

# Kommittédirektiv



En lag om domstolar och domare

**Dir.**  
**2009:106**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2009

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att lämna förslag till en lag om domstolar och domare. Utredaren ska överväga vilka bestämmelser som bör ingå i en sådan lag. Vid utformningen av lagen bör utgångspunkten vara att samla de bestämmelser om domstolar och domare som finns i bl.a. rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Den lag om utnämning av ordinarie domare som regeringen avser föreslå bör bli en del av den nya lagen. Bestämmelser som enbart rör rättegången bör däremot inte ingå. Utredaren ska också – utifrån grundlagsfästa krav och vad som annars bedöms lämpligt – överväga vilka bestämmelser om domstolar och domare som bör finnas i lag och vilka som bör föreskrivas i förordning. Det står också utredaren fritt att föreslå sakliga ändringar i de nuvarande bestämmelserna om domstolar och domare i lag och förordning.

Utredaren ska vidare genomföra en översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen. Utredaren ska överväga behovet av att dels förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna, dels skapa nya befattningar som inte innebär chefskap.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2010.

## **Domstolarnas och domarnas oberoende ställning**

Uppdraget består av två delar. Vid uppdragets genomförande bör domstolarnas och domarnas oberoende ställning utgöra en utgångspunkt för båda dessa delar.

Domstolarna är genom sina rättskipande uppgifter centrala organ i vårt samhälle. Domstolarnas roll innefattar betydligt mer än att avgöra mål och ärenden. Domstolarna ska värna rättsstaten och den enskilde medborgarens rättigheter bl.a. genom uppgiften att se till att de i demokratisk ordning beslutade författningarna tillämpas på ett korrekt sätt. Sveriges medlemskap i EU och de förpliktelser som följer av bl.a. Europakonventionen har ytterligare tydliggjort domstolarnas roll i samhället och deras betydelse som garant för medborgarnas rättigheter. Domstolarnas rättskipningsuppgifter fullgörs av domare. Det är därför av central betydelse för domstolarnas oberoende att domarnas integritet och självständighet i dömandet garanteras.

## **En lag om domstolar och domare**

### *Bakgrund*

Det finns bestämmelser om domstolar och domare i grundlag, lag och förordning. Regeringsformen innehåller flera bestämmelser om domstolarnas och domarnas oberoende (bl.a. 11 kap. 2 och 5 §§). I 11 kap. 4 § regeringsformen föreskrivs att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången ska finnas i lag.

Såvitt avser de allmänna domstolsslagen finns bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i organisationen och om rättegången främst i rättegångsbalken, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen (1971:291) och lagen (1996:242) om domstolsärenden. När det gäller de särskilda domstolarna och specialdomstolarna finns sådana bestämmelser i separata lagar. Det finns också bestämmelser om domstolar och domare på förordningsnivå (bl.a. i förordningarna med instruktioner för domstolarna).

I lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning finns arbetsrättsliga bestämmelser om domare.

#### *Utredningsbehovet*

Grundlagsutredningen har i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) behandlat ett antal frågor som rör domstolarna. Utredningens förslag har i dessa delar det övergripande syftet att markera domstolarnas och domarnas oberoende ställning. När det gäller regleringen av domstolarnas oberoende anser utredningen att regeringsformen i allt väsentligt ger det skydd som bör ställas upp på grundlagsnivå. Utredningen föreslår att bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen delas upp i två olika kapitel. Kapitlet om rättskipningen föreslås innehålla bl.a. en presentation av grunddragen i domstolsorganisationen. Utredningen lämnar också ett par andra förslag som tar sikte på domstolarnas organisation. Utredningen lämnar vidare ett förslag till lag om utnämning av ordinarie domare. Regeringen avser att under våren 2010 lämna förslag till en ny utnämningsslag.

Ett par tidigare statliga utredningar har behandlat frågan om på vilken nivå – grundlag, lag eller förordning – bestämmelser om domstolar och domare bör finnas. 1993 års domarutredning ansåg att domstolarnas konstitutionella ställning borde stärkas (Domaren i Sverige inför framtiden, SOU 1994:99). Utredningen diskuterade frågan om vissa av de bestämmelser som finns i förordning borde föras upp på lagnivå och lämnade också förslag till författningsändringar i skissform. Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare ansåg, i likhet med 1993 års domarutredning, att principerna för tilldelning och omfördelning av mål borde ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag (Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll, SOU 2000:99). Ingen av dessa utredningars förslag har lett till lagstiftning. Utredningen om förtursförklaring i domstol har föreslagit nya bestämmelser om omfördelning av mål och också behandlat frågan om dessa bör regleras i lag eller förordning (Förtursförklaring i domstol, SOU 2008:16).

