

Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m.



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m.



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför: Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23975-9
ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet beslutade den 21 juni 2012 att ge mig i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och föreslå hur den framtida strukturen för mellanchefer i domstol bör utformas och regleras, hur nya befordrade domaranställningar utan chefskap bör utformas och regleras samt hur ordförandeskapet i kollegial sammansättning bör regleras (Ju 2012:G). Ämnessakkunniga Johanna Lind Kallifatides har biträtt mig som sekreterare. Till vår hjälp har vi haft en referensgrupp bestående av hovrättspresidenten Fredrik Wersäll, kammarrättspresidenten Margareta Åberg, numera tf. kammarrättspresidenten Mari Andersson, lagmannen Christel Lundmark, generaldirektören Barbro Thorblad och ordföranden i Domarnämnden, kammarrättspresidenten Thomas Rolén.

Jag får härmed överlämna promemorian Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m. Promemorian har skrivits i vi-form. Med vi avses jag själv och sekreteraren. Referensgruppen har ställt sig bakom förslagen.

Stockholm i juni 2013

Petra Lundh

/Johanna Lind Kallifatides

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	13
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	28
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	31
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten	32
1.5 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	33
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare	34
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten	36
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen	37

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion	39
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion	42
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion	45
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion	52
2	Uppdraget	57
2.1	Det övergripande uppdraget	57
2.2	Chefsstrukturen	58
2.3	Befordrade domaranställningar	58
2.4	Ordförandeskap i kollegial sammansättning	59
2.5	Genomförandet av uppdraget	59
3	Bakgrund	61
3.1	Några utgångspunkter	61
3.2	Domarnas självständighet	63
3.3	Befordrade domaranställningar utan chefskap	64
3.4	Ordförandeskapet i kollegial sammansättning	64
4	Gällande regler	67
4.1	Regler om domstolars och domares självständighet	67
4.2	Regler om domstolarnas organisation	68
4.2.1	Tingsrätterna	68

4.2.2	Hovrätterna	69
4.2.3	Förvaltningsrätterna	70
4.2.4	Kammarrätterna	71
4.2.5	Högsta domstolen och Högsta förvaltnings- domstolen	72
4.2.6	De särskilda domstolarna och special- domstolarna	73
4.3	Regler om utnämning av domare	75
4.4	Regler om ordförandeskapet vid handläggning i kollegial sammansättning m.m.	79
4.4.1	Ordförandens roll och omröstningsreglerna	79
4.4.2	Tingsrätterna	81
4.4.3	Förvaltningsrätterna	82
4.4.4	Hovrätterna	83
4.4.5	Kammarrätterna	84
4.4.6	Högsta domstolen och Högsta förvaltnings- domstolen	85
4.4.7	De särskilda domstolarna och special- domstolarna	85
5	Utblick	91
5.1	Internationella dokument	91
5.2	Nordisk utblick	94
5.2.1	Finland	94
5.2.2	Norge	101
5.2.3	Danmark	106
6	Mellanchefer i domstol	111
6.1	Uppdrag och disposition	111
6.2	Utvecklingen och dagens situation	112
6.3	Chefsdomarnas uppgifter	120

6.4	Domarlagsutredningens förslag	128
6.5	Allmänt om kontrollspann	141
6.6	Utgångspunkter för våra överväganden	144
6.7	Gränserna för vad som kan delegeras till andra än utnämnda chefsdomare	149
6.7.1	Inledning	149
6.7.2	Överväganden	151
6.8	Mellanchefsstrukturen i underrätterna	161
6.9	Mellanchefsstrukturen i överrätterna	177
6.10	Reglerna om ställföreträdare för underrätts- och överrättslagmän	181
7	Befordrade domaranställningar utan chefskap	183
7.1	Uppdrag och disposition	183
7.2	Utredningsbehovet	184
7.3	Andra statliga verksamheter	186
7.3.1	Åklagarmyndigheten	186
7.3.2	Universitet och högskolor	191
7.4	Tidigare utredningar m.m.	197
7.4.1	Diskussionen före Domarlagsutredningen	197
7.4.2	Domarlagsutredningens förslag	202
7.5	Lönesättning av ordinarie domare	216
7.6	Utgångspunkterna för våra överväganden	218
7.7	Nya befordrade domaranställningar i underrätterna	224
7.7.1	Inledning	224
7.7.2	Olika alternativa lösningar	225
7.7.3	Fördelning och tillsättningsförfarande	231

7.7.4	Vårt förslag till utformning av nya befordrade domaranställningar	233
7.7.5	Bedömningar och förslag	235
7.8	Nya befordrade domaranställningar i överrätterna	240
7.9	Personlig befordran	243
8	Ordförandeskapet i kollegial sammansättning	251
8.1	Uppdrag och disposition	251
8.2	Tidigare förslag m.m.	254
8.2.1	Lagrådsremissen Ordförande vid kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna	254
8.2.2	Domarlagsutredningen	258
8.2.3	Målutredningen	264
8.2.4	EMR-utredningen	264
8.2.5	Straffprocessutredningen	265
8.2.6	Framställan från Göteborgs tingsrätt om behov av ändring i tingsrättsinstruktionen	265
8.3	Behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning bör framgå av lag	266
8.4	Regler om utseende av ordförande bör finnas i lag	269
8.5	Vem ska vara behörig att vara ordförande vid kollegial handläggning?	272
8.5.1	Utgångspunkter	272
8.5.2	Överväganden	274
8.6	Utformningen av regler om utseende av ordförande	288
8.6.1	Utgångspunkter	288
8.6.2	Överväganden	288
8.7	Vissa verkställighetsföreskrifter och följdändringar m.m.	299

8.8	Sammansättningsreglerna i övrigt	304
8.9	Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen	307
8.10	Var bör reglerna om ordförandeskap införas?	308
8.11	Omröstningsreglerna	310
8.12	Specialdomstolarna och de särskilda domstolarna	311
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	315
9.1	Förslagen i kapitel 6 angående mellanchefer	315
9.2	Förslagen i kapitel 7 angående nya befordrade domaranställningar	316
9.3	Förslagen i kapitel 8 angående ordförandeskap i kollegial sammansättning m.m.	317
10	Konsekvenser av förslagen	319
10.1	Uppdraget	319
10.2	Våra förslag angående mellanchefsstrukturen m.m. (kapitel 6)	319
10.2.1	Konsekvenser för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet	319
10.2.2	Ekonomiska konsekvenser	320
10.3	Våra förslag angående nya befordrade domaranställningar (kapitel 7)	322
10.3.1	Konsekvenser för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet	323
10.3.2	Ekonomiska konsekvenser	324
10.4	Våra förslag om ordförandeskap i kollegial sammansättning (kapitel 8)	326

10.4.1	Konsekvenser för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet	326
10.4.2	Ekonomiska konsekvenser	327
11	Författningskommentar	329
11.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	329
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	338
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	341
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten	342
11.5	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	342
11.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare	343
11.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten	344
11.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:1137) med instruktion för arbetsdomstolen	345
11.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion	346
11.10	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion	348
11.11	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion	351

11.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen
(1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion358

Bilaga.....363

Promemorians huvudsakliga innehåll

Inledning

I promemorian lämnas förslag på tre områden, nämligen utformning och reglering av den framtida strukturen för mellanchefer i tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt, utformning och reglering av nya befordrade domaranställningar utan chefskap samt reglering av ordförandeskapet vid handläggning i juristkollegial sammansättning. I det följande sammanfattas våra huvudsakliga förslag och bedömningar.

Mellanchefsstrukturen i domstol

Utgångspunkter

Våra överväganden om mellanchefsstrukturen i tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt utgår från följande utgångspunkter.

Domstolsledningens uppgift är att skapa bästa möjliga förutsättningar för domstolarna att tillgodose samhällsmedborgarnas berättigade krav på domstolarnas verksamhet. För att domstolarna ska kunna fullgöra sin samhällsuppgift måste de kunna attrahera en kompetent och engagerad personal. En viktig uppgift för domstolsledningen är därför att se till att domstolarna är moderna och väl fungerande arbetsplatser.

Frågor om chefsstrukturen är centrala för domstolarnas inre organisation. En domstolschef bör ha goda möjligheter att bestämma hur organisationen ska utformas och vilka anställningar som behöver finnas vid domstolen. Samtidigt är det av stor vikt att tillsättningen av chefsdomare är förenlig med principen om domares självständighet och med regeringens uttalanden om ett öppet och transparent utnämningsförfarande.

Domstolarnas behov är varierande och dessutom föränderliga över tid. Regelverket som styr chefsstrukturen bör därför vara flexibelt och ge utrymme för olika organisationslösningar och för organisationsförändringar. Samtidigt innebär domstolarnas särskilda ställning att det behöver finnas en viss ordning och stabilitet.

Flera faktorer har lett till att större krav ställs på domstolarnas ledning, inklusive mellancheferna. Bland dessa kan särskilt framhållas

- att domstolarna har blivit allt större,
- att domstolarna ofta arbetar i större arbetslag med flera domare i varje,
- att medarbetarna har högre förväntningar på ett nära chefskap i vardagen,
- att personalansvaret har blivit mer betungande och
- att en föränderlig omvärld och en ökande måltillströmning, inte minst av stora och komplicerade mål, ställer krav på ett kontinuerligt arbete med att förbättra verksamhetens effektivitet och kvalitet.

Bedömningar och förslag

I fråga om mellanchefsstrukturen har det ingått i uppdraget att överväga vad som bör vara förbehållet av regeringen utnämnda chefsdomare. Vi gör bedömningen att uppgiften att utöva chefskap över ordinarie domare bör vara förbehållen av regeringen utnämnda chefsdomare och således inte bör kunna delegeras åt exempelvis enhetschefer som domstolen själv förordnar. Vi före-

slår att bestämmelser om detta införs i nya paragrafer i respektive domstolsinstruktion. Genom detta skapas en tydlig åtskillnad mellan utnämnda chefsdomare och internt förordnade chefer. Andra arbetsuppgifter än chefskap över ordinarie domare bör domstolen fritt kunna delegera även till andra än utnämnda chefsdomare. Ändringarna innebär inte något hinder mot att domstolarna själva förordnar enhetschefer eller motsvarande utan enbart en begränsning av vilka uppgifter som får delegeras åt en sådan internt förordnad chef.

Vi har även haft i uppgift att överväga de stora domstolarnas behov av chefsdomare på mer än en mellancheftsnivå. Vi anser att det visserligen kan föreligga ett sådant behov hos några få stora domstolar men att dessa behov kan uppfyllas även utan att det införs någon ny typ av domaranställningar på cheftsnivå. Så kan i underrätterna t.ex. ske genom att vissa chefsrådmän ges en överordnad, samordnande roll eller genom att man har mer än en chefsrådmän på en avdelning, varvid en av dem utses av domstolen att vara avdelningens administrativa chef. Motsvarande lösningar är möjliga för överrätterna. Vi lämnar mot denna bakgrund, och med hänsyn till att många uppgifter även i framtiden kommer att kunna delegeras till andra än av regeringen utnämnda chefsdomare, inte något förslag om inrättande av nya domaranställningar på cheftsnivå.

Nya befordrade domaranställningar utan chefskap

Utgångspunkter

Våra överväganden om nya befordrade domaranställningar utan chefskap och personlig befordran för domare utgår från följande utgångspunkter.

Nya befordrade domaranställningar utan chefskap ska, ifall de införs, finnas vid domstolar som har ett verksamhetsbehov av sådana anställningar bottnande i kraven på effektivitet och kvali-

tet. Det bör därför inte komma i fråga att på förhand bestämma antalet anställningar över landet eller att bestämma att sådana anställningar ska finnas vid alla domstolar. Införande av nya befordrade anställningar utan chefskap är bara en åtgärd av flera för att höja domaryrkets attraktionskraft.

Bedömningar och förslag

När det gäller frågan om nya befordrade domaranställningar utan chefskap föreslår vi följande.

I underrätterna införs en befordrad domaranställning utan chefskap. Befattningen kallas *rättsråd*. Till anställningen knyts uppgiften att delta vid avgörande av mål och ärenden där det finns särskilda skäl för att en befordrad domare deltar samt att särskilt följa domstolens rättskipning och verka för en enhetlig rättstillämpning. Anställningarna som rättsråd införs successivt allteftersom ett behov uppstår, främst när en domaranställning blir ledig. Domstolsverket avgör om domstolen ska ges tillåtelse att anställa ett rättsråd. Anställningsärendena bereds i Domarnämnden och beslutas av regeringen enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare. Till rättsråd kan den utses som har uppvisat stor juridisk skicklighet. Gedigen erfarenhet av och visad skicklighet i dömande verksamhet bör ha ett stort meritvärde i tillsättningsärendena. Det bör tas fram en kravprofil för anställning som rättsråd. Denna bör i anställningsärendet kunna kompletteras med de specifika önskemål som domstolen har om kompetensprofil m.m.

Det bör enligt vår bedömning inte införas någon ny typ av befordrade domaranställningar utan chefskap i överrätterna. Om det behövs bör i stället fler råd, tillika vice ordförande på avdelning kunna anställas. Även i fortsättningen bör det vara möjligt för överrätterna att rekrytera vice ordförande med ledaregenskaper, allt utifrån domstolens behov.

Någon möjlighet till personlig befordran för domare bör inte införas.

Ordförandeskapet i kollegial sammansättning

Tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt

Frågan om vem som ska vara ordförande vid kollegial handläggning i tingsrätt, hovrätt och kammarrätt är delvis oreglerad, delvis reglerad i förordning. För förvaltningsrätternas del är frågan oreglerad. Vi gör följande bedömningar och lägger fram följande förslag.

Föreskrifter om behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning med två eller flera lagfarna domare och om hur ordföranden utses bland dem bör finnas i lag, nämligen i nya paragrafer i 1 och 2 kap. rättegångsbalken (tingsrätt och hovrätt) samt i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (förvaltningsrätt och kammarrätt).

Ordföranden vid kollegial handläggning i *tingsrätt och förvaltningsrätt* ska som huvudregel vara ordinarie domare i den aktuella domstolen eller i en domstol inom samma domstolsslag, eller vara en av regeringen för viss tid anställd befördrad domare i domstolen eller i en domstol av samma slag.

Ordföranden vid kollegial handläggning i *hovrätt och kammarrätt* ska som huvudregel vara ordinarie domare i den aktuella domstolen eller i en domstol av samma slag, eller vara en av regeringen för viss tid anställd befördrad domare i domstolen eller i en domstol av samma slag.

Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i domstolen eller i en domstol av samma slag, eller be-
träffande underrätterna även vid en överrätt inom samma domstolsslag, förordnas att, för ett visst mål eller för en viss tid, vara ordförande vid handläggning med mer än en lagfaren domare.

I fråga om utseende av ordförande ska huvudregeln vara att den lagfarna domare i rätten som har högst befattning, eller om ingen av dem har högre befattning än de andra, den som är äldst i anställningen, ska vara ordförande. Det ska gå att göra undantag från huvudregeln om det finns särskilda skäl.

Vi föreslår vidare att lagreglerna om ordförandeskap vid kollegial handläggning kompletteras med verkställighetsföreskrifter som tas in i domstolarnas instruktioner. Dessa ska i korthet innebära att beslut att förordna en tidigare ordinarie domare att vara ordförande fattas av respektive domstol. För underrätterna föreslås gälla att sådana beslut får delegeras endast åt en chefsrådman.

Sammansättningsreglerna avseende hovrätterna och kammarrätterna justeras så att det ställs högre krav på medverkan av ordinarie domare eller en av regeringen för viss tid anställd befordrad domare vid kollegial handläggning. Sammansättningsreglerna för tingsrätterna anpassas till den nya möjligheten att använda den som tidigare har varit ordinarie domare som ordförande så att kravet på ordinarie domares medverkan inte sänks.

Vi föreslår även vissa andra ändringar i domstolsinstruktionerna.

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

Vi föreslår att föreskrifter om ordförandeskapet vid kollegial handläggning i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen införs i 3 kap. rättegångsbalken respektive lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Föreskrifterna föreslås utgöra en kodifiering av det som redan gäller och innebär följande.

När flera ledamöter ingår i rätten i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska den ordinarie ledamot som har högst befattning vara ordförande. Om ingen av de ordinarie ledamöterna har högre befattning än de andra ska den i anställningen äldsta av dem vara ordförande.

Migrationsöverdomstolen

En bestämmelse i kammarrättsinstruktionen som rör ordförandeskap vid förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen förs över till 16 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

Specialdomstolarna

Bestämmelser om ordförandeskap vid kollegial sammansättning i förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen och förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten förs över till lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvisiter respektive lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten.

Omröstningsreglerna i rättegångsbalken

Omröstningsreglerna i rättegångsbalken justeras så att det, vid en reglering som innebär att det är möjligt med avsteg från principen om att den främste bland de lagfarna domarna ska vara ordförande, inte framstår som oklart i vilka situationer som ordföranden har utslagsröst. Det klargörs också att huvudregeln är att ordföranden ska säga sin mening sist av de domare som är lagfarna.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi anser att de nya reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt och bedömer att så kan ske tidigast den 1 juli 2014. Domstolar som vid ikraftträdandet har en inre organisation som innebär att de har delegerat chefskap över ordinarie domare åt andra än utnämnda chefsdomare (t.ex. åt internt förordnade enhetschefer) ges tid att anpassa sig till de nya reglerna. För dem gäller förbudet mot sådan delegering inte före den 1 juli 2017. I övrigt be-

dömer vi att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att nuvarande 2 kap. 4 b § ska betecknas 2 kap. 4 c §,
dels att 1 kap. 2 §, 16 kap. 1 och 4 §§ samt 29 kap. 1 och 3 §§
ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 kap. 3 f §, 2 kap.
4 b § och 3 kap. 5 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

I en tingsrätt ska det finnas en lagman.

Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en tingsrätt även finnas en eller flera rådmän. *I de tingsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän.*

Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en tingsrätt även finnas en eller flera rådmän. *I en tingsrätt får det också finnas rättsråd.*

I de tingsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän.

Lagmän, chefsrådmän och

Lagmän, chefsrådmän, rätts-

¹ Senaste lydelse 2013:81 träder i kraft den 1 juli 2013.

rådmän ska vara lagfarna.

råd och rådmän ska vara lagfarna.

En tingsrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådmän.

Vid en tingsrätt ska det finnas ett kansli, som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider.

3 f §

Vid handläggning med två eller flera lagfarna domare gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i tingsrätt eller hovrätt eller en sådan lagman eller chefsrådmän i tingsrätt eller ett sådant rättsråd i tingsrätt som av regeringen är anställd för viss tid. Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i tingsrätt eller hovrätt förordnas att, för ett visst mål eller ärende eller för en viss tid, vara ordförande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande.

2 kap.

4 b §

Vid handläggning med tre eller flera ledamöter gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i hovrätt eller en sådan hovrättspresident eller hovrättslagman eller ett sådant hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning som av regeringen är anställd för viss tid. Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i hovrätt förordnas att, för ett visst mål eller ärende eller för en viss tid, vara ordförande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande.

3 kap.

5 c §

Vid handläggning med två eller flera ledamöter ska den ordinarie ledamot som har högst befattning vara ordförande. Om

ingen av de ordinarie ledamöterna har högre befattning än de andra ska den i anställningen äldsta av dem vara ordförande.

16 kap.

1 §²

Yppas vid överläggning till dom eller beslut skiljaktiga meningar, skall omröstning ske.

Vid omröstning skall den yngste i rätten först yttra sig och sedan var efter annan, såsom de hava säte i rätten. Har målet beretts av viss ledamot, säge han först sin mening.

Envar angive de skäl, varå han grundar sin mening.

Om det vid en överläggning till dom eller beslut framförs skiljaktiga meningar ska omröstning ske.

Vid omröstningen ska den yngste i rätten yttra sig först. Därefter ska ledamöterna yttra sig allt eftersom de har säte i rätten. Av de ledamöter som är lagfarna ska ordföranden säga sin mening sist. Om en av ledamöterna har berett målet ska dock han eller hon alltid säga sin mening först.

Var och en ska ange skälen för sin mening.

4 §³

Yppas vid omröstning flera än två meningar, utan att någon enligt 3 § skall gälla, och är fråga om penningar eller annat, som utgör viss myckenhet, skola rösterna för den större myckenheten sammanläggas med rösterna för närmast

Om det vid en omröstning framförs flera meningar än två utan att någon av dem enligt 3 § ska gälla och det är fråga om pengar eller annat som utgör en viss mängd, ska rösterna för den större mängden sammanläggas med rösterna för

² Senaste lydelse 1969:244.

³ Senaste lydelse 1969:244.

mindre *och*, om det *erfordras*, sammanläggningen *fortsätts* efter samma grund, till dess någon mening *skall* gälla; i *annat fall* gälla den mening, för vilken rösterna äro flera än för *annan*, eller, om för flera *meningar* rösterna äro lika många, den som *biträts* av den främste bland dem som röstat för någon av dessa meningar.

den närmast mindre. Om det *behövs* *ska* sammanläggningen *fortsätta* efter samma grund till dess någon mening *ska* gälla.

Avser omröstningen i fall som *avses* i första stycket något som inte utgör en viss mängd, *ska* den mening gälla som har fått flest röster. Har flera *meningar* fått lika många röster gäller den mening som *biträts* av ordföranden eller, om han eller hon inte *biträtt* någon av dessa meningar, den mening som *biträts* av den främste bland dem som röstat för någon av dessa meningar.

29 kap.

1 §⁴

Om det vid överläggning till dom eller beslut framförs skiljaktiga meningar, *skall* omröstning ske.

Vid omröstningen *skall* den yngste i rätten *först* yttra sig. Därefter *skall* ledamöterna

Om det vid en överläggning till dom eller beslut framförs skiljaktiga meningar *ska* omröstning ske.

Vid omröstningen *ska* den yngste i rätten yttra sig *först*. Därefter *ska* ledamöterna yttra

⁴ Senaste lydelse 1983:370.

yttra sig allt eftersom de har säte i rätten. *Om målet har beretts av en viss ledamot, skall denne först säga sin mening.* Om nämndemän ingår i rätten, *skall dessa säga sin mening sist.*

Var och en *skall* ange de *skäl* han *grundar* sin mening på.

sig allt eftersom de har säte i rätten. *Av de ledamöter som är lagfarna ska ordföranden säga sin mening sist.* *Om en av ledamöterna har berett målet ska dock han eller hon alltid säga sin mening först.* Om nämndemän ingår i rätten *ska* dessa säga sin mening *efter* övriga ledamöter.

Var och en *ska* ange *skälen* för sin mening.

3 §⁵

Vid omröstning *skall* den mening *gälla* som omfattas av mer än hälften av ledamöterna. Om någon mening har fått hälften av rösterna och denna är den lindrigaste eller minst ingripande för den tilltalade, *skall* den meningen gälla. Kan ingen mening anses som lindrigare eller mindre ingripande, gäller den mening som fått hälften av rösterna, bland dem ordförandens.

Om det framförs flera meningar än två utan att någon av dem *skall* gälla, *skall* de röster som är ogynnsammast för den tilltalade läggas samman med de röster som är närmast minst förmånliga för honom. Om det behövs, *skall* sammanläggning-

Vid omröstning *ska* den mening som omfattas av mer än hälften av ledamöterna *gälla*. Om någon mening har fått hälften av rösterna och denna är den lindrigaste eller minst ingripande för den tilltalade, *ska* den meningen gälla. Kan ingen mening anses som lindrigare eller mindre ingripande, gäller den mening som fått hälften av rösterna, bland dem ordförandens.

Om det framförs flera meningar än två utan att någon av dem *ska* gälla, *ska* de röster som är ogynnsammast för den tilltalade läggas samman med de röster som är närmast minst förmånliga för honom *eller henne*. Om det behövs *ska*

⁵ Senaste lydelse 1988:1369.

en fortsätta till dess någon mening *skall* gälla. Kan inte någon mening anses som ogynnsammare för den tilltalade, *skall* den mening gälla som har fått flest röster. Har flera meningar fått lika många röster, gäller den som biträts av den främste bland dem som röstat för någon av dessa meningar.

Ingen mening *skall* anses lindrigare eller mindre ingripande än någon annan mening vid omröstning enligt 2 § tredje stycket

sammanläggningen fortsätta till dess någon mening *ska* gälla. Kan inte någon mening anses som ogynnsammare för den tilltalade, *ska* den mening gälla som har fått flest röster. Har flera meningar fått lika många röster gäller den *mening* som biträts av *ordföranden eller, om han eller hon inte biträtt någon av dessa meningar, den mening som biträts av* den främste bland dem som röstat för någon av dessa meningar.

Ingen mening *ska* anses lindrigare eller mindre ingripande än någon annan mening vid omröstning enligt 2 § tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

dels att 15 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 4 d, 13 c och 18 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 d §

Vid handläggning med två eller flera ledamöter ska den ordinarie ledamot som har högst befattning vara ordförande. Om ingen av de ordinarie ledamöterna har högre befattning än de andra ska den i anställningen äldsta av dem vara ordförande.

13 c §

Vid handläggning med två eller flera ledamöter gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i kammarrätt eller en sådan kammarrättspresident eller kammarrättslagman eller ett sådant kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning som av regeringen är anställd för viss tid. Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i kammarrätt förordnas att, för ett

visst mål eller för en viss tid, vara ordförande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande.

15 §⁶

I en förvaltningsrätt ska det finnas en lagman.

Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en förvaltningsrätt även finnas en eller flera rådmän. *I de förvaltningsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän.*

Lagmän, chefsrådmän och rådmän ska vara lagfarna.

Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en förvaltningsrätt även finnas en eller flera rådmän. *I en förvaltningsrätt får det också finnas rättsråd.*

I de förvaltningsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän.

Lagmän, chefsrådmän, rättsråd och rådmän ska vara lagfarna.

⁶ Senaste lydelse 2013:85 träder i kraft den 1 juli 2013.

18 a §

Vid handläggning med två lagfarna domare gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i förvaltningsrätt eller kammarrätt eller en sådan lagman eller chefsrådman i förvaltningsrätt eller ett sådant rättsråd i förvaltningsrätt som av regeringen är anställd för viss tid. Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i förvaltningsrätt eller kammarrätt förordnas att, för ett visst mål eller för en viss tid, vara ordförande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska införas en ny paragraf, 3 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 2 a §

När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare ska en ordförande eller en sådan vice ordförande som tilldelats målet föra ordet.

Domstolens administrativa chef för ordet när ett mål avgörs av domstolen i dess helhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1977:729) om patentbesvärsrätten ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Vid handläggning av mål med flera ledamöter ska ordföranden vara ordinarie patenträttsråd. Om det finns särskilda skäl, får den som har varit anställd som patenträttsråd för ett särskilt mål förordnas att tjänstgöra som ordförande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

1.5 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

3 §⁷

Om rätten vid handläggningen av ett mål i Migrationsöverdomstolen finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det kan ske, en viss fråga i målet avgöras av Migrationsöverdomstolen med sju lagfarna ledamöter.

Om rätten vid handläggningen av ett mål i Migrationsöverdomstolen finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det kan ske, en viss fråga i målet avgöras av Migrationsöverdomstolen med sju lagfarna ledamöter, *varvid presidenten eller en lagman ska vara ordförande.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

⁷ Senaste lydelse 2005:716.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

Härmed föreskrivs att 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag avser utnämning av ordinarie domare. Dessa är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,

2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,

3. lagman, chefsrådmän och rådmän i tingsrätt och förvaltningsrätt,

4. tekniska råd,

5. ordförande i Marknadsdomstolen,

6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,

7. patenträttsråd tillika ordförande, patenträttsråd tillika avdelningsordförande, patent-

Föreslagen lydelse

1 §⁸

Denna lag avser utnämning av ordinarie domare. Dessa är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,

2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,

3. lagman, chefsrådmän, *rättsråd* och rådmän i tingsrätt och förvaltningsrätt,

4. tekniska råd,

5. ordförande i Marknadsdomstolen,

6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,

7. patenträttsråd tillika ordförande, patenträttsråd tillika avdelningsordförande, patent-

⁸ Senaste lydelse 2010:1887.

rättsråd tillika vice ordförande
och övriga patenträttsråd i
Patentbesvärsrätten,
8. ordförande i Försvarsun-
derrättelsedomstolen.

rättsråd tillika vice ordförande
och övriga patenträttsråd i
Patentbesvärsrätten,
8. ordförande i Försvarsun-
derrättelsedomstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten

Häri genom föreskrivs att 10 a § förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid handläggning av mål med flera ledamöter ska ordföranden vara ordinarie patenträttsråd. Ytterligare en ledamot bör inneha eller ha innehaft anställning som patenträttsråd.

Om det finns särskilda skäl, får Patentbesvärsrätten för ett särskilt mål förordna den som har varit anställd som patenträttsråd att tjänstgöra som ordförande.

10 a §⁹

Vid handläggning av mål med flera ledamöter gäller, utöver vad som anges i 4 a § lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten, att en av de andra ledamöterna bör inneha eller ha innehaft anställning som patenträttsråd.

Patentbesvärsrätten beslutar om förordnande av den som har varit anställd som patenträttsråd att tjänstgöra som ordförande i enlighet med bestämmelserna i 4 a § andra stycket nämnda lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

⁹ Senaste lydelse 2012:482.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen

Härigenom föreskrivs att 6 a och 13 §§ förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare *skall en ordförande eller en sådan vice ordförande som tilldelats målet föra ordet. Minst en av de andra domarna skall vara ordförande eller vice ordförande i domstolen. En av domarna får vara en sådan lagfaren tjänsteman som har fått ett förordnande enligt 3 kap. 8 § andra stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.*

Föreslagen lydelse

6 a §¹⁰

När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare *gäller, utöver vad som anges i 3 kap. 2 a § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, att minst en av de andra domarna ska vara ordförande eller vice ordförande i domstolen. En av domarna får vara en sådan lagfaren tjänsteman som har fått ett förordnande enligt 3 kap. 8 § andra stycket nämnda lag.*

13 §¹¹

Domstolens *administrative* chef för ordet när *mål eller ärende avgörs av domstolen i dess helhet eller* i kollegium.

Domstolens *administrativa* chef för ordet när ärende avgörs i kollegium.

¹⁰ Senaste lydelse 1997:753.

¹¹ Senaste lydelse 1988:1137.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

dels att 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 5 och 23 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer, 7 a och 23 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Chef för *och ordförande på* en avdelning är hovrättspresidenten eller en hovrättslagman.

5 §¹²

Chef för en avdelning är hovrättspresidenten eller en hovrättslagman.

Om det på en avdelning som inte leds av hovrättspresidenten finns flera hovrättslagmän, bestämmer hovrätten vem av dem som är chef för avdelningen.

7 a §

Uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får inte utövas av någon annan än hovrättspresidenten eller en hovrättslagman.

¹² Senaste lydelse 1998:1802.

23 §¹³

Vid handläggning med tre eller flera ledamöter ska *ordföranden* vara ordinarie domare i *hovrätten* eller av regeringen för viss tid anställd hovrättslagman eller hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. Minst ytterligare en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådman i tingsrätt eller ett hyresråd jämställs här med en ordinarie domare.

Om det finns särskilda skäl, får hovrätten för ett särskilt mål eller ärende förordna den som har varit ordinarie domare i hovrätt eller den som är ordinarie domare i en annan hovrätt att tjänstgöra som ordförande.

Vid handläggning med tre eller flera ledamöter ska *minst en av dem* vara ordinarie domare i *hovrätt* eller *en av regeringen* för viss tid anställd *hovrättspresident*, hovrättslagman eller hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. Minst ytterligare en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådman i tingsrätt eller ett hyresråd jämställs här med en ordinarie domare.

23 a §

Beslut om förordnande enligt 2 kap. 4 b § andra stycket andra meningen rättegångsbalken fattas av hovrätten.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

2. För domstolar som före ikraftträdandet har delegerat uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare åt någon

¹³ Senaste lydelse 2010:989.

som inte är hovrättspresident eller hovrättslagman gäller dock inte förbudet i 7 a § före den 1 juli 2017.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

Häri genom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

dels att 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 5, 22 och 22 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 a och 22 b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Chef för *och ordförande på* en avdelning är kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman.

Föreslagen lydelse

5 §¹⁴

Chef för en avdelning är kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman.

Om det på en avdelning som inte leds av kammarrättspresidenten finns flera kammarrättslagmän, bestämmer kammarrätten vem av dem som är chef för avdelningen.

7 a §

Uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får inte utövas av någon annan än kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman.

¹⁴ Senaste lydelse 1998:1803.

22 §¹⁵

Vid handläggning med två eller flera ledamöter *skall ordföranden* vara ordinarie domare i *kammarrätten* eller av regeringen för viss tid anställd kammarrättslagman eller kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. När tre eller flera ledamöter deltar vid handläggning av mål *skall* minst ytterligare en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådman i förvaltningsrätt jämsställs här med en ordinarie domare.

Om det finns särskilda skäl får kammarrätten för särskilda mål förordna den som har varit ordinarie domare i kammarrätt eller den som är ordinarie domare i en annan kammarrätt att tjänstgöra som ordförande.

Vid handläggning med två eller flera ledamöter *ska minst en av dem* vara ordinarie domare i *kammarrätt* eller *en av regeringen* för viss tid anställd *kammarrättspresident*, kammarrättslagman eller kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. När tre eller flera ledamöter deltar vid handläggning av mål *ska* minst ytterligare en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådman i förvaltningsrätt jämsställs här med en ordinarie domare.

22 a §¹⁶

Vid förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) *skall presidenten eller en lagman vara ordförande*. Övriga ledamöter

Vid förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) *gäller, utöver vad som föreskrivs i nämnda bestämmelse om ordfö-*

¹⁵ Senaste lydelse 2009:883.

¹⁶ Senaste lydelse 2006:90.

skall vara eller ha varit ordinarie domare. *randen, att övriga ledamöter ska* vara eller ha varit ordinarie domare.

22 b §

Beslut om förordnande enligt 13 c § andra stycket andra meningen lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar fattas av kammarrätten.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.
 2. För domstolar som före ikraftträdandet har delegerat uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare åt någon som inte är kammarrättspresident eller kammarrättslagman gäller dock inte förbudet i 7 a § före den 1 juli 2017.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Härmed föreskrivs i fråga om förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

dels att 1, 2, 22, 23, 24, 35, 39 och 51 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 a, 6 b, 22 a och 22 b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹⁷

I varje tingsrätt finns en lagman som är administrativ chef för tingsrätten. Lagmannen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att tingsrätten hushållar väl med statens medel.

I tingsrätterna finns också chefsrådmän, rådmän, tekniska råd, tingsfiskaler, tingsnotarier, beredningsjurister och andra anställda.

Om inte annat anges, ska vad som föreskrivs i denna förordning om rådmän också tillämpas på chefsrådmän.

Med hovrätten avses i denna förordning den hovrätt under vilken tingsrätten hör.

I tingsrätterna finns också chefsrådmän, *rättsråd*, rådmän, tekniska råd, tingsfiskaler, tingsnotarier, beredningsjurister och andra anställda.

Om inte annat anges, ska vad som föreskrivs i denna förordning om rådmän också tillämpas på chefsrådmän *och rättsråd*.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:990.

2 §¹⁸

Tingsrätten får besluta att domstolen *skall* vara indelad i avdelningar eller andra enheter.

Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådmän. *Chef för en annan enhet, i vilken ingår två eller flera domare, är den lagfarna domare som tingsrätten utser.*

Den som är chef för en avdelning *eller en annan enhet* leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen eller enheten.

Tingsrätten får besluta att domstolen *ska* vara indelad i avdelningar.

Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådmän. *Om det på en avdelning som inte leds av lagmannen finns flera chefsrådmän, bestämmer lagmannen vem av dem som är chef för avdelningen.*

Den som är chef för en avdelning leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen.

2 a §

Uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får inte utövas av någon annan än lagmannen eller en chefsrådmän.

6 b §

Rättsråd ska enligt de anvisningar som tingsrätten meddelar särskilt följa rättskipningen på tingsrätten och verka för en enhetlig rättstillämpning.

¹⁸ Senaste lydelse 2006:1062.

22 §¹⁹

När tingsrätten är domför med tre lagfarna domare gäller följande.

Ordföranden skall vara ordinarie domare i tingsrätten eller av regeringen för viss tid anställd lagman eller chefsrådmann i tingsrätten. Om det behövs får hovrätten förordna en ordinarie domare i hovrätten eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande.

Minst en ytterligare ledamot skall antingen

1. vara eller ha varit ordinarie domare,
2. vara eller ha varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådmann,
3. vara hyresråd,
4. vara hovrättsassessor eller kammarrättsassessor, eller
5. ha tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt minst ett år och bedömts vara lämplig att anställas som assessor.

En tingsfiskal får delta i rätten, om det inte är fråga om handläggning av sådana mål och ärenden som kräver särskild erfarenhet.

Om det finns särskilda skäl, får lagmannen förordna en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist som bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig att delta i rätten vid enstaka tillfällen.

Minst en av dem ska vara ordinarie domare i tingsrätt eller hovrätt eller en sådan lagman eller chefsrådmann i tingsrätt eller ett sådant rättsråd i tingsrätt som av regeringen är anställd för viss tid.

Minst en ytterligare ledamot ska antingen

1. vara eller ha varit ordinarie domare,
2. vara eller ha varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådmann,
3. vara hyresråd,
4. vara hovrättsassessor eller kammarrättsassessor, eller
5. ha tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt minst ett år och bedömts vara lämplig att anställas som assessor.

¹⁹ Senaste lydelse 2005:1099.

22 a §

Beslut om förordnande enligt 1 kap. 3 f § andra stycket andra meningen rättegångsbalken fattas av tingsrätten.

22 b §

Om det behövs får tingsrätten förordna den som är ordinarie domare i hovrätt eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande vid handläggning med tre lagfarna domare. Innan ett sådant förordnande ges ska tingsrätten inhämta samtycke av domaren och den domstol som berörs.

Om den som är ordinarie domare i hovrätt eller i en annan tingsrätt tjänstgör i tingsrätten med stöd av andra bestämmelser krävs inte något särskilt förordnande för att han eller hon ska vara behörig att vara ordförande vid sådan handläggning som avses i första stycket.

23 §²⁰

Om det behövs för att kunskaper om ett särskilt rättsområde ska finnas i rätten får utöver vad som gäller på grund av andra bestämmelser i denna förordning för tjänstgöring vid en huvudförhandling där flera lagfarna domare deltar förordnas

²⁰ Senaste lydelse 2009:884.

1. den som är eller har varit ordinarie domare eller den som är eller har varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådmann,

2. den som har anställts som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som tingsfiskal, förvaltningsrättsfiskal, rådmann eller lagman,

3. en åklagare,

4. en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne,

5. en ledamot av Sveriges advokatsamfund, eller

6. den som förut har varit adjungerad.

En ledamot som förordnats enligt första stycket får inte tjänstgöra som ordförande.

24 §²¹

Lagmannen *eller* en chefsrådmann bör delta när ett mål eller ärende avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art.

Lagmannen, en chefsrådmann *eller ett råtsråd* bör delta när ett mål eller ärende avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art.

35 §²²

Lagmannen får uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid tingsrätten eller vid en förvaltningsrätt, en hyresnämnd eller Rättshjälpsmyndigheten på samma ort som tingsrätten att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden.

Lagmannen får dock endast uppdra åt en chefsrådmann att meddela förordnanden enligt 16–22 §§. I de tingsrätter som

Lagmannen får dock endast uppdra åt en chefsrådmann att meddela förordnanden enligt 16–22 *b* §§. I de tingsrätter

²¹ Senaste lydelse 1996:381

²² Senaste lydelse 2009:884.

har flera kansliorter får lagmannen i stället utse en rådmann på varje kansliort där någon chefsrådmann inte tjänstgör att meddela sådana förordnanden.

har flera kansliorter får lagmannen i stället utse en rådmann på varje kansliort där någon chefsrådmann inte tjänstgör att meddela sådana förordnanden.

39 §²³

Bestämmelser om utnämning av lagman, chefsrådmann, rådmann och tekniska råd finns i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Bestämmelser om utnämning av lagman, chefsrådmann, *rättsråd*, rådmann och tekniska råd finns i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Tingsrätten ska anmäla till Domstolsverket när det finns en ledig anställning som ordinarie domare som behöver tillsättas.

Om en ordinarie domare har beviljats ledighet som beräknas vara minst ett år i följd, anställs en vikarie genom beslut av regeringen efter förslag av Domarnämnden. Detsamma gäller om en sådan domare för något annat än vikariatsändamål ska anställas för en begränsad tid.

Vid tidsbegränsad anställning som ordinarie domare gäller inte 5 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

51 §²⁴

Ett förordnande enligt 14 § lagen (1994:261) om fullmakt-sanställning för en rådmann att tjänstgöra i en annan tingsrätt än den rådmannen hör till ges av hovrätten. Ett sådant förordnande får inte avse tjänstgöring i större utsträckning än

Ett förordnande enligt 14 § lagen (1994:261) om fullmakt-sanställning för en rådmann att tjänstgöra i en annan tingsrätt än den rådmannen hör till ges av hovrätten. Ett sådant förordnande får inte avse tjänstgöring i större utsträckning än

²³ Senaste lydelse 2010:1813.

²⁴ Senaste lydelse 2001:75.

som är lämpligt med hänsyn till domarens arbetsuppgifter och arbetsbelastningen vid den tingsrätt han eller hon hör till. Tjänstgöringen *skall* företrädesvis förläggas till en tingsrätt i eller nära kansliorterna för den tingsrätt som domaren hör till.

Innan ett sådant förordnande ges *skall* hovrätten samråda med domaren och de tingsrätter som berörs.

Bestämmelserna i denna paragraf tillämpas även på förordnanden enligt 22 § andra stycket andra meningen.

som är lämpligt med hänsyn till domarens arbetsuppgifter och arbetsbelastningen vid den tingsrätt han eller hon hör till. Tjänstgöringen *ska* företrädesvis förläggas till en tingsrätt i eller nära kansliorterna för den tingsrätt som domaren hör till.

Innan ett sådant förordnande ges *ska* hovrätten samråda med domaren och de tingsrätter som berörs.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

2. För domstolar som före ikraftträdandet har delegerat uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare åt någon som inte är lagman eller chefsrådman gäller dock inte förbudet i 2 a § före den 1 juli 2017.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion

Härmed föreskrivs i fråga om förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion

dels att 1, 2, 24, 32 och 36 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 5 b och 23 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁵

I varje förvaltningsrätt finns en lagman som är administrativ chef för förvaltningsrätten. Lagmannen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att förvaltningsrätten hushållar väl med statens medel.

I förvaltningsrätterna finns också chefsrådmän, rådmän, assessorer, förvaltningsrättsfiskaler, förvaltningsrättsnotarier och andra anställda.

Om inte annat anges, ska vad som föreskrivs i denna förordning om rådmän också tillämpas på chefsrådmän.

Med kammarrätten avses i denna förordning den kammarrätt under vilken förvaltningsrätten hör.

I förvaltningsrätterna finns också chefsrådmän, *rättsråd*, rådmän, assessorer, förvaltningsrättsfiskaler, förvaltningsrättsnotarier och andra anställda.

Om inte annat anges, ska vad som föreskrivs i denna förordning om rådmän också tillämpas på chefsrådmän *och rättsråd*.

²⁵ Senaste lydelse 2009:885.

2 §²⁶

Förvaltningsrätten får besluta att domstolen *skall* vara indelad i avdelningar.

Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsråدمan.

Förvaltningsrätten får besluta att domstolen *ska* vara indelad i avdelningar.

Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsråدمan. *Om det på en avdelning som inte leds av lagmannen finns flera chefsråدمän, bestämmer lagmannen vem av dem som är chef för avdelningen.*

Den som är chef för en avdelning leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen.

2 a §

Uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får inte utövas av någon annan än lagmannen eller en chefsråدمan.

5 b §

Rättsråd ska enligt de anvisningar som förvaltningsrätten meddelar särskilt följa rättskipningen på förvaltningsrätten och verka för en enhetlig rättstillämpning.

²⁶ Senaste lydelse 2009:885.

23 a §

Beslut om förordnande enligt 18 a § andra stycket andra meningen lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar fattas av förvaltningsrätten.

24 §²⁷

Lagmannen *eller* en chefsrådman bör delta när ett mål avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets art.

Lagmannen, en chefsrådman *eller ett rättsråd* bör delta när ett mål avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets art.

32 §²⁸

Lagmannen får uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden.

Lagmannen får dock endast uppdra åt en chefsrådman att avgöra sådana ärenden som avses i 19–21 och 23 §§.

Lagmannen får dock endast uppdra åt en chefsrådman att avgöra sådana ärenden som avses i 19–21, 23 och 23 a §§.

36 §²⁹

Bestämmelser om utnämning av lagman, chefsrådman och rådman finns i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Bestämmelser om utnämning av lagman, chefsrådman, *rättsråd* och rådman finns i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

²⁷ Senaste lydelse 1996:382.

²⁸ Senaste lydelse 2009:885.

²⁹ Senaste lydelse 2010:1805.

Förvaltningsrätten ska anmäla till Domstolsverket när det finns en ledig anställning som ordinarie domare som behöver tillsättas.

Om en ordinarie domare har beviljats ledighet som beräknas vara minst ett år i följd, anställs en vikarie genom beslut av regeringen efter förslag av Domarnämnden. Detsamma gäller om en sådan domare för något annat än vikariatsändamål ska anställas för en begränsad tid.

Vid tidsbegränsad anställning som ordinarie domare gäller inte 5 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.
 2. För domstolar som före ikraftträdandet har delegerat uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare åt någon som inte är lagman eller chefsrådman gäller dock inte förbudet i 2 a § före den 1 juli 2017.

2 Uppdraget

2.1 Det övergripande uppdraget

Vi har haft i uppdrag (se bilaga) att utreda och föreslå

- hur den framtida strukturen för mellanchefer i tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt bör utformas och regleras,
- hur nya befordrade domaranställningar utan chefskap bör utformas och regleras och
- hur ordförandeskapet i en kollegial sammansättning bör regleras.

I uppdraget har ingått att lämna fullständiga författningsförslag och förslag till de övergångsregler som behövs. Vi har varit oförhindrade att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Vi har också haft i uppdrag att belysa vilka konsekvenser förslagen bedöms få för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet samt även att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan väntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, har vi haft att föreslå hur dessa ska finansieras.

2.2 Chefsstrukturen

När det gäller chefsstrukturen har vi haft att överväga vad som bör vara förbehållet sådana chefsdomare som är utnämnda av regeringen. Utgångspunkten har varit att uppgifter av t.ex. samordnande eller beredande karaktär även fortsättningsvis bör kunna tilldelas andra anställda vid domstolen än sådana chefsdomare.

Vidare har det ingått i uppdraget att överväga de stora domstolarnas behov av chefsdomare på mer än en mellanchefsnivå.

För det fall vi kommer fram till att det bör inrättas en ny typ av domaranställningar på chefsnivå, har en utgångspunkt varit att anställningarna ska tillsättas av regeringen efter beredning i Domarnämnden. Det har ingått i vårt uppdrag att i samband med att ett förslag om nya chefsanställningar läggs fram också föreslå hur förändringen bör genomföras i praktiken och hur övergången från dagens system bör ske.

2.3 Befordrade domaranställningar

Vi har haft att undersöka tingsrätternas, förvaltningsrätternas, hovrätternas och kammarrätternas behov av nya befordrade domaranställningar utan chefskap. Utgångspunkten har varit att sådana anställningar, om de införs, ska tillsättas av regeringen efter beredning i Domarnämnden. Det har också ingått i vårt uppdrag att undersöka om det bör inrättas en ordning med personlig befordran av domare och hur förfarandet vid sådan befordran, t.ex. i fråga om Domarnämndens roll, kan utformas.

2.4 Ordförandeskap i kollegial sammansättning

Vi har slutligen haft att överväga och lämna förslag till reglering om ordförandeskap vid kollegial handläggning. Vi har tolkat uppdraget som att det avser s.k. juristkollegial sammansättning, dvs. fall då rätten består av mer än en lagfaren domare.

2.5 Genomförandet av uppdraget

Till vår hjälp har vi haft en referensgrupp. I den har ingått hovrättspresidenten Fredrik Wersäll, kammarrättspresidenten Margareta Åberg, numera tf. kammarrättspresidenten Mari Andersson, lagmannen Christel Lundmark, generaldirektören Barbro Thorblad och ordföranden i Domarnämnden, kammarrättspresidenten Thomas Rolén. Vi har haft fyra möten med referensgruppen, det första i mitten av december 2012 och tre under våren 2013. Inför varje möte har referensgruppen fått ta del av ett skriftligt underlag.

Vi har genom möten med företrädare för respektive sammanslutning inhämtat synpunkter från Sveriges domareförbund och Jusek.

Domstolsverket har i samråd med oss tagit fram en enkät till alla underrätterna och en annan enkät till alla överrätterna. Enkäterna innehöll frågor om bl.a. domstolarnas organisation, chefsstruktur, specialisering och behov av befordrade domare utan chefsansvar. Enkätundersökningarna har utgjort ett viktigt underlag för oss.

Vi har kartlagt systemet för befordran inom dels högskolorna, dels Åklagarmyndigheten. Hur detta gjordes beskriver vi närmare i samband med vår redovisning av kartläggningen (avsnitt 7.3).

Vidare har vi hämtat in underlag från Danmark, Norge och Finland rörande frågor om chefskap, om befordran av domare och om ordförandeskap vid kollegial handläggning. Undersökningen av hur länderna har löst dessa frågor gjordes genom stu-

dier av relevanta författningar och förarbetsuttalanden och av offentligt informationsmaterial. Vi har även varit i kontakt med representanter för Domstolsadministrasjonen i Norge, Domstolsstyrelsen i Danmark och Justitieministeriet i Finland. Vi har sammanträffat med en arbetsgrupp för reform av författningar som gäller domstolar och domare som tillsatts av det finländska justitieministeriet. Resultatet av kartläggningen redovisas i avsnitt 5.2.

3 Bakgrund

3.1 Några utgångspunkter

Regeringen har i propositionerna *En reformerad grundlag* och *Utnämning av ordinarie domare* (prop. 2009/10:80 respektive prop. 2009/10:181) uttalat att alla domarbefattningar bör ledigförklaras innan de tillsätts samt att utnämningsförfarandet ska vara utformat på ett sådant sätt att det säkerställer dels att domarnas självständighet inte kan ifrågasättas, dels en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet. Regeringen har vidare framhållit att domstolarna måste vara attraktiva arbetsplatser och att Sveriges Domstolar, för att kunna konkurrera med andra arbetsgivare, måste erbjuda såväl goda arbetsförhållanden som goda anställningsvillkor i övrigt (se bl.a. prop. 2007/08:113). Domstolarna ska även fortsättningsvis kunna attrahera och behålla de för domaryrket mest lämpade juristerna. Regeringen har också uttalat att en del i arbetet med att öka utvecklings- och karriärmöjligheterna för domare kan vara att inrätta nya befordrade domaranställningar utan chefskap (dir. 2009:106).

Frågor om chefsstruktur, möjlighet till befordran utan chefskap och ordförandeskap vid handläggning i kollegial sammansättning har övervägts av Domarlagsutredningen. I betänkandet *En reformerad domstolslagstiftning* (SOU 2011:42) föreslog utredningen bl.a. att det i lag införs en möjlighet för domstolarna att själva utse en ordinarie domare att leda arbetet på en annan dömande enhet än avdelning. Utredningen gjorde vidare bedöm-

ningen att det inte bör ställas upp några begränsningar i fråga om vilka chefsbefogenheter en domstolschef ska kunna tilldela en i övrigt obefordrad domare. En annan slutsats var att det inte bör inrättas nya befordrade anställningar utan chefskap, eftersom fördelarna med sådana anställningar enligt utredningens mening inte uppväger nackdelarna. Utredningen konstaterade också att bestämmelser om ordförandeskap vid handläggning i kollegial sammansättning bör ha lagform men lämnade inte något förslag till en sådan reglering.

Efter remissbehandling av Domarlagsutredningens betänkande har Justitiedepartementet gjort bedömningen att de frågor som nyss nämnts bör bli föremål för ytterligare överväganden och har därför beslutat om det här uppdraget. Justitiedepartementet har framhållit bl.a. följande i uppdraget till oss.

- Vissa domstolar har utvecklat en ordning med enhetschefer som i en del fall har så långtgående delegation av chefsbefogenheter att de kan jämföras med chefsrådmän. Det kan ifrågasättas om denna utveckling är förenlig med de förändringar som har genomförts under senare år och de uttalanden som regeringen har gjort om bl.a. utnämningen av ordinarie domare.
- Ett inrättande av nya befordrade domaranställningar utan chefskap skulle innebära ökade utvecklings- och karriärmöjligheter för domare, vilket i sin tur skulle kunna öka domaryrkets attraktivitet.
- Frågor om chefsstrukturen och om olika typer av befordrade anställningar har ett nära samband med frågan om vem som ska vara ordförande när rätten dömer i kollegial sammansättning. Bland annat Lagrådet har uttalat att bestämmelser om ordförandeskap i kollegial sammansättning bör återfinnas i lag (se protokoll vid Lagrådets sammanträde den 10 september 2007).

3.2 Domarnas självständighet

Det följer av 11 kap. 3 § regeringsformen att domstolar ska vara självständiga i förhållande till andra myndigheter och även till riksdagen när det gäller dömandet i enskilda fall, liksom när det gäller fördelningen av dömande uppgifter mellan enskilda domare. Att domstolen ska vara opartisk och självständig ligger också i rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (prop. 2009/10:80 s. 251 f.) Bestämmelsen i 11 kap. 3 § tar enligt sin ordalydelse sikte på förhållandet till andra offentliga organ, men anses även ge uttryck för en princip om den enskilde domarens självständighet i dömandet i förhållande till andra domare och övriga anställda i domstolen, t.ex. domstolschefen (SOU 2000:99 A s. 198). Frågan om domares självständighet i förhållande till t.ex. domstolschefen har brukat kallas *den domstolsinterna självständigheten*.

Regeringsformen innehåller utöver detta en rad andra bestämmelser som har till syfte att skydda domstolarnas och domarnas självständighet. Ett exempel är att de ordinarie domarna har getts ett särskilt anställningsskydd, som innebär att de kan avsättas endast under särskilda förutsättningar.

I Domarlagsutredningens betänkande görs en genomgång av tidigare utredningar som har belyst den domstolsinterna självständigheten. Här kan i huvudsak hänvisas till den genomgången (SOU 2011:42 s. 98 f.). Helt kort kan nämnas att frågor som rör domarutnämningar och de enskilda domarnas självständighet i förhållande till domstolschefen och övriga ledningsfunktioner har diskuterats tämligen ingående i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99) och även av Utredningen om förtursförklaring i betänkandet *Förtursförklaring i domstol* (SOU 2008:16). Andra utredningar från senare år som har berört frågan om domstolarnas oberoende är Domstolsutredningen och 1993 års domarutredning (SOU 1991:106 respektive SOU 1994:99).

3.3 Befordrade domaranställningar utan chefskap

I olika sammanhang har frågor om befordrade domaranställningar utan chefskap diskuterats (se bl.a. SOU 1994:99 s. 342 f. och SOU 2003:102 s. 254 f.). Det har lyfts fram som ett problem att alla de högre domaranställningarna, med undantag för anställningarna som domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten samt anställningarna som vice ordförande på avdelningarna i hovrätt och kammarrätt, är förenade med chefskap. Kritikerna har anfört bl.a. att det inte är givet att en skicklig domare också är en bra arbetsledare. Men förhållandet har kritiserats också på den grunden att det därmed finns begränsade möjligheter att premiera särskilt skickliga domare som inte vill bli chefer eller som inte passar för chefsrollen.

Som nämndes inledningsvis ingick det i Domarlagsutredningens uppdrag att överväga frågan om nya anställningar utan chefskap. Utredningens slutsats var att sådana anställningar inte bör inrättas eftersom fördelarna enligt utredningens mening inte uppväger nackdelarna.

3.4 Ordförandeskapet i kollegial sammansättning

Domstolsverket gav i juni 2006 till regeringen in en promemoria med förslag till vissa ändringar av hovrätts- och kammarrättsinstruktionerna. Förslaget innebar bl.a. att domstolarna skulle ges möjlighet att själva avgöra vem av de ordinarie ledamöter som ingår i rätten som ska vara ordförande när varken presidenten, en lagman eller en vice ordförande deltar i handläggningen (dnr Ju2006/5626/DOM). Inom Justitiedepartementet utarbetades promemorian *Ordförande vid kollegial handläggning i domstol*, som remissbehandlades (dnr Ju2007/4137/DOM). Regeringen lade den 30 augusti 2007 fram lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*. I lagrådsremissen föreslogs en justering av omröstningsreglerna i rättegångsbalken. Genom de föreslagna ändringarna avsåg regeringen

att klargöra i vilka situationer som ordföranden har utslagsröst samt att ordföranden ska säga sin mening sist av rättens lagfarna ledamöter. Förslaget byggde på premissen att regeringen skulle ändra instruktionerna för tings- och länsrätterna samt hov- och kammarrätterna så att dessa domstolar skulle ges möjlighet att välja vem av de ordinarie ledamöterna i rätten som skulle vara ordförande när ingen ledamot har högre tjänsteställning än övriga.

Lagrådet ansåg att föreskrifter om ordförandeskapet inte handlar om domstolens inre organisation utan hör till regleringen om rättegången, varför de i princip ska ha lagform (se Lagrådets protokoll vid sammanträde den 10 september 2007). Enligt Lagrådet kunde föreskrifter om ordförandeskapet inte heller beslutas som verkställighetsföreskrifter. Vidare ansåg Lagrådet att de tänkta reglerna om ordförandeskapet kunde uppfattas som en utvidgande ändring av reglerna i 2 kap. 3 § rättegångsbalken och 10 och 11 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och erinrade därför om den formella lagkraftens princip enligt 8 kap. 17 § regeringsformen i dess dåvarande lydelse. Bestämmelsen, som nu motsvaras av 8 kap. 18 § regeringsformen innebär, såvitt är aktuellt, att lag inte får ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag.

Även Domarlagsutredningen uttalade att regler om ordförandeskap vid handläggning i kollegial sammansättning bör finnas i lag men lade inte fram något förslag till en sådan reglering (SOU 2011:42 s. 207).

4 Gällande regler

4.1 Regler om domstolars och domares självständighet

Som har nämnts i kapitel 3 finns det ett antal bestämmelser i regeringsformen som syftar till att skydda domstolarnas och domarnas självständighet. Den bestämmelse som uttryckligen slår fast att domstolarna och domarna är självständiga finns i 11 kap. 3 § första meningen regeringsformen. Enligt bestämmelsen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Numera finns i paragrafens andra mening även en föreskrift om att ingen annan myndighet får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

Bestämmelsen i 11 kap. 3 § tar trots sin ordalydelse inte bara sikte på förhållandet till andra offentliga organ, utan den anses även ge uttryck för den s.k. *domstolsinterna självständigheten*, dvs. en princip om den enskilde domarens självständighet i dömandet i förhållande till andra domare och övriga anställda i domstolen.

Regeringsformens s.k. rättighetskatalog innehåller vidare en bestämmelse som innebär att det är en grundläggande fri- och rättighet att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid samt att en förhandling vid domstol ska vara offentlig (2 kap. 11 § andra stycket). Enligt förarbetena till bestämmelsen innefattar kravet på en rättvis rättegång en rad olika processuella

rättigheter, däribland ett krav på att domstolen ska vara opartisk och oavhängig (prop. 2009/10:80 s. 251 f.).

Regeringsformen innehåller, som tidigare sagts, dessutom andra bestämmelser som är avsedda att skydda domstolarnas och domarnas självständighet. Bland dessa kan särskilt nämnas de ordinarie domarnas särskilda anställningsskydd (11 kap. 7 § regeringsformen).

På förordningsnivå finns föreskrifter i domstolsinstruktionerna att domstolarna ska avgöra administrativa ärenden med iakttagande av den enskilde domarens självständighet i dömande och rättstillämpande uppgifter, se 31 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, 30 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, 29 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion och 30 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.

4.2 Regler om domstolarnas organisation

4.2.1 Tingsrätterna

Den grundläggande regleringen om tingsrätternas organisation finns i 1 kap. 2 § rättegångsbalken. Av bestämmelsen framgår bl.a. följande. I en tingsrätt ska det finnas en lagman. Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en tingsrätt även finnas en eller flera rådmän. I de tingsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän. Lagmän, chefsrådmän och rådmän ska vara lagfarna. En tingsrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådman. Vid en tingsrätt ska det finnas ett kansli, som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider. Genom en lagändring som träder i kraft den 1 juli 2013 finns inte längre någon möjlighet för tingsrätter och förvaltningsrätter att ha en gemensam lagman (SFS 2013:81, prop. 2012/13:45, bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154).

Ytterligare bestämmelser om tingsrätternas organisation finns i tingsrättsinstruktionen. Enligt 2 § tingsrättsinstruktionen får tingsrätten själv besluta att domstolen ska vara indelad i avdelningar eller andra enheter. Något krav på tillstånd från regeringen finns alltså inte. Chef för en avdelning är, som även framgår av rättegångsbalken, lagmannen eller en chefsrådman. Chef för en annan enhet, i vilken det ingår två eller flera domare, är den lagfarna domare som tingsrätten utser. Den som är chef för en avdelning eller annan enhet leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen eller enheten.

Lagmannen delar för en bestämd tid in domarna till tjänstgöring inom tingsrätten. Indelningen ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål och ärenden (13 § tingsrättsinstruktionen).

Grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten i tingsrätten ska framgå av arbetsordningen (8 § samma instruktion).

4.2.2 Hovrätterna

När det gäller hovrätterna finns de grundläggande bestämmelserna om organisationen i 2 kap. 3 § rättegångsbalken. Av paragrafen framgår bl.a. följande. I varje hovrätt ska det finnas en hovrättspresident, en eller flera hovrättslagmän samt hovrättsråd. Av hovrättsråden ska en eller flera vara vice ordförande. En hovrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är i så fall presidenten eller en hovrättslagman.

Kompletterande regler om hovrättens organisation finns i hovrättsinstruktionen. Bestämmelserna föreskriver bl.a. följande. I hovrätterna finns det, förutom en hovrättspresident, också hovrättslagmän, hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning, hovrättsråd, tekniska råd, hovrättsassessorer, hovrättsfiskaler och andra anställda (1 § hovrättsinstruktionen). Hovrättspresidenten är administrativ chef för hovrätten (2 § samma instrukt-

ion). Vid var och en av hovrätterna ska det finnas det antal avdelningar som hovrätten bestämmer samt en administrativ enhet (3 §). En avdelning består av ordinarie ledamöter, hovrättsassessorer eller andra adjungerade ledamöter, hovrättsfiskaler och annan personal enligt vad hovrätten bestämmer. Hovrätten delar in ledamöterna till tjänstgöring på avdelningarna för en viss tidsperiod (4 §). Chef för och ordförande på en avdelning är hovrättspresidenten eller en hovrättslagman (5 §). När hovrättspresidenten deltar i arbetet på en avdelning för han eller hon ordet på avdelningen (6 §). Chefen för avdelningen leder arbetet på denna samt delar in ledamöterna till tjänstgöring. Chefen för avdelningen ska ha en ställföreträdare som biträder honom eller henne i arbetet. Ställföreträdare är en lagman eller en vice ordförande (7 §). Vice ordförandena ska enligt de anvisningar som hovrätten meddelar också särskilt följa rättskipningen på hovrättens avdelningar och verka för en enhetlig rättstillämpning (8 §).

I en arbetsordning ska hovrätten meddela de föreskrifter som behövs om hovrättens organisation och formerna för hovrättens verksamhet (8 a §).

4.2.3 Förvaltningsrätterna

Den grundläggande regleringen om förvaltningsrätternas organisation finns i 15 och 16 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Av bestämmelserna följer bl.a. att det i en förvaltningsrätt ska finnas en lagman. Vidare föreskrivs att det, om regeringen inte bestämmer något annat, även ska finnas en eller flera rådmän. I de förvaltningsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän. En förvaltningsrätt får enligt reglerna vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådman. Om särskild sammansättning av förvaltningsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen.

Av förvaltningsrättsinstruktionen framgår att förvaltningsrätten får besluta att domstolen ska vara indelad i avdelningar och

att chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådman. Den som är chef för en avdelning leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen (2 § förvaltningsrättsinstruktionen).

Lagmannen delar för en bestämd tid in domarna till tjänstgöring inom förvaltningsrätten. Indelningen ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål (12 §). Instruktionen innehåller inte någon bestämmelse om enheter eller enhetschefer.

Grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten i förvaltningsrätten ska framgå av arbetsordningen (7 §).

4.2.4 Kammarrätterna

I 10 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar föreskrivs att det i varje kammarrätt ska finnas en kammarrättspresident, en eller flera kammarrättslagmän samt kammarrättsråd av vilka en eller flera ska vara vice ordförande. De ska vara lagfarna. Enligt 11 § samma lag får en kammarrätt vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Kammarrättsinstruktionen föreskriver bl.a. följande. I varje kammarrätt finns en kammarrättspresident. I kammarrätterna finns också kammarrättslagmän, kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning, kammarrättsråd, kammarrättsassessorer, kammarrättsfiskaler och andra anställda (1 § kammarrättsinstruktionen). Vid var och en av kammarrätterna finns det antal avdelningar som kammarrätten bestämmer samt en administrativ enhet. För den administrativa enheten finns en chef (3 §). En avdelning består av ordinarie ledamöter, kammarrättsassessorer eller andra adjungerade ledamöter, kammarrättsfiskaler och annan personal enligt vad kammarrätten bestämmer. Kammarrätten delar in ledamöterna till tjänstgöring på avdelningarna för en viss tidsperiod (4 §). Chef för och ordförande på en avdelning är kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman (5 §). När

kammarrättspresidenten deltar i arbetet på en avdelning för han eller hon ordet på avdelningen (6 §). Chefen för avdelningen leder arbetet på denna samt delar in ledamöterna till tjänstgöring enligt vad kammarrätten närmare bestämmer (7 §).

Chefen för avdelningen ska ha en ställföreträdare som biträder honom eller henne i arbetet. Ställföreträdare är en lagman eller en vice ordförande (8 § första stycket). Vice ordförandena ska enligt de anvisningar som kammarrätten meddelar också särskilt följa rättskipningen på kammarrättens avdelningar och verka för en enhetlig rättstillämpning (8 § andra stycket).

I en arbetsordning ska kammarrätten meddela de föreskrifter som behövs om kammarrättens organisation och formerna för kammarrättens verksamhet (8 a §).

4.2.5 Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

Vårt uppdrag gäller i första hand tingsrätterna, förvaltningsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna. Vi kommer emellertid när det gäller frågan om ordförandeskap vid handläggning i kollegial sammansättning att ta upp de högsta domstolarna. Därför finns det anledning att här kort beskriva de högsta domstolarnas organisation.

I *Högsta domstolen* ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs (3 kap. 4 § rättegångsbalken). Justitieråden ska vara lagfarna. Ett av justitieråden ska vara domstolens ordförande och administrativa chef. Högsta domstolen får vara indelad i avdelningar, varvid domstolens ordförande även är ordförande på en avdelning och ett av de övriga justitieråden är ordförande på annan avdelning. För närvarande är Högsta domstolen indelad i två avdelningar.

Reglerna om *Högsta förvaltningsdomstolen* överensstämmer i princip med de regler om Högsta domstolen som nyss har beskrivits, dock att inte alla justitieråden behöver vara lagfarna. Det är tillräckligt att minst två tredjedelar av antalet justitieråd är

lagfarna. (3 och 4 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.)
Dömandet är kollegialt.

I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot (11 kap. § 1 regeringsformen). När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare (3 kap. 4 § fjärde stycket rättegångsbalken). Motsvarande bestämmelser gäller för Högsta förvaltningsdomstolen (3 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

4.2.6 De särskilda domstolarna och specialdomstolarna

Migrationsdomstolarna, mark- och miljödomstolarna och specialdomstolarna omfattas av våra överväganden och förslag när det gäller ordförandeskapet vid kollegial handläggning. Det finns därför anledning att kort beröra dessa domstolar här.

Bestämmelser om *migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen* finns i utlänningslagen (2005:716). Av lagen framgår bl.a. att regeringen meddelar föreskrifter om vilka förvaltningsrätter som ska vara migrationsdomstolar. Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm. Om inte annat anges i utlänningslagen gäller bestämmelserna om förvaltningsrätterna och kammarrätterna och handläggningen i dessa domstolar även i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Vissa specialregler finns för sammansättning och ordförandeskap vid handläggning i Migrationsöverdomstolen.

Mark- och miljödomstolar är särskilda domstolar inom tingsrätterna. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka tingsrätter som ska vara mark- och miljödomstolar. Mark- och miljööverdomstol är Svea hovrätt (f.n. avdelning 6). Bestämmelserna om mark- och miljödomstolarna finns i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. De tillämpas vid handläggning av mål och

ärenden i mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen och vid sådan handläggning i Högsta domstolen som följer av bestämmelser i lagen. I en mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen ska det finnas lagfarna domare och tekniska råd. I mark- och miljödomstolen dömer också särskilda ledamöter.

Arbetsdomstolen är en specialdomstol som består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sjutton andra ledamöter. En av ordförandena ska vara chef för domstolen. Ordförande tillika chef och övriga ordförande utses av regeringen enligt regler i lagen om utnämning av ordinarie domare. Om en ordförande är förhindrad att tjänstgöra får vice ordförande inträda i ordförandens ställe.

Marknadsdomstolen är en specialdomstol som består av en ordförande, en vice ordförande samt fem särskilda ledamöter, varav en ska vara jurist (3 § lagen [1970:317] om marknadsdomstol). För vice ordförande och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare (4 § tredje stycket samma lag). Bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även ersättare.

I *Patentbesvärsrätten* finns patenträttsråd. De ska vara tekniskt kunniga eller lagfarna. Ett av de lagfarna patenträttsråden ska vara domstolens ordförande. I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av patenträttsråd tillika ordförande, patenträttsråd tillika avdelningsordförande, patenträttsråd tillika vice ordförande och övriga patenträttsråd i Patentbesvärsrätten. Patentbesvärsrätten får vara indelad i avdelningar, varvid domstolens ordförande även är ordförande på en avdelning. Ett av de övriga patenträttsråden är då ordförande på annan avdelning. För varje avdelning finns också ett patenträttsråd som är vice ordförande. Bestämmelserna kompletteras av förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten. Av denna framgår bl.a. följande. Patentbesvärsrättens ordförande är administrativ chef för domstolen. När ordföranden är förhindrad att utöva sin anställning eller när anställningen är ledig, fullgörs hans eller hennes uppgifter av den

främste av Patentbesvärslagens tjänstgörande ordinarie ledamöter.

Försvarsunderrättsdomstolen är en specialdomstol med uppgift att pröva frågor om tillstånd till signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Dess verksamhet regleras bl.a. i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättsdomstol. Försvarsunderrättsdomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter. I lagen om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år (2 § lagen om försvarsunderrättsdomstol). Är ordföranden förhindrad att tjänstgöra, inträder en vice ordförande i ordförandens ställe (4 § samma lag).

4.3 Regler om utnämning av domare

I 11 kap. 1 § regeringsformen anges grunderna för domstolsorganisationen. Bestämmelsen slår vidare fast dels att endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, dels att det vid övriga domstolar ska finnas ordinarie domare. I 11 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs att ordinarie domare utnämns av regeringen. Vidare sägs att regeringen vid utnämningen ska fästa avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare ska enligt bestämmelsen meddelas i lag.

Ytterligare bestämmelser finns i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Av 4 § lagen om offentlig anställning följer att avseende endast får fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl

för något annat. I 3 § lagen om fullmaktsanställning klargörs att en ordinarie domare ska anställas med fullmaktsanställning.

Vilka som är ordinarie domare framgår av 1 § lagen om utnämning av ordinarie domare. Dessa är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,
3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt, fastighetsråd och miljöråd,
4. tekniska råd,
5. ordförande i Marknadsdomstolen,
6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,
7. patenträttsråd tillika ordförande, patenträttsråd tillika avdelningsordförande, patenträttsråd tillika vice ordförande och övriga patenträttsråd i Patentbesvärsträtten,
8. ordförande i Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Av den nyss nämnda lagen framgår vidare att ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i Domarnämnden (2 §). Nämnden har till uppgift att bl.a. lämna förslag till regeringen i utnämningsärenden. Domarnämnden består av nio ledamöter, varav fem ska vara eller ha varit ordinarie domare.

I 6–9 §§ lagen om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om Domarnämndens handläggning. Av dessa framgår bl.a. att nämnden på lämpligt sätt ska informera om en ledig anställning som ordinarie domare. Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden. Därutöver får en generell intresseanmälan göras.

Regeringens handläggning styrs av 11 § lagen om utnämning av ordinarie domare. Bestämmelsen föreskriver att regeringen inte är bunden av nämndens förslag. Emellertid ska nämnden, innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits, ge nämnden tillfälle att yttra sig över honom eller henne. Bestäm-

melserna är tillämpliga vid tillsättning av alla befattningar som ordinarie domare. En tidigare ordning som innebar att de högsta domarbefattningarna tillsattes efter ett kallelseförfarande avskaffades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2011 (se prop. 2009/10:80 s. 132 f. och 2009/10:181 s. 65 f.).

Närmare bestämmelser om Domarnämndens uppgifter och handläggning finns i förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden. När det gäller domaranställningar som inte avser en chef för en domstol eller hyresnämnd ska nämnden inhämta ett yttrande från chefen för den aktuella domstolen eller hyresnämnden. Chefen för domstolen eller hyresnämnden bör intervjua de sökande som han eller hon avser att yttra sig över (4 § första stycket domarnämndsinstruktionen).

I ärenden som gäller utnämning av chef för en domstol eller hyresnämnd bör nämnden, eller den person som nämnden bestämmer, ha intervjuat den eller de sökande som nämnden avser att föra upp på förslag (4 § andra stycket). När det gäller chefsanställningar och vissa andra befordrade anställningar får Domarnämnden enligt sin arbetsordning besluta om ett särskilt test- eller intervjuförfarande. I sammanhanget bör nämnas att det för Sveriges Domstolar har tagits fram dels en kravprofil för ordinarie domare, dels en särskild chefsprofil som slår fast vilka särskilda egenskaper en person bör ha för att anställas som chef.

Det finns anledning att närmare beskriva hur det går till i praktiken när en domare anställs.¹ En domstol som vill anställa en domare ska sända in en begäran om detta till Domstolsverket. Ett ärende registreras då och lämnas för handläggning till den handläggare som är domstolens kontaktperson i arbetsgivarfrågor. Under beredningen sker avstämning med domstolen för att undanröja eventuella oklarheter. Om Domstolsverket anser att det är tveksamt om en rekrytering ska tillåtas kontaktas domstolen för en diskussion i frågan. Tidigare gällde enligt regleringsbrevet för Sveriges Domstolar att frågan skulle överlämnas till

¹ Beskrivningen är hämtad från en promemoria från Domstolsverket som är gjord i samarbete med Domarnämnden och Justitiedepartementet.

regeringen för beslut om domstolen och Domstolsverket var oeniga. Denna föreskrift är numera borttagen från regleringsbrevet.

När beredningen är avslutad fattar Domstolsverket beslut om att domstolen får anställa en domare. Beslutet expedieras till Domstolen och Domarnämnden samma dag. Målsättningen är att Domstolsverkets beredning och beslutsfattande ska kunna slutföras inom tio arbetsdagar från det att ärendet kom in till Domstolsverket.

Beredningstiden hos Domarnämnden i ärenden om domaranställningar uppgår normalt till 11–13 veckor för råds- och rådmansanställningar. För chefsanställningar är beredningstiden 4–5 veckor längre. Domarnämnden inleder ett ärende när ett beslut om att en domare ska anställas kommer från Domstolsverket. Annonsering föregås av en dialog med domstolen om annonsutformning och särskilda krav etc. Ansökningstiden sätts normalt till fredagen tre veckor efter publicering. Om inte tre behöriga sökande till en anställning då finns, förlängs normalt ansökningstiden med två veckor. Om det efter den tiden finns i vart fall någon behörig sökande behandlas ärendet.

När ansökningstiden har gått ut inhämtas referenser. Referenspersonerna får normalt två veckor på sig att komma in med yttranden. Därefter får domstolschefen materialet inför de intervjuer som ska genomföras. Efter genomförda intervjuer ger domstolschefen in ett yttrande till Domarnämnden.

Målet är att kansliet två veckor före ett sammanträde ska ha allt material i de ärenden som ska behandlas vid sammanträdet. Sedan kansliet kopierat de handlingar som behövs, förberett beslut i alla ärenden m.m. skickas trycket inför sammanträdet till de ledamöter som ska delta en vecka före sammanträdet.

Efter sammanträdet färdigställs och granskas protokollet i olika omgångar av ledamöterna. Sedan justering skett expedieras protokollet.

I chefsärenden tillkommer ett urvalsbeslut inför ett särskilt test- och/eller intervjuförfarande. Urvalsbeslutet fattas av näm-

den efter det att referenserna inhämtats och slutbehandlingen sker på följande sammanträde.

I Justitiedepartementet är ambitionen att beredning och utnämning av de ärenden som finns i ett protokoll från Domarnämnden ska vara avklarad innan nästa protokoll kommer till departementet.

4.4 Regler om ordförandeskapet vid handläggning i kollegial sammansättning m.m.

4.4.1 Ordförandens roll och omröstningsreglerna

Vid handläggning i domstol där flera domare deltar ska en av domarna vara ordförande. Ordföranden har bl.a. särskilda befogenheter och skyldigheter vid en förhandling. Bland annat ankommer det på ordföranden att hålla ordning i rättssalen, se närmare t.ex. 5 kap. 9 § rättegångsbalken. Dessutom har ordföranden i vissa fall utslagsröst, vilket kommer att utvecklas i det följande.

Ordförande ska den domare vara som har högst tjänsteställning. Frågan om vem som ska vara ordförande när ingen av ledamöterna har högre tjänsteställning än övriga är omdiskuterad. Enligt ett uttalande från JO ska företrädet mellan ledamöter med samma tjänsteställning bestämmas med utgångspunkt i anställningstidens längd, den s.k. senioritetsprincipen, vilket innebär att den ledamot i rätten ska vara ordförande som har längst anställningstid (JO 1996/97 s. 43). Någon möjlighet för domstolen att besluta vem av rättens ledamöter som ska vara ordförande, om dessa har samma tjänsteställning, anses med detta synsätt inte finnas.

Enligt 17 kap. 9 § och 30 kap. 7 § rättegångsbalken ska överläggning hållas innan dom beslutas. Det finns inte några särskilda föreskrifter om hur överläggningen ska gå till. Framkommer det olika meningar vid överläggningen ska omröstning ske. Bestäm-

melserna rörande omröstning i tvistemål och brottmål finns i 16 respektive 29 kap. rättegångsbalken. Även vid omröstning i domstolsärenden är dessa omröstningsregler tillämpliga enligt 3 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vid omröstning i allmän förvaltningsdomstol gäller samma regler i tillämpliga delar enligt 26 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. För familjemålen i allmän domstol finns det vissa särbestämmelser med anledning av att nämndemän ska delta trots att det rör sig om tvistemål (se 14 kap. 17 och 18 §§ äktenskapsbalken och 20 kap. 1 § föräldrabalken).

Enligt rättegångsbalkens omröstningsregler ska den yngste i rätten yttra sig först. Därefter ska ledamöterna yttra sig allt eftersom ”de har säte i rätten”, med vilket avses tjänsteställning och anställningstid. Om en viss ledamot har berett målet ska den ledamoten dock säga sin mening först.

Bestämmelser om hur resultatet av rättens omröstningar ska fastställas finns rörande tvistemålen i 16 kap. 3 och 4 §§. Av 16 kap. 3 § följer att varje ledamot av rätten har en röst och att absolut majoritet gäller. Ordföranden har utslagsröst om den mening han eller hon har röstat för samlar hälften av rösterna. Om det inte är möjligt att med stöd av bestämmelserna i 3 § fastställa omröstningens resultat gäller 4 §. Den paragrafen reglerar hur omröstningsresultatet ska bestämmas i de fall där det förekommer flera än två meningar utan att någon av dem antingen samlar mer än hälften av rösterna eller samlar hälften av rösterna inklusive ordförandens. Paragrafen behandlar två olika situationer. Den första avser fall där omröstningen gäller en fråga om pengar eller annat som utgör en viss mängd. Om det vid en sådan omröstning framförs flera meningar än två ska rösterna för den större mängden läggas samman med rösterna för den närmast mindre. Om det behövs ska sammanläggningen fortsätta till dess att någon mening gäller. När omröstningen gäller en annan fråga ska däremot frågan avgöras med relativ majoritet, dvs. den mening som får de flesta rösterna gäller. Om ett avgörande inte kan åstadkommas ens med denna regel därför att två eller flera me-

ningar har fått lika många röster gäller av dessa meningar den vilken omfattas av ”den främste” ledamoten.

För brottmålen gäller delvis andra regler enligt 29 kap. 3 § rättegångsbalken. För det fall någon mening har fått hälften av rösterna och denna är den lindrigaste eller minst ingripande för den tilltalande, ska den meningen gälla. Om ingen mening kan anses som lindrigare eller mindre ingripande gäller den mening som har fått hälften av rösterna, däribland ordförandens. Alltså kan ordföranden i vissa fall få utslagsröst. Medan såväl 16 kap. 3 § som 29 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken kan ge ordföranden utslagsröst vid lika röstetal tillerkänner 16 kap. 4 § och 29 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken för vissa fall ”den främste” av dem som har röstat för någon av meningarna med lika röstetal en sådan ställning. Skälet till denna skillnad är att det i de situationer som behandlas i 16 kap. 4 § och 29 kap. 3 § andra stycket kan inträffa att ordföranden röstar för en mening som befinner sig i minoritet i förhållande till andra meningar. Processlagberedningen anförde i författningskommentaren till 16 kap. 4 § rättegångsbalken att med ”den främste” avsågs den i tjänsten äldste bland de ledamöter som röstat för någon av nämnda meningar (NJA II 1943 s. 200).

Vid handläggning enligt bestämmelserna i *lagen om mark- och miljödomstolar* gäller en särskild bestämmelse för omröstningen. Då gäller nämligen att de lagfarna domarna ska säga sin mening, därefter de tekniska råden och sist de särskilda ledamöterna. I fråga om omröstning gäller i övrigt 16 kap. rättegångsbalken (3 kap. 6 § *lagen om mark- och miljödomstolar*).

4.4.2 Tingsrätterna

Vid huvudförhandling i tvistemål ska tingsrätten som huvudregel bestå av tre lagfarna domare (1 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken). I brottmål består rätten i de flesta fall av en lagfaren domare och tre nämndemän (1 kap. 3 b § första stycket rättegångsbalken). Om det finns särskilda skäl för det kan rätten i

brottmål dock utökas med en ytterligare lagfaren domare. Det samma gäller i fråga om antalet nämndemän (1 kap. 3 b § tredje stycket rättegångsbalken). Beslutet om att rätten ska förstärkas fattas av den som är ansvarig för målet eller av rätten och är således inte en fråga som domstolschefen beslutar om. I familjemål gäller särskilda regler som innebär att rätten i många fall består av en ensam domare, eller av en domare och tre nämndemän, men att rätten om det finns skäl för det får utökas på samma sätt som gäller i brottmål (14 kap. 17 § äktenskapsbalken och 20 kap. 1 § föräldrabalken).

Sammanfattningsvis kan sägas att dispositiva tvistemål ofta avgörs i en kollegial sammansättning med flera lagfarna domare medan det endast är undantagsvis som rätten i brottmål och indispositiva tvistemål består av fler än en lagfaren domare.

När det gäller frågan om vem som ska vara ordförande när tingsrätten är domför med tre lagfarna domare finns vissa särskilda regler i tingsrättsinstruktionen. I 22 § föreskrivs att ordföranden ska vara ordinarie domare i tingsrätten eller av regeringen för viss tid anställd lagman eller chefsrådman i tingsrätten. Om det behövs får hovrätten förordna en ordinarie domare i hovrätten eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande. Bestämmelsen innehåller vidare vissa minimiregler om den övriga sammansättningen.

Någon regel om vem som ska föra ordet om man i brottmål har förstärkt sitsen med en ytterligare lagfaren domare finns inte.

Enligt 24 § tingsrättsinstruktionen bör lagmannen eller en chefsrådman delta när ett mål eller ärende avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art.

4.4.3 Förvaltningsrätterna

Enligt 17 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, förutom i fall som pekats ut i 17 a eller 18 §§ i samma lag. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen

har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Beslutet om att förstärka rätten fattas av den som är ansvarig för målet eller av rätten.

Vid prövningen av mål som avses i 8 kap. 23 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska förvaltningsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför. Vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) ska förvaltningsrätten bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter som har god kännedom om kommunal verksamhet (17 b § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Det finns också särskilda regler om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

I 24 § förvaltningsrättsinstruktionen anges att lagmannen eller en chefsrådman bör delta när ett mål avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets art.

Det finns i förvaltningsrättsinstruktionen inga bestämmelser om hur rätten ska vara sammansatt eller om vem som ska vara ordförande i de sällsynta fall då juristkollegial handläggning förekommer.

4.4.4 Hovrätterna

De huvudsakliga reglerna om hovrättens domförhet finns i 2 kap. 4 § rättegångsbalken. Av dessa följer bl.a. att hovrätten är domför med tre lagfarna domare. I mål som har överklagats från en tingsrätt ska dock rätten bestå av minst fyra domare om tingsrätten har bestått av tre lagfarna domare (en s.k. tresits). I brottmål gäller i stället att hovrätten är domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Övriga domförhetsregler bortses ifrån här.

Viss ledning när det gäller frågan om vem som ska vara ordförande i en kollegial sammansättning kan anses finnas i 2 kap. 3 § rättegångsbalken, vars innehåll har beskrivits i avsnitt 4.2.2. Vidare finns en bestämmelse om ordförandeskapet i 23 § hovrättsinstruktionen. Den anger att vid handläggning med tre eller flera ledamöter ska ordföranden vara ordinarie domare i hovrätten eller av regeringen för viss tid anställd hovrättslagman eller hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. Minst ytterligare en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådman i tingsrätt eller ett hyresråd jämföras här med en ordinarie domare. Om det finns särskilda skäl får hovrätten för ett särskilt mål eller ärende förordna den som har varit ordinarie domare i hovrätt eller den som är ordinarie domare i en annan hovrätt att tjänstgöra som ordförande.

I 6 § hovrättsinstruktionen sägs att hovrättspresidenten för ordet på en avdelning när han eller hon deltar i dess arbete.

4.4.5 Kammarrätterna

Beträffande kammarrätternas domförhet gäller bl.a. följande enligt 12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Övriga regler om domförhet kan bortses ifrån här.

Enligt 22 § kammarrättsinstruktionen gäller följande. Vid handläggning med två eller flera ledamöter ska ordföranden vara ordinarie domare i kammarrätten eller av regeringen för viss tid anställd kammarrättslagman eller kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. När tre eller flera ledamöter deltar vid handläggning av mål ska minst ytterligare en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådman i förvaltningsrätt jämföras här med en ordinarie domare. Om det finns särskilda skäl får kammarrätten för särskilda mål förordna den som har varit ordinarie domare i kammarrätt eller

den som är ordinarie domare i en annan kammarrätt att tjänstgöra som ordförande.

Kammarrättspresidenten bör delta när kammarrätten avgör mål, om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets art (23 § kammarrättsinstruktionen).

När kammarrättspresidenten deltar i arbetet på en avdelning för han eller hon ordet på avdelningen (6 §).

4.4.6 Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan vara domföra i ett antal olika sammansättningar. Någon regel i lag eller förordning om vem som ska vara ordförande finns inte men i praktiken gäller att det i anställningen äldsta justitierådet tjänstgör som ordförande, om inte domstolens eller avdelningens ordförande deltar.

Både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har föreskrifter i sin respektive arbetsordning om vilken ställning pensionerade justitieråd ska ha när de tjänstgör som ersättare. Där sägs att ersättare för ledamot inträder på den ifrågasvarande ledamotens plats. Skulle den som ska ersättas ha tjänstgjort som ordförande, inträder dock ersättaren närmast efter ordföranden. Det framgår alltså av arbetsordningarna att ersättarna i senioritetshänseende jämställs med den ledamot de ersätter i allt utom just möjligheten att tjänstgöra som ordförande. Detta innebär att endast en ordinarie ledamot kan vara ordförande.

4.4.7 De särskilda domstolarna och specialdomstolarna

Av utlänningslagen framgår att vad som allmänt är föreskrivet om förvaltningsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa gäller även *migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen* om inte något annat följer av utlänningslagen. För de frågor som är aktuella i vårt uppdrag är det främst av intresse att det finns vissa

specialregler om rättens sammansättning och om ordförandeskapet i Migrationsöverdomstolen. Om rätten vid handläggningen av ett mål i Migrationsöverdomstolen finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det kan ske, en viss fråga i målet avgöras av Migrationsöverdomstolen med sju lagfarna ledamöter (16 kap. 3 § utlänningslagen). Vid sådan förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen ska, enligt bestämmelsen i 22 a § kammarrättsinstruktionen, presidenten eller en lagman vara ordförande. Övriga ledamöter ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Sammansättningsreglerna för *mark- och miljödomstolen* innebär i korthet följande. I ett mål eller ärende där mark- och miljödomstolen är första instans ska rätten vid huvudförhandling eller sammanträde bestå av en lagfaren domare, som är rättens ordförande, ett tekniskt råd och två särskilda ledamöter. I stället för en av de särskilda ledamöterna får ytterligare en lagfaren domare eller ett tekniskt råd ingå i rätten, om målets eller ärendets beskaffenhet föranleder det. Därutöver får ytterligare en eller två ledamöter ingå i rätten. Om man utökar rätten med två ledamöter ska den ena vara lagfaren domare och den andra tekniskt råd eller särskild ledamot. Som mest kan mark- och miljödomstolen alltså ha tre lagfarna domare i rätten vid huvudförhandling eller sammanträde i mål där domstolen är första instans (2 kap. 4 § lagen om mark- och miljödomstolar). I mål och ärenden där mark- och miljödomstolen är första instans får rätten vid annan handläggning samt vid sammanträde för muntlig förberedelse bestå av en lagfaren domare samt vid huvudförhandling i fall som avses i 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena rättegångsbalken. Om det finns skäl för det får rättens sammansättning utökas med en lagfaren ledamot eller ett tekniskt råd (2 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar).

I mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen ska rätten vid avgörande i sak bestå av en lagfaren domare, som är rättens ordförande, och ett tekniskt råd. I stället för det tekniska rådet får ytterligare en lagfaren domare ingå i rätten, om målets beskaffenhet föranleder det. Om målets svårighetsgrad eller om-

fattning föranleder det får rätten ha den sammansättning som enligt 2 kap. 4 § gäller vid huvudförhandling (2 kap. 6 § samma lag).

I *Mark- och miljööverdomstolen* (Svea hovrätt) ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. En av de lagfarna domarna ska vara rättens ordförande. Vem av dessa som ska vara ordförande avgörs enligt förarbetsuttalanden med stöd av allmänna processrättsliga principer för allmän domstol (prop. 2009/10:215 s. 199).

De grundläggande reglerna om *Arbetsdomstolens* domförhet finns i 3 kap. 6 § och 6 a § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Domstolen är domför i fyra olika konstellationer: stor sammansättning med ordförande och intresseledamöter (6 § första stycket), mindre sammansättning med ordförande och intresseledamöter (6 § andra stycket.), s.k. juristsammansättning med tre lagfarna domare (6 § tredje stycket) samt en särskild sammansättning i diskrimineringsmål (6 a §). Vissa beslut kan fattas ensam av ordföranden eller annan lagfaren tjänsteman, se 3 kap. 7 och 8 §§. I 3 kap. 9 § finns det regler om att mål eller fråga i vissa fall kan avgöras av Arbetsdomstolen i dess helhet (plenum).

Reglerna om juristsammansättning i Arbetsdomstolen kompletteras av 6 a § förordningen (1988:1137) med instruktion för arbetsdomstolen. När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare ska enligt bestämmelsen en ordförande eller en sådan vice ordförande som tilldelats målet föra ordet. Minst en av de andra domarna ska vara ordförande eller vice ordförande i domstolen. En av domarna får vara en sådan lagfaren tjänsteman som har fått ett förordnande enligt 3 kap. 8 § andra stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Närmare bestämmelser om grunderna för ledamöternas tjänstgöring och domstolens sammansättning ska framgå av arbetsordningen. I övrigt bestäms domstolens sammansättning i ett visst mål av ordföranden i målet (9 § instruktionen för ar-

betsdomstolen). Målen fördelas mellan ordförandena efter den turordning målen har kommit in till domstolen. Efter beslut av administrativ chefen tilldelas vice ordförande mål (11 § instruktionen).

Arbetsdomstolens administrativa chef för ordet när mål eller ärende avgörs av domstolen i dess helhet eller i kollegium (13 § instruktionen).

Marknadsdomstolen är som huvudregel beslutsför, när ordföranden och tre andra ledamöter är närvarande, men det finns också situationer då ordföranden får besluta ensam på domstolens vägnar (9 § lagen om marknadsdomstol). Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning tillämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål. Domstolen bestämmer dock själv i vilken ordning ledamöterna ska säga sin mening.

Regler om *Patentbesvärsrätten* finns i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten. Patentbesvärsrätten är som huvudregel domför med tre ledamöter, men kan i vissa fall vara domför med en ledamot. Antalet ledamöter varierar beroende på målets art. Här är tillräckligt att konstatera att handläggning med mer än en ledamot förekommer. I vissa fall ska målet tas till avgörande i plenum. Reglerna i lagen kompletteras av bestämmelser i instruktionen för Patentbesvärsrätten. Vid handläggning av mål med flera ledamöter ska ordföranden vara ordinarie patenträttsråd. Ytterligare en ledamot bör inneha eller ha innehaft anställning som patenträttsråd. Om det finns särskilda skäl, får Patentbesvärsrätten för ett särskilt mål förordna den som har varit anställd som patenträttsråd att tjänstgöra som ordförande (10 a § instruktion för patentbesvärsrätten). I fråga om omröstning gäller 16 och 29 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar (12 § lagen om Patentbesvärsrätten).

Försvarsunderrättsedomstolen är domför med ordförande och två särskilda ledamöter. Fler än tre ledamöter får inte delta i ett avgörande (9 § lagen om Försvarsunderrättsedomstol). Ordförande får ensam företa förberedande åtgärder och fatta vissa beslut, samt förordna en lagfaren tjänsteman vid domstolen

att vidta förberedande åtgärder (10 § samma lag). I fråga om omröstning gäller 16 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar (15 §).

5 Utblick

5.1 Internationella dokument

Det finns ett antal internationella dokument som omfattar krav på ett oberoende rättsväsende och regler om domares självständighet. Vissa av dessa är bindande medan andra endast utgör rekommendationer.

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) har ställning som svensk lag. Vidare gäller enligt 2 kap. 19 § regeringsformen i dess lydelse efter den 1 januari 2011 att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Artikel 6 i konventionen garanterar var och en rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol. Innebörden av kravet på oavhängighet och opartiskhet har utvecklats i praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). I kravet på oavhängighet ligger att domstolen ska vara oberoende av såväl den verkställande makten som parterna i målet. Kravet på opartiskhet innebär att domarna inte bara ska vara subjektivt opartiska utan även att det för en objektiv betraktare inte ska finnas någon rimlig grund att befara en partisk inställning från domstolens sida. Det handlar alltså inte enbart om domarens faktiska opartiskhet, utan även om hur situationen kan uppfattas utåt. Det krävs inte att domstolens domare ska vara tillsatta på livstid men däremot att det finns tillräckliga garantier för att de inte kan avsättas eller skiljas från tjänsten annat än på sakliga grunder (se Europadomstolens domar den 29 juni 1984, Campbell och Fell mot Före-

nade kungariket, Serie A nr 80, den 28 oktober 1984, Sramek mot Österrike, Serie A 84 och den 29 april 1988, Belilos mot Schweiz, EMD 132, den 23 juni 1981, Le Compte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien, Ser. A Vol. 4354 och den 22 juni 1989, Langborger mot Sverige, Ser. A Vol. 155 para. 15).

Liknande stadganden finns även i artikel 10 i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och i artikel 16 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42). Den senare är folkrättsligt bindande för Sverige. FN:s människorättskommitté har uttalat sig om innebörden av artikel 14 i konventionen i en allmän kommentar.¹ När det gäller frågan om oavhängighet lyfter kommittén särskilt fram bl.a. förfarandet vid utnämning av domare och även att det ska finnas garantier när det gäller domarens oavsättlighet intill pensionsåldern eller slutet på tjänstperioden, om en sådan är bestämd. Vidare framhåller kommittén betydelsen av villkoren för befordran, förflyttning, avstängning och uppsägning, och även domstolarnas faktiska oberoende från politisk inblandning från lagstiftaren eller andra myndigheter. Kommittén uttalar att stater, i syfte att garantera domstolarnas oberoende, bör vidta åtgärder för att skydda domare från alla former av politisk påverkan i deras beslutsfattande. Det förordas att staterna antar lagar som etablerar tydliga procedurer och objektiva kriterier för utnämning, ersättning, tjänstetid, befordran, avstängning och avsked av domare.

FN har vidare utfärdat grundprinciper om rättsväsendes oberoende.² De föreskriver bl.a. att domares självständighet ska garanteras av staten antingen i grundlag eller i lag. I principerna betonas att system som rör befordran av domare ska grundas på objektiva faktorer såsom förmåga, integritet och erfarenhet. Beträffande domarnas rättsliga ställning bör enligt principerna tidslängden på förordnandena, domarnas självständighet, säkerhet, rätt till tillräcklig ekonomisk kompensation, arbetsvillkor, pensioner och pensionsålder på ett tillfredsställande sätt säkras ge-

¹ Human Rights Committee, General comment no. 32, den 23 augusti 2007, p. 19.

² Basic Principles on the Independence of the Judiciary antagna i augusti 1985.

nom lag. Domarna ska ha ett garanterat anställningsskydd fram till pensionsåldern eller, vid tidsbegränsade förordnanden, fram till den tid då förordnandet upphör. Vidare finns bl.a. regler om en domares skiljande från tjänsten.

Europarådets ministerkommitté har utfärdat en rekommendation om domares självständighet, effektivitet och ansvar.³ Rekommendationen, som inte är bindande, innehåller regler både om domstolarnas självständighet i förhållande till utomstående aktörer och om domarnas självständighet i förhållande till personer inom domstolväsendet. Det framhålls bl.a. att en hierarkisk struktur inte får underminera domarnas individuella oberoende.

Ett annat dokument från Europarådet som kan nämnas här är 1998 års europeiska stadga om regler för domarnas rättsställning. Inte heller denna är bindande. I fråga om varje avgörande som rör urval, rekrytering, utnämning, befordran och avgång föreskriver reglerna att det ska finnas bestämmelser om medverkan av ett organ som är oberoende av den verkställande och den lagstiftande makten.

Europarådets justitieministerkonferens tillsatte år 2000 ett konsultativt råd bestående av domare. Rådet har sedan dess avgett yttranden rörande regler för domstolväsendets oberoende och domarnas oavsättlighet. Huvuddragen i dessa yttranden har sammanfattats i ett dokument kallat Magna Carta of Judges som antogs i november 2010. I artikel 5 anges att domstolarnas oavhängighet ska garanteras när det gäller dömande verksamhet och i synnerhet i fråga om bl.a. rekrytering och befordran av domare.

Det finns även andra dokument av intresse. Häribland kan nämnas The Universal Charter of the Judges som tagits fram av den internationella domarunionen (IAJ) samt The Bangalore Principles of Judicial Conduct.

³ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

5.2 Nordisk utblick

5.2.1 Finland

Domstolarnas organisation och ledning

I Finland finns en uppdelning mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. De allmänna domstolarna är tingsrätt, hovrätt och högsta domstolen. På förvaltningssidan finns enbart två instanser, förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen. Specialdomstolar är marknadsdomstolen, arbetsdomstolen, försäkringsdomstolen och riksrätten. Dessa behandlas inte närmare i detta avsnitt.

I Finland finns 27 *tingsrätter*. Tingsrättens chef kallas lagman. Hon eller han är chef i administrativa frågor. De övriga domarna är tingsdomare. I vissa ärenden har tingsrätten också lekmanamedlemmar, dvs. nämndemän.

Tingsrätten kan vara indelad i avdelningar. En avdelning kan inrättas för att trygga behövlig sakkunskap i olika rättskipningsärenden och för att garantera en smidig behandling av ärendena. Om indelningen av tingsrätten i avdelningar eller andra enheter och i ansvarsområden för de lagfarna medlemmarna kan bestämmas i arbetsordningen. En avdelning kan inrättas också för att se till att ämbetsdistriktets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Beslut om inrättande och indragning av avdelningar på språklig grund fattas av justitieministeriet.

Lagmannen förordnar en tingsdomare till uppdraget som avdelningschef för högst tre år. Uppdraget ska förklaras ledigt att sökas av tingsrättens ordinarie tingsdomare som utnämnts till sin tjänst innan ansöknings tiden går ut. Den som utnämns till uppdraget ska ha de personliga egenskaper som uppdraget förutsätter samt ledarförmåga. Förordnandet till avdelningschef kan av vägande skäl återkallas.

Avdelningschefen leder arbetet inom avdelningen. Avdelningschefen ska särskilt sörja för den allmänna planeringen och organiseringen av arbetet inom avdelningen samt arbetets resultat. Avdelningschefen ska övervaka att rättsprinciperna tillämpas och att lagen tolkas på ett enhetligt sätt i avdelningens avgöranden. När lagmannen är förhindrad ska hans eller hennes uppgifter skötas av den tjänstgörande avdelningschef som är den till tjänsteåren äldsta i uppdraget.

I Finland finns sex *hovrätter*. Hovrättens chef har tjänstebemärkningen president. Hon eller han leder verksamheten och svarar för att den är resultatrik. Övriga domare vid hovrätten är hovrättslagmän och hovrättsråd. Därutöver finns annan personal, såsom föredraganden och kanslipersonal.

Alla hovrätterna är avdelningsindelade. Varje avdelning leds av en hovrättslagman. Till avdelningen hör dessutom minst fem hovrättsråd samt ett nödvändigt antal övriga anställda. Till presidentens uppgifter som chef hör bl.a. att fastställa grunder för fördelningen av mål och ärenden på avdelningarna, fördela tjänstgöringen på avdelningarna och uppställa resultatmål för verksamheten och se till att de uppnås.

Presidenten fungerar som ordförande vid avdelningarnas sammanträden i den mån hans övriga uppgifter tillåter det.

En hovrättslagman ska leda arbetet vid sin avdelning och har även andra, i lag fastslagna uppgifter, däribland att svara för att avdelningens resultatmål uppnås och att arbetet fördelas jämnt på avdelningen. Hovrättslagmannen ska för egen del övervaka att tillämpningen av rättsgrundsatser och tolkningen av lag är enhetlig i hovrättens avgöranden.

Kanslichefen ska sköta hovrättens förvaltning.

Vid hovrätten finns en ledningsgrupp som bistår presidenten i ledningen och utvecklandet av hovrättens verksamhet. Till ledningsgruppen hör presidenten som ordförande samt hovrättslagmännen och kanslichefen som ledamöter.

Förvaltningsdomstolar finns i två instanser. Det finns åtta regionala förvaltningsdomstolar. Vid en förvaltningsdomstol finns

en överdomare, som är chef för domstolen, och förvaltningsrättsdomare.

Förvaltningsdomstolen kan vara uppdelad på sektioner på det sätt som anges i domstolens arbetsordning. Överdomaren förordnar en förvaltningsrättsdomare till uppdraget som ordförande för en sektion för högst tre år. Reglerna kring detta och om sektionsledarens uppgifter överensstämmer med vad som gäller för tingsrätterna och deras avdelningschefer.

I tingsrätterna och förvaltningsdomstolarna saknas det alltså särskilda mellanchefsanställningar. Bestämmelserna om att domstolschefen förordnar någon att leda avdelningar respektive sektioner infördes år 2011 genom införande av nya bestämmelser i tingsrättslagen och lagen om förvaltningsdomstolarna (18 d § respektive 13 c §). Tidigare fanns inga bestämmelser om ledningen av en avdelning eller sektion, utan detta reglerades endast i arbetsordningen. I praktiken gällde dock redan tidigare att domstolschefen förordnade någon av domstolens domare att vara avdelningschef respektive ordförande för en sektion. I förarbetena motiverades lagförslaget bl.a. med att ett system där domstolschefen väljer en person för uppgiften att leda en avdelning eller sektion hade visat sig vara smidigt och fungera väl i praktiken. Det är, konstaterade man, fråga om en ledaruppgift och inte en särskild ledningstjänst vid domstolen. Vidare sades att den valda domarens ställning som ordinarie domare inte rubbas av att ledaruppgiften i sig är tidsbestämd. Vid beredningen av ärendet hade man fört fram ett alternativ där ett förordnande till uppgiften som avdelningschef vid tingsrätten skulle ges av högsta domstolen och ett förordnande till uppgiften som ordförande för en sektion vid förvaltningsdomstolen skulle ges av högsta förvaltningsdomstolen. Detta, konstaterades i propositionen, skulle i någon mån kunna öka öppenheten och godtagbarheten vid en utnämning. Det uttalades att chefsdomarens ställning också då är stark, eftersom förordnandet görs på hans eller hennes framställning. Ett argument för den valda lösningen med förordnande av domstolschefen, var att just denne tack vare sin ställning och erfarenhet ansågs ha goda förutsättningar att bedöma ledarför-

mågan och förmågan att klara av ledaruppgiften hos de domare som är intresserade av uppgiften. Av den anledningen bestämde man sig för att i propositionen lägga fram ett förslag till ordning som överensstämde med praxis. För tydlighets skull tog man dock i lagen in uttryckliga bestämmelser om avdelningschefens och sektionsordförandens uppgifter, kompetenskrav för uppgiften, förordnandet till uppgiften samt återkallande av förordnandet och mandattidens längd (se *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utnämning av domare och av vissa lagar som har samband med den*, RP 280/2010 rd s. 6 f.). Nästan alla remissinstanser ställde sig bakom ändringsförslagen (a.a. s. 9).

Enligt uppgift från det finska Justitieministeriet är det ganska allmänt accepterat att domstolschefen i tingsrätt och förvaltningsdomstol har befogenhet att utnämna avdelningschefer.

Motsvarande frågor aktualiserades inte avseende hovrätten eftersom avdelningarna där leds av en hovrättslagman. Det är alltså fråga om en ordinarie domartjänst till vilken en domare utnämns i den ordning som föreskrivs i lagen om utnämning av domare.

Högsta förvaltningsdomstolen består utöver presidenten av minst 15 förvaltningsråd (för tillfället 20). Presidenten leder högsta förvaltningsdomstolens verksamhet och svarar för dess resultat. Vid förhinder för presidenten sköts hans eller hennes uppgifter av presidentens ställföreträdare, som plenum utser för högst tre år åt gången. Om även ställföreträdaren har förhinder, sköts presidentens uppgifter av den till tjänsteåren äldsta ledamot som är i tjänst. Högsta förvaltningsdomstolen är indelad i tre avdelningar.

Högsta domstolen ska enligt lagen ha en president och minst 15 ledamöter. För närvarande är antalet ledamöter 18.

Det finska Justitieministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som har till uppdrag att förbereda en reform av lagstiftningen rörande domstolar och domare. Arbetsgruppen låg bakom det förslag till ändringar av lagen om utnämning av domare m.m. som vi tidigare har redogjort för (*Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utnämning av domare och*

av vissa lagar som har samband med den, RP 280/2010 rd). Arbetsgruppens arbete fortsätter. Målet är att överföra den centrala regleringen som gäller domstolarna och personalen i domstolarna till lagnivå och att det i domstolarnas arbetsordningar ges sådana bestämmelser om domstolarnas förvaltning och arbete att man inte behöver föreskriva om dessa ärenden i lagen. Förordningar ska inte längre behövas.

Domförhet och ordförandeskap

Ärendena i *tingsrätten* behandlas och avgörs antingen vid sammanträde, eller i kansliförfarande på grundval av handlingarna i målet. I tvistemål förekommer både att målet avgörs av en domare och att det avgörs av tre domare. I brottmål är en tingsrätt domför med ordföranden och tre nämndemän. Tingsrätten är domför i brottmål också i en sammansättning med tre lagfarna medlemmar, om det anses motiverat med hänsyn till målets art eller av något annat särskilt skäl. Tingsrättens sammansättning kan förstärkas med ytterligare en lagfaren medlem, om det anses motiverat med hänsyn till målets omfattning eller av något annat särskilt skäl. På samma villkor kan tingsrätten ha en fjärde nämndeman. Lagmannen fastställer de grunder enligt vilka sammansättningarna bildas. Om det i en sammansättning ingår flera än en lagfaren medlem, är den i tjänsten äldsta lagfarna medlemmen ordförande i sammansättningen.

Hovrätterna är kollegiala domstolar som normalt dömer i en sammansättning bestående av minst tre domare. I vissa fall kan en ensam ledamot avgöra ett mål eller ärende. En hovrättsavdelning kan samtidigt hålla flera sammanträden med olika sammansättningar. Ordet förs av hovrättslagmannen eller den i tjänsten äldsta av de ledamöter som deltar i sammanträdet. Presidenten kan på begäran av en ledamot befria honom från ordförandeuppdraget i något enskilt mål eller ärende och förordna en annan ledamot att föra ordet i hans ställe. Presidenten kan för andra

tjänsteuppgifter befria en ledamot som är i tur att delta i en avdelnings sammanträden från att delta i dem.

Även *högsta domstolen* dömer normalt i kollegial sammansättning, men det finns beslut som en ensam ledamot kan fatta. Ordförandeskapet bestäms enligt senioritetsprincipen.

Förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter om inte något annat bestäms i lag. I vissa fall kan en ensam domare avgöra mål och ärenden, medan det i andra fall krävs två eller fyra domare. I en del måltyper ska en eller flera sakkunniga ledamöter ingå i rätten.

I rättskipningsärenden är *högsta förvaltningsdomstolen* domför med fem ledamöter, om inte någon annan sammansättning föreskrivs i lag. Vid behandling och avgörande av vissa slags frågor är domstolen domför med tre ledamöter. Högsta förvaltningsdomstolen kan vara uppdelad på avdelningar när den behandlar rättskipningsärenden. Ett rättskipningsärende som är av vidsträckt eller av principiell betydelse kan i dess helhet eller till vissa delar hänskjutas till plenum eller fulltaligt avdelningssammanträde. Beslut om att hänskjuta ett rättskipningsärende till plenum fattas av presidenten och beslut om att hänskjuta ett ärende till fulltaligt avdelningssammanträde fattas av avdelningens ordförande. Vid behandlingen av ärenden deltar i vissa fall även sakkunnigledamöter. Ordförande utses enligt senioritetsprincipen.

Utnämning av domare

Till domare kan utnämnas rättrådiga finska medborgare som har avlagt juris kandidatexamen och som genom sin tidigare verksamhet vid en domstol eller i andra uppgifter visat sig ha de insikter i de uppgifter som hör till tjänsten och de personliga egenskaper som en framgångsrik skötsel av tjänsten förutsätter. Den som utnämns till president eller ledamot vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen ska väl uppfylla dessa krav och ska ha utmärkta lagkunskaper. En domstolschef eller hovrättslagman ska även ha ledarförmåga.

En ordinarie domartjänst ska innan den tillsätts förklaras ledig att sökas hos respektive domstol, förutom vad gäller tjänsterna som president och ledamot vid högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Dessa är s.k. anmälningstjänster. För tillsättningen av andra domartjänster än anmälningstjänsterna finns en oberoende domarförslagsnämnd med uppgift att bereda tillsättningen av tjänsterna och göra motiverade framställningar om utnämning till domartjänster. Framställningarna tillställs statsrådet för föredragning av utnämningsärendet för republikens president, som fattar beslut om utnämning.

Om en ordinarie domartjänst inte sköts av någon eller om domaren har förhinder eller är på semester kan en domare utnämnas till ett tjänsteförhållande för viss tid för att sköta tjänsten. Till en domstol kan utnämnas domare för viss tid även när det på grund av antalet eller arten av de mål och ärenden som ska behandlas eller av andra särskilda skäl är nödvändigt.

Särskilda regler gäller i fråga om de högsta domarbefattningarna på viss tid. Bl.a. gäller att republikens president utnämner en ledamot vid högsta domstolen för viss tid på framställning av högsta domstolen och en ledamot vid högsta förvaltningsdomstolen för viss tid på framställning av högsta förvaltningsdomstolen. I övrigt gäller följande. Högsta domstolen utnämner för en längre tid än ett år på framställning av hovrättspresidenten domare till hovrätten samt på framställning av lagmannen vid en tingsrätt domare till tingsrätten och jordrättsingenjör till tingsrätten, om den är en jorddomstol, samt på framställning av arbetsdomstolens president domare till arbetsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen utnämner för en längre tid än ett år på framställning av förvaltningsdomstolens överdomare domare till förvaltningsdomstolen, på framställning av marknadsdomstolens överdomare domare till marknadsdomstolen och på framställning av försäkringsdomstolens överdomare domare till försäkringsdomstolen.

Utnämningar till tjänsteförhållande för viss tid om högst ett år görs som regel av chefen för den aktuella domstolen.

Befordran och specialisering

I de allmänna domstolarna i Finland är alla domare generalister. I de flesta allmänna domstolar har det dock, som en följd av den interna organisationen, skett en viss specialisering bland domarna. T.ex. är det vanligt att familjemålen hanteras av ett team och konkursärenden av ett annat.⁴ Vidare finns jordrättsdomare. De är specialister, men det handlar inte om någon befordrad anställning.

I högsta domstolen är alla domare generalister. Högsta förvaltningsdomstolens avdelningar har viss specialisering på olika rättsområden. Avdelningarna är dock inte specialiserade så att de endast skulle behandla vissa grupper av ärenden, utan kan behandla samtliga ärenden i vilka ändring söks.

I de finländska domstolarna finns det domare i två olika löneklasser. Anställningarna i den högre löneklassen är sökbara och kan eventuellt betraktas som en form av befordrad anställning. Det har diskuterats om man ska ha möjlighet att sätta en högre lön för specialister, men i dagsläget finns inte något sådant system.

5.2.2 Norge

Domstolarnas organisation och ledning

De grundläggande bestämmelserna om domstolar och domare för Norges del finns i domstolsloven (LOV-1915-08-13-5, lov om domstolene). De allmänna domstolarna består av tre instanser, tingrett, lagmansrett och Høyesterett. De allmänna domstolarna dömer i både civil- och brottmål. Förutom de allmänna domstolarna finns särskilda domstolar, som vi dock bortser ifrån i den här framställningen.

⁴ Domstoladministrasjonen (2012), *Spesialisering i domstolene, Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen* s. 7.

Det finns 66 *tingretter*, inklusive Oslo byfogdeembete. Deras storlek varierar kraftigt, beroende på befolkningmängden i domkretsen. Den största domstolen är Oslo tingrett med ca 200 anställda. De minsta domstolarna kan bestå av så få som fyra anställda inklusive domstolschefen. De flesta mål inleds i tingretten. Chefen för domstolen kallas sorenskriver. Det kan också utnämnas en andreman (nestleder). Om de båda har förfall ska den äldsta av de andra domarna tjänstgöra, så länge ingen annan har utsetts till ersättare.

Om tingretten har flera domare fördelar domstolschefen målen mellan dem. När det är befogat med hänsyn till antalet mål, kan tingretterna efter beslut av domstoladministrasjonen delas in i avdelningar. I så fall kan regeringen utnämna en domare som chef för varje avdelning (avdelingsleder). Detta sker enligt samma förfarande som tillsättning av andra domaranställningar. Domstolschefen fördelar målen mellan avdelningarna och beslutar om domarnas tjänstgöring. Avdelningschefen fördelar målen mellan avdelningens domare. Regeringen kan meddela närmare regler om fördelningen av mål. Domstolen kan också ha en administrativ direktör.

Första klagoinstans är *lagmansretten*. Domstolen leds av en förstelagmann. Därutöver finns lagmenn och lagdommere. Den som är utnämnd till lagmann har en högre befattning än lagdommere. Med denna högre befattning följer dels en något högre lön, dels att vissa av förstelagmannens uppgifter kan delegeras till en lagmann. Dessutom kan enbart en lagmann utnämnas till chef för en avdelning.

Førstelagmannen fördelar målen mellan domarna. Om förstelagmannen har förfall ska den äldsta av lagmännen eller den äldsta av de övriga domarna tjänstgöra som førstelagmann så länge inte en ställföreträdare har utsetts.

En domstol kan efter tillstånd från Domstolsadministrasjonen indelas i avdelningar. I så fall kan regeringen utnämna en lagman som ledare för varje avdelning. Sådana lagmän har rätt till en högre lön än andra lagmän. Førstelagmannen fördelar då målen mellan avdelningarna och beslutar om domarnas tjänstgöring.

Avdelningschefen fördelar målen mellan avdelningens domare. Regeringen kan meddela närmare bestämmelser om fördelningen av målen. Lagmansretterna har också en administrativ direktör som leder den administrativa personalen.

I lagmansretterna finns inte några andra chefer över domarna än førstelagman, lagman som är avdelningsledare och lagman som har fått delegerat myndighet av førstelagmannen.

I *Høyesterett* arbetar 20 domare. Chefen för domstolen har titeln høyesterettsjustitiarius. Denne är chef för domarna. Domstolens administration leds av en administrativ direktör. Den dömande verksamheten är indelad i två avdelningar. Det finns inte någon chef över avdelningarna, utöver domstolens chef. Arbetet på avdelningarna och utvalg, dvs. behandlingen av domstolens mål, leds av justitiarius om han eller hon deltar vid avgörandet, eller av den domare som har längst anställningstid i Høyesterett.

Domförhet och ordförandeskap

Tingretten är normalt domför i brottmål med en lagfaren domare och två lekmannadomare (meddommer). Vid huvudförhandling i tvistemål kan rätten bestå av en lagfaren domare. I vissa fall ska även två lekmannadomare ingå i rätten. Det förekommer också handläggning med tre lagfarna domare eller med två lagfarna domare och tre lekmannadomare.

Domförhetsreglerna för lagmansretten är tämligen invecklade och kommer inte att beskrivas i detalj här. Det kan dock sägas att lagmansretterna är kollegiala domstolar, vilket innebär att de flesta mål avgörs av flera lagfarna domare, i vissa fall jämte lekmannadomare.

Høyesterett avgör frågor om prövningstillstånd i en sammansättning med tre domare. När ett mål väl tas upp till prövning avgörs det av antingen fem eller elva domare, eller i plenum, beroende på målets svårighetsgrad och betydelse. När domstolschefen deltar i handläggningen är han eller hon ordförande. An-

nars intas rollen av den äldste av de domare som deltar. Domstolens chef fördelar målen mellan domstolens medlemmar och, om det är aktuellt, mellan dess avdelningar och utskott (utvalg).

Utnämning av domare m.m.

I domstolsloven anges vilka krav som ställs för att någon ska kunna utses till olika domarämbeten. Det ställs bl.a. krav på juridisk examen och på att sökanden har uppnått en viss ålder, som varierar beroende på ämbete. Domare utnämns av Kungen i statsråd i enlighet med grundlagen. Enligt domstolsloven bör till domare utnämnas personer som lever upp till höga krav på yrkesmässiga kvalifikationer och personliga egenskaper. Vidare sägs i lagen att det till domare i Høyesterett, lagmannsrettene och tingrettene bör rekryteras jurister med olika slags yrkesbakgrund.

Det finns ett särskilt organ, Innstillingsrådet for dommere, som avger yttrande i samband med utnämning av domare. Organet består av tre domare, en advokat, en jurist som är anställd inom det offentliga och två medlemmar som inte är jurister. Innstillingsrådet inhämtar de upplysningar som behövs för att avge ett yttrande. När det gäller domaranställningar i bl.a. tingretten och lagmansretten avger domstolschefen ett skriftligt utlåtande. Vid anställning av domare i Høyesterett avger chefen för domstolen i stället ett muntligt eller skriftligt yttrande direkt till departementet efter att rådet har presenterat sin inställning. Rådet föreslår tre kvalificerade sökande till den lediga domaranställningen.

Särskilda regler gäller för utnämning av chefen för högsta domstolen (høyesterettsjustitiarius).

Domstoladministrasjonen bestemmer vilket antal fasta domaranställningar som ska finnas i varje domstol. Därutöver kan det skapas fasta domaranställningar som är gemensamma för flera domstolar. Domstoladministrasjonen meddelar närmare bestämmelser om hur dessa domares tjänster organiseras. När det

gäller Høyesterett bestämmer Kungen antalet domaranställningar.

Befordran och specialisering

I Norge råder sedan länge uppfattningen att domare som utgångspunkt ska vara generalister. Under åren 2008–2012 har genomförts ett projekt om specialisering vid ett antal tingretter och två lagmannsretter. Det handlade då om måttlig specialisering där domarna som deltog specialiserade sig till omkring 20 procent på t.ex. en måltyp eller på medling. Erfarenheterna var i huvudsak positiva. Några särskilda anställningar som specialist finns inte.

När det gäller befordran liknar systemet det svenska genom att det i princip inte finns någon möjlighet till befordran annat än genom att ansöka om och utnämnas till någon av de chefsanställningar som finns. Undantaget är anställningen som lagman utan avdelningschefsansvar. Detta är en befordrad anställning som normalt inte är förknippad med chefskap.

Liksom i Sverige förekommer att en domare ges ansvar för ett visst område, men med detta följer inte någon särskild titel eller liknande. Inte heller medför detta någon höjd lön.

Pågående reformarbete

En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en genomgripande översyn av Domstolsloven. Avsikten är att det ska läggas fram ett förslag till en helt ny domstolslag med en utformning som möjliggör framtida ändringar och med ett modernt språkbruk. Utredaren har mandat att ändra det materiella innehållet om reglerna framstår som olämpliga eller otidsenliga. Vidare har utredaren särskilt i uppdrag att se över vissa i uppdraget utpekade frågor. En av dessa är vem som ska vara domstolschefens ställföreträdare vid dennes frånvaro. I dag intas rollen med

automatik av den äldsta domaren. Utredaren ska överväga om det bör bli möjligt för domstolschefen att utse en fast ställföreträdare och om det i så fall ska kunna vara en dommerfuldmektig (notarie). Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013.

5.2.3 Danmark

Allmänt

Det danska rättsväsendet har genomgått ett stort förändringsarbete under de senaste åren. Bl.a. har genom den s.k. retskredsreformen som trädde i kraft den 1 januari 2007 antalet domstolar minskat kraftigt, varvid domstolarna har blivit större.

Bestämmelserna om domstolar och domare finns främst i lov om rettens pleje (rettsplejeloven). De allmänna domstolarna i Danmark är Højesteret, landsretterne, byretterne samt Sø- och Handelsretten och Tinglysningsretten. Några särskilda förvaltnings- eller författningsdomstolar finns inte. Till Danmarks domstolar hör även rättsväsendet på Färöarna och Grönland, Procesbevillingsnævnet och Den Særlige Klageret.

Landet är indelat i 24 domkretsar (retskredse). Det minsta antalet domare vid var och en av domstolarna framgår av rettsplejeloven. Därutöver anger lagen att ytterligare 25 domare kan utses till domstolarna och hur dessa kan fördelas på dessa. Den största underrätten är Byretten i København som ska ha som lägst 39 domare utöver presidenten, och som därutöver kan ha max 5 domare. Den minsta byretten ska ha lägst 1 ordinarie domare utöver presidenten, med möjlighet till ytterligare en domare. För de flesta byretter gäller ett lägsta antal ordinarie domare på mellan 5 och 7 utöver presidenten.

Domstolarnas organisation och ledning

Højesteret (högsta domstolen) leds av en president och består i övrigt av 15 domare. Presidenten bär det administrativa ansvaret och ska se till att verksamheten drivs på ett försvarligt och ändamålsenligt sätt. Ersättare för presidenten är den efter åmbetsålder äldsta av rättens domare.

Det finns två landsretter med totalt ca 100 domare (landsdommere), nämligen Østre Landsret och Vestre Landsret. Presidenten för landsretten bär det administrativa ansvaret och ska se till att verksamheten drivs på ett försvarligt och ändamålsenligt sätt. Vid sidan av presidenten finns en administrativ chef, som bistår presidenten och som är personalchef för den del av personalen som inte är jurister. Det finns också en sekretariatschef. Presidenten är chef för domstolens jurister. Efter samråd med de övriga domarna bestämmer presidenten vem av dem som i presidentens frånvaro eller förfall ska fungera som ersättare för honom eller henne. Landsretterna är indelade i avdelningar med tre landsdommere i varje.

Även i byrätterna är presidenten ansvarig för administrationen av domstolen. Hon eller han bestämmer efter samråd med de övriga domarna vem av dem som i hans eller hennes frånvaro eller förfall ska fungera som ersättare. Även i tingsrätterna kan det finnas mellanchefer, men dessa är inte chefer över andra domare. I Københavns byret finns t.ex. olika sektioner där domare har funktion att vara "administriv dommer". Rollen kan innebära chefskap över dommerfuldmægtige (notarier) men inte över andra domare. Den administrativa domaren utses av presidenten som en del av dennes rätt att leda arbetet. Det finns också avdelningschefer (afdelingsleder) som är underställda administrationschefen. Avdelningschefen är chef för den del av personalen som inte är jurister.

Domförhet och ordförandeskap

Højesteret är normalt domför med minst fem domare. Presidenten bestämmer efter samråd med övriga rättens medlemmar hur målen ska fördelas mellan domarna och om deras administrativa hantering. När presidenten inte deltar i avgörandet utpekar presidenten ordförande, efter samråd med ledamöterna.

Landsrettens handläggning är som regel kollegial och målen avgörs av avdelningens tre domare, i vissa fall jämte nämndemän eller domsmaend. Handläggning utanför huvudförhandling kan bedrivas av en ensam domare. Efter samråd med de övriga domarna beslutar presidenten om målens fördelning mellan domarna och om deras administrativa behandling.

När presidenten vid landsretten inte deltar i handläggningen av ett mål ska den domare vara ordförande som presidenten har utnämnt (beskikket). Sådan utnämning sker för ett år åt gången och den kan förnyas. Om det är nödvändigt träder den domare i sitsen som är äldst i tjänsten in i ordförandens ställe.

Byretternas handläggning sker normalt med en domare men kollegial handläggning förekommer. Det är presidenten som efter samråd med de andra domarna bestämmer hur målen ska fördelas och hur de ska behandlas administrativt. Om ett mål avgörs i en kollegial sammansättning, ska den domare som presidenten har utnämnt vara ordförande. Frågan avgörs från fall till fall. Om det är nödvändigt träder den av de övriga domarna i sitsen som är äldst i tjänsten in i ordförandens ställe.

Utnämning av domare

Ordinarie domare utnämns av regeringen. Utnämningarna sker efter en samlad värdering av sökandenas kvalifikationer m.m. Det finns ett domarutnämningråd som lämnar yttrande till justitieministern om anställning av domare. Rådet består av sex medlemmar, varav tre domare, en advokat och två representanter för det allmänna. Det enda undantaget från ovanstående gäller

Højesterets president som väljs av och bland domstolens domare.

Befordran och specialisering

I samband med den stora domstolsreformen övervägdes en högre grad av specialisering bland domare. Eftersom domarna inte hade något önskemål om att specialisering skulle komma till stånd blev det dock inte ett mål med reformen. I praktiken har det skett en viss specialisering vid vissa byretter. Det finns inte några särskilda specialistanställningar.

Det finns inte några befordrade anställningar som inte är chefsanställningar och inte heller någon möjlighet till personlig befordran utan chefskap, t.ex. för särskilt skickliga domare.

6 Mellanchefer i domstol

6.1 Uppdrag och disposition

Vi har i uppdrag att utreda och föreslå hur den framtida strukturen för mellanchefer i tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt bör utformas och regleras. Gällande regler på detta område har beskrivits i kapitel 4.

I uppdraget ingår att vi ska överväga om den ordning med enhetschefer med långtgående chefsbefogenheter som har utvecklats på senare år är godtagbar. Vidare ska vi överväga vad som bör vara förbehållet av regeringen utnämnda chefsdomare. Utgångspunkten ska enligt uppdraget vara att uppgifter av t.ex. samordnande eller beredande karaktär även fortsättningsvis bör kunna tilldelas andra anställda vid domstolen än sådana chefsdomare. Vi ska särskilt överväga de stora domstolarnas behov av chefsdomare på mer än en mellanchefernivå.

Om vi kommer fram till att det bör inrättas en ny typ av domaranställningar på chefsnivå, ska utgångspunkten vara att anställningarna ska tillsättas av regeringen efter beredning i Domarnämnden. Vi ska då också lämna förslag till hur förändringen bör genomföras i praktiken och hur övergången från dagens system bör ske.

I kapitlet ges först en beskrivning av utvecklingen och dagens situation när det gäller domstolarnas chefsstruktur (avsnitt 6.2). Därefter beskrivs chefsdomarnas uppgifter (avsnitt 6.3) och Domarlagsutredningens förslag i relevanta delar (avsnitt 6.4). Efter det följer en kort redogörelse för begreppet kontrollspann och för hur olika resonemang kring kontrollspannet skulle

kunna tillämpas på domstolarna (avsnitt 6.5). Efter det avsnittet redogör vi först för de principiella utgångspunkterna för våra överväganden (avsnitt 6.6) följt av våra överväganden. Dessa inleds med frågan om vad som bör kunna delegeras till andra än av regeringen utnämnda chefsdomare (avsnitt 6.7) och följs av frågan om hur underrätternas respektive överrätternas mellan-chefsstruktur bör se ut (avsnitt 6.8 respektive 6.9).

Eftersom de viktigaste delarna av våra förslag i detta kapitel avser förändringar som bör ske i domstolarnas instruktioner har vi valt att upprätta författningsförslag jämte författningskommentarer även beträffande sådana ändringar. Det är dock inte fråga om någon fullständig översyn av domstolsinstruktionerna och vi har så långt möjligt försökt passa in våra förslag i den nuvarande strukturen oavsett om denna är optimal eller inte.

Det bör anmärkas att det för närvarande pågår ett arbete inom Regeringskansliet som innefattar bl.a. en översyn av domstolsinstruktionerna och en beredning av Domarlagsutredningens, Straffprocessutredningens och EMR-utredningens förslag. Vi har valt att utgå ifrån bestämmelserna som de ser ut i dagsläget.

6.2 Utvecklingen och dagens situation

Domstolarnas organisation och chefsstruktur

Ett flertal domstolar har förändrat sin inre organisation och gått ifrån det traditionella rotelsystemet. Många underrätter har delat in sig i enheter där flera domare arbetar gemensamt. Domarlagsutredningen genomförde år 2010 en enkätundersökning om bl.a. chefsstrukturen i domstolarna. Den visade bl.a. att det i sådana underrätter som enhetsindelats hade en eller flera domare getts särskilda uppgifter inom respektive enhet. I några domstolar handlade det om ett verkligt chefskap även över andra domare. Enligt betänkandet torde termen *enhetschef* ofta ha reserverats

för dessa fall. I andra fall var fråga om uppgifter att samordna arbetsfördelningen inom enheten eller en mera traditionell förmansroll. I några fall inskränkte sig de särskilda uppgifterna väsentligen till att vara ansvarig för att handläggningen av målen och ärendena drevs framåt på ett ändamålsenligt sätt. Om en domare fått särskilda funktioner utan att vara chef över någon annan domare benämndes han eller hon i enkäten *funktionsansvarig*. I Domarlagsutredningens betänkande sägs att enkätundersökningen gav vid handen att det år 2010 fanns cirka 110 domare i domstolarna som kunde betecknas som enhetschefer.¹ Statistik från Domstolsverket visade att medianlönen för domare som benämndes enhetschefer var högre än medianlönen för samtliga rådmän.

Vid tiden för Domarlagsutredningens kartläggning hade endast en överrätt infört en enhetsorganisation. I det fallet hade uppgiften att leda arbetet på enheterna getts till råd tillika vice ordförande på avdelning. Enligt enkätsvaret hade cheferna för enheterna i uppgift bl.a. att planera verksamheten, fördela förhandlingar och att anvisa vilken domare som var ansvarig för handläggningen, men däremot inte att omfördela mål. De hade inte heller i uppgift att hålla utvecklingssamtal med de ordinarie domarna eller att ansvara för lönesättning av dem.

Flera av de stora och medelstora tingsrätterna var vid tidpunkten för Domarlagsutredningens kartläggning avdelningsindelade enligt traditionellt snitt, och avdelningarna leddes av en chefsrådmän. Avdelningarna kunde i sin tur vara indelade i enheter. I vissa av de största domstolarna leddes enligt enkäten enheterna inom avdelningen av enhetschefer med fullständigt chefsansvar även över anställningsmässigt jämställda kollegor.

¹ SOU 2011:42 s. 281. Det är tveksamt om det år 2010 fanns så många som 110 obefordrade domare som var chefer över och hade personalansvar för andra domare. I varje fall tycks det, enligt en sammanställning av enkätundersökningen som gjorts inom Justitiedepartementet, som om det i flera fall har funnits olika begränsningar av enhetschefens personalansvar för ordinarie domare, i varje fall när det gäller befogenhet att bestämma lön och i vissa fall att hålla utvecklingssamtal. Även andra begränsningar tycks ha förekommit.

Vi har följt upp den kartläggning som gjordes av Domarlagsutredningen. Detta har skett dels genom inhämtande av viss statistik, dels genom två domstolsenkäter – en till tingsrätterna och förvaltningsrätterna och en till hovrätterna och kammarrätterna – som Domstolsverket har genomfört i samråd med oss. Underrettsenkäten besvarades av 50 av de 60 underrätterna, medan samtliga 10 överrätter besvarade överrettsenkäten.

När det gäller domstolarnas organisation ger enkätundersökningen vid handen att den vanligaste organisationsmodellen vid underrätterna är en enhetsindelning. Av respondenterna svarade 23 domstolar att de har en sådan organisation. Näst vanligast var att domstolen varken är indelad i avdelningar eller enheter (15 domstolar). Bland de övriga var 4 domstolar enbart indelade i avdelningar och 6 domstolar indelade i avdelningar som i sin tur var enhetsindelade. Slutligen uppgav 2 domstolar att de har en annan organisatorisk modell.

Alla överrätter utom två uppgav att domstolen är indelad enbart i avdelningar. Kammarrätten i Jönköping uppgav att man hade avdelningar som i sin tur var enhetsindelade. En hovrätt besvarade inte frågan.

I dag finns det, enligt Domstolsverkets statistik i april 2013, 78 domare som benämns enhetschefer, varav 40 vid tingsrätterna och 38 vid förvaltningsrätterna. Villkoret för att någon i statistiken ska benämnas som enhetschef är att personen har underställd personal. Det krävs däremot inte att uppdraget omfattar chefskap över andra ordinarie domare. Domstolsverket har inte någon samlad bild av hur många av enhetscheferna som har sådana uppgifter. Vi har i domstolsenkäterna ställt frågor om förekomsten av enhetschefer och om vilka befogenheter som delegerats till dem.

Av de deltagande underrätterna uppgav 21 domstolar att de har enhetschefer. Bland dessa uppgav 15 domstolar att enhetscheferna har befogenhet att beordra andra ordinarie domare att utföra arbetsuppgifter. Det är mindre vanligt att enhetscheferna har några andra chefsbefogenheter i förhållande till ordinarie domare, såsom att tillrättavisa dem (6 underrätter), att hålla ut-

vecklings- eller medarbetarsamtal (7 underrätter), eller bestämma lön (7 underrätter).

I dagsläget finns det såvitt vi känner till (alla domstolar har ju inte besvarat enkäten) endast en avdelningsindelad domstol som utöver chefsrådmännen även har enhetschefer med fullt chefsansvar över ordinarie domare, nämligen Förvaltningsrätten i Stockholm. Det finns andra domstolar med enhetsindelade avdelningar, t.ex. Förvaltningsrätten i Göteborg och Stockholms tingsrätt, men de domare som leder enheterna har då inte personalansvar för de ordinarie domarna på enheten.

Bland överrätterna uppgav bara Kammarrätten i Jönköping i sitt enkätsvar att domstolen har enhetschefer. Dessa har befogenhet att beordra andra domare att utföra arbetsuppgifter men har däremot inte någon av de andra uppgifterna som vi frågade efter, nämligen befogenhet att tillrättavisa, hålla medarbetarsamtal/utvecklingssamtal och bestämma lön. Enhetscheferna är kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning.

Vissa överrätter som inte har infört en enhetsorganisation tillämpar ändå en ordning där chefsansvar delegeras på olika sätt. T.ex. har Kammarrätten i Stockholm biträdande avdelningschefer (råd tillika vice ordförande) som har personalansvar för vissa personalkategorier, dock inte för ordinarie domare. Även i Svea hovrätt delegerar lagmännen personalansvar för bl.a. kanslipersonalen.² Av enkätsvaren framgår att fyra överrätter har vice ordförande som inte är enhetschefer men som har delegation att beordra andra ordinarie domare att utföra arbetsuppgifter (Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Övre Norrland och Kammarrätten i Jönköping). Det förekommer inte att råd tillika vice ordförande håller i medarbetar-/utvecklingssamtal eller sätter lön på andra ordinarie domare.

² Enligt samtal med kanslichefen den 23 november 2012.

Befordrade anställningar

Antalet tingsrätts- och förvaltningsrättslagmän har minskat till följd av förändringar i den yttre underrättsorganisationen. År 2010 fanns det 63 tingsrätts- och förvaltningsrättslagmän jämfört med 119 domare med sådan befattning år 2000. Antalet kammarrätter och hovrätter och därmed hovrätts- och kammarrättspresidenterna var oförändrat.

När det gäller mellanchefer hade antalet chefsrådmän på tingsrätterna minskat från 34 år 2000 till 20 år 2010. Utvecklingen på förvaltningsrätterna hade gått i motsatt riktning. Chefsrådmännens antal hade där ökat från 12 år 2000 till 18 år 2010. Flera av överrätterna hade år 2010 övergått till att arbeta på större avdelningar än tidigare. Enligt statistiken fanns 38 hovrättslagmän och 22 kammarrättslagmän år 2000. År 2010 hade dessa anställningar reducerats till 24 hovrättslagmän och 14 kammarrättslagmän.

Antalet vice ordförande i hovrätter och kammarrätter hade förhållit sig tämligen konstant. År 2000 fanns det 34 hovrättsråd, tillika viceordförande, och år 2010 var antalet 36. Motsvarande siffror för kammarrättsråd, tillika viceordförande, var 29 år 2000 och 27 år 2010.

Den redovisade statistiken innebär sammanfattningsvis att 298 befordrade anställningar i tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt år 2000, tio år senare hade reducerats till 212, vilket motsvarade en nedgång med nästan 30 procent.

Samtidigt som de befordrade anställningarna hade minskat i antal hade antalet rådmän i underrätt ökat påtagligt. Antalet hovrättsråd hade förhållit sig relativt konstant medan antalet kammarrättsråd hade ökat ordentligt till följd av Migrationsreformen.

Sammantaget innebär det sagda att det år 2010 gick betydligt fler obefordrade domaranställningar på varje befordrad än förr, vilket till stor del kan förklaras av att antalet myndighetschefer hade minskat medan antalet ordinarie domare hade ökat.

Enligt statistik från Domstolsverket (inhämtad i juni 2013) finns det i dag 49 tingsrättslagmän och 12 förvaltningsrättslagmän (totalt 61), vilket innebär en minskning med tre sedan år 2010 och med 58 sedan år 2000. I tingsrätterna finns det 34 chefsrådmän och i förvaltningsrätterna 11 chefsrådmän. Antalet chefsrådmän i tingsrätt har alltså ökat kraftigt sedan år 2010 och är nu tillbaka på den nivå som gällde år 2000. På förvaltningsrättssidan finns i dag färre chefsrådmän än år 2010 och även något färre än år 2000.

Det finns 24 hovrättslagmän och 12 kammarrättslagmän. Det innebär att antalet överrättslagmän har minskat med två sedan 2010 och med 24 sedan år 2000.

Vidare finns 43 hovrättsråd tillika vice ordförande och 24 kammarrättsråd tillika vice ordförande. Det finns alltså i dag sju fler vice ordförande i hovrätt och tre färre vice ordförande i kammarrätt än år 2010. Totalt innebär det en ökning av vice ordförandeanställningar med fyra anställningar sedan år 2000.

I tingsrätterna och förvaltningsrätterna finns det, som nämnts, 40 respektive 38 domare som i statistiken benämns enhetschef. Ingen överrätt har i dag enhetschefer, såvitt framgår av statistiken från Domstolsverket. Dock har av överrättsenkäten framgått att det vid Kammarrätten i Jönköping finns råd tillika vice ordförande på avdelning som fungerar som enhetschefer.

Sammantaget har det alltså under de senaste tolv åren skett en kraftig minskning av antalet underrätts- och överrättslagmän. Antalet vice ordförande har ökat i hovrätt men minskat i kammarrätt. Antalet chefsrådmän har ökat marginellt i förvaltningsrätt och minskat något i tingsrätt.

Förutsättningarna för tillsättning av chefsdomare på mellanchefsnivå

Av det som nu har sagts framgår att det i dagsläget, liksom år 2010, är statistiskt sett svårare att nå en befordrad anställning än för tioalet år sedan. Dock har utvecklingen i någon mån vänt när

det gäller befordrade anställningar i tingsrätterna, genom att fler chefsrådmän har utnämnts under de gångna två åren. Det handlar bl.a. om tingsrätter som tidigare har haft enhetschefer eller motsvarande och som har valt att i stället anställa chefsrådmän.³ Som regel har det skett i samband med att en eller flera rådmansanställningar har varit lediga. Tingsrätterna har alltså valt att ersätta vakanta platser som rådmän med chefsrådmän. Det har således skett en utveckling som innebär att vissa domstolar har lämnat systemet med enhetschefer och i stället har gjort en indelning i avdelningar som förestås av chefsrådmän, vars chefskap kan härledas ur fullmakten.

Domstolsverket tillämpar enligt uppgift inte någon fast gräns när det gäller hur många anställda som måste finnas vid domstolen för att verket ska tillåta att domstolen utlyser en anställning som chefsrådmän. Normalt torde det dock krävas att det finns 11–15 ordinarie domare vid domstolen för att den ska få tillåtelse att anställa två chefsrådmän. Domstolsverket tillåter som regel inte anställning av en chefsrådmän i fall då domstolen önskar skapa eller upprätthålla en s.k. haltande organisation, i vilken lagmannen är chef för en avdelning och en chefsrådmän är chef för den andra. Orsaken är enligt uppgift från Domstolsverket i huvudsak att sådana organisationslösningar har visat sig vara problematiska, bl.a. för att det inom domstolen kan anses mera prestigefyllt och eftersträvansvärt att arbeta på lagmannens avdelning.

Vi har tagit del av handlingarna i fem ärenden om tillstånd för en tingsrätt att utlysa en eller flera anställningar som chefsrådmän. Av ärendena framgår vilka skäl tingsrätterna har haft för sin begäran om att få anställa chefsrådmän i stället för enhetschefer eller att anställa ytterligare chefsrådmän.

³ Enligt bl.a. samtal med Dan Töllborn, Domstolsverket, den 22 oktober 2012. Vi har vidare tagit del av handlingarna i ett antal ärenden om tillåtelse att anställa en eller flera chefsrådmän (Uppsala tingsrätt, ansökan om att få anställa en chefsrådmän 2010-05-17, Helsingborgs tingsrätt, begäran om att få anställa en chefsrådmän 2011-04-11, Örebro tingsrätt, begäran om tillåtelse att utlysa två chefsrådmänstjänster 2011-09-27, Nacka tingsrätt, begäran om tillåtelse att utlysa fyra chefsrådmänstjänster 2012-04-11 och Växjö tingsrätt, begäran om inrättande av två chefsrådmänstjänster.)

Vissa tingsrätter med enhetschefer hänvisade till konstitutionella invändningar mot att lagmannen efter ett internt ansökningsförfarande utser enhetschefer. Någon tingsrätt lyfte fram vikten av goda chefer i domstolarna som en grund för att chefsbefattningar bör utlysas utanför domstolen. Även behovet av befordrade anställningar påtalades i något fall. Andra skäl som åberopades var att domstolen hade vuxit, vilket ställde allt högre krav på enhetscheferna, som behövde ägna mera tid åt arbetsledande uppgifter. I en ansökan lyfte tingsrätten fram att chefsrådmän kunde ha en större legitimitet i chefsrollen än internt utsedda enhetschefer och att kvalitet i ledarskapet är central utifrån både ett medarbetarperspektiv och ett allmänt verksamhetsperspektiv. Den domstolen menade även att det kunde verka vitaliserande för domstolen med en rekrytering av chefer utifrån. Vidare anförde domstolen i fråga som ett argument att chefsrådmän, men inte enhetschefer, sannolikt skulle komma att flyttas över till chefslöneavtalet. Genom en övergång till chefsrådmän skulle det innebära att chefen som ska hålla lönesättande samtal inte ska fördela ett löneutrymme där han eller hon ingår i samma pott.

En annan faktor som togs upp var att chefsrådmännen har högre status än enhetschefer.

En domstol som vid ansökan hade två avdelningar, varav den ena leddes av lagmannen och den andra av en rådmän, ansåg att ledningsfunktionen behövde stärkas med hänsyn bl.a. till domstolens storlek (drygt 70 anställda varav 14 ordinarie domare). Med den rådande organisationen fick lagmannen ägna mycket tid åt att lösa vardagliga frågor i stället för att med kraft hantera övergripande och strategiska frågor.

Ett par av domstolarna åberopade att man hade stora problem att rekrytera rådmän.

I en ansökan tog en domstol, som ville gå över från enheter till avdelningar, även upp skäl som talade mot en övergång från enhetschefer till chefsrådmän. Skäl som lyftes fram var bl.a. att enheterna fungerade bra och att enhetscheferna ville vara chefer även i fortsättningen. Enhetscheferna ansågs ha god legitimitet i

organisationen. Man såg en risk för att interna sökande skulle slås ut av externa sökanden. En annan nackdel som lyftes fram var en ökad budgetbelastning. Det sågs också som en nackdel av tingsrätten att en intern karriärväg stoppades.

När det gäller överrätterna har, som statistiken utvisar, det funnits en klar tendens mot färre och större avdelningar. Därigenom har antalet överrättslagmän minskat rejält. Såvitt har framkommit i våra kontakter med Domstolsverket har det inte funnits något tryck från överrätterna om att få anställa fler lagmän. Det finns enstaka exempel på att man på en stor avdelning har två lagmän, varav en är administrativ chef för avdelningen medan man i övrigt delar på chefsansvaret (avdelning 6 i Svea hovrätt).

6.3 Chefsdomarnas uppgifter

Tingsrätterna och förvaltningsrätterna

Rättegångsbalken slår fast att det i tingsrätt ska finnas en lagman, som ska vara lagfaren. Vidare framgår att en tingsrätt kan vara indelad i avdelningar och att ordförande på en avdelning är lagmannen eller en chefsrådman (1 kap. 2 § rättegångsbalken). För förvaltningsrätternas del finns motsvarande bestämmelser i 15 och 16 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Någon närmare beskrivning av vilka uppgifter som lagmannen och chefsrådmännen har finns inte i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den närmare regleringen finns i stället i domstolarnas instruktioner. Beträffande underrättslagmännen framgår av instruktionerna att lagmannen är administrativ chef för domstolen. Lagmannen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU samt att domstolen hushållar väl med statens medel. Lagmannen är skyldig att genomföra den interna styrning och

kontroll som Domstolsverket ansvarar för enligt förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Vidare tillämpas vissa bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) på tingsrätterna. Det yttersta ansvaret för att tingsrättens verksamhet lever upp till dessa ligger på lagmannen. Enligt 6 § myndighetsförordningen ska myndigheten fortlöpande utveckla verksamheten. Den ska också verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Vidare ska den tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. Enligt 8 § myndighetsförordningen ska myndigheten i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten och skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Lagmannen har vidare ett antal olika uppgifter som särskilt räknas upp i domstolsinstruktionerna. Hon eller han ska:

- besluta om arbetsordningen, efter samråd med plenum eller kollegium,
- besluta om domstolens organisation och arbetsformer, i viktigare frågor efter samråd med plenum eller kollegium,
- ansvara för att underrättsfiskalerna får en allsidig och utvecklande utbildning enligt Domstolsverkets utbildningsplan samt ge vitsord över deras tjänstgöring,
- ansvara för att notarierna får en allsidig och utvecklande utbildning,
- svara för att nämndemännen ges introduktionsutbildning och regelbunden information
- meddela de riktlinjer som behövs för tillämpningen av arbetsordningen,
- för en bestämd tid dela in domarna till tjänstgöring inom domstolen,
- utfärda förordnanden till anställda (se 17–21 §§ tingsrättsinstruktionen och 19–23 §§ förvaltningsrättsinstruktionen),

- avgöra administrativa ärenden, eller hänskjuta dem till plenum eller kollegium,
- vara ordförande för plenum och, i förekommande fall, kollegium samt
- delta vid avgörandet av mål om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art.

En tingsrättslagman får uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid tingsrätten eller vid en förvaltningsrätt, en hyresnämnd eller Rättshjälpsmyndigheten på samma ort som tingsrätten att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden. Uppdraget att utfärda förordnanden till anställda får dock endast ges åt en chefsrådman. Ett undantag gäller om tingsrätten har flera kansliorter. I så fall får lagmannen i stället utse en rådman på varje kansliort där någon chefsrådman inte tjänstgör att meddela sådana förordnanden.

För förvaltningsrätterna gäller att lagmannen får uppdra åt en avdelning eller åt någon som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden. Även här gäller att lagmannen får uppdra endast åt en chefsrådman att avgöra ärenden om förordnanden till anställda. Regeln är undantagslös.

Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådman. Enligt tingsrättsinstruktionen, men inte förvaltningsrättsinstruktionen, gäller vidare att chef för en annan enhet, i vilken det ingår två eller flera domare, är den lagfarna domare som tingsrätten utser. Den som är chef för en avdelning (eller en annan enhet) leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen eller enheten. En chefsrådman, som är avdelningschef, har alltså till huvuduppgift att leda arbetet på avdelningen och att fördela arbetet. Samma uppgifter har enligt tingsrättsinstruktionen en enhetschef. Vidare har chefsrådmän vid tingsrätt och förvaltningsrätt ytterligare några särskilda uppgifter enligt instruktionerna vilka inte kan läggas på en enhetschef.

- Endast en chefsrådman kan vara ledamot i eller ersättare för ledamot i kollegium.
- Endast en chefsrådman kan få lagmannens uppdrag att utfärda förordnanden åt anställda (med vissa undantag för tingsrätterna).
- En lagman eller chefsrådman bör delta när ett mål eller ärende avgörs om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art.

I övrigt framgår chefsrådmännens ansvarsområde och befogenheter av domstolens arbetsordning.

Slutligen ska sägas att både lagmannen och chefsrådmannen innehar en befordrad anställning, till skillnad från t.ex. enhetschefer. Med chefsdomarskapet följer alltså en högre ställning även judiciellt. Detta har betydelse främst vid beslut om vem som ska vara ordförande vid kollegial handläggning, vid överläggning samt i vissa fall vid tillämpning av omröstningsreglerna.

Hovrätterna och kammarrätterna

Enligt rättegångsbalken ska det vid varje hovrätt finnas en hovrättspresident, en eller flera hovrättslagmän samt hovrättsråd av vilka en eller flera ska vara vice ordförande. Motsvarande bestämmelse för kammarrätterna finns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. En hovrätt eller kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är presidenten eller en hovrätts- respektive kammarrättslagman.

Ytterligare bestämmelser om chefsdomarna finns i överrättsinstruktionerna. Av dessa följer bl.a. att presidenten är administrativ chef för domstolen. Det som har sagts om domstolschefens generella verksamhetsansvar för underrätterna gäller även överrätterna. Vidare åligger det presidenten att avgöra administrativa ärenden. Hon eller han får dock hänskjuta ärenden till kollegium. Presidenten ska samråda med kollegiet innan han eller hon avgör ärenden som avser viktigare frågor om domstolens organi-

sation eller arbetsformer eller arbetsordningen. Presidenten får uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid domstolen att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden.

Vid var och en av hovrätterna och kammarrätterna finns det antal avdelningar som domstolarna själva bestämmer samt en administrativ enhet. För den administrativa enheten finns en chef. Domstolen delar in ledamöter och annan personal till tjänstgöring på avdelningarna för en viss tidsperiod.

Chef för och ordförande på en avdelning är presidenten eller en lagman. När presidenten deltar i arbetet på en avdelning för han eller hon ordet på avdelningen. Hovrättspresidenten bör delta när hovrätten avgör mål som tas upp av hovrätten som första domstol. Både i hovrätt och kammarrätt gäller att presidenten bör delta om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets art.

Det finns ett par bestämmelser som klargör vilka uppgifter som åligger chefen för en avdelning, normalt en lagman. Han eller hon ska enligt instruktionerna:

- leda arbetet på avdelningen och dela in ledamöterna till tjänstgöring,
- enligt de riktlinjer som domstolen beslutar och den utbildningsplan som Domstolsverket har fastställt, se till att fiskalerna får en allsidig och utvecklande utbildning samt ge vitsord över deras tjänstgöring

I övrigt bestäms ansvarsfördelningen i arbetsordningen.

Förutom chefsdomarna finns vid hovrätterna och kammarrätterna ytterligare en kategori befordrade domare, nämligen råd tillika vice ordförande. De har till särskild uppgift att följa rättsskipningen på domstolens avdelningar och verka för en enhetlig rättstillämpning. I praktiken är en viktig syssla för vice ordförandena att vara ordförande vid handläggning av mål och ärenden. Den chefsyssla som enligt författning kan läggas på en vice ordförande är att vara avdelningschefens ställföreträdare. Varje avdelningschef ska nämligen ha en ställföreträdare som biträder honom eller henne i arbetet och denne ställföreträdare ska vara

en lagman eller en vice ordförande. Det förekommer att det i överrättens arbetsordning sägs att vice ordförandena ska biträda lagmannen i ledningen av arbetet på avdelningen.

Att chefsdomarna och vice ordförandena har befordrade anställningar innebär att de har en högre befattning än andra ordinarie ledamöter. Detta har betydelse främst vid beslut om vem av flera ledamöter i rätten som ska vara ordförande och vid överläggning och omröstning.

Sedan ungefär tio år tillbaka har Domarnämnden (och dess föregångare Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet) tilllämpat Sveriges Domstolars chefsprofil vid rekrytering av vice ordförande. I praktiken varierar det i vilken mån vice ordförandena har chefsuppgifter, vilket vi återkommer till i avsnitt 6.9. Det finns dock anledning att redan här säga något om vice ordförandenas roll.

Många vice ordförande har fortfarande en roll som kan beskrivas som traditionell. Det innebär att man i första hand är en rättslig expert med ett särskilt ansvar för rättstillämpningen, och med främsta roll att vara ordförande i rätten. På flera håll har vice ordförandenas roll utvecklats. En kammarrätt har t.ex. delat in avdelningarna i enheter, varvid vice ordförandena har getts i uppgift att verka som enhetschefer. Även andra överrätter har gett chefsuppgifter åt i varje fall vissa vice ordförande. Exempelvis har Kammarrätten i Stockholm infört en ordning som innebär att en av varje avdelnings två vice ordförande (eller en lagman, om avdelningen är bemannad med mer än en) ska vara biträdande avdelningschef. Denne utses av presidenten. Vidare utser presidenten den biträdande avdelningschefen eller en av avdelningens lagmän eller vice ordförande att vara ställföreträdare åt chefen på avdelningen. I de fall då det inte kan ske en intern rekrytering av en vice ordförande till en ledig post som biträdande avdelningschef utannonseras anställningen på vanligt sätt. Det framgår då av annonsen att kammarrätten söker en *vice ordförande med arbetsledande befattning*, som kommer att vara biträdande avdelningschef. I de fall kammarrätten i stället söker en *vice ordförande med ett traditionellt vice ordförandeuppdrag*

framgår i stället det av annonsen. Uppdelningen har fått konsekvenser för handläggningen hos Domarnämnden. När kammarrätten söker en traditionell vice ordförande har Domarnämnden valt att inte tillämpa det förfarande som tar sikte på chefskap. Detta förfarande har använts endast vid tillsättning av vice ordförande med arbetsledande befattning.

Den biträdande avdelningschefen har enligt kammarrättens arbetsordning flera uppgifter som vanligtvis ligger på lagmannen, nämligen

- att under chefen för avdelningen ha personalansvar för föredragande och fiskaler på avdelningen,
- att enligt avdelningschefens närmare bestämmande ansvara för fördelningen av mål till föredragande och fiskaler,
- att se till att de fiskaler och föredragande som är knutna