifterna finns inte längre kvar vid tingsrätterna och inskrivningsverksamheten bedrivs vid endast sju tingsrätter. Notarieuppgifterna vid tingsrätt har på motsvarande sätt som i länsrätt således kommit att koncentreras till domstolarnas kärnverksamhet som är den dömande verksamheten. I länsrätterna består notarieuppgifterna i hög grad av att förbereda mål för avgörande. I uppgifterna ligger bl.a. att göra rättsutredningar, föredra mål för avgörande och att skriva utkast till domar.

Som jag redan berört fyller notarieutbildningen olika funktioner. Genom utbildningen får unga jurister träning i praktiskt juridiskt arbete och utbildningen kan ses som ett komplement till de teoretiskt inriktade studierna i juridik. Notarieutbildningen har alltså värde för juristernas personliga utveckling. Genom notarieutbildningen får vidare tingsrätterna och länsrätterna en betydande del av sina behov av jurister för främst beredningsuppgifter tillgodosett. I dagsläget är notarieutbildning också ett formellt krav för antagning till domarutbildningen och även till åklagar- och kronofogdebanan. Notarieutbildningen har slutligen ett stort värde för samhället i stort genom att andra arbetsgivare än domstols-, åklagar- och exekutionsväsendet kan rekrytera jurister med viss praktisk utbildning och erfarenhet av domstolsarbete.

Vilket av de nämnda perspektiven som läggs på notarieutbildningen är enligt min mening styrande vid en bedömning av hur lång notarieutbildningen bör vara. Sett ur ett rent samhällsligt perspektiv kan det sålunda hävdas att de praktiska färdigheter som är av intresse för arbetsgivare i allmänhet bör kunna inhämtas under en betydligt kortare tid än dagens tvååriga notarieutbildning. För dem liksom för de unga juristerna kan det också finnas ett stort värde i att utbildningstiden kortas och att man därmed uppnår att flera notarieplatser står till förfogande. Den tvååriga utbildningen kan däremot försvaras med hänsyn till tingsrätternas och länsrätternas behov av beredningsjurister. En tvåårig utbildningstid kan möjligen också vara motiverad för tillträde till domarbildningen liksom de två övriga utbildningsvägar som finns inom åklagar- och exekutionsväsendet.

Om nu domarutbildningen avskaffas bortfaller ett av motiven för en tvåårig utbildningstid. I sammanhanget noterar jag att frågan om notarieutbildning som krav för tillträde till kronofogdebanan för närvarande övervägs inom Finansdepartementet efter en framställning från Riksskatteverket. Även om dessa överväganden resulterar i att kravet kvarstår anser jag att åklagarväsendets och exekutionsväsendets intressen inte bör vara styrande för hur länge notarieutbildningen bör vara. De behov som kan finnas av en längre utbildningstid får tillgodoses genom utbyggnad av åklagar- resp. kronofogdeutbildningen.

När det gäller de övriga perspektiv som kan läggas på notarieutbildningen anser jag att man inte kan se frågan uteslutande från ett av dessa perspektiv. Det måste i stället ske en sammanvägning av de olika intressen som gör sig gällande.

Jag har i föregående avsnitt konstaterat att notariernas uppgifter numera i allt väsentligt avser endast den dömande verksamheten. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att överväga om den nuvarande utbildningstiden är lämpligt avvägd eller om det finns möjlighet att korta ned tiden och komprimera utbildningen, något som skulle möjliggöra att fler jurister kan erbjudas notarietjänstgöring. Eftersom syftet med notarieutbildningen är att notarierna genom praktiskt juridiskt arbete skall utveckla de färdigheter och kunskaper som de fått genom teoretiska studier blir en nyckelfråga om detta syfte kan nås även genom en kortare utbildning än dagens, något som förutsätter att notariernas arbetsuppgifterna kan renodlas till att så långt möjligt avse moment för vilka krävs juridisk kompetens.

Jag har ovan redovisat att man för att attraktionskraften hos notarieutbildningen skall öka bör renodla notariernas uppgifter till att så långt som möjligt avse juridiska arbetsuppgifter. Jag har vidare förespråkat att notarierna för längre perioder bör knytas till en viss domare eller till en grupp av domare i ett arbetslag. Jag anser att det med en sådan ordning är möjligt att ge notarieutbildningen en mer koncentrerat juridisk prägel. Därmed ökar också möjligheterna för notarierna att under en kortare tid än i dag skaffa sig kunskaper om den dömande verksamheten och erfarenheter av domstolsförfarandet. Det bör då vara möjligt att med bibehållen kvalitet i utbildningen, i varje fall på sikt, förkorta tiden för utbildningen. Jag har stannat för att en generell minskning av utbildningstiden till ett år och sex månader bör kunna genomföras. En notarieutbildning av denna längd och med det innehåll som jag förordat bör kunna ge notarierna de grundläggande praktiska erfarenheter och kunskaper som efterfrågas av olika arbetsgivare vid rekrytering av jurister och som är värde för notarierna själva under deras fortsatta yrkesliv. Samtidigt ökar antalet notarieplatser och ytterligare ca 100 jurister kan erbjudas notarieutbildning varje år. Sett 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. Skillnaden blir att de sistnämnda uppgifterna får utföras av annan personal i beredningsorganisationen.

Ett problem för såväl notarierna som för domstolarna är de tidsfrister som gäller för utbildningen. För notarien kan en stor del av kraften och eventuell oro för att finna ett nytt arbete präglade den avslutande notarietiden. För arbetsgivaren kan det finnas behov av att förlänga tjänstgöringstiden för att klara av domstolens beredningssituation. En tänkbar lösning för att tillgodose önskemål från såväl notarier som domstolarna kan vara att förlänga tjänstgöringstiden under några månader för att kunna klara av olika behov. Enligt 10 § notarieförordningen (1990:469) finns det redan rättsliga förutsättningar att förlänga utbildningstiden. Jag anser att denna möjlighet bör finnas kvar och när det är lämpligt kunna användas i ökad utsträckning.

8.2.4.4 Notarier som domare

Min principiella inställning är att ordinarie domare skall döma såväl i första instans som i hovrätter och kammarrätter och detta oberoende av om en viss typ av mål mer generellt anses lätt att handlägga. Det är medborgarnas perspektiv som skall genomsyra valet av dem som får ha dömande uppgifter. Jag anser att medborgarna har berättigade anspråk på att få sina rättssaker prövade av ordinarie domare oavsett om saken gäller mindre allvarlig brottslighet eller enklare tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna. Detta synsätt ligger i linje med statsmakternas mål att tyngdpunkten i den dömande verksamheten skall ligga i första instans och rimmar bäst med våra internationella åtaganden. Av tradition har dock av notarier anförtrotts att döma i vissa typer av enklare mål, där medborgarperspektivet inte varit lika framträdande. Även i framtiden kommer det att finnas vissa mål som, utan att medborgarnas krav eftersätts, kan avgöras av notarier. Exempel på sådana är enklare trafikbrottmål, tvistemål där det inte föreligger någon egentlig tvist eller enklare körkortsmål.

8.2.4.5 Kombinationsutbildningar

I dag sker notarietjänstgöringen under två år i tingsrätt eller i länsrätt. I vissa notarieanställningar ingår tjänstgöring under sex månader vid Riksskatteverket, kronofogdemyndighet, Allmänna reklamationsnämnden eller Justitiekanslern. Vidare gäller att arbete på advokatbyrå får tillgodoräknas som notarieutbildning under högst sex månader. Sedan några år bedrivs även en försöksverksamhet med notarietjänstgöring vid såväl tingsrätt som länsrätt. Tjänstgöringstiden vid de sistnämnda anställningarna är förlängd med sex månader.

Även vid en förkortning av tiden för notarieutbildningen bör det enligt min mening finnas utrymme för kombinationer av tjänstgöring vid domstol och arbete hos andra arbetsgivare med utpräglat juridisk inriktning. Jag förordar att möjligheterna till sådana s.k. paketanställningar utökas men jag ser det inte som min uppgift att närmare ange hur en sådan utbyggnad bör ske. Nuvarande ordning bygger på att de myndigheter där notarieutbildning kan fullgöras under en viss tid frivilligt åtagit sig att svara för utbildningen under denna tid. Någon ändring härvidlag anser jag inte nödvändig. I

stället bör det vara en uppgift för Domstolsverket att överväga vilka ytterligare kombinationer som kan åstadkommas på frivillighetens väg.

En särskild fråga är huruvida den del av notariatjänstgöringen som fullgörs utanför domstol skall räknas in i den obligatoriska utbildningstiden som fallet är för närvarande eller om den inte skall göra det och alltså ses som en påbyggnad av notarieutbildningen vid domstol. Argument kan anföras för och emot båda alternativen. Om tjänstgöring utanför domstol skall avräknas från en utbildningstid på ett och ett halvt år blir resultatet att notarier som väljer paketanställningar endast kommer tjänstgöra under ett år vid domstol. En så kort tjänstgöringstid kan få negativa effekter för domstolarna. Det är allmänt omvittnat att nyttan av notariernas arbetsinsatser är störst under senare delen av utbildningstiden. En endast ettårig tjänstgöringstid skulle därför innebära ett resursbortfall. Vidare skulle åtminstone vissa domstolar kunna drabbas av täta notariebyten, vilket ger domarna ett visst merarbete genom att nya notarier måste sättas in i arbetsuppgifterna. Å andra sidan skulle antalet notarieplatser öka ytterligare om avräkning får ske. Om avräkning inte är tillåten undviks de nyss berörda negativa effekterna men det får anses tvivelaktigt om unga jurister är intresserade av paketanställningar som innebär att de får tjänstgöra som notarier längre tid än som är absolut nödvändigt. Vad som nu sagts gäller också beträffande de notarier som i dag får tillgodoräkna sig kvalificerad tjänstgöring vid t.ex. advokatbyrå som en del av notariemeriteringen.

I dagsläget är det ett ringa antal notarier som varje år har paketanställningar. De negativa effekterna av att tjänstgöring utanför domstol får avräknas från en obligatorisk utbildningstid på ett och ett halvt år skulle alltså bli helt försumbara. Enligt min mening finns det inte nu anledning att förorda någon ändring av gällande ordning i det aktuella hänseendet. Ökar antalet paketanställningar mera väsentligt kan emellertid frågan om avräkning komma i ett annat läge.

8.2.4.6 Marknadsföring och information av notarieutbildningen

I det system för rekrytering av morgondagens domare som jag förordar kommer notariatjänstgöringen för många att vara det enda

tillfället att pröva på att arbeta i domstol innan en anställning som ordinarie domare kan bli aktuell. Det är då väsentligt att så många duktiga jurister som möjligt också kan genomföra notarieutbildning. För att utbildningen skall kunna dra till sig goda jurister krävs utöver att utbildningen framstår som ett attraktivt alternativ också att de unga juristerna får en god kännedom om utbildningens innehåll och framtida värde.

Information om notarieutbildningen kan fås via Domstolsverkets hemsida www.dom.se. Informationen innehåller uppgifter om Domstolsverkets och Notarienämndens roller i rekryteringsförfarandet. Vidare anges var notarietjänstgöring kan utföras och vad tjänstgöringen omfattar samt syftet med utbildningen. En ingående redovisning av meritvärderingssystemet ingår också i informationen.

Domstolsverket har under det senaste året tillsammans med domstolar och domare ökat aktiviteten vid universitetens arbetsmarknadsdagar. De vidtagna åtgärderna för att öka intresset för notarieutbildningen och för domstolarna som arbetsplats har givit resultat i form av ett väsentligt ökat intresse för verksamheten. Jag kan för min del bara betona vikten av att det inledda arbetet får fortsätta att utvecklas eftersom informationen och marknadsföringen är viktig för såväl studenterna som domstolarna.

9 Domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål

Enligt utredningens direktiv skall jag lämna förslag om hur domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skall tillgodoses. Förslaget bör så långt möjligt utgå från att dessa behov inte skall tillgodoses med icke ordinarie domare. Regeringen anser i direktiven att en förändring i ovan angiven riktning är påkallad oavsett om en särskild domarbana skall finnas även i framtiden.

9.1 Nuvarande situation

Kammarrätterna och hovrätterna, som ansvarar för domarutbildningen, har också haft en oreglerad uppgift att så långt som möjligt försöka lösa uppkommande vikariats- och förstärkningsbehov med hjälp av den resurs som fiskalerna och assessorerna utgör.

Under det senaste decenniet har hovrätterna och kammarrätterna på grund av bl.a. förändringar av domarutbildningen fått allt svårare att kunna bistå tingsrätterna och länsrätterna med icke ordinarie domare. I ekonomiskt kärva tider har tingsrätterna och länsrätterna inte heller efterfrågat fiskaler och assessorer. Sistnämnda förhållande har fått till följd att hovrätterna och kammarrätterna tidvis har haft ett för stort antal icke ordinarie domare anställda. Detta bidrog till att Kammarrätten i Jönköping i mitten av 1990-talet tvingades att säga upp samtliga assessorer på grund av arbetsbrist. Övertalighetsproblemet och ett kärvt ekonomiskt läge för domstolarna ledde i sin tur till en ökad försiktighet vid rekryteringen till domarutbildningen, något som ytterligare ökade hovrätternas och kammarrätternas svårigheter att kunna bistå tingsrätterna och länsrätterna med förstärkningsdomare. Förstärkningsproblemen har i stället lösts bl.a. med hjälp av pensionerade domare eller genom insatser av domare vid den aktuella domstolen eller vid en annan närbelägen domstol. Vissa insatser har också skett genom

att mål har flyttats över till en annan domstol. Så har t.ex. Nacka tingsrätt och Handens tingsrätt handlagt mål från Stockholms tingsrätt. Med hänsyn till bl.a. forumregler har dock dessa mål avgjorts i Stockholms tingsrätts namn. Vissa länsrätter har hjälpt andra med att avgöra mål. Ett annat exempel på förstärkningsinsatser är den särskilda avdelning som satts upp vid Svea hovrätt för att avgöra mål vid Hovrätten för Nedre Norrland.

Vid flera domstolar har den inre organisationen förändrats (se avsnitt 7.2 om beredningsorganisationen) och genom dessa förändringar har behoven av förstärkning minskat.

9.2 Gällande rätt avseende ordinarie domares förflyttnings- och tjänstgöringsskyldighet

En ordinarie domares förflyttningskyldighet regleras i 11 kap. 5 § regeringsformen och en domares tjänstgöringsskyldighet regleras i 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. I den nämnda paragrafen i regeringsformen anges att den som utnämns till ordinarie domare får förflyttas till annan jämställd domartjänst om det påkallas av organisatoriska skäl. Om vad som är ett organisatoriskt skäl framfördes i förarbetena till bestämmelsen följande.¹

Som ett organisatoriskt skäl enligt stadgandet bör anses ej endast det fall att domartjänst indrages eller förändras utan även det fall då stationeringsorten för en domstol ändras. Det bör ej krävas, att indragningen eller förändringen rör just den tjänst, vars innehavare ifrågakommer att förflyttas. Särskilt i kollegialt inrättade domstolar kan det vara vanskligt att avgöra, huruvida en organisatorisk förändring träffar den ena eller andra tjänsten. Däremot bör som villkor för förflyttning gälla, att den domstol, där tjänsten är inrättad, beröres av organisationsförändringen. Är detta fallet, bör å andra sidan förflyttningskyldighet föreligga, så snart det från allmänna synpunkter framstår som angeläget, att organisationsförändringen kan genomföras utan avvaktan på att tjänst vid domstolen blir ledig.

En ordinarie domare är enligt bestämmelsen i fullmaktslagen skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han är anställd. En ordinarie domare är vidare skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol än där han är anställd vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. I den tillfälliga tjänstgöringsskyldig-

¹ Prop. 1964:140 s. 100.

heten för en rådmän i tingsrätt ingår också att vara ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde. En rådmän som är anställd i länsrätt är vidare skyldig att tjänstgöra tillfälligt som ledamot i en tingsrätt eller i en hovrätt. Ett kammarrättsråd har en skyldighet att tillfälligt tjänstgöra som ledamot i en hovrätt. Bestämmelserna om tjänstgöringsskyldighet i fullmaktslagen återfanns tidigare i statstjänstemannalagen och har oförändrade överförts till fullmaktslagen. Tjänstgöringsskyldigheten infördes i samband med reformen som innebar en enhetlig underrättsorganisation för de allmänna domstolarna. I propositionen uttalade justitieministern bl.a. följande².

Som har framhållits tidigare kommer det att dröja innan den nya underrättsorganisationen har genomförts till fullo. Detta kommer att medföra vissa övergångsproblem när det gäller att tillämpa de nya reglerna för underrätts sammansättning vid särskild huvudförhandling i tvistemål. För att möjliggöra juristkollegial sammansättning i de domsagor där antalet domare inte förslår till detta måste sålunda domare från andra domsagor tas i anspråk. En sådan ordning förutsätter ett principiellt ståndpunktstagande såväl till frågan om ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet vid annan domstol än den han tillhör som till spørsmålet om vilka krav som bör uppställas beträffande den juristkollegiala sammansättningen i en- och tvådomardomsagor.

Vad först angår frågan om domares skyldighet att tjänstgöra vid annan än den egna domstolen föreligger viss skillnad mellan ordinarie och icke ordinarie domare. F.n. gäller enligt 11 § statstjänstemannalagen att innehavare av ordinarie domartjänst är skyldig att utöva endast jämställd eller högre domartjänst vid den domstol han tillhör. Han kan alltså inte åläggas att ens tillfälligtvis utöva domartjänst utanför den egna domstolen. Förbudet att ta i anspråk ordinarie domare för domargöromål i annan domstol får ses mot bakgrund av det förflyttningsskydd som sådana domare åtnjuter enligt 36 § regeringsformen. Motsvarande förbud har inte uppställts för de icke-ordinarie domarnas del. Dessa är således skyldiga att i enlighet med de regler som meddelas av Kungl. Maj:t ta emot förordnande att tjänstgöra i annan domstol.

Underrättsorganisationen och lagstiftningen bör vara utformad så, att formella garantier föreligger för att den i RB föreskrivna sammansättningen i tvistemål alltid skall kunna åstadkommas och då i princip med ordinarie domare. RB utgår nämligen principiellt från grundsatsen att de dömande uppgifterna vilar på ordinarie domare.

² Prop 1969:44 s. 226–228.

En möjlighet att lösa den aktuella frågan är att vid nytillsättning av vissa domartjänster ombilda dessa så, att de förenas med skyldighet att tjänstgöra också i annan angiven domstol vid sådan handläggning av mål eller ärenden som kräver juristkollegial sammansättning. Härigenom torde dock inte med säkerhet kunna uppnås att behovet av tillfällig domarhjälp vid vissa underrätter blir säkerställt. Ytterligare synes man därför i författning böra införa en begränsad skyldighet för andra ordinarie underrättsdomare än chefsdomare att tjänstgöra som ledamot i juristkollegium vid annan domstol. Något principiellt hinder mot en sådan regel kan inte anses föreligga. Det bör betonas, att här inte är fråga om förflyttning utan endast om en viss vidgning av tjänstgöringsskyldigheten. I sak kan verkningarna av den vidgade tjänstgöringsskyldigheten närmast jämföras med läget när en domstol genom omreglering får större domkrets med ett eller flera nya tingsställen.

— — —

I det övergångsskede, som måste förlöpa innan ny domkretsindelning har genomförts och varunder det alltså kommer att finnas ett större antal underrätter än som skall förekomma i framtiden, torde man få acceptera att inte alla allmänna underrätter har ordinarie domare i tillräckligt antal för att bilda juristkollegium. Det är under sådana förhållanden angeläget att man tillämpar sådana principer vid förordnande av tillfälliga ledamöter, att sammansättningen av juristkollegiet i en- och tvådomardomsagorna inte blir för svag.

En domares lagreglerade tjänstgöringsskyldighet är alltså starkt begränsad till den domstol i vilken han eller hon är anställd.

Kan då en domare anställas att vara domare vid mer än en domstol? Lagtexten i regeringsformen och fullmaktslagen ger inte något direkt svar på den frågan. Under förarbetena till 11 kap. 5 § regeringsformen (prop. 1964:140 s. 100) uttalades det beträffande frågan om förflyttning av domare följande.

I kravet att förflyttning kan ske endast till jämställd domartjänst torde få inläggas dels att det skall vara fråga om förflyttning till annan ordinarie tjänst med samma eller i huvudsak samma löneställning och dels att domaruppgifterna skall vara väsentligen likartade. Vad det senare villkoret beträffar bör hinder ej anses möta mot förflyttning t.ex. från hovrätt till allmän underrätt, medan däremot förflyttning från allmän domstol till förvaltningsdomstol och omvänt ej är tillåten. Slutligen vill jag framhålla, att bestämmelsen om förflyttningsskyldighet ej avser att hindra att domare – såsom nu är fallet med vattenrättsingenjörer – anställs vid mer än en domstol med tjänstgöringsskyldighet företrädesvis vid viss domstol.

Även i tiden efter dessa uttalanden har domare anställts vid mer än en domstol. Fastighetsråden är sålunda anställda vid tingsrätterna vilket innebär att de har tjänstgöringsskyldighet vid alla tingsrätter i landet. Likaså är ett mindre antal lagmän anställda som domstolschefer i både tingsrätt och länsrätt. Det är emellertid svårt att dra några säkra slutsatser av 1964 års uttalanden. Det kan hävdas att det varit organisatoriska skäl som motiverat att just dessa speciella kategorier domare skulle vara anställda vid flera domstolar.

9.3 Mina överväganden

9.3.1 Utgångspunkter

Mina utgångspunkter: Behoven av förstärkning i samtliga situationer skall så långt möjligt tillgodoses med hjälp av ordinarie domare.

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 och mindre sårbara 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.

Domstolarna har till och från behov av domare för vikariats- eller förstärkningsbehov. Dessa behov av domare kan delas in i kategorier. En av dessa är behov till följd av planerad frånvaro, t.ex. semestrar eller frånvaro för utbildning. Behov av förstärkning till följd av tillfällig ökning av arbetsbördan eller till följd av kortvarig sjukdom osv. är en annan kategori. Slutligen finns det förstärkningsbehov till följd av längre tids sjukfrånvaro, längre tjänstledigheter och ökad arbetsbörda som inte är tillfällig. De olika behoven ställer olika krav på insatser. Mer generellt kan de två förstnämnda kategorierna i normalfallet lösas utan behov av externa resurser. Förstärkningsbehov av längre omfattning innebär dock i normalfallet större påfrestningar för domstolen och dess personal.

Under år 2001 var 217 årsarbetskrafter av tingsrätternas och länsrätternas domarpersonal icke ordinarie. Av dessa var ca 130 utbildningsplatser för tingsfiskaler och länsrättsfiskaler. Resterande,

knappt 90 årsarbetskrafter, var vikariats- och förstärkningsdomare. Det är i första hand den resursen som behöver kompenseras.

Min utgångspunkt är att behoven av förstärkning i samtliga situationer så långt möjligt skall tillgodoses med hjälp av ordinarie domare. Det finns som jag ser det inga patentlösningar för att komma tillrätta med vikariats- och förstärkningsproblematiken. Olika lösningar får sökas för att så långt möjligt kunna tillgodose de behov som uppkommer.

Om utgångspunkten är att vikariats och förstärkningsbehov skall lösas med hjälp av ordinarie domare försvåras möjligheten att snabbt få fram domare som kan åta sig att vikariera eller förstärka. Bortsett från fastighetsråden och de lagmän som är chef för både en tingsrätt och en länsrätt är ordinarie domare alltid knutna till en domstol vid vilken deras fullmaktsanställning finns. För att med kort varsel få en ordinarie domare att vikariera eller förstärka behövs därför såväl en annan domstol som den berörde domarens godkännande.

Som jag ser det är den grundläggande komponenten att domstolarna redan i dimensioneringsarbetet tillförsäkras tillräckliga domarresurser för att klara av verksamheten. En dimensionering av varje domstol måste således innebära att normal sjukfrånvaro, semester, utbildning och liknande kan klaras av med de domare som permanent tjänstgör där.

Ett tydligt bevis för att vikariats- och förstärkningsfrågor i normalfallet kan hanteras inom ramen för den ordinarie verksamheten är alla de domstolar som i praktiken klarar av verksamheten utan tillskott vid arbetsanhopningar eller mer tillfällig frånvaro. Det kan naturligtvis innebära att just dessa domstolar är särdeles väl dimensionerade, vilket som jag nämnt är nödvändigt, men förklaringen är enligt min mening att just flertalet av dessa domstolar har en arbetskultur som innebär att domare och övrig personal ställer upp för varandra och arbetar för hela verksamhetens bästa. Detta tillsammans med nya moderna arbetsformer med en förstärkt beredningsorganisation bör minska behoven av förstärkning till ett minimum.

Jag förutsätter i det fortsatta resonemanget att den reformering av domstolsorganisationen som redan har inletts kommer att fullföljas. En sådan förändring mot större och slagkraftigare domstolar bör förhoppningsvis också bidra till att ge domstolarna möjligheter att internt lösa framför allt mera tillfälliga vikariats-

och förstärkningsproblem och därmed minska behoven av hjälp utifrån.

Även om dimensioneringen av verksamheten blir bättre, domstolarnas arbetsformer bidrar till ett minimibehov av förstärkning samt domstolsorganisationen reformeras mot större domstolar som är mindre sårbara kommer domstolarna trots allt även i framtiden att ha behov av mer eller mindre långvariga resurstillskott på domarsidan. I avsnittet nedan avser jag att diskutera olika lösningar för att då klara domstolarnas behov av förstärkning.

9.3.2 Domarresurser för förstärknings och vikariatsändamål

Mina förslag: I första hand bör förstärkningsbehov 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.

För att lösa en regions behov av förstärkningsdomare bör det 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 vid flera domstolar.

9.3.2.1 Omfördelning av domarresurser m.m.

Av konstitutionella skäl är möjligheterna att förflytta domare mellan domstolar starkt begränsad enligt vad som har redovisats ovan. Detta hindrar naturligtvis inte att domare frivilligt tjänstgör vid andra domstolar. Redan i dag förekommer ett visst utbyte av domare mellan domstolar och detta möjliggörs av insatser från domare vid domstolar där arbetsbördan av olika skäl medger att domarresurser lånas ut till andra domstolar. Detta gagnar såväl den domstol som har överkapacitet av domare som den domstol som tillfälligt behöver förstärkning av domare. Den domstol som kan avstå domare för andras behov frigör resurser eftersom den mottagande domstolen normalt får svara för lönekostnaden. Den enskilde domaren ges vanligtvis ett visst lönepåslag för att ta på sig uppgiften att tjänstgöra vid en annan domstol.

Den här typen av åtgärder för att utjämna arbetsbördan mellan domstolarna och för att klara hastigt uppkomna behov av förstärkning bör enligt min mening vara det sätt som domstolarna i normalfallet tar till för att klara vikariats- och förstärkningsfrågor. För att öka domares vilja och intresse av att tjänstgöra tillfälligt vid andra domstolar bör det enligt min mening finnas möjligheter att ekonomiskt kompensera domare för det merarbete en sådan insats innebär. Även övriga villkor kring arrangemangen bör vara sådana att de främjar domares intresse att tjänstgöra vid andra domstolar i de situationer där det är möjligt. Det är dock inte min uppgift att närmare ange hur lön och andra villkor bör utformas så att de stimulerar till insatser av detta slag.

9.3.2.2 Pensionerade domare och andra före detta ordinarie domare

I dag är det inte ovanligt att domare under några år efter sin pensionering fortsätter att under kortare eller längre perioder arbeta i någon eller några domstolar. Dessa domare utgör en resurs som med kort varsel kan ersätta andra domare. För Högsta domstolen och i Regeringsrätten föreskrivs i 11 kap. 1 § regeringsformen att som domare får tjänstgöra endast den som är eller har varit ordinarie domare i domstolen. Den som varit ordinarie domare vid andra domstolar bör enligt min mening självfallet ha möjlighet tjänstgöra som domare. Något krav på att de skall ha varit domare vid en viss domstol såsom fallet är med bestämmelsen om Högsta domstolen eller Regeringsrätten finns dock inte anledning att uppställa.

Redan dagens domstolsinstruktioner ger också domstolarna möjlighet att som vikarier anställa de som har varit ordinarie domare.

Jag anser att ordinarie domare som övergått till annan verksamhet eller som avgått med pension väl skall kunna användas för att klara tillfälliga domarbehov.

I vad mån pensionerade domare eller andra före detta domare kan anlitas är i mångt och mycket beroende på deras eget intresse av att fortsätta sin domargärning. Ersättning och andra villkor för att tjänstgöra behöver självklart vara sådana att det är lockande för tidigare domare att ta på sig uppgiften att återigen tjänstgöra som domare.

Det är inte säkert att det på alla domstolsorter i Sverige finns domare av det här slaget som kan rycka in. Det finns därför anledning att också överväga andra lösningar.

9.3.2.3 Tjänstgöringsskyldighet i mer än en domstol

En lösning på förstärknings- och vikariatsproblematiken skulle kunna vara att domarna anställdes vid flera domstolar. Denna möjlighet finns redan i dag och är inte formellt sett oförenlig med regeringsformen. En sådan konstruktion som skulle innebära en vidsträckt tjänstgöringsskyldighet skulle dock enligt min mening motverka målet att förbättra rekryteringen av domare till landets domstolar. Det skulle helt enkelt bli mindre attraktivt att vara domare om anställningens utövande skulle bli flytande eller i varje fall mindre förutsebar än i dag. Ur ett strikt arbetstagarperspektiv bör, såvitt jag kan bedöma, en anställning vid flera domstolar för de flesta domare vara en mindre attraktiv anställning än den som är knuten till en bestämd domstol. Mitt uppdrag är att föreslå åtgärder som kan säkerställa en god rekrytering till domaryrket i framtiden. En lösning där domare generellt utnämns i mer än en domstol vill jag därför bestämt avråda från redan på den grunden att det skulle bli mindre attraktivt att vara domare.

En generell lösning med fullmakt vid alla domstolar eller flera domstolar i en viss region kan också ifrågasättas på konstitutionella grunder. Domares förflyttningsskyldighet är som nämnts reglerad i grundlag och utgör ett komplement till principen om domares oavsättlighet. Både oavsättligheten och det principiella förbudet mot förflyttning av domare syftar till att garantera domstolarnas självständiga ställning. Man skall då hålla i minnet att reglerna i regeringsformen inte bara tar sikte på hur statsmakterna skall utöva sina befogenheter under normala förhållanden. Minst lika viktigt är att regeringsformen är en garanti för att vårt demokratiska statskick kan fungera även i oros- och kristider som präglas av andra värderingar. I sådana tider utgör domstolarnas och domarens självständighet ett värn för medborgarnas rättigheter av olika slag och reglernas yttersta syfte är att skydda domstolarna och domarna mot påtryckningar från olika håll.

Om domare anställdes vid samtliga domstolar i en region eller t.o.m. vid alla domstolar i hela landet skulle det innebära att det på administrativ väg blev möjligt att placera vissa domare vid vissa

domstolar. Detta kan då användas som påtryckningsmedel mot domare. Det kan i och för sig synas långsökt att i vårt land anta att domarnas faktiska tjänstgöringsskyldighet skulle missbrukas men förhållandena kan ändras om värderingarna i samhället skiftar. Om landets domare hade fullmakt att vara domare i alla domstolar eller i flera domstolar i en region kan det på goda grunder ifrågasättas om inte det skydd som regeringsformen och fullmaktslagen är avsedda att ge domare väsentligt skulle urholkas. Jag anser att en anställningsform av det slaget som ger arbetsgivare möjlighet att på administrativ väg bestämma var en domare skall fullgöra sina uppgifter står i strid med de syften som regeringsformen avser att värna.

Kan man då tänka sig att en anställning som ordinarie domare vid en domstol förknippas med skyldighet att tjänstgöra även vid andra domstolar. Jag vill då till en början slå fast att det inte torde vara möjligt att genom villkor i det enskilda anställningsavtalet införa en sådan skyldighet. Fullmaktslagens regler om domares tjänstgöringsskyldighet är av offentligrättslig karaktär och har sin bakgrund i 11 kap. 5 § regeringsformen. De torde inte kunna sättas ur spel avtalsvägen. Under förarbetena till lagen om offentlig anställning (prop. 1993/94:65 s. 53 f.) avvisades också tanken på att domares arbetsskyldighet skulle kunna regleras i anställningsavtal. Inte heller torde man i själva fullmakten för en domare kunna föreskriva att denne skall ha en tjänstgöringsskyldighet som sträcker sig utöver vad som följer av fullmaktslagen. Det är alltså endast lagstiftningsvägen som tjänstgöringsskyldigheten för domare kan regleras. Den tjänstgöringsskyldighet som gäller f.n. är enligt redovisade förarbeten knuten till sammansättningsreglerna i rättegångsbalken och är betingad av den domstolsorganisation, med många små tingsrätter, som fanns vid reglernas tillkomst. Uttalandena i förarbetena kan inte enligt min mening tolkas på annat sätt än att reglerna om tjänstgöringsskyldighet var tänkta som en tillfällig lösning i avvaktan på att de mindre tingsrätterna skulle avvecklas. Man kan också se saken som så att tjänstgöringsskyldigheten var påkallad av organisatoriska skäl under en övergångstid.

Jag är inte övertygad om att det i vanlig lag kan föreskrivas om en mer vidsträckt tjänstgöringsskyldighet för domare utan att man urholkar det skydd mot förflyttning som finns i 11 kap. 5 § regeringsformen. En sådan ordning skulle nämligen öppna möjlighet till ett kringgående av grundlagsregeln genom att en domare under kortare eller längre tid kunde åläggas att utöva en annan domar-

anställning även om han rent faktiskt inte förflyttades till denna anställning. Jag anser för min del att om det finns anledning att föreskriva skyldighet för domare att tjänstgöra i annan domstol än vid den där han eller hon är anställd så bör denna skyldighet vara inskriven i regeringsformen.

Jag har ovan tagit avstånd från tanken på att det generellt skall införas sådana anställningsformer för domare där tjänstgörings-skyldigheten knyts till flera domstolar, detta av både konstitutionella- och attraktivitetsskäl. Saken kan dock komma i ett annat läge om det i stället rör sig om ett begränsat antal befattningar som innebär anställning vid mer än en domstol och där syftet just är att domaren skall tjänstgöra som tillfällig förstärkning vid olika domstolar. De konstitutionella betänkligheterna kan då bli mindre tung vägande och det är möjligt att det kan finnas jurister som är intresserade av att i vart fall under en period arbeta vid flera domstolar.

I Danmark finns sedan en tid ordinarie domare med tjänstgöringsskyldighet i ett större område, s.k. rejsedommere. Erfarenheterna hittills är begränsade men det har enligt uppgift inte varit svårt att locka kvalificerade sökande till befattningarna som rejsedommere. Ett problem har dock varit att de som utsetts till befattningarna som rejsedommere efter relativt kort tid sökt och erhållit domarbefattningar utan reseskyldighet.

Jag har den uppfattningen att en viss begränsad del av förstärkningsbehoven kan tillgodoses med hjälp av domare som är anställda vid flera tingsrätter respektive flera länsrätter. En lösning med anställning vid flera tingsrätter eller länsrätter bör i första hand tas i anspråk i regioner där det fortfarande trots reformering av domstolsorganisationen finns kvar mindre domstolar med ett begränsat antal domare. I domstolar av mer normal storlek bör det däremot i dimensioneringsarbetet vara möjligt att anpassa organisationen för tillfälliga förstärkningsbehov och följaktligen inte finnas behov av resedomare av det här slaget.

Vad jag nu diskuterat gäller tingsrätternas och länsrätternas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål. När det gäller hovrätternas och kammarrätternas behov anser jag att dessa normalt bör kunna lösas inom ramen för egna organisationen eller genom att tingsrätts- och länsrättsdomare periodvis kan tas i anspråk på frivillighetens väg. I utredningens direktiv har ifrågasatts lämpligheten av att icke ordinarie domare deltar i hovrätternas och kammarrätternas dömande verksamhet i den utsträckning som sker

i dag. Med mitt förslag om en avveckling av domarutbildningen kommer på sikt den resurs för dömande verksamhet i hovrätterna och kammarrätterna som de icke ordinarie domarna innebär att försvinna. Även fortsättningsvis bör det dock vara möjligt för hovrätterna och kammarrätterna att erbjuda adjunktion för jurister som inte är ordinarie domare. I avsnittet om rekryteringsförfarandet har jag förordat att hovrätter och kammarrätter i så stor utsträckning som möjligt erbjuder adjunktionstjänstgöring för jurister utanför domstolsväsendet. Vissa förstärknings- och vikariatsproblem kan då lösas den vägen.

Om en domare skall tjänstgöra vid flera domstolar måste anställningen knytas till samtliga dessa domstolar. Som jag redan berört kan man nämligen inte genom fullmakten ålägga domaren tjänstgöringsskyldighet i andra domstolar än dem vilka han är anställd. Det är heller inte möjligt att i fullmakten ange var tjänstgöringen i huvudsak bör utföras eftersom domares förflyttningsrespektive tjänstgöringsskyldighet regleras i grundlag och i lag.

När en domaranställning knyts till flera domstolar uppkommer frågan huruvida förstärkningsfrågan som i dag skall administreras av hovrätterna och kammarrätterna eller av tingsrätterna och länsrätterna. I valet mellan dessa två alternativ anser jag att det är lämpligast att tingsrätterna och länsrätterna själva disponerar förstärkningsresurserna utan inblandning från hovrätterna och kammarrätterna. Ett skäl härtill är att domarna kommer att vara anställda vid ett antal tingsrätter och länsrätter och det ter sig då främmande att en hovrätt eller kammarrätt skall utöva ett bestämmande inflytande över domarnas tjänstgöringsförhållanden. Min utgångspunkt för att välja den lösningen är vidare att det sannolikt är lättare att nå en samsyn för de domstolar som konkurrerar om resurserna om dessa kan väga sina behov mot varandra. En lösning med domare som är anställda i mer än en domstol förutsätter ett nära samarbete mellan berörda domstolar. Möjligheterna ökar för att detta skall lyckas om cheferna vid dessa domstolar i samförstånd fördelar dessa domarresurser. Jag anser att det utan större svårigheter bör gå att nå enighet om hur resurserna i denna del bör fördelas inte minst om goda kunskaper om varandras arbetsförhållanden finns i chefskretsen. Om enighet i sällsynta fall inte kan uppnås är den lösning som jag förordar att det är chefen för den största tingsrätten eller länsrätten i regionen som bör avgöra var tjänstgöringen skall äga rum. För att anställningarna som resedomare skall kunna attrahera jurister krävs det att tjänst-

göringsförhållandena och övriga villkor görs så förmånliga att det lockar jurister att söka anställningarna.

En fråga som uppkommer är om en anställning vid flera tingsrätter eller länsrätter efter en tids tjänstgöring bör övergå till en domaranställning vid en domstol. En sådan konstruktion kan eventuellt göra anställningen vid flera domstolar attraktivare eftersom den på längre eller kortare sikt övergår i en fastare placering. Jag kan dock inte se att det i fullmakten för en viss domaranställning kan anges att anställningen efter en viss tid skall övergå i fullmakt enbart vid en domstol. Hur en anställning med fullmakt får bringas att upphöra är reglerat i regeringsformen. Det finns därför inga möjligheter att i själva fullmakten ange att anställningen i vissa delar efter en period skall upphöra. För att en resedomare skall få fullmakt i enbart en domstol krävs därför att han eller hon utnämns på nytt efter ett nytt anställningsförfarande. Erfarenheterna från Danmark visar att deras rejsedommere inte har haft några problem att kunna konkurrera till sig "normala" domarbefattningar. Det är möjligt att så också kan bli fallet här i Sverige.

Olika författningar, t.ex. arbetsmiljölagen, ställer krav på att det finns en arbetsgivare. Numera har en stor del av statens arbetsrättsliga ansvar kommit att läggas på myndigheterna, s.k. funktionellt arbetsgivaransvar. Det innebär att respektive myndighet utför flertalet av de åtaganden som ligger på en arbetsgivare. Synen på det statliga anställningsförhållandet och de arbetsrättsliga reglerna har under senare tid allt mer närmat sig de regler som gäller på den privata sidan. Det innebär för domstolarnas del att de i olika sammanhang är arbetsgivare i förhållande till bland annat domare. I en konstruktion med domaranställningar vid flera domstolar anser jag att det i fullmakten bör anges vilken av domstolarna som har det arbetsrättsliga ansvaret i förhållande till resedomarna. Något konstitutionellt hinder mot ett sådant utpekande ser jag inte. Även på detta område ter det sig naturligt att det är den största domstolen i regionen som får ta på sig ansvaret.

Sammanfattningsvis anser jag att det för att lösa en regions behov av förstärkning skulle kunna anställas ett mindre antal domare med fullmakt i regionens samtliga domstolar. Huruvida dessa anställningar skulle kunna bli attraktiva eller inte är i hög grad knutet till de villkor, traktamenten m.m., som kan erbjudas. Det finns sannolikt en del lämpliga jurister som har möjlighet och intresse av att arbeta i mer än en domstol.

Enligt min mening bör ett system med anställning vid flera domstolar även kunna tillämpas när det gäller domare med specialistkompetens inom olika områden. I allmänhet torde en enstaka domstol inte ha ett målunderlag som kan motivera en specialistanställning på heltid. Det får vidare anses vara till fördel för domstolsväsendet i dess helhet att specialkunskaper kan utnyttjas av flera domstolar. Liksom när det gäller fastighetsråden kan jag inte se några konstitutionella hinder för en sådan lösning.

9.3.3 Andra lösningar

Utöver att skjuta till domarresurser på sätt som redovisats ovan bör det också finnas möjlighet att i viss utsträckning fördela om mål mellan domstolar. Dagens bestämmelser om vilken domstol som är behörig att handlägga mål (forumregler) ger otillräckliga möjligheter till flexibel hantering vilket kan få till följd att vissa domstolar har domarkapacitet som behövs vid andra. I dag löses problemet att en domstol dömer i en annans namn som nämnts ovan. En smidigare lösning skulle vara om domstolar i en viss region som ett alternativt forum hade behörighet att handlägga de vanligaste förekommande måltyperna i regionen. Självklart måste en omfördelning av målen vidtas så att inte medborgarnas situation och intressen sammantaget försämrats. Vidare måste en möjlighet att omfördela mål kringgärdas av regler som garanterar att självständigheten och oberoendet i dömandet inte urholkas.

Jag har bara här velat peka på att även en förändring av de processuella reglerna för fördelning av mål kan bidra till att minska behoven av förstärkning. Hur en sådan reform bör utformas kräver emellertid mera ingående överväganden än vad som kan ske i denna utredning och ligger knappast heller inom ramen för uppdraget.

Ett steg i riktning mot mera flexibla forumregler har för övrigt redan tagits genom ett av de förslag som framlagts av Beredningen för rättsväsendets utveckling i delbetänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74). Beredningen föreslår att frågor om häktning och andra tvångsmedel skall kunna handläggas inte bara vid den domstol som senare skall handlägga åtalet eller inom ramen för jourdomstolssystemet utan också av annan domstol när det är lämpligt med hänsyn till kostnader och andra omständigheter.

9.3.4 Sammanfattande synpunkter

Jag har ovan pekat på olika sätt att hantera domstolarnas behov av extra domarresurser. Domstolarnas behov av extra domarkapacitet bör enligt min mening i första hand lösas genom att domstolarna redan från början dimensioneras på ett sätt som minimerar behoven. Till detta bör också läggas att arbetsformer och arbetskultur i framtiden bör anpassas så att tillfälligt behov av förstärkning i praktiken upphör. Såväl i dimensioneringsarbetet som när det gäller arbetsformer krävs att domstolarnas organisation anpassas och att dagens kvarvarande mindre domstolar så långt möjligt avvecklas. Genom att fokusera på dessa tre grundläggande åtgärder kommer behoven av extra domarresurser, såvitt jag nu kan bedöma, bli av ringa omfattning.

I de situationer där domstolarna trots allt även i framtiden kommer att ha behov av extra domarresurser anser jag att dessa i första hand bör lösas med hjälp av frivilliga omfördelningar mellan domstolarna. Redan i dag fungerar sådana lösningar på många håll runt om i landet. Även pensionerade domare eller domare som övergått i annan verksamhet bör kunna användas i minst den omfattning som sker i dag. För de lite längre vakanserna och för de fåtal domstolar som även i en framtid av organisatoriska skäl kommer att ha svårt att klara uppkomna vakanser bör s.k. resedomare vara en lämplig lösning. Skulle det visa sig att de åtgärder som jag har föreslagit inte är tillräckliga för att klara framtidens krav är jag inte främmande för att fullmaktslagens regler om domarnas tjänstgöringsskyldighet kan behöva ses över. Mot bakgrund av de organisatoriska förändringar av domstolarna som skett och förväntas ske även framledes kan det också finnas anledning att överväga om regeringsformens bestämmelse om förflyttning av domare behöver ses över. I ett sådant sammanhang kan det också vara motiverat med en översyn av den åtskillnad som fullmaktslagen gör mellan tjänstgöringsskyldigheten för domare vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Eftersom reglerna om förflyttning av domare och om deras tjänstgöringsskyldighet utgör en konstitutionell garanti för domstolarnas och domarnas självständighet lämpar sig sådan översyn inte för en utredning med den sammansättning som denna utan bör genomföras under parlamentarisk medverkan.

10 Jämställdhet

10.1 Utredningens uppdrag m.m.

Regeringen har i sitt uppdrag till utredningen föreskrivit att förslagen skall möjliggöra att det blir lika attraktivt för kvinnor som för män att bli domare och framför allt chefsdomare i framtiden. Enligt direktiven ingår det därför i uppdraget att se över de olika faktorer som påverkar möjligheterna att åstadkomma att domaryrket framstår som attraktivt för såväl kvinnor som män.

Rekryteringen av kvinnor till domaryrket har under en lång följd av år stadigt förbättrats. Bland dagens ordinarie domare är ca 30 procent kvinnor¹. När det gäller rekryteringen av kvinnor till chefsbefattningar är utvecklingen inte lika gynnsam. Bland de chefsanställningar och anställningar som domare i de två högsta instanserna som tillsätts av regeringen efter s.k. kallelse är andelen kvinnor betydligt högre (omkring 30 procent) än när det gäller de chefspositioner där anställning sker efter ett ansökningsförfarande (mindre än 10 procent)².

Sedan lång tid tillbaka är det en klar majoritet kvinnor som antas till domarutbildningen. Under åren 1997–2001 var andelen kvinnor bland fiskalsaspiranterna och överrättsnotarierna i genomsnitt högre än 60 procent. Vid utgången av år 2002 var 64 procent av de icke ordinarie domarna (fiskaler och assessorer) kvinnor.

En fråga som inställer sig är varför det fortfarande inte är fler kvinnor som är chefer inom domstolarna trots att det sedan länge är ungefär lika många kvinnor och män och t.o.m. under senare år fler kvinnor än män som antas till domarutbildningen. Jag skall nedan ge min syn på hur rekryteringen av kvinnor till anställningar som domare och domstolschefer skall kunna förbättras. Dessförinnan skall jag redovisa det jämställdhetsarbete som f.n. genomförs inom domstolsväsendet.

¹ Vid ingången av år 2002.

² Avser situationen år 2001.

10.2 Jämställdhetsarbetet inom domstolsväsendet

Domstolsverket har i uppdrag att årligen till regeringen rapportera vilka åtgärder som vidtagits för att strukturer och förhållningssätt inom domstolsväsendet skall bidra till att skapa jämställdhet mellan kvinnor och män.

Domstolsverket har helt nyligen haft en projektgrupp för jämställdhetsfrågor. Gruppen bestod av kvinnor och män i olika befattningar i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Målsättningen med gruppens arbete var att ta fram ett handlingsprogram för hur det fortsatta jämställdhetsarbetet skall bedrivas i domstolsväsendet.

I ett förslag till handlingsplan har projektgruppen föreslagit en rad åtgärder för att öka jämställdheten inom domstolsväsendet. Förslaget bygger på tre grundläggande antaganden nämligen att jämställdhet är en kunskapsfråga, att jämställdhet är en ledningsfråga och att jämställdheten skall finnas med som en naturlig del i den löpande verksamheten.

Under 2002 har fem kurser för jämställdhetsutvecklare genomförts. Målgruppen har varit personer i domstol som var intresserad av jämställdhetsarbete på den egna arbetsplatsen. Avsikten var att det i princip skulle finnas med en deltagare från varje domstol. Det har också varit många chefer som har deltagit vid kurserna. En viktig uppgift för en jämställdhetsutvecklare är att med en bättre kunskapsplattform få bättre förutsättningar för att aktivt arbeta med jämställdhetsfrågor tillsammans med personalen på den egna arbetsplatsen och kunna ta fram en jämställdhetsplan som speglar domstolens arbete och ambitioner. Vid de flesta domstolar finns nu en jämställdhetsutvecklare som har genomgått denna särskilda utbildning.

I den särskilda satsning på ledarskapsutveckling för chefer som börjat genomföras under 2002 är uttryckligen uttalat att den skall fokusera på ledarrollen och beakta jämställdhetsfrågor. Under våren 2003 erbjöds samtliga domstolschefer att tillsammans med domstolens jämställdhetsutvecklare delta i en seminariedag kring jämställdhetsfrågor.

Mot bakgrund bl.a. av vad projektgruppen har framfört, nämligen att jämställdhetsfrågorna till en stor del är en kunskapsfråga, så görs fortsatta satsningar på att höja den generella kunskapen kring jämställdhetsfrågor. En nyckelgrupp i detta sammanhang är den domstolspersonal som används i utbildningsverksamheten.

Särskilda satsningar görs under de närmaste åren för att säkerställa att denna grupp och andra nyckelpersoner har särskilt goda kunskaper i ämnet så att de kan bidra till att jämställdhetsfrågorna kommer att genomsyra all utbildning.

Härutöver planerar Domstolsverket att genomföra särskilda utbildningar för domare som är intresserade av ledarskap där jämställdhetsfrågor kommer att ingå som en naturlig del. En första sådan utbildningsomgång har startats under hösten 2003. Varje deltagare har under programmets gång en mentor, en chef inom domstolsväsendet, som han eller hon träffar mellan utbildningstillfällena. Förekomsten av mentorstöd till såväl domare som chefer är åtgärder som kan leda till att fler kvinnor söker chefsanställningar.

10.3 Mina övervägande

Mina förslag: Möjligheterna 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

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

Mitt uppdrag avser som nämnts tidigare jämställdhetsaspekterna vid rekrytering av ordinarie domare och domstolschefer. Det är alltså inte jämställdhetsfrågorna i allmänhet beträffande domstolsarbetet som står i fokus för mina överväganden.

Min grundläggande uppfattning är att en ökning av antalet kvinnor som domare och inte minst som domstolschefer och i andra chefsbefattningar kommer att berika domstolsväsendet.

Jag har vid diskussioner med domare runt om i landet inte funnit att det finns enskilda delar av själva domararbetet som gynnar män eller som missgynnar kvinnor. För denna slutsats talar bl.a. att tillströmningen av kvinnor till domarutbildningen har varit god och fortfarande är det. Det har i sin tur lett till att andelen kvinnor bland de obefordrade ordinarie domarna stadigt ökar. Eftersom tendensen mot allt fler domarutbildade kvinnor snarast förstärkts under senare bör det rimligen kunna antas andelen kvinnliga

ordinarie domare kommer att öka ytterligare. Motsvarande förbättringar till följd av ett ökat antal domarutbildade kvinnor har dock inte kunnat spåras när det gäller chefsbefattningarna. Mot denna bakgrund anser jag mig kunna konstatera att orsaken till att så få kvinnor är chefsdomare inte står att finna i själva domaryrket utan att det är andra faktorer som har betydelse.

Även om vi i Sverige har hunnit långt när det gäller att båda föräldrarna skall ta aktivt ansvar för hem och barn är det fortfarande i de flesta fall kvinnorna som har huvudansvaret för dessa delar av familjelivet. En allmän förutsättning för att lyckas med rekrytering av kvinnor är därför att yrket så långt som möjligt skall gå att förena med föräldraskap. Detta är en nyckelfråga. All erfarenhet från dem som under lång tid har arbetat med jämställdhetsfrågor visar att det är just möjligheten att förena föräldraskap med arbetslivet som gör det möjligt för kvinnor att konkurrera och intressera sig för chefskap i högre utsträckning än i dag.

Kvinnorna och män som väljer att ta en aktiv del i föräldraskapet missgynnas i förhållande till dem som inte är föräldrar eller som låter den andra föräldern ha huvudansvaret för barnen. När den mest aktiva delen av föräldraskapet, som kräver mindre närvaro på arbetsplatsen och mer i hemmet, är över kan "tåget redan ha gått" för många och inte minst för kvinnorna i dagens system. Jämnåriga och personer långt efter i karriären har befordrats och det blir svårt för många i första hand kvinnor att kunna konkurrera på lika villkor. Ur ett jämställdhetsperspektiv är det som jag ser det enbart fördelar med att rekryteringen till domaryrket inte grundas på en domarbana av dagens snitt. Den samlade bedömningen av olika erfarenheter bör göra det gynnsammare för kvinnor jämfört med dagens system. Jag har under avsnittet ovan om yrkeserfarenheter som bedömningsgrund vid domaranställningar framfört att jag anser att erfarenhet av föräldraskap bör kunna jämföras med yrkeserfarenheter utanför det juridiska området. Vid rekryteringen främjar det jämställdhet och motverkar att män och kvinnor som tar en aktiv del i föräldraskapet missgynnas.

En annan faktor som anses gynna rekrytering av kvinnor är att det skall kunna gå att utföra arbetsuppgifterna på distans, dvs. i första hand hemifrån när föräldraskapet så fordrar. Generellt sett bör domarna ha goda möjligheter att vid behov utföra vissa uppgifter på distans. Olika tekniska hjälpmedel kan då underlätta för domare att utföra arbete hemifrån.

Domstolarnas verksamhet har under lång tid, även på chefsnivå, präglats av ett roteltänkande med små enheter relativt isolerade från varandra. Denna organisation är mycket sårbar när en domare av olika skäl tvingas vara borta från arbetsplatsen. Verksamhetens uppbyggnad har därför i sig inte gynnat kvinnorna. I de nya organisationsformer som håller på att växa fram runt om i landet och som innebär ett ökat samarbete mellan olika medarbetare kommer som jag ser det sårbarheten att minska. De nya arbetsformerna bör därför gynna rekrytering av kvinnor till domaryrket och till chefspositioner.

En orsak till att kvinnor inte är beredda att åta sig chefskap är att det i många fall är fråga om manliga miljöer. Kvinnliga förebilder som visar på att det finns ett annat ledarskap än det traditionellt manliga är därför av stor vikt för att förbättra just chefsrekryteringen.

En möjlighet som också bör utnyttjas i större omfattning än i dag är att låta kvinnor som ställföreträdare för chefen pröva på rollen när chefen av olika skäl är frånvarande. Möjligheten att vikariera för chefen är ett utmärkt tillfälle för kvinnor (och män) att se om chefsrollen är något som passar dem och/eller något som de är intresserade av. Det ger naturligtvis också ett underlag för en bedömning av deras lämplighet som chef.

Ett viktigt instrument för att öka kvinnors intresse för chefskap är att kvinnor vid de samtal som regelmässigt bör äga rum mellan chef och medarbetare görs uppmärksamma på att de, i förekommande fall, har förutsättningar att bli chef/ledare.

En ökad satsning på ledarskapsutveckling inom domstolsväsendet ser jag också som en väsentlig åtgärd för att en jämnare könsfördelning bland chefsdomarna skall kunna åstadkommas. Rätt utformade bör insatserna kunna stimulera kursdeltagarnas intresse av att bli chef och bidra till att de känner sig säkrare på att de också passar för chefskap. Det har sagts mig att ledarskapsutvecklingsprogram även kan leda till att en del personer kommer till insikt om att de inte vill åta sig chefskap eller passar för det. Jag ser det närmast som en fördel att programmen på detta sätt medverkar till att rätt personer söker chefspositioner.

Det är omvittnat att trygghetsaspekten på yrket är viktigare för kvinnor än för män. Enligt uppgift från företrädare hos Jämställdhetsombudsmannen tenderar kvinnor att begära en lägre ingångslön än vad män med jämförbar kompetens och erfarenhet gör. Vid de diskussioner om lön som jag föreslår skall föregå en utnämning

är det viktigt att Domarnämnden beaktar att det inte sker någon skev fördelning till följd av att kvinnor begär lägre löner.

Det är viktigt att bedömningarna i anställningsärenden inte bygger på manliga normer. Ett exempel på detta är att det inte bör vara på något sätt avgörande för befordran att vederbörande viger hela sitt liv åt verksamheten. Domaruppgiften och uppgifterna som chef bör så långt möjligt förenas med en aktiv fritid med tid för familj och vänner. En inbyggd manlig norm är att meriter vanligen mäts i kvantitet i tid på arbetsplatsen eller i tjänstgöringsår. De år som kvinnor alltså i högre utsträckning än män har huvudansvaret för föräldraskap och familjefrågor innebär i realiteten att de kommer efter i konkurrensen när tid och tjänsteår får betydelse. En viktig uppgift för att jämställa konkurrensen är att prioritera arbetsinsatsernas kvalitet.

I sammanhanget vill jag också understryka vikten av att som jag tidigare förordat Domarnämnden får en jämn könsfördelning. Att både män och kvinnor på lika villkor deltar i bedömningen av sökande till domaranställningar är ett sätt att motverka att manliga normer präglar bedömningarna.

En angelägen uppgift i jämställdhetsarbetet är att så långt möjligt få bort de nuvarande hierarkiska strukturerna i domstolarna. Det är viktigt för att man skall nå långt i jämställdhetsarbetet. Hierarkier är allmänt sett ägnade att hålla kvinnor tillbaka och domstolarna är fortfarande förhållandevis hierarkiskt organiserade. I en ny organisation med moderna arbetsformer kommer det enligt min uppfattning att ges bättre förutsättningar för kvinnor att på lika villkor konkurrera med männen.

I det system för rekrytering som jag har föreslagit ovan förutsätts helt annan aktivitet från de rekryterande domstolarna och från den nämnd som skall bereda ansökningarna. Förändrade bedömningsgrunder där män och kvinnor har mera jämbördiga förutsättningar för att bli domare på olika nivåer tillsammans med en aktiv rekrytering med sikte på att ta fram skickliga män och kvinnor kommer som jag ser det att väsentligt förbättra dagens situation. Redan att bli tillfrågad är ett viktigt incitament för att få fler kvinnor att söka domaranställningar. Uppmuntran och uppmaningar från de som är inblandade i rekryteringen är därför ett viktigt inslag för att få fler kvinnor att söka chefsanställningar och andra domarbefattningar. Ett indicium på detta är att andelen kvinnor på de s.k. kallelsetjänsterna är betydligt högre än andelen kvinnor på anställningar som tillsätts efter ett ansökningsför-

farande. Jag har anledning att anta att den aktiva rekrytering som jag föreslår kommer att ge betydligt fler kvinnor som domare och som chefsdomare än det nuvarande systemet. I rekryteringsarbetet är det vidare viktigt att domstolschefen beaktar sammansättningen av domare vid domstolen och att om den är skev inriktar rekryteringen mot att få en ny domare av det kön som är underrepresenterat vid domstolen. På motsvarande sätt är det angeläget att rekryteringsinsatserna från Domarnämndens sida när det gäller chefer i hög grad inriktas mot att få ett betydligt större antal kvinnor som domstolschefer jämfört med i dag. Det långsiktiga målet måste vara det är ungefär lika många män som kvinnor som är domare och som är domstolschefer.

Med den rekrytering som jag i betänkandet föreslår är det naturligt att rekrytera domare bland de jurister som är verksamma i samma region som den aktuella domstolen. Också detta kan bidra till en förbättrad rekrytering av kvinnor.

11 Genomförandefrågor

11.1 Inledning

En övergång från vår nuvarande ordning med en i princip sluten rekrytering av ordinarie domare till en öppen domarrekrutering i kombination med ett avskaffande av domarutbildningen innebär som jag redan påpekat ett väsentligt systemskifte och kan inte genomföras med en gång. Vid genomförandet av en sådan reform måste hänsyn tas till ett antal olika faktorer. Av väsentlig betydelse är sålunda att de som nu genomgår domarutbildningen eller inom den närmaste framtiden påbörjar utbildningen liksom de som redan genomgått utbildningen inte drabbas av några negativa konsekvenser. Det kan exempelvis knappast komma i fråga att genomföra reformen på ett sådant sätt att deras anställningsförhållanden påverkas eller att framtidsutsikterna försämras. Inte bara de yngre juristernas intressen talar för övrigt för detta utan det är också av stor betydelse för domstolarna att reformen inte leder till stora avhopp bland dem som genomgår domarutbildningen med åtföljande risk för plötsliga resursbortfall. Vidare måste domstolsväsendet ges en rimlig tid att anpassa sig till och förbereda sig för de konsekvenser som blir följden av reformen. Det gäller bl.a. hovrätternas och kammarrätternas beredningsorganisation och en dimensionering av resurserna för den dömande verksamheten i dessa domstolar och vid tingsrätterna och länsrätterna till det bortfall av resurser som en slopad domarutbildning medför. I görlig mån måste man vidare motverka att de problem som redan finns i dag beträffande domarrekruteringen förvärras under en övergångstid. Det nya rekryteringsförfarande som reformen kräver måste därför finnas på plats och kunna börja fungera innan reformen kan få fullt genomslag.

Mot denna bakgrund anser jag att en reform av domarrekruteringen måste ses i ett längre tidsperspektiv och genomföras så att den successivt får allt större genomslagskraft. Jag anser det lämpligt att man som ett första steg inrättar det nya beredningsorganet för

ärenden om domaranställningar och genomför den ändring av bedömningsgrunderna vid domaranställningar som jag förordat. I nära anslutning härtill bör antagningen till domarutbildningen upphöra.

I följande avsnitt går jag närmare in på hur genomförandet bör kunna ske.

11.2 Domarnämnden

Mitt förslag: Jag föreslår att Domarnämnden inrättas den 1 januari 2006.

I samband med inrättandet av Domarnämnden bör de nya bedömningsgrunder som jag har föreslagit ovan börja tillämpas vid domaranställningar.

En öppen domarrekrytering kräver i enlighet med vad som sagts under avsnittet om rekryteringsförfarandet ett nytt organ för beredning av domaranställningar samt en ändring av bedömningsgrunderna i anställningsärendena. Jag anser att dessa förändringar bör genomföras snarast möjligt för att den öppna rekryteringen skall kunna bli en realitet och inte minst för att man så snabbt som möjligt skall kunna komma till rätta med de rekryteringsproblem som redan nu finns i vissa delar av landet. Hänsyn behöver också tas till att det behövs en viss övergångstid innan Domarnämnden har kunnat etablera sig och byggt upp erforderliga rutiner för ett mer kvalificerat beredningsförfarande. Inrättandet av Domarnämnden och införandet av nya bedömningsgrunder måste vidare ses i perspektivet av det ökande antalet pensionsavgångar bland de ordinarie domarna som blir en realitet efter år 2005. Det är viktigt att det då finns ett väl fungerande rekryteringssystem.

För de domarutbildade innebär mina förslag sannolikt att konkurrensen om domaranställningar – vart fall på något längre sikt – kommer att öka samtidigt som de inte kommer att ha samma försteg meritmässigt som hitintills. Det kan då synas som om reformen väsentligt försämrar de domarutbildades utsikter att få en domaranställning i framtiden. För egen del tror jag dock inte att de domarutbildades situation kommer att förändras på något mera radikalt sätt. Som jag flera gånger framhållit tidigare är de domarutbildade överlag skickliga och för domaryrket lämpliga personer. När de skaffat sig de livs- och yrkeserfarenheter som är av

betydelse för en domare kommer de även fortsättningsvis att ha mycket goda förutsättningar att i konkurrens med andra sökande få en domaranställning. Generellt sett bör alltså deras konkurrensförmåga inte påverkas negativt av att skicklighetsbedömningen vid domaranställningar skall ske på delvis andra grunder än i dag. Jag vill också peka på att de kommande pensionsavgångarna bland de ordinarie domarna leder till att antalet nyrekryteringar ökar väsentligt. För dem som är intresserade av att få en domaranställning kommer således de närmaste åtta – nio åren att ge ”gyllene tillfällena”.

Det går dock inte att bortse från en öppen domarrekrutering kan leda till att domarutbildade inte kommer i fråga för en domaranställning. Domarutbildningen ger emellertid inte någon garanti för att man får de domaranställningar man söker eller ens att man över huvud taget kan påräkna en anställning som ordinarie domare. Redan i dag förekommer det också att assessorer inte står sig i konkurrensen om anställningar som ordinarie domare och alltså är hänvisade till att söka andra arbeten eller att fortsätta arbeta som icke ordinarie domare. Att domarutbildningen inte leder till en domarutnämning är en oundviklig konsekvens av att skickligheten skall vara utslagsgivande vid anställningen. I många fall beror det också på att de domarutbildade som tidigare påpekats inte är intresserade att söka en annan anställning än på bostadsorten eller dess närhet. En ökad rörlighet bland de domarutbildade skulle medföra att utsikterna att konkurrera sig till en domaranställning ökar.

Sammanfattningsvis anser jag att de domarutbildades intressen inte påkallar att reformen skjuts längre fram i tiden än som av andra skäl är nödvändigt. Med hänsyn till tidsutdräkten för remissbehandling av mina förslag och riksdagsbehandlingen bedömer jag att Domarnämnden bör kunna etableras den 1 januari 2006. Då bör också beslut vara taget om de nya bedömningsgrunder som bör tillämpas vid domarrekruteringen i framtiden.

11.3 Marknadsföring och information rörande förändringen

Mitt förslag: Marknadsföringen och information om den nya rekryteringsordningen och domaryrket bör vara en prioriterad uppgift efter beslut om förändringen.

En bland flera orsaker till att jurister, som inte genomgått domarutbildningen, i dag inte väljer att söka domaranställningar kan vara att de med dagens meritvärderingsregler inte kan konkurrera med de domarutbildade. En annan orsak är sannolikt att de inte ens känner till att de är behöriga att kunna utnämnas till domare.

En viktig uppgift vid en öppen domarrekrutering är att säkerställa att juristerna på arbetsmarknaden verkligen får klart för sig att det är just en öppen rekrytering där alla kan konkurrera på lika villkor. För detta ändamål behövs särskilda insatser för att sprida information om reformen. Enligt min mening bör man på central nivå utarbeta och sprida informationen men också lokala insatser är viktiga. Som jag har nämnt tidigare bör enskilda domare och domstolschefer ta en aktiv del för att förmå lämpliga jurister att söka sig till domaryrket. I en inledningsfas blir det särskilt viktigt att domarna lokalt lägger ned arbete för att nå ut med information om reformen. Den nya Domarnämnden och dess kansli bör också ges en roll när det gäller att sprida information om reformen.

Domaranställningarna bör utannonseras i dagspress vilket också blir ett viktigt led i att nå tänkbara domare med information. Mer utförlig information om domaryrket bör finnas tillgänglig under domstolsväsendets hemsida på Internet.

11.4 Avskaffandet av domarutbildningen

11.4.1 Situationen för den som påbörjat utbildningen

<p>Mitt förslag: De som redan har antagits till domarutbildningen vid reformens ikraftträdande bör få fullgöra hela domarutbildningen i enlighet med vad som nu gäller. Deras anställningsförhållanden och arbetsuppgifter påverkas alltså inte.</p>

Jag har ovan under mina allmänna överväganden kommit till slutsatsen att domarutbildningen inte kan bibehållas vid en övergång till en helt fri rekrytering av domare och med nya former för bedömningen av de sökande. Jag har därför förordat en avveckling av dagens domarutbildning.

Avvecklingen bör som jag redan tidigare nämnt genomföras så att antagningen till domarutbildningen avbryts vid en viss tidpunkt. De som då redan antagits till utbildningen bör få fullfölja den helt i enlighet med vad som nu gäller. Efter sedvanlig tjänstgöring som

fiskal vid hovrätt eller kammarrätt bör de således få fullgöra sin tjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt och adjunktionstjänstgöring och därefter kunna anställas som assessorer med de arbetsuppgifter som assessorerna har i dag. Det innebär att deras behörighet som icke ordinarie domare inte skall påverkas eller att deras anställningsförhållanden i övrigt förändras. Detsamma gäller naturligtvis dem som redan tidigare blivit assessorer.

För en sådan successiv avveckling av domarbildningen talar naturligtvis hänsynen till dem som påbörjat utbildningen. Ett annat, mer drastiskt avbrytande av utbildningen är knappast försvarbart. Härtill kommer att risken för avhopp från domarutbildningen måste anses stor om de som genomgår utbildningen skulle få sina framtidsutsikter försämrade. Ett sådant plötsligt bortfall av resurser för beredningsändamål och dömande verksamhet kan knappast anses förenligt med domstolsväsendets intressen.

När avvecklingen bör inledas för att inte förorsaka negativa följder kan diskuteras. Styrande bör dock vara är att det måste ges tillräckligt med tid för att genomföra förändringen utan att verksamheten i de olika domstolarna drabbas.

Innan jag närmare går in på genomförandetakten med hänsyn till domstolarnas olika behov finns det anledning att överväga hur den framtida rekryteringen av domare kan komma att påverkas. Det tar ca 10–15 år från det att en jurist antas till domarutbildningen fram till en anställning som ordinarie domare kan påräknas. Ett avbrytande av anställning av nya fiskaler i hovrätterna och kammarrätterna får därför endast långsiktiga konsekvenser för rekryteringen av ordinarie domare. En successiv avveckling av domarutbildningen ger en väl tilltagen frist för att ett väl fungerande rekryteringssystem skall kunna vara på plats när de som nu antas till domarutbildningen har erfarenheter och personlig mognad för att bli domare. Jag ser följaktligen inte några problem för rekryteringen av ordinarie domare om man så snart som möjligt stoppar nyantagningen till domarutbildningen.

11.4.2 Konsekvenser för beredningsorganisationen i hovrätt och kammarrätt

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

När det gäller hovrätternas och kammarrätternas beredningsorganisation så har som redovisats tidigare en övergång till fast anställda beredningsjurister redan inletts. Vid vissa av dessa domstolar är majoriteten av beredningsorganisationens jurister redan i dag jurister som inte är under domarutbildning. Det har enligt uppgift inte varit svårt att parallellt med rekryteringen till domarutbildningen rekrytera kvalificerade jurister för beredningsarbete.

Mot denna bakgrund anser jag att hovrätterna och kammarrätterna utan någon särskilt lång förberedelse tid bör kunna klara en övergång från rekrytering av fiskaler till anställandet av beredningsjurister. Jag noterar i sammanhanget att det från den tidpunkt då antagningen till domarutbildningen avbryts till dess att några fiskaler inte längre ingår i domstolarnas beredningsorganisationerna kommer att dröja minst ett år.¹ Hovrätterna och kammarrätterna behöver alltså inte riskera att hamna i den situationen att de vid ett och samma tillfälle behöver rekrytera alla de beredningsjurister som krävs för organisationen.

11.4.3 Konsekvenser för beredningsorganisationen i Högsta domstolen och Regeringsrätten

Mina överväganden: Jag bedömer att Högsta domstolen och Regeringsrätten kommer att ha tillräckligt med tid för att de skall kunna få till stånd rutiner för hur morgondagens föredragande skall kunna rekryteras.

I Högsta domstolen och Regeringsrätten utgör assessorer den övervägande delen av den juridiska beredningspersonalen. Ett avskaffande av domarutbildningen innebär som jag angivit ovan att Högsta domstolen och Regeringsrätten behöver ersätta dagens assessorer med andra beredningsjurister.

Från det att det inte sker någon nyantagning till domarutbildningen till dess att de sist antagna förordnas till assessorer kommer det att ta minst fyra år. Konsekvenserna för de högsta instanserna inträffar alltså tidigast fyra år efter det att reformen inletts. Det bör då också beaktas att det även efter denna tidpunkt kommer att finnas assessorer att tillgå för beredningsarbete i Högsta domstolen och Regeringsrätten.

¹ Jag bortser här från att det behöver finnas en viss tid för att få fullfölja domarutbildningen för dem som t.ex. har varit föräldralediga eller långtidssjukskrivna.

Min bedömning är att Högsta domstolen och Regeringsrätten kommer att ha tillräckligt med tid för att de skall kunna få till stånd rutiner för hur morgondagens föredragande skall kunna rekryteras.

11.4.4 Konsekvenser för den dömande verksamheten i tingsrätt och länsrätt

Min bedömning: Jag anser att en övergångstid på mellan 1–3 år bör vara fullt tillräcklig för att tingsrätterna och länsrätterna skall kunna klara anpassningen av domarresurser och organisationen i övrigt som blir följderna av att domarutbildningen avskaffas.

I tingsrätterna och länsrätterna svarar de som genomför domarutbildningen i relativt begränsad omfattning för beredningsuppgifter. Vid en reform blir det därför i princip inga konsekvenser för beredningsfunktionen.

När det däremot gäller den dömande verksamheten så utförs den till vissa delar av fiskaler och assessorer. De rena utbildningsplatserna för fiskaler motsvarar f.n. ca 120 årsarbetskrafter varav ca 80 hänförs till tingsrätterna och ca 40 till länsrätterna. Dessa årsarbetskrafter faller bort som en direkt följd av ett avskaffande av domarutbildningen och bortfallet behöver kompenseras.

Från det att nyantagningen till domarutbildningen avbryts tar det minst ett år innan konsekvenserna för tingsrätterna och länsrätterna visar sig. Först efter ytterligare två år kommer förändringen att vara helt genomförd, dvs. det kommer inte att finnas särskilda utbildningsplatser för fiskaler vid tingsrätterna eller länsrätterna.

Under de senaste åren har antalet utbildningsplatser koncentrerats till vissa domstolar och minskats i antal. De förändringar som har genomförts har enligt vad jag har inhämtat inte medfört svårigheter för de domstolar som har blivit av med utbildningsplatser.

Som jag ser det bör det på motsvarande sätt som hittills ske en prövning av respektive domstol tillsammans med Domstolsverket av huruvida den resurs som fiskalerna har inneburit bör ersättas med ordinarie domare och/eller om resursen huvudsakligen bör ersättas genom en omfördelning av arbetsuppgifter till domstolens beredningsorganisation.

I dag tjänstgör ett mindre antal assessorer i tingsrätter och länsrätter som förstärkningsdomare vid arbetsanhopningar och som vikarierande domare.² Under kapitel 9 ovan har jag redovisat hur jag anser att domstolarnas förstärknings- och vikariatsbehov skall lösas i framtiden. Mina förslag innebär att dessa behov skall tillgodoses med hjälp av ordinarie domare och med jurister som har varit ordinarie domare. Även efter det att domarutbildningen har avvecklats kommer det i viss utsträckning att finnas assessorer som övergångsvis kan vikariera och förstärka som domare i tingsrätt och länsrätt.

Mot denna bakgrund anser jag att en avveckling av domarutbildningen inte bör medföra några problem när det gäller att ersätta de domarresurser som assessorerna i tingsrätt och länsrätt utgör.

Jag anser att en övergångstid på 1–3 år bör vara tillräcklig för att tingsrätterna och länsrätterna skall kunna anpassa sig till de förändringar som blir följden av att domarutbildningen avskaffas.

11.4.5 Konsekvenser för den dömande verksamheten i hovrätt och kammarrätt

Min bedömning: Hovrätterna och kammarrätterna bör med en övergångstid på tre år kunna anpassa sig till bortfallet av den domarresurs i deras verksamhet som ett avskaffande av domarutbildningen medför.

I hovrätterna och kammarrätterna tjänstgör ca 100 tf. assessorer som domare. Tjänstgöringen är den avslutande delen av domarutbildningen.

Från det att hovrätterna och kammarrätterna inte längre antar nya jurister till domarutbildningen har hovrätterna och kammarrätterna i princip tre år på sig att planera och rekrytera den personal som skall utföra de uppgifter vilka vilat på de tf. assessorerna. På motsvarande sätt som för tingsrätterna och länsrätterna kan det för hovrätternas och kammarrätternas del övervägas om den resurs som bortfaller bör ersättas med ordinarie domare och/eller beredningspersonal.

² Under år 2001 var det drygt 48 årsarbetskrafter i tingsrätt och ca 28 årsarbetskrafter i länsrätt.

Den långa tid som hovrätterna och kammarrätterna har till sitt förfogande bör som jag ser det vara väl tilltagen för att övergången skall kunna bli så smidig som möjligt.

11.4.6 Kompetensförsörjningen hos Regeringskansliet och andra statliga arbetsgivare

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

Assessorerna utgör sedan lång tid en värdefull resurs i bl.a. Regeringskansliet, i riksdagsutskottens kanslier, hos Riksdagens ombudsmän, hos Justitiekanslern och som sekreterare i kommittéväsendet.

I likhet med förhållandena för Högsta domstolen och Regeringsrätten får reformen effekter för Regeringskansliet och övriga statliga arbetsgivare, som för kortare eller längre perioder anställer assessorer, först fyra år efter det att nyantagningen till domarutbildningen har avbrutits.

Min bedömning är att de berörda arbetsgivarna under en så pass lång tid har goda möjligheter att finna nya former för att anställa jurister. Till bilden hör också att Regeringskansliet och andra arbetsgivare som av tradition har rekryterat assessorer under senare år har ökat rekryteringen av jurister med annan bakgrund.

För att möjliggöra en smidig övergång är det som jag ser det lämpligt att berörda arbetsgivare, som ännu inte redan har genomfört en sådan ordning, i så stor utsträckning som möjligt erbjuder assessorerna en anställning tills vidare.

11.4.7 Mina slutsatser om när domarutbildningen kan börja avvecklas

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

En viktig utgångspunkt för mina förslag är att de som genomför den nuvarande domarutbildningen skall få fullfölja den. De skall

vidare efter fullgjord utbildning även fortsättningsvis kunna tas i anspråk på motsvarande sätt som i dag. En avveckling av det nuvarande systemet kan därför inledas med att det inte längre sker någon nyrekrytering av domaraspiranter, fiskaler, till hovrätterna och kammarrätterna. En sådan lösning får den positiva effekten, utöver att de domarutbildade ges oförändrade förutsättningar, att det skapar tidsutrymme för domstolar på alla nivåer att anpassa organisationen och rekryteringsarbetet efter de nya förutsättningarna. Min bedömning är därför att nyrekryteringen till domarutbildningen kan avbrytas i samband med att den nya Domarnämnden börjar sin verksamhet. Jag föreslår därför att antagningen till domarutbildningen upphör vid utgången av år 2005.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Offentliga åtaganden och ekonomiska konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

Mitt uppdrag rör domstolarnas verksamhet och därmed ett samhällsområde som garanteras genom statligt åtagande. Av särskild betydelse blir då om mina förslag innebär utgiftsökningar för rättsväsendet och därmed domstolsväsendet. Innan jag går in närmare på den frågan vill jag framhålla att syftet med förslagen är att domstolarna långsiktigt skall få ökade möjligheter att tillgodose medborgarnas förväntningar och behov. En bred rekrytering av jurister med olika yrkeserfarenheter till domaryrket medför att domstolarna tillförs ökade kunskaper om olika samhällsfrågor. Vidare kommer möjligheterna att bibehålla och utveckla kompetensen hos domare att innebära att domstolarna trots en alltmer komplex vardag blir bättre rustade för att klara sina uppgifter.

Om domstolarna i framtiden skall kunna möta de krav som ställs på dem är det alltså enligt min mening nödvändigt att domarnas kompetens breddas. En bredare och i vissa frågor djupare erfarenhet hos domarna kommer som jag kan bedöma väl att motsvara de merkostnader som förändringarna innebär.

Förändringarna ställer krav på ett mer aktivt organ för beredningen av domaranställningar. Förbättrade urvalsmetoder och andra åtgärder krävs om man skall nå målet att de skickligaste och för domaryrket lämpligaste personerna skall kunna anställas. Jag

anser att satsningar på ett kompetent beredningsorgan lönar sig bättre på sikt än en ordning där garantierna för att rätt person väljs ut är sämre. En förbättrad beredning av domaranställningar innebär dock ökade kostnader och jag återkommer nedan till det.

Utöver kostnader för den nya nämnden bedömer jag att det behöver göras satsningar på introduktionsutbildning och kontinuerlig utbildning av domare.

12.1.1 Kostnadskonsekvenser för beredningsorganisationen i Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna och kammarrätterna

Min bedömning: 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.

De jurister som genomgår dagens domarutbildning, där vissa utbildningsinslag varvas med tjänstgöring i olika funktioner i domstolarna, är anställda i hovrätt eller i kammarrätt. Detta medför betydande planeringsproblem för dessa domstolar. I konjunkurer med gott om arbete för jurister har domstolarna normalt inte problem med övertalighet bland dem som genomfört hela domarutbildningen. I sämre tider kan det omvända inträffa, nämligen att assessorer inte har möjligheter att finna andra anställningar. Vid sådana tillfällen kan det hända att en hovrätt eller en kammarrätt på relativt kort tid kan få en personalsituation som den inte har ekonomiska resurser för och som då tvingar domstolen att minska eller helt upphöra med rekrytering av nya jurister till domarutbildningen. Det sistnämnda skedde under en period på 90-talet och drabbade flera av kammarrätterna och hovrätterna. Till detta kan läggas att även tingsrätternas och länsrätternas ekonomiska situation och/eller behov av förstärkning påverkar hovrätternas och kammarrätternas möjligheter att rekrytera nya jurister till domarutbildningen. Ett minskat behov av domarutbildade jurister vid tingsrätterna och länsrätterna får direkt konsekvenser för hovrätterna och kammarrätterna eftersom det är där de domarutbildade har sin anställning.

Det förhållandet att hovrätternas och kammarrätternas behov av beredningspersonal och domarpersonal (adjunktion) fortfarande i hög grad styr antalet jurister under domarutbildning innebär således att hovrätterna och kammarrätterna över tiden har svårt att kostnadseffektivt planera sina personalbehov.

I det system som jag förordar kommer beredningsuppgifterna i hovrätterna och kammarrätterna att få övertas av andra än de jurister som genomgår domarutbildningen. Vidare kommer på lång sikt Högsta domstolen och Regeringsrätten inte att kunna anställa assessorer för föredragandeuppgifterna. Det är min uppfattning att domstolarna för att kunna dra till sig kompetenta jurister för beredningsändamål måste kunna erbjuda lönevillkor som är konkurrenskraftiga. Det kommer att innebära vissa kostnadsökningar. Jag har tidigare förordat att den enskilda domstolen bör få avgöra vilka lönevillkor som skall kunna erbjudas de anställda i beredningsorganisationen. Om domstolarna inom sina budgetramar fritt kan sätta lönen kan det innebära att domstolarna väljer att utnyttja resurserna för att anställa högt kvalificerade föredragande med högre betalning framför att ha en större föredragandekår. De kostnadsökningar som enligt min mening blir följden av mitt förslag i denna del bör också kunna kompenseras fullt ut genom att beredningsorganisationen, särskilt i hovrätterna och kammarrätterna, kommer att ha större kontinuitet och vara mera effektiv. Den avreglering beträffande domstolsinstruktionerna som jag har förordat ovan kommer också att bidra till en sådan utveckling.

12.1.2 Kostnader för domare

Min bedömning: En kraftfull satsning på beredningsorganisationen kommer tillsammans med en effektivare yttre organisation frigöra de resurser som kan komma att bli nödvändiga vid en öppen domarrekrutering.

I dag utgörs en del av domstolarnas domare av icke ordinarie domare, fiskaler och assessorer. Med mina förslag försvinner på sikt dessa kategorier domare vid domstolarna och behöver ersättas av ordinarie domare.

När det gäller den domarresurs som fiskalerna i dag utgör så innebär det en kostnadsökning i sig om fiskalernas dömande uppgifter skall övertas av ordinarie domare. I normalfallet har fiskalerna

dock färre mål och ärenden att handlägga än vad en ordinarie domare har. Den kostnad som består i att en ordinarie domare har högre lön än fiskalerna bör därför i viss mån kompenseras genom att ordinarie domare i normalfallet förväntas avgöra betydligt flera mål och ärenden. Till bilden hör också att det inte är givet att förändringarna behöver innebära att fiskalerna ersätts med rådmän. Förändrade arbetsätt och satsningar på en kraftfullare beredningsorganisation kan säkert på många håll vara den lösningen som väljs för att kompensera bortfallet av den domarresurs som fiskalerna har inneburit.

Jag anser att bortfallet av fiskaler i den dömande verksamheten inte kommer att innebära kostnadsökningar för domstolsväsendet som helhet.

I hovrätt och kammarrätt behöver ordinarie domare i viss utsträckning ersätta den domarresurs som t.f. assessorer i dag utgör. Inte heller dessa icke ordinarie domare utför emellertid domargöromål i samma omfattning som de ordinarie domarna. Det bör därför inte bli fråga om att ersätta en t.f. assessor med en ordinarie domare. En smärre kostnadsökning kan det dock innebära men på motsvarande sätt som i tingsrätt och länsrätt bör en ökad kontinuitet och effektivitet i beredningsarbetet tillsammans med andra möjligheter att renodla domarnas uppgifter medföra att vissa domarresurser frigörs. I betänkandet Domaren och beredningsorganisationen (SOU 1998:88) beräknades den utredningens förslag beträffande hovrätternas och kammarrätternas beredningsorganisation kunna medföra att 32 årsarbetskrafter i dessa domstolar frigjordes. Jag kan mot den bakgrunden inte se annat än att de merkostnader som kan uppkomma på grund av att t.f. assessorer inte kan ta del i den dömande verksamheten blir högst marginella för domstolsväsendet i dess helhet. En annan sak är att konsekvenserna för hovrätterna inte blir desamma som för kammarrätterna. I hovrätterna tar förhandlingarna i anspråk en inte oväsentlig del av ledamöternas arbetstid och de resurser som domare som assessorer och t.f. assessorer utgör behöver därför ersättas med andra domare. I kammarrätterna däremot bör satsningar i betydligt större utsträckning kunna ske på en förstärkning av beredningsorganisationen som en kompensation till bortfallet av assessorer och t.f. assessorer. Detta bör beaktas genom en omfördelning av resurser mellan domstolsslagen. Genom sådana omfördelningar bör förändringarna kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Vid en konkurrensutsatt domarrekrutering kommer det att finnas behov av att i samband med rekryteringen anpassa lönen individuellt för att lyckas med att rekrytera rätt personer till domaryrket. Detta kan i vissa delar av landet innebära lönejusteringar jämfört med i dag. Hur lönebildningen kommer att påverkas går naturligtvis inte att göra några säkra bedömningar av bl.a. till följd av att lönebildningen styrs av arbetsmarknadens parter och att löner styrs av efterfrågan och utbud som inte är möjliga att nu bedöma. De kostnadsökningar som kan uppkomma bör i första hand kunna finansieras genom att domarna på sikt blir färre och att de nästan uteslutande ägnar sin arbetstid åt uppgifter som just kräver deras särskilda kompetens.

Det pågående arbetet med att reformera domstolsorganisationen, främst tingsrätterna, kommer att innebära att det frigörs resurser som kan användas för att förbättra villkoren för de domstolsanställda. En reformerad organisation är också en förutsättning för att det i hela landet skall kunna tillskapas effektiva beredningsorganisationer som i sig gör det möjligt att renodla domarrollen. En kraftfull satsning på beredningsorganisationen som jag redovisat ovan kommer tillsammans med en effektivare yttre organisation frigöra de resurser som kan komma bli nödvändiga vid en öppen domarrekrutering.

12.1.3 Kostnader vid förstärknings- och vikariatsbehov

Min bedömning: Det kommer att finnas ett minskat behov av extra domarresurser och resurser av mindre omfattning kommer därför att frigöras.

Mina förslag om hur domstolarna i framtiden skall kunna klara av förstärknings- och vikariatsbehov utgår i hög grad från att domstolarna bör vara så stora och så organiserade att dessa behov endast undantagsvis behöver täckas med extern hjälp. Jag anser att det i framtiden kommer att finnas ett minskat behov av extra domarresurser och att det på detta område, jämfört med i dag, kommer att frigöras resurser av mindre omfattning.

12.1.4 Kostnader för Domarnämnden

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

Jag räknar med att Domarnämnden behöver ha resurser för att kunna bereda ärenden om domaranställningar på ett kvalificerat sätt. Kostnaderna för dagens verksamhet i Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet är ca 2 miljoner kronor per år. I den kostnaden ingår löner för en handläggare och en assistent, lokal-kostnader, arvoden till ledamöter, resekostnader m.m.

Min bedömning är att Domarnämnden behöver ha minst tre handläggare och en assistent samt att arvoden till ledamöterna behöver ökas för att gottgöra ledamöterna för de arbetsinsatser som blir nödvändiga. Därutöver kommer det att uppstå kostnader för intervjuer, kostnader för konsultmedverkan, kostnader för annonsering, resekostnader och ökade kostnader för lokaler.

Kostnaderna för ledamöternas arvode kan uppskattas till ca 4 miljoner kronor per år. Utslaget per ledamot och ersättare motsvarar det en ersättning om ca 15 000 kronor per månad. Till beloppet skall läggas sociala avgifter om ca 7 500 kronor per månad. Min bedömning är att beloppet så långt som möjligt bör motsvara kostnaderna för 25 procents tjänstgöring.

Lönekostnaderna för kansliet kan beräknas till ca 2,5 miljoner kronor och när det gäller lokalkostnader kan de beräknas till ca 300 000 kronor.

Kostnaderna i övrigt är svårare att beräkna eftersom konsultinsatser, anlagstester m.m. behöver anpassas efter vilka behov som nyordningen för med sig. Min försiktiga bedömning är att dessa kostnader kommer att uppgå till ungefär 100 000 kr per anställning innebärande ca 4–5 miljoner kr per år.

När det gäller annonsering av anställningarna innebär även det ökade kostnader jämfört med i dag. Dessa annonskostnader kan skattas till ca 2 miljoner kronor.

Till ovanstående summor kan läggas ca 500 000 kronor för resor, utbildning m.m.

Jag har kommit fram till att den nya verksamheten kommer att medföra kostnader om ca 14 miljoner kronor per år. I förhållande till kostnaderna för dagens TFN innebär det en utgiftsökning med 12 miljoner kronor.

12.1.5 Kostnader för utbildning

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

När det gäller kostnader för utbildning är det i första hand ökade kostnader för nyutnämnda domare som blir aktuella. I dag sker, som nämnts tidigare i betänkandet, vissa utbildningsinsatser av relativt nyutnämnda domare. Med mina förslag behöver utbildningen öka och i stora delar äga rum i början av tjänstgöringstiden. Som jag har nämnt i avsnittet om utbildning är det inte möjligt att ange vad respektive domare behöver för utbildning eftersom behoven varierar med hänsyn till tidigare yrkeserfarenheter. Det är därför av samma skäl inte möjligt att ange annat än en beräknad genomsnittlig kostnad för utbildning.

Jag har redovisat att jag anser att en del av utbildningen bör bestå av en viss tids adjunktionstjänstgöring i en hovrätt eller i en kammarrätt. Hur lång denna tjänstgöring bör vara är naturligtvis också avhängigt av juristens tidigare erfarenheter. En genomsnittlig adjunktionstid om tre månader innebär kostnader på ca 200 000 kronor per domare. Utbildningskostnaderna i denna del bör kunna beräknas till ca 10 miljoner kronor per år (200 000 kr × 50 domare). Beträffande dessa kostnader kan det hävdas att det i och för sig inte enbart utgör en merkostnad eftersom hovrätterna och kammarrätterna faktiskt tillförs en domare, låt vara oerfaren, under adjunktionsperioden. Jag vill för min del betona utbildningsinslaget under adjunktionen. Det mervärde som hovrätterna och kammarrätterna kan sägas få av de adjungerande domarna uppvägs å andra sidan som jag ser det av det merarbete som dessa domstolar bör lägga ned för att adjunktionstiden skall bli så givande som möjligt för de nyutnämnda domarna. Jag betraktar alltså dessa adjunktionskostnader som en merkostnad för utbildning.

Utöver dessa kostnader finns det behov av mer teoretisk utbildning. Dagens utbildning för nyutnämnda domare bygger på att de nyutnämnda i allmänhet har genomgått domarutbildningen. Med domare som inte genomgått domarutbildningen finns det som jag ser det behov av ytterligare utbildningsinsatser för de nyutnämnda. Det är som ovan sagts inte möjligt att ange dessa kostnader eftersom de varierar starkt beroende på tidigare erfarenheter, domstolens karaktär och andra faktorer. En utgångspunkt kan vara vad utbildningen av de nyutnämnda i dag kostar med ett tillägg för

en genomsnittlig utbildningsinsats. Dagens utbildning av nyutnämnda domare, som består av ca en veckas internat och därutöver vissa självstudier, kostar ca 15 000 kronor per utbildningsvecka och person. Min bedömning är att det i genomsnitt kommer att behövas ca en månads teoretiska och praktiska studier som varvas med självstudier under en till två månader. Dessa studier kommer att innebära kostnader om ca 300 000 kronor, varav ca 200 000 kronor avser lön och ca 100 000 kronor avser kurskostnader m.m.

Den totala kostnaden för utbildning av nyanställda domare skulle när reformen är helt genomförd bli ca 25 miljoner kronor per år (500 000 kr × 50 domare). Detta är i ett längre perspektiv eftersom det under en relativt lång övergångsperiod kommer att finnas domarutbildade som i stor utsträckning rekryteras. För de sistnämnda bortfaller en stor del av de presenterade utbildningskostnaderna eftersom de tidigare har genomfört utbildningen. Min uppfattning är att merkostnaderna under de första 15 åren kan baseras på en rekrytering årligen av 20–25 jurister som saknar domarutbildning. Kostnadsökningarna blir därför ca 10 miljoner kronor årligen och från år 2020 ca 25 miljoner kronor per år i dagens kostnadsläge.

Några kostnadsökningar för vidareutbildning räknar jag inte med.

Jag bedömer att det inte kommer att uppstå några ökade kostnader för utbildning av föredragande i hovrätt och kammarrätt eftersom kostnaderna för utbildning av fiskaler upphör och resurserna kan användas för att utbilda föredragande. Som tidigare nämnts i avsnitt 8.2.3 bör stora delar av den utbildning som i dag erbjuds fiskalerna kunna utgöra basen för utbildningen av föredragande. Till bilden hör också att utbildningsresurserna i dag tas i anspråk för fiskaler som under eller kort tid efter utbildningen lämnar sin anställning och övergår till annan juridisk verksamhet. Dessa utbildningsresurser kan användas för att ytterligare förstärka utbildningsinsatserna för morgondagens föredragande.

12.2 Finansiering av mina förslag

12.2.1 Allmänna synpunkter

Domstolarnas verksamhet finansieras i dag genom anslag över statsbudgeten. Det är rimligt, bl.a. med hänsyn till domstolarnas

centrala betydelse för landets demokrati och välstånd, att anta att domstolarnas huvudsakliga finansiering även framöver kommer att ske med hjälp av skattemedel. De reformer jag föreslår kommer att innebära vissa kostnadsökningar för staten samtidigt som domstolarna i framtiden kommer att vara bättre rustade för att klara sina allt mer komplicerade uppgifter.

Jag ser det som angeläget att utan att äventyra verksamheten i övrigt kunna säkra den kvalitetshöjning som jag anser att mina förslag innebär.

Olika lösningar kan tänkas men jag har stannat för att föreslå en ordning som innebär att de som konsumerar domstolarnas tjänster med hjälp av något ökande avgifter får bära en något större börda än skattebetalarna i övrigt.

I dag kostar det 450 kr att ansöka om stämning i tvistemål medan den genomsnittliga kostnaden för ett sådant mål är ca 14 000 kr. Ansökningsavgiften utgör följaktligen endast 3,2 procentenheter av tingsrättens kostnader för hanteringen. I brottmål där talan väcks av åklagare utgår inga avgifter. Detsamma är fallet med målen i allmän förvaltningsdomstol. Då mål eller ärenden överklagas till hovrätt eller kammarrätt eller till de högsta instanserna tas inte heller ut några särskilda avgifter.

12.2.2 Fördelar och nackdelar med ökade avgifter

Den stora fördelen med att införa eller öka avgifter är att det öppnar nya möjligheter att finansiera förbättringar av verksamheten utan att det konkurrerar med andra statliga behov.

En nackdel med ökade ansökningsavgifter är att det skulle kunna innebära att människor med låga inkomster inte kommer att kunna få sin rätt tillgodosedd. Systemen med rättsskyddsförsäkringar och allmän rättshjälp som redan nu finns gör det dock möjligt för den enskilde medborgaren att i tvistemål finansiera kostnaderna för ansökningsavgifter till domstolar och andra myndigheter.

Domstolarnas möjligheter att fungera på ett kompetent sätt är den bästa försäkringen för de svaga i samhället. Mitt förslag om finansiering kommer att göra detta och kan ställas mot ett kostnadsfritt system utan resurser. I länder med domstolar som inte fungerar är det just de svaga i samhället som är de stora förlorarna. Det värn för de svaga i samhället som är en av domstolarnas demokratiska huvuduppgifter fungerar inte i länder där domstolar-

na inte har resurser eller regelverk som garanteras deras verksamhet.

12.2.3 Mina förslag till finansiering

Mina förslag: 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.

En alternativ finansiering är att öka avgifterna för domstolsärenden. Eventuellt kan en sådan ökning kombineras med de höjda ansökningsavgifter.

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.

De årliga kostnadsökningar som jag anser blir följderna av mina förslag är ca 12 miljoner kronor för Domarnämnden. Härtill kommer kostnader för utbildning av nyutnämnda domare som under en relativt lång övergångstid kan beräknas till 10 miljoner kronor per år för att senare successivt öka.

De ökade kostnaderna som nu fullt ut kan överblickas kan täckas med en höjning av avgifterna för tvistemål till 1 000 kronor. Det innebär att intäkterna som hänförliga till ansökningsavgifterna skulle öka med ca 27 miljoner kronor. En annan tänkbar lösning är att genom höjda avgifter inför en ökad kostnadstäckning för rättsvårdsärenden. Till sådana ärenden hör t.ex. bodelning under äktenskapet och adoptioner. Dagens avgifter är 275 resp. 375 kr. Full kostnadstäckning skulle innebära avgiftshöjningar till ca 2 200 kronor per ärende. Vilken avgift som är lämplig och hur den bör differentieras är en fråga som bör avgöras när behoven av intäktsökningar blir kända. Den potentiella intäktsökningen, om full kostnadstäckning skall utgå för dessa ärenden, är ca 100 miljoner kronor per år. Båda lösningarna eller en kombination av dem är möjliga och rimliga åtgärder för att finansiera de kostnadsökningar som blir följderna av mina förslag. Om full kostnadstäckning iförs för rättsvårdsärenden och ansökningsavgifterna i tvistemål höjs innebär det ett inkomsttillskott som med bred marginal motsvarar domstolsväsendets kostnadsökningar för ett bättre rekryteringsför-

farande och dessutom kan ge utrymme för andra förbättringar av domstolsverksamheten. Även en mindre höjning av avgifterna till rättsvårdsärendena, exempelvis till ca 1 000 kr, i kombination med höjda ansökningsavgifter i tvistemål ger täckning för olika kostnadsökningar som blir följderna av mina förslag och därutöver utrymme för vissa andra förbättringar.

Jag lägger i detta sammanhang inte något förslag om avgifter för vissa av de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamheter. Jag föreslår inte heller avgifter för att mål skall tas upp i högre instans. Som jag ser det kan det dock, för att säkra tillräckliga resurser till domstolarna, finnas anledning att införa ansökningsavgifter för i varje fall vissa måltyper vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vilka måltyper som bör omfattas måste dock bestämmas efter en närmare avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande. En sådan intresseavvägning bör ske i annat sammanhang än i denna utredning.

En särskild fråga är också om avgifter bör införas för att överklaga vissa mål till hovrätterna och kammarrätterna. Även denna fråga bör övervägas i lämpligt sammanhang.

12.3 Jämställdhetsaspekter och integrationspolitiska mål

Min bedömning: Förslagen bör leda till en jämnare könsfördelning bland de ordinarie domarna och framför allt 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 de som jag har utredat.

Enligt utredningens direktiv skall förslagen möjliggöra att det blir lika attraktivt för kvinnor som för män att bli domare och framförallt chefsdomare i framtiden. I uppdraget ingår att se över de olika faktorer som påverkar möjligheterna att åstadkomma att domaryrket framstår som attraktivt för såväl kvinnor som män.

Jag har redovisat jämställdhetsaspekterna i ett särskilt avsnitt och får hänvisa till den redogörelsen. Sammanfattningsvis innebär mina övervägande i den delen att förslagen bör leda till en jämnare könsfördelning bland de ordinarie domarna och framför allt till att rekryteringen av kvinnor till anställningar som chefsdomare kommer att öka.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för bl.a. möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen skall enligt 15 § kommittéförordningen dessa konsekvenser anges. Enligt min mening är det ett viktigt samhällsintresse att domarkåren speglar den etniska och kulturella mångfalden i vårt land. Min bedömning är att en öppen domarrekrytering som jag föreslagit i kombination med ett ändrat rekryteringsförfarande i någon mån bör kunna bidra till att fler domare i framtiden representerar denna mångfald. För att de integrationspolitiska intressena skall få genomslag vid domarutnämningar behövs emellertid andra åtgärder än de som jag har att utreda. Hit hör i första rummet insatser för att stimulera intresset hos ungdomar med invandrarbakgrund för juristyrket och på så vis öka andelen studenter med denna bakgrund som läser juridik och som därmed kan kvalificera sig för en domaranställning. Vidare behövs åtgärder för att få personer med invandrarbakgrund som studerat juridik att senare i livet också söka domaranställningar. Jag anser att man genom riktade åtgärder av denna typ bör kunna åstadkomma att domarkåren i framtiden på ett bättre sätt än i dag kan spegla befolkningens sammansättning. Det kan dock inte vara domstolsväsendets sak att ensamt svara för sådana åtgärder utan ansvaret måste vila på flera aktörer.

12.4 Övrigt

Mina förslag är inte sådana att de utöver jämställdhetsaspekterna och de integrationspolitiska intressena får betydelse i de avseenden som anges i 15 § kommittéförordningen.

13 Författningskommentar m.m.

13.1 Förslaget till lag om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol

Förslaget har behandlats i avsnittet 5.2.5 och kapitel 6. Lagen innehåller grundläggande regler om anställning av ordinarie domare i de allmänna domstolarna och i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Bestämmelserna är delvis av den art som ofta återfinns i förordningar men med hänsyn till domstolarnas konstitutionella ställning bör reglerna ha lagform. I viss utsträckning gäller lagen också vid utnämning av den grupp högre domare som anställs efter ett kallelseförfarande.

I 1 § anges vilka domaranställningar lagen är tillämplig på. Vidare föreskrivs att de angivna domarna är ordinarie, dvs. att de enligt lagen om fullmaktsanställning skall anställas med fullmakt. Härigenom lagfästs den praxis som har tillämpats av regeringen under en följd av år och som medför att domarna får det särskilda skydd som följer av 11 kap. 5 § regeringsformen. Beträffande justitieråden och regeringsråden gäller redan enligt 11 kap. 1 regeringsformen att de skall vara ordinarie domare. För fullständigheten omfattas även de sistnämnda domarna av 1 §.

Lagens bestämmelser om beredning av ärenden om domaranställningar skall inte tillämpas på de domaranställningar som tillhör gruppen kallelsetjänster.

I 2 § anges det som f.n. gäller enligt såväl rättegångsbalken som lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, nämligen att regeringen utnämner de ordinarie domarna.

I 3 § regleras att det för beredningen av domaranställningar skall finnas en särskild förslagsnämnd, Domarnämnden.

I 4 § finns bestämmelser om Domarnämndens sammansättning. Av ledamöterna skall fyra vara eller ha varit ordinarie domare, två vara advokater och en representera allmänheten. Som ledamot i

nämnden ingår vidare chefen för domstolsverket. Ledamöterna skall ha personliga ersättare.

I 5 § anges att regeringen utser domarledamöterna och advokaterna och deras ersättare. Ledamöterna och ersättarna får utses för en tid av högst fem år och kan inte omförordnas. Vidare anges att advokaterna skall nomineras av Sveriges advokatsamfund och att domarledamöterna skall nomineras av en särskild nomineringsgrupp där flertalet skall vara ordinarie domare. Det ankommer på regeringen att meddela ytterligare bestämmelser om hur nomineringsgruppen skall vara sammansatt och hur den skall utses. Tanken är att gruppen skall få en allsidig sammansättning. I andra stycket anges att det finns bestämmelser i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän om hur representanten för allmänheten och dennes ersättare skall utses. Enligt tredje stycket skall regeringen förordna en av domarledamöterna att vara ordförande och en av domarledamöterna att vara vice ordförande i Domarnämnden.

I 6 § stadgas att Domarnämnden skall lämna förslag till regeringen om anställning av domare. För att Domarnämnden skall kunna avge ett förslag krävs att minst fem av ledamöterna är ense om förslaget. Det innebär att nämnden är beslutför endast då minst fem ledamöter är närvarande och dessa är ense om nämndens förslag. Någon bestämmelse om antalet sökande som skall föras upp på förslag av nämnden finns inte i lagen. Nämnden bör dock i sitt förslag endast ta upp den som i första hand bör komma i fråga för en viss domaranställning. Rör ett ärende flera anställningar bör inte fler föras upp förslag än som motsvarar anställningarna.

Enligt 6 § andra stycket får Domarnämndens förslag i anställningsärenden inte överklagas. Den sökande som är missnöjd med Domarnämndens förslag kan liksom i dag framföra synpunkter på förslaget till regeringen. I likhet med dagens förhållanden kommer sådana eventuellt kompletterande synpunkter att handläggas och avgöras gemensamt med själva utnämningen.

7 § anger Domarnämndens behörighet att hämta in upplysningar, yttranden m.m. som behövs för att bereda domaranställningar.

8 § ger en ovillkorlig rätt för domstolschefen vid den domstol som anställningsärendet rör att närvara och yttra sig innan Domarnämnden tar ställning i anställningsärendet. Möjligheten för domstolschefen att aktivt vara med i den slutliga beredningen av Domarnämndens förslag ger Domarnämnden ett ännu bredare

underlag för sitt beslut eftersom lokala behov och lokala förutsättningar bättre kan penetreras.

I 9 § anges att det hos Domarnämnden skall finnas ett kansli. Hur kansliet skall vara sammansatt och hur det skall arbeta bör regleras av regeringen och av Domarnämnden.

Enligt 10 § skall Domarnämnden årligen till regeringen lämna en redogörelse för sin verksamhet. I redogörelsen bör redovisas verksamheten med statistiska uppgifter av betydelse. Vidare bör frågor om jämställdhet, konkurrens och kvalitet belysas och analyseras. I redogörelsen bör också anges vilka åtgärder som Domarnämnden har vidtagit för att förbättra rekryteringen med hänsyn till kvalitet, en allsidig bakgrund bland dem som rekryteras, jämställdhetsfrågor och andra viktiga aspekter. I redogörelsen skall Domarnämnden också lämna förslag till åtgärder för att förbättra rekryteringen som nämnden anser nödvändiga och som ligger utanför Domarnämndens möjligheter att påverka.

I 11 § anges slutligen att regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om Domarnämndens verksamhet. Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att besluta om att anställningar hyresråd såsom fallet är i dag skall beredas på samma sätt som domaranställningar. Vidare kan Domarnämnden ges i uppdrag att överta andra ärenden som nu handläggs av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006. Bemyndigandet för regeringen att meddela bestämmelser om sammansättningen m.m. av den grupp som skall nominera domarledamöterna i nämnden behöver dock träda i kraft redan den 1 juli 2005 om nomineringsförfarandet skall kunna ske i sådan tid att ledamöterna är förordnade den 1 januari 2006.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) om Riksdagens ombudsmän

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 5.2.5 Ändringen innebär att det i lagen (1986:765) om Riksdagens ombudsmän införs en ny paragraf. Enligt den nya bestämmelsen skall chefsjustitieombudsmannen i samråd med övriga justitieombudsmän utse en ledamot i Domarnämnden som representant för allmänintresset vid domarutnämningar. För ledamoten skall också utses två ersättare. Mandattiden är fem år och kan inte förlängas.

13.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Ändringen i 4 kap. 2 § rättegångsbalken innebär att den nuvarande bestämmelsen i paragrafen om att regeringen utnämner domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 § första stycket utgår och ersätts av en hänvisning till att det i lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol finns regler om att bl.a. dessa domare utnämns av regeringen. I sak innebär det ingen förändring.

Skälen för ändringarna i 8 kap. 2 och 7 §§ rättegångsbalken har behandlats i avsnitt 5.2.3.1. Ändringarna i 8 kap. 2 § innebär att det enbart är anställning som ordinarie domare, allmän åklagare eller kronofogde som utgör hinder mot att bli ledamot i Advokatsamfundet. I övrigt innebär ändringarna i 2 § vissa språkliga förändringar. I 8 kap. 7 § införs ett nytt stycke som ger Advokatsamfundet en uttalad rätt att meddela dispens från bestämmelsen att advokater inte får tjänstgöra som domare eller annars vara anställd vid en domstol. Genom ändringen öppnas möjligheter för advokater att tillfälligt tjänstgöra som t.ex. adjungerad ledamot i en hovrätt eller kammarrätt eller att ha en tillfällig anställning som föredragande i exempelvis Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

13.4 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Ändringen innebär att det i 20 kap. 6 § införs en hänvisning till att regeringen enligt lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol utnämner miljöråd.

I paragrafens andra stycke införs efter mönster av 4 kap. 4 § rättegångsbalken en regel om att regeringen meddelar bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för miljöråd. Bestämmelsen ger regeringen den möjlighet att förordna miljöråd som nu finns i 20 kap. 6 § miljöbalken.

I 20 kap. 11 § regleras motsvarande frågor för miljöråden i Miljööverdomstolen.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål

Ändringen innebär att titeln fastighetsråd införs i 19 § som en benämning på de tekniska ledamöterna i fastighetsdomstol och hovrätt. Ändringen överensstämmer med den praxis i titelfrågan som utbildat sig vid utnämningar av dessa domare. Vidare ändras 19 § så att det i lagrummet hänvisas till att det är regeringen som enligt lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol som utnämmer fastighetsråd. I enlighet härmed utgår bestämmelserna i 5 och 14 §§ om att regeringen utnämner de tekniska ledamöterna.

På motsvarande sätt som i 20 kap. 6 § miljöbalken anges i 19 § lagen om domstolar i fastighetsmål att regeringen meddelar bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för fastighetsråd.

13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Ändringarna innebär att det som en nytt första stycke i 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar förs in en hänvisning till att det i lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol föreskrivs att bl.a. regeringsråd, president och lagman i kammarrätt samt lagman, chefsrådman och rådman i länsrätt utnämns av regeringen. I enlighet härmed utgår de nuvarande reglerna i 3, 10 och 15 §§ om att dessa domare utnämns av regeringen.

Vidare införs som ett nytt andra stycke i 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar en bestämmelse som ger regeringen lagstöd för att bevilja ledighet för domare samt att förordna vikarier för domare i allmän förvaltningsdomstol. Ändringen innebär att den reglering som finns i domstolsinstruktionerna för de allmänna förvaltningsdomstolarna ges i lag. Motsvarande bestämmelser för domare i allmän domstol återfinns i 4 kap. 4 § rättegångsbalken.

13.7 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 5.3.2. Ändringen innebär att det i 7 kap. 11 § sekretesslagen införs ett nytt tredje stycke om sekretess för uppgifter som hänför sig till psykologiska undersökningar i en myndighets anställningsärenden. Sekretessen gäller endast sådana uppgifter som lämnas eller framkommer vid psykologiska undersökningar i form av t.ex. anlags- eller personlighetstest och inte andra uppgifter om personliga förhållanden i ett anställningsärende. Det är inte bara själva uppgifterna i testet som skyddas utan sekretessen gäller också uppgifter i eventuella sammanställningar eller redovisningar av testresultatet som lämnas som underlag för ett beslut i anställningsärendet.

Bestämmelsen är tillämplig både vid en myndighets rent interna hantering av ett anställningsärende och beträffande sådant biträde med psykologiska undersökningar som lämnas av andra myndigheter, t.ex. då en överordnad myndighet tillhandahåller psykologisk expertis som hjälp åt en underordnad myndighet. Sekretessen gäller vidare hos en myndighet som har till uppgift att bereda ett anställningsärende för en annan myndighets beslut.

Om en utomstående konsult anlitas för att genomföra personlighetstest och andra psykologiska undersökningar i ett anställningsärende kommer på grund av bestämmelserna i 1 kap. 6 § sekretesslagen den tystnadsplikt som följer med sekretess att gälla för konsulten.

Med hänsyn till att uppgifter som framkommer eller lämnas vid psykologiska undersökningar i anställningsärenden är integritetskänsliga är skaderekvisitet omvänt, dvs. presumtionen är för sekretess.

Liksom när det gäller den sekretess som i övrigt föreskrivs i 7 kap. 11 § sekretesslagen är sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar som hänför sig till psykologiska undersökningar i anställningsärenden högst 50 år.

Secretessen enligt den nya bestämmelsen bryter inte meddelarfriheten.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006, dvs. samtidigt med den föreslagna lagen om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna *Jan Carrick* och *Jörn Jacobsson*

Sammanfattning

Den ordning för domarrekrutering som vi har i Sverige företer mycket stora likheter med hur domare rekryteras i övriga Europa. Endast i några få europeiska länder, nämligen Norge samt Storbritannien och Irland, finns system som liknar det som föreslås i detta betänkande.

Vi är överens med utredaren att det finns skäl att öppna domarbanan för jurister som inte har genomgått den traditionella domarutbildningen. Vi vill dock ifrågasätta om det verkligen är klarlagt att det finns ett behov av en så genomgripande reformering av domarrekruteringen som föreslås i betänkandet.

Det är utomordentligt svårt att bedöma om, som det anges i direktiven, de allra skickligaste juristerna skulle komma att söka sig till en reformerad domarkarriär av den typ som skisseras i utredarens förslag. Visserligen fungera domarrekruteringen tämligen tillfredsställande i Norge. Detta sammanhänger emellertid i huvudsak med att domarlönerna har fått höjas mycket dramatiskt vid ett flertal tillfällen. En norsk domare har väsentligt högre lön än en svensk domare. Problemen att rekrytera domare i Norge var i själva verket så stora att den traditionella lönebildningsmodellen helt fick överges. Det kan ifrågasättas om det skulle vara möjligt att i Sverige genomföra löneökningar i motsvarande omfattning. Vidare måste beaktas att norska domstolschefer måste för att få sökande till lediga domartjänster bedriva en kraftfull och långsiktig "head-hunting". Det kan utifrån principiella utgångspunkter ifrågasättas om det är domstolschefernas sak att bedriva veritabla övertalningskampanjer bland advokater och andra jurister för att få

lämpliga sökande till domartjänster, särskilt som kampanjerna måste bedrivas tämligen lokalt.

Domarna har en mycket central roll i alla demokratier. I allt väsentligt välfungerande system för rekrytering av domare bör inte överges utan en mycket fast övertygelse att det nya systemet verkligen kommer att bli överlägset den ordning som överges.

Den nuvarande domarbanan

Domarbanan har sedan 1943 års domarutredning tillsattes utretts vid ett flertal tillfällen. Därvid har undantagslöst framhållits vikten av att vi i vårt land har en öppen domarbanan. Samtidigt har med beklagande framhållits att den i praktiken varit sluten. Inte vid något tillfälle har dock verkningfulla åtgärder föreslagits eller vidtagits för att i praktiken göra det möjligt och intressant för jurister som inte genomgått domarbanan att söka och erhålla en domartjänst. Det förtjänar således enligt vår mening framhållas att regeringen redan idag är oförhindrad att utnämna sådana därtill lämpliga och villiga jurister till domare. Det är heller inget som hindrar att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer aktivt verkar för att sådana jurister söker domaranställning. När det gäller de s.k. kallelsetjänsterna är saken ännu enklare. Där kan regeringen under fullständig sekretess söka lämpliga sådana kandidater. Om det nu är sådan brist på lämpliga kandidater som utredaren påstår är det enligt vår mening berättigat att ställa frågan varför de av oss nu antydda åtgärderna inte kommit till stånd.

Vi är dock ense med utredaren om att det finns ett behov av att i praktiken öppna domaryrket för alla därtill lämpliga jurister. Domstolarna behöver av olika skäl få in jurister i verksamheten med annan bakgrund än den traditionella. Därmed är emellertid inte sagt att domarutbildningen måste läggas ned. Vi menar att en vidare analys måste ske och att seriösa försök att reformera utbildningen måste prövas innan ett så drastiskt steg tas.

Den nuvarande domarutbildningen ger enligt vår mening en mycket god utbildning och den alldeles övervägande majoriteten av dem som genomgått den är mycket väl lämpade att bli ordinarie domare. Utbildningen har också, sedan utbildningsinnehållet och lokaliseringen av utbildningsplatserna förändrats, bibehållit sin attraktionskraft för unga jurister.

Utredaren har pekat på att det på senare tid har visat sig vara svårt att attrahera tillräckligt många kvalificerade sökande utanför storstadsregionerna. Innan påståendet läggs till grund för stora och genomgripande reformer bör detta studeras mera noggrant. Det finns inte, såvitt vi vet, något stöd för att påstå att de domare som utnämns på de aktuella tjänsterna inte skulle varit eller är tillräckligt kvalificerade. Ingen vet heller om det svaga intresset för tjänster på dessa orter är en långsiktig trend. Det kan finnas andra förklaringar till varför vissa av de aktuella domstolarna haft få sökande de senaste åren. I något enstaka fall kan det vara fråga om en domstol vars arbetsmiljö har fått dåligt rykte. Flera av de utpekade domstolarna har berörts av projekt kring sammanläggning av domstolar. Det innebär att ett förordnande i den aktuella domstolen i praktiken kunnat innebära tjänstgöring på en s.k. kansliort. Det är inte orimligt att tro att detta påverkat intresset för tjänsterna negativt. Arbetet med sammanslagningar av domstolarna kan också innebära att intresset för domstolar som ännu inte dragits in i processen minskar, eftersom det inte finns tydliga beslut om att domstolarna kommer att finnas kvar. Det är i sammanhanget viktigt att notera att även i Norge har man problem att rekrytera domare till vissa orter utanför storstadsregionerna. Samma lär för övrigt förhållandena vara på vissa håll i Storbritannien.

Problem med domarförsörjningen i glesbygd kan heller inte ligga till grund för en reformering av domarrekruteringen. Att försörja glesbygd med kvalificerad arbetskraft är nämligen ett generellt akademikerproblem. För domstolarnas del motverkas det säkert av att en satsning nu sker på länsdomstolar.

Det är således svårt att utan djupgående analyser avgöra om läget för rekryteringen av ordinarie domare verkligen på ett permanent sätt försämrats, eller om det endast är fråga om tillfälliga variationer orsakade bl.a. av det intensiva arbetet med omorganisationen av domstolarna.

Det är också oklart om de som genomgått domarutbildningen och därefter utnämns till ordinarie domare verkligen har alltför likartad yrkesbakgrund. Många som utnämns till ordinarie domare har arbetat en tid i regeringskansliet, i olika organ inom EU eller den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, som biträdande jurister på advokatbyråer, som åklagare, kronofogdar, universitetslärare, som föredragande hos JO eller JK eller i riksdagen. Redan i dag har således de ordinarie domarna en skiftande och kvalificerad yrkesbakgrund. Sannolikt är denna yrkesbakgrund

mera mångfacetterad än vad som är vanligt inom andra kvalificerade juristyrken.

Dagens domarutbildning är enligt vår mening av högt värde inte bara för domstolarna. Det är välomvittnat att unga domarutbildade jurister förser regeringskansli och många andra institutioner och myndigheter med kvalificerad arbetskraft. Det är därför ett alltför snävt synsätt att enbart se domarförsörjningen som ett intern domstolsproblem. Den domarutbildning vi har idag gynnar också jämställdheten mellan män och kvinnor. Det är tveksamt om det av utredaren framlagda förslaget gör det.

Vi menar att domarutbildning i någon form skall finnas kvar och att de som genomgått utbildningen skall i konkurrens med andra kvalificerade jurister kunna anställas som ordinarie domare. Det är svårt att exakt ange hur många som bör rekryteras från domarutbildningen respektive på annat sätt. En svårighet när det gäller att diskutera en förändring av domarutbildningen är att såväl den inre som den yttre domstolsorganisationen för närvarande är under omvandling. Målsättningen synes vara att renodla domarrollen och därmed avlasta domaren en del av det arbete han eller hon gör idag. Samtidigt har Riksdagen uttalat att utlänningsärenden skall prövas i domstol i framtiden. En sådan förändring har beräknats kräva etthundra nya domare. Det är således mycket svårt att se vilka behov som måste tillgodoses. Så länge reglerna i rättegångsbalken och i förvaltningsprocessen inte radikalt ändras är det dock enligt vår mening inte realistiskt att tro att antalet domare kan minskas så som utredaren tycks räkna med.

Den undersökning som utredaren redovisar om intresset för domartjänster i advokat kåren ger enligt vår mening anledning till viss oro, eftersom under tio procent av landets advokater uttryckligen förklarar att de kunde tänka sig att byta yrke och bli domare. Detta framstår som en klen och osäker rekryteringsbas för den framtida domarkåren.

Vi är inte övertygade om att den av utredaren föreslagna modellen verkligen förmår attrahera de allra lämpligaste och skickligaste juristerna. Vi vill också kraftigt understryka att utredarens modell för lönesättning av domare, som avviker från vad som är en allmänt vedertagen modell i jämförbara länder, med mycket stor sannolikhet inte kommer att accepteras av en majoritet av domarkåren. Om utredarens modell emellertid skulle genomföras betyder det sannolikt kraftigt ökade lönekostnader. Det har inte i betänkandet

belysts vad ändringen av domarrekryteringen kommer att innebära för statens kostnader för pensioner i framtiden.

En reformerad domarbana – några skisser

Vi presenterar nedan några idéer, vars huvuddrag förts fram av yngre domstolsjurister och som vi finner väl värda att pröva, om hur domarutbildningen skulle kunna förändras. En gemensam grundtanke för de tre idéerna är att ansvaret för domarutbildningen centraliseras ytterligare. Det kan ske genom att ansvaret läggs på ett organ som kan kallas domarakademi eller domarskola. Fördelarna med detta är att rekryteringen frikopplas helt från överrätternas behov av föredragande. Vidare bör det vara lättare för ett centralt organ att överblicka hur många som bör utbildas för att täcka en del av det framtida behovet av ordinarie domare. Ett centralt organ kan också styra utbildningen så att innehållet blir likvärdigt oavsett var i landet utbildningen genomförs.

Idé 1

Denna idé liknar i stor utsträckning det holländska systemet. Den som rekryteras till utbildningen anställs tills vidare i den underrätt som skall vara basen för utbildningen. Detta underlättas sannolikt av sammanslagningen av domstolar till större enheter. Utifrån en bedömning av var det kommer att finnas behov av ordinarie domare, beslutar utbildningsorganet på vilka underrätter det skall antas jurister till domarutbildningen. Denna person rekryteras på normalt sätt av domstolen och organet tillsammans. Den antagne personen anställs direkt i underrätten, men en del av utbildningen skall också göras på överrätt. Det skall också finnas möjlighet att låta tjänstgöring hos åklagare, advokat eller liknande ingå i utbildningen. Utbildningen blir på så sätt längre än dagens fyra år. När utbildningen är avslutad och vederbörande bedömts lämplig därtill övergår i normalfallet tillsvidareanställningen till en anställning som ordinarie domare. Systemet utesluter givetvis inte att vissa inte blir ordinarie domare utan fortsätter som kvalificerade beredningsjurister.

Fördelarna med denna lösning är att den enskilde från början vet var han eller hon skall tjänstgöra. Osäkerheten om det är möjligt

att någonsin få en ordinarie tjänst försvinner. Detta ökar domarutbildningens attraktionskraft.

Den aktuella typen av utbildningsplatser kommer att vara mest attraktiv på orter där det finns universitet eller i närheten av dessa. Ur denna aspekt blir det således inte någon skillnad i förhållande till den nuvarande domarutbildningen. Det finns dock inget i modellen som utesluter att det i vissa fall skulle vara möjligt med en lyckad rekrytering även till en ort utanför dessa regioner. Eftersom den sökande redan från början vet att anställningens fast punkt kommer att vara en viss ort, går det att planera för detta.

Modellen löser således inte eventuella problem med rekryteringen av domare generellt. Men den utesluter inte att en helt vanlig rekryteringsprocess tillämpas för anställning på domstolar som av något skäl inte anses lämpliga för en utbildningsplats och för ytterligare anställningar på de domstolar där det finns utbildningsplatser. Alla intresserade jurister kommer att kunna söka till sådana tjänster.

Med denna modell har staten möjlighet att till domstolarna genom en attraktiv utbildning rekrytera unga duktiga jurister och på sedvanligt sätt rekrytera redan erfarna yrkesverksamma jurister med varierande bakgrund. På detta sätt uppnås en domarkår med en bra sammansättning både när det gäller ålder, kön och yrkesbakgrund.

I denna modell måste regeringskansliet, riksdagens utskott m.fl. som använder assessorer som projektanställda finna andra former för att lösa sitt arbetskraftsbehov. Ett sätt är att anställa personal på sedvanligt sätt. Ett annat är att använda ordinarie domare om den typen av kompetens anses nödvändig.

Idé 2

Denna idé är en variant av föregående. Den som rekryteras till domarutbildningen anställs på en underrätt och går igenom den utbildning som skissats i idé 1. Skillnaden är att kopplingen mellan denna utbildning och en ordinarie tjänst inte sker lika direkt. Den som avslutat utbildningen och bedömts lämplig bör i stället ges ett försteg vid tillsättningen av ordinarie tjänst vid domstolen när en sådan blir ledig. Tiden mellan utbildningen avslutas och tillsättningen kan, precis som i dag, ägnas antingen åt dömande eller annan verksamhet. Den färdigutbildade är anställd tillsvidare på sin

underrätt och kan få tjänstledigt enligt regler som motsvarar dagens.

I denna idé är kopplingen mellan tillsättning och utbildning starkare än i dag men inte lika stark som enligt idé 1. Eftersom utbildningen finns på underrätter ger det något större utrymme för att rota sig på andra platser än överrättsorten. Det bör också förbättra rekryteringen av ordinarie domare till dessa orter.

Fördelen med idén jämfört med den förra är att något fler kan beredas plats på domarutbildningen, eftersom denna modell inte är lika beroende av den exakta kunskapen om var och när det behövs ordinarie domare. Att den utbildade skulle ha ett försteg till ordinarie tjänst behöver inte vara konstigt. Det är inte ett ovanligt tänkesätt att den som är utbildad för ett arbete är bättre meriterad än den som inte har sådan utbildning.

Idé 3

Denna idé kan ses som en variant av dagens domarutbildning. Utbildningens bas är överrätterna. Utbildningsplatserna kontrolleras dock av det centrala organet som skissats ovan. På det sättet kan antagningen anpassas till det framtida behovet av ordinarie domare. Det bör också innebära att det blir möjligt att göra en säkrare och tydligare planering av placeringen under utbildningen. Utbildningen bör ha samma innehåll som skissats i idé 1 och 2, alltså bl.a. inslag av tjänstgöring hos andra arbetsgivare än domstol.

Inte heller med denna lösning är kopplingen mellan avslutad utbildning och ordinarie tjänst lika direkt som i idé 1. Resonemanget i den delen blir detsamma som för idé 2. Det innebär att bl.a. att denna idé givetvis medger att ordinarie domare rekryteras från annat håll än domarutbildningen.

En nackdel med denna idé är möjligen att den trots allt är för fokuserad på överrättsorterna, vilket kan motverka god rekrytering till domstolar på andra orter. Det bör dock vara möjligt att motverka detta genom att koppla den långsiktiga planeringen av utbildningen till en viss underrätt. Denna lösning är sannolikt den som kan genomföras snabbast, eftersom den bygger på den nuvarande domarutbildningen.

Övergångsfrågor

En förändring av domarutbildningen och rekryteringen av ordinarie domare kan, oavsett hur den utformas, endast genomföras på mycket lång sikt. Detta är en följd av att staten under lång tid utbildat personer som är lämpliga för ordinarie domartjänster och som därefter meriterat sig ytterligare genom arbete i eller utanför domstol. Att över en natt förändra rekryteringen så att domarutbildningen inte skulle ge det meritvärde det haft hittills är enligt vår mening uteslutet.

För idé 1 och 2 betyder det att utbildningsplatser successivt kan börja att tillsättas när den nuvarande domarutbildningen avskaffats. Under ett längre inledningsskede kan det dock endast ske i mycket begränsad omfattning, eftersom de vakanser som uppstår i första hand torde komma att besättas med sökande som är assessorer. Precis som i dag kommer även andra än assessorer att kunna söka dessa tjänster.



Kommittédirektiv

Rekrytering av domare m.m.

**Dir.
2001:57**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges uppdraget att genomföra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare. Utredaren skall 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 utredaren kommer fram till att det skall finnas en särskild reglerad domarbana, skall utredaren lämna förslag på hur denna framöver skall vara utformad.

Utredaren skall även se över och lämna förslag på hur domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skall tillgodoses.

Nuvarande ordning m.m.

Rekrytering av ordinarie domare

De som i dag tjänstgör som ordinarie domare är nästan uteslutande jurister som genomgått den s.k. domarbanan och därmed fått den domarutbildning som den innebär.

Utbildningen har under lång tid tillgodosett domstolsväsendets behov av kompetent personal. Därutöver har assessorer, dvs. de som fullgjort de obligatoriska momenten i domarbanan i hovrätt

eller kammarrätt, under en lång följd av år varit värdefull arbetskraft i Regeringskansliet, utredningsväsendet, riksdagens utskott, hos Riksdagens ombudsmän och vid andra myndigheter. Detta har varit av godo för såväl domstolsväsendet som för statsförvaltningen i övrigt. Även näringslivet rekryterar fiskaler och assessorer vilket innebär att domarutbildningen är till nytta för hela samhället.

Domarbanan har hittills uppfattats som attraktiv och intresset bland jurister har varit stort. En brist har emellertid varit att det i stor utsträckning saknas jurister med erfarenheter från t.ex. advokat- och åklagarverksamhet och det privata näringslivet.

Domarbanan

Domarutbildningen och domarkarriären är organiserad efter samma principer i de allmänna domstolarna och i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

För den som vill genomgå domarutbildning krävs juris kandidatexamen eller juristexamen samt notariemeritering. Efter att ha antagits som fiskalsaspirant följer en tjänstgöring på minst nio månader. Om tjänstgöringen är godkänd förordnas aspiranten till fiskal. Härfter följer en fr.o.m. den 1 september 2001 tvåårig tjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt. Det avslutande obligatoriska momentet fullgörs under minst nio månader som ledamot i hovrätt eller kammarrätt. Om även denna tjänstgöring är godkänd förordnas fiskalen till hovrättsassessor eller kammarrättsassessor.

Utöver den formella domarutbildningen förekommer utbildning som anordnas av Domstolsverket eller av de enskilda domstolarna. De s.k. domarkurserna är ett exempel på de kurser som anordnas av Domstolsverket och som är riktade till dem som genomgår domarutbildningen. Vidare brukar överrätterna anordna särskilda utbildningar för aspiranterna.

Försöksverksamheten med överrättsnotarier och utvärdering av försöket

Den inledande aspiranttjänstgöringen är för närvarande ersatt med en försöksverksamhet med överrättsnotarier, förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna. Försöksverksamheten syftar till att skapa en bättre balans

mellan överrätternas behov av föredragande och domstolsväsendets behov av domarutbildad personal.

Domstolsverket fick i maj 2000 i uppdrag av regeringen att analysera och utvärdera erfarenheterna av försöksverksamheten. Enligt uppdraget skall Domstolsverket också lämna förslag till de eventuella förändringar av systemet som verket finner nödvändiga för att säkerställa en god rekrytering till domstolarna.

Domstolsverket hade tidigare, i januari 2000, utsett en arbetsgrupp för frågor om *fiskalsplacering och domarbanans attraktivitet*, den s.k. FIDA-gruppen, bestående av företrädare för domstolarna. Gruppens uppdrag var bl.a. att föreslå åtgärder för att öka intresset för tjänstgöring på domarbanan och minska antalet avhopp bland yngre jurister. Eftersom regeringsuppdraget om utvärdering av överrättsnotariesystemet hade många beröringspunkter med FIDA:s uppdrag utvidgades arbetsgruppens uppdrag till att även omfatta uppgiften att ta fram ett underlag för Domstolsverkets redovisning av regeringsuppdraget.

I rapporten Överrättsnotariesystemet – underlag inför utvärderingen, redovisade FIDA-gruppen i november 2000 sitt uppdrag till Domstolsverket.

Efter överväganden kring fem olika alternativ förordar FIDA-gruppen att överrättsnotariesystemet snarast avvecklas och ersätts av en återgång till aspirantsystemet i kombination med fast anställda föredragande.

Domstolsverket har i sin rapport till regeringen (dnr Ju2001/783) redovisat verkets överväganden. Av rapporten framgår att Domstolsverket och överrätterna är överens om att förändringar av de yngre juristernas arbetsförhållanden och arbetsvillkor är nödvändiga för att säkerställa en god rekrytering till domstolarna. Enighet råder också om att överrättsnotariesystemet bör avvecklas, men att en återgång till aspirantsystemet i dess gamla form inte kan förordas. Eftersom det nya systemet bör vara flexibelt och ta hänsyn till olika regionala förhållanden krävs det ytterligare tid för att bearbeta förslaget. Överrätterna och Domstolsverket har därför för avsikt att tillsammans ta fram och senast den 1 juli 2001 till regeringen redovisa ett förslag till nytt system för rekrytering av yngre jurister. Överrätterna och Domstolsverket är även överens om att tillsammans, med bl.a. FIDA-gruppens slutrapport som underlag, ta fram ett åtgärds paket för att förbättra domarbanans attraktivitet.

Det nya systemet bör enligt överrätterna och Domstolsverket senast den 1 januari 2002 ersätta överrättsnotariesystemet. Systemet bör vara flexibelt och anpassat till moderna anställningsvillkor för att ge utrymme för olika lösningar med beaktande av t.ex. geografiska förhållanden samt behovet av anställningstrygghet.

Åtgärds paketet bör vara inriktat på förbättringar av de yngre juristernas arbetsförhållanden, anställningsvillkor och möjligheter till kompetensutveckling. Ambitionen med åtgärds paketet skall vara att förbättra arbetsförhållanden och anställningsvillkor i sådan utsträckning att domstolarna bättre kan hävda sig på arbetsmarknaden. Marknadsföringen och rekryteringsprocedurerna skall moderniseras och förfinas. De yngre jurister som redan finns i domstolarna avses också omfattas av de förbättrade villkoren.

Tjänstgöringen efter de obligatoriska delarna i domarbanan m.m.

Efter fullgjord domarutbildning är avsikten att assessorn skall bredda sin erfarenhet genom tjänstgöring utanför domstolarna. Det är vanligt att assessorn tas i anspråk för olika slag av offentliga uppdrag. Regeringskansliet, riksdagsutskotten, kommittéväsendet och statliga verk m.fl. knyter regelmässigt assessorer till sig för tjänstgöring under kortare eller längre tid.

Det är även vanligt att assessorn tjänstgör som revisionssekreterare eller regeringsrättssekreterare, dvs. är föredragande i Högsta domstolen eller i Regeringsrätten. Anställningstiden som föredragande i de högsta instanserna är normalt fyra år.

Tidigare utredningar om domarbanan

1972 års domarutredning

1972 års domarutredning hade bl.a. i uppdrag att överväga hur domarkarriären skulle utformas för att tillgodose önskemål om att domarkåren tillfördes erfarenheter från andra samhällsområden än domstolsväsendet. Utredningen fann att det knappast var möjligt att inom ramen för den i princip slutna domarkarriären åstadkomma annat än relativt begränsade förändringar. Utredningen föreslog i stället att den grundläggande domarutbildningen i överrätt behölls, men utsträcktes till ett år och sex månader, varav sex månader i underrätt. Anställningen i domstolarna skulle därefter,

på motsvarande sätt som efter notariemeriteringen, upphöra. Icke-ordinarie tjänster skulle dock finnas för fiskaler i underrätt, assessorer i hovrätt och kammarrätt samt för revisionssekreterare i Högsta domstolen och för regeringsrättssekreterare i Regeringsrätten. Fiskals- och assessorstjänsterna var avsedda för vikariats- och förstärkningsändamål. Utredningen ansåg det angeläget att antalet sådana tjänster begränsades.

De som genomgått domarutbildningen antogs söka sig till andra juridiska verksamhetsområden. Det förutsattes vidare att departementen skulle inrätta särskilda tjänster för t.ex. kommitté-sekreterare.

Adjunktionstjänstgöringen föreslogs avskaffad därför att utbildningstiden – eftersom den inte erbjöd någon fortsatt anställning – borde hållas kort.

Rekryteringen av domare skulle ske bland dels dem som genomgått grundutbildningen, dels dem som därefter innehaft en icke ordinarie tjänst, dels dem som saknade erfarenhet av domstolsarbete.

Utredningens förslag kritiserades under remissbehandlingen. Framför allt drabbade kritiken förslaget att aspiranten inte skulle beredas fortsatt tjänstgöring inom domstolarna efter genomgången utbildning. Även avskaffandet av adjunktion kritiserades, eftersom denna ansågs vara ett av de mer värdefulla inslagen i domarutbildningen. Remisskritiken inriktade sig även på att de framtida domarna skulle ha alltför kort och inaktuell erfarenhet av domstolsarbete innan de utnämndes till domare. Den samlade kritiken ledde till att regeringen inte föreslog utredningens modell för genomförande.

1987 års domarutredning

I mitten av 1980-talet uppstod svårigheter för överrätterna att rekrytera kvalificerade fiskalsaspiranter samtidigt som antalet icke-ordinarie domare som lämnade domarbanan ökade. Detta tillsammans med riksdagens beslut om nya regler för meritvärderingen vid tillsättning av statliga tjänster ledde till att regeringen beslöt tillsätta en särskild utredare för att undersöka bl.a. hur domarkarriären och domarrekruteringen borde se ut i framtiden.

Den särskilde utredaren kom fram till att de tre obligatoriska inslagen i domarutbildningen var så värdefulla att de inte kunde

undvaras. Dessa borde dock koncentreras i tiden så att de kom att motsvara minimitiderna för varje obligatoriskt moment. Den vikariats- och förstärkningstjänstgöring som tidigare utfördes av fiskaler skulle läggas på assessorerna. Antalet tingsfiskalstjänster skulle minska medan antalet adjunktionsplatser i hovrätten skulle öka. Ytterligare ett antal ordinarie rådmans tjänster borde därför inrättas. Reglerna om tjänstledighet för både icke-ordinarie och ordinarie domare föreslogs bli generösare. Välmeriterade jurister utan domarutbildning som var allvarligt intresserade av domaryrket och som bedömdes kunna komma ifråga för sådan tjänst föreslogs kunna förordnas till adjungerad ledamot i överrätt.

Förslagen genomfördes den 1 juli 1990.

1993 års domarutredning

1993 års domarutredning hade som uppdrag att kartlägga behovet av att stärka domarnas ställning och lägga fram förslag till inriktning av ett fortsatt utredningsarbete avseende en översyn av dessa frågor. Utredningen hade således inte att utreda domarbanan som sådan, men tog ändå upp frågan till diskussion.

Domarutredningen framhöll att mycket av domarrollen inte lät sig fångas i teoretiska framställningar utan måste formas kontinuerligt genom förebilder och praktiskt domstolsarbete. Mot den bakgrunden fann utredningen att det var viktigt att varje generation domare kände sitt ansvar för att hålla diskussionen om domaryrkets ideal och principer levande. I domarrollen måste det därför ingå att domaren har ett ansvar för domarutbildningen och för att på andra sätt stödja en ny generation domare i deras yrkesroll.

Domarutredningen framhöll vidare att uppfattningen om domarbanan gick i sär. En del ställde sig bakom den nuvarande ordningen och ansåg att den inrymde viktiga moment som inte kunde undvaras för att garantera en god domarrekrutering. Andra menade däremot att domarbanan var förenad med sådana problem som inte kunde lösas inom ramen för nuvarande system och att diskussionen skulle ta sin utgångspunkt i detta förhållande.

1995 års domstolskommitté

Kommittén anförde att den hade övervägt frågan om en förändring av rekryteringen till domaryrket men att den hade stannat för att den nuvarande ordningen med en domarutbildning med obligatoriska inslag borde behållas.

Kommittén kom fram till att domarutbildningen borde omfatta rättskipning i både tvistemål, brottmål och förvaltningsmål. Mot den bakgrunden föreslog kommittén att den totala tiden för domarutbildningen skulle förlängas till fyra år och nio månader. En utgångspunkt för kommittén var att utbildningen av domare borde ske för att tillgodose domstolarnas framtida behov av ordinarie domare. Eftersom behovet av föredragande i överrätt överstiger behovet av ordinarie domare föreslog kommittén att aspiranttiden skulle ersättas med en ettårig tidsbegränsad anställning som notarie i överrätt. Enligt förslaget skulle överrättsnotarien, om han eller hon anställdes som fiskal, genomgå en teoretisk kurs på en månad. Därefter skulle enligt förslaget fiskalen tjänstgöra under sex månader som föredragande i det domstolsslag som han inte hade varit verksam inom som överrättsnotarie. För att det skulle vara meningsfullt med tjänstgöring i båda domstolsslagen föreslog kommittén att fiskalstiden i underrätt skulle förlängas till två år och två månader.

Som nämnts pågår för närvarande en försöksverksamhet i överrätterna med överrättsnotarietjänstgöring. Därtill har underrätts-tjänstgöring förlängts till två år. I övrigt har kommitténs förslag inte genomförts.

Reformbehovet

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 domaranställningar. 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 domarbanan 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.

En betydelsefull fråga som hänger samman med frågan om en särskild domarbana är domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål. I dagens system utgör de icke ordinarie domarna en betydelsefull resurs för att lösa dessa behov. Det är regeringens uppfattning att den dömande verksamheten i framtiden i högre utsträckning än i dag bör utföras av ordinarie domare. De särskilda problem som uppkommer vid sjukfrånvaro, ledigheter eller tillfällig arbetsanhopning bör inte som hittills lösas enbart med hjälp av icke ordinarie domare. Det finns därför anledning att se över hur domstolarnas behov i dessa situationer bör tillgodoses. En förändring av detta är enligt regeringen påkallad oavsett om en särskild domarbana skall finnas även i framtiden.

Det pågående reformarbetet i domstolsväsendet syftar bl.a. till att skapa attraktiva arbetsplatser för alla anställda. En av utgångspunkterna är att domstolarna skall ha kraftfulla beredningsorganisationer. Detta kommer att leda till att behovet av ordinarie domare minskar. En minskning av antalet ordinarie domare frigör resurser som kan tas tillvara för att göra domaryrket attraktivare och konkurrenskraftigare i framtiden.

Vid en översyn av domarbanan finns det även anledning att se över rekryteringen av föredragande till Högsta domstolen och Regeringsrätten. En tänkbar utveckling kan vara att vissa av anställningarna som föredragande i de högsta instanserna i framtiden utgör attraktiva anställningar för skickliga föredragande i underrätterna. Det är inte heller givet att dessa anställningar bör vara en del av en domarkarriär. I många fall kan det vara lämpligt att ordinarie domare under en viss period tjänstgör som föredragande, inte minst för att skaffa sig fördjupade kunskaper inom ett visst rättsområde. Ett sådant utbyte skulle gynna såväl domaren personligen som de högsta instanserna och den domstol där domaren har sin fullmaktsanställning.

Uppdraget

En särskild utredare ges uppdraget att genomföra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare. Utredaren skall lämna förslag till förändringar som innebär att domstolarna i framtiden kan rekrytera domare som tillhör de allra skickligaste juristerna i hela landet. Förslagen skall möjliggöra att det blir lika attraktivt för kvinnor som för män att bli domare och framför allt chefsdomare i framtiden. I uppdraget ingår därför att se över de olika faktorer som påverkar möjligheterna att åstadkomma att domaryrket framstår som attraktivt för såväl kvinnor som män.

I uppdraget ingår att se över om det, för att säkerställa en god rekrytering till domaryrket, skall finnas en särskilt reglerad domarbana. Om utredaren kommer fram till att en särskilt reglerad domarbana alltjämt skall finnas, skall utredaren lämna förslag på hur denna bör vara utformad. Utredaren skall även lämna förslag till åtgärder som kan öka attraktionskraften för en sådan bana liksom om den bör koncentreras exempelvis till vissa överrätter. I utredarens uppdrag ingår att lämna förslag om hur domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skall tillgodoses. Förslaget bör så långt möjligt utgå från att dessa behov inte skall tillgodoses med icke ordinarie domare.

Utredaren skall vidare utreda och lämna förslag om hur behovet av föredragande i överrätt och föredragande i Högsta domstolen och Regeringsrätten skall tillgodoses. Utredaren skall också lämna förslag på hur hovrätternas och kammarrätternas behov av föredragande skall tillgodoses i framtiden.

Utöver de frågor som har berörts ovan står det utredaren fritt att ta upp och föreslå förändringar som har samband med uppdraget.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2003.

(Justitiedepartementet)

Statistiska uppgifter

Bilagan finns endast presenterad med statistiska uppgifter i den tryckta upplagan.