Justitieombudsmannen har i ett beslut gjort bedömningen att bestämmelser om lottnings av mål och ärenden, med hänsyn till deras centrala betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning, bör ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag (beslut den 24 januari 2008 [dnr 1677-2006]). I en remiss, som överlämnades till Lagrådet i augusti 2007, föreslog regeringen vissa ändringar av reglerna om omröstning i rättegångsbalken. I sitt yttrande över remissen uttalade Lagrådet – som kritik mot hur regeringen avsåg att använda sin förordningsmakt – att föreskrifter om utseende av ordförande i rättegång får anses höra till regleringen om rättegången och att sådana föreskrifter därför bör ha lagform (utdrag ur protokoll vid sammanträde den 10 september 2007).

Förra året överlämnade Domstolsverket ett förslag till en ny gemensam förordning med instruktion för både tingsrätt och länsrätt (dnr Ju2008/7948/DOM). Vidare har Statskontoret nyligen redovisat sitt uppdrag att utvärdera de förändringar av domstolarnas inre organisation och arbetsformer som har genomförts under de senaste tio åren (Ju2009/8530/DOM).

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att det finns anledning att låta en särskild utredare få i uppdrag att utforma ett förslag till lag om domstolar och domare.

#### *Uppdraget*

Regelverket om domstolar och domare ska vara enkelt, tydligt och ge uttryck för domstolarnas och domarnas oberoende. Utifrån dessa utgångspunkter ska en särskild utredare ges i uppdrag att lämna ett förslag till en lag om domstolar och domare.

Utredaren ska överväga vilka bestämmelser som bör ingå i en sådan lag. Vid utformningen av lagen bör utgångspunkten vara att samla de bestämmelser om domstolar och domare som finns i bl.a. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den lag om utnämning av ordinarie domare som regeringen avser föreslå bör vara en del av den nya lagen. Bestämmelser som enbart rör rättegången bör däremot inte ingå. Utredaren ska också – utifrån grundlagsfästa krav och vad som annars bedöms lämpligt – överväga vilka bestämmelser om domstolar och domare som bör finnas i lag och vilka som bör

föreskrivas i förordning. I denna del bör utredaren bl.a. dels överväga om någon av bestämmelserna i domstolsinstruktionerna bör få lagform, dels överväga de förslag till bestämmelser om omfördelning av mål som lagts fram av Utredningen om förtursförklaring (SOU 2008:16). Det står också utredaren fritt att föreslå sakliga ändringar i de nuvarande bestämmelserna om domstolar och domare i lag och förordning.

## **Anställningar och chefsstruktur i de allmänna domstolsslagen**

### *Bakgrund*

I tingsrätt och länsrätt ska det finnas en lagman och, om inte regeringen bestämmer något annat, en eller flera rådmän. I de tingsrätter och länsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän. Om domstolen är indelad i avdelningar är lagmannen eller en chefsrådmannan ordförande på avdelning. I hovrätt och kammarrätt ska det finnas en president, hovrätts- respektive kammarrättslagmän samt hovrätts- respektive kammarrättsråd. Om det finns avdelningar på hovrätt eller kammarrätt ska presidenten eller en lagman vara chef på avdelning. Ett eller flera av hovrätts- och kammarrättsråden ska vara vice ordförande.

Regeringen utnämner ordinarie domare (11 kap. 9 § regeringsformen). Undantaget de högsta domarbefattningarna, bl.a. justitieråd och regeringsråd, sker utnämningen efter ett ansökningsförfarande där information lämnas om lediga anställningar och intresserade ger in skriftliga ansökningar. Domarnämnden bereder ansökningarna och lämnar förslag till regeringen på vilken sökande som bör utnämnas. En närmare beskrivning av ansökningsförfarandet finns i propositionen Rekrytering av domare (prop. 2007/08:113). I fråga om de högsta domarbefattningarna beslutar regeringen om anställningen utan att information lämnas om lediga anställningar, s.k. kallelseförfarande. Grundlagsutredningen har föreslagit en ny lag om utnämning av ordinarie domare som bl.a. innebär att kallelseförfarandet avskaffas (SOU 2008:125).

Som nämnts ovan avser regeringen att under våren 2010 lämna förslag till en ny utnämningsslag.

#### *Utvecklingsarbetet i domstolarna*

Under ett antal år har det i domstolarna bedrivits ett utvecklingsarbete i syfte att skapa moderna och effektiva arbetsplatser med verksamhet av hög kvalitet. Förändringarna har gett utrymme för domstolarna att i större utsträckning själva besluta hur det inre arbetet ska organiseras. På många domstolar har man övergått från en traditionell rotelindelning till rotelgrupper, storrotlar eller s.k. enheter. När det gäller flertalet överrätter har inrättandet av s.k. storavdelningar lett till att antalet överrättslagmän har minskat. Beträffande underrätterna har organisationsförändringarna i vissa fall lett till att chefsrådmän har fått ändrade uppgifter eller att befattning som chefsrådmän inte längre förekommer vid domstolen. Den förändrade organisationen har också lett till att flera tingsrätter har gett arbetsledande uppgifter till särskilt utsedda domare. Dessa domare, ofta benämnda enhetschefer, utses av domstolschefen utan att detta har föregåtts av ett ansökningsförfarande av det slag som har beskrivits ovan.

#### *Utredningsbehovet*

För att domstolarna ska kunna vara oberoende och väl fungerande är det av avgörande betydelse att de domare som arbetar där tillhör de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna. Domaryrket måste vara attraktivt. Det handlar både om att kunna rekrytera personal och att över längre tid kunna behålla dem som har rekryterats. För det ändamålet måste domstolarna bl.a. kunna erbjuda goda utvecklingsmöjligheter.

Den enda möjligheten att befordras som domare är enligt nuvarande ordning att bli chef. Den minskning av antalet underrätter som har genomförts och är planerad leder till att det blir färre anställningar som lagman. Det innebär i sin tur att färre domare som i och för sig har den skicklighet och lämplighet som krävs för en chefsdomaranställning kan räkna med att få en sådan anställning. Det kan också noteras att förändringarna av den inre domstolsorganisationen och domstolarnas arbetsätt

har lett till att antalet överrättslagmän minskat på flertalet överrätter. Motsvarande gäller i fråga om chefsrådmännen. Sammantaget kan det konstateras att antalet chefsanställningar har minskat och att utvecklingsmöjligheterna för ordinarie domare därmed har begränsats.

I och med övergången till nya inre organisationsformer har det uppstått ett behov av att fastställa hur målhantering och andra arbetsuppgifter ska fördelas mellan de domare som ingår i t.ex. storrotlar och andra enheter. Genom en ändring som trädde i kraft den 1 september 2006 tydliggjordes därför i 2 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion att domstolen kan utse en av sina domare att vara chef för en sådan enhet. I en del fall har detta medfört att domstolarna har utsett någon att vara beredningsansvarig, med uppgift att bereda målen och sätta ut dem till avgörande. Det har framstått som naturligt att sådana förordnanden har tidsbegränsats. Av vissa domstolar har möjligheten enligt tingsrättsinstruktionen emellertid utnyttjats på så sätt att nya och mera utpräglat arbetsledande funktioner har skapats som helt eller delvis har ersatt chefsrådmännen. Utformningen av dessa s.k. enhetschefers uppdrag liksom frågor om hur de utses har hittills reglerats helt av den enskilda domstolen. Den omständigheten att ordinarie domare på detta sätt befordras av den egna domstolschefen, utan att detta sker genom ett sedvanligt ansökningsförfarande, kan väcka frågor om sådana domares oberoende och självständighet.

Mot den angivna bakgrunden finns det anledning att nu göra en översyn av domaranställningarna i de allmänna domstolslagen i syfte att överväga behovet av att förändra den nuvarande chefsstrukturen.

Även domare som inte är intresserade av eller lämpliga för chefsuppgifter har behov av utvecklingsmöjligheter. Det finns ett intresse av att också kunna belöna och uppmuntra t.ex. yrkesskicklighet och intresse för specialisering. Av det skälet bör utredaren också överväga behovet av att skapa nya befattningar som inte innefattar chefskap.

### *Uppdraget*

Utredaren ska genomföra en översyn dels av de befintliga domaranställningarna och chefstrukturen i de allmänna domstolsslagen, dels av hur genomförda organisationsförändringar har påverkat utvecklingsmöjligheterna för ordinarie domare inom Sveriges Domstolar.

Utredaren ska vidare överväga behovet av att dels förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna, dels skapa nya befattningar utan chefskap.

Om utredaren föreslår att det skapas nya befattningar bör utgångspunkten vara att anställning ska ske efter ett ansökningsförfarande som huvudsakligen motsvarar vad som gäller för ordinarie domare i övrigt. De nya befattningarna bör svara mot domstolarnas verksamhetsbehov och mot behovet av att på ett flexibelt sätt kunna utforma organisation och arbetsformer.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag. Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra. Om förslaget kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska samråda med Domstolsverket, Arbetsgivarverket, Sveriges Domareförbund samt andra myndigheter och organisationer som bedöms lämpliga.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2010.

(Justitiedepartementet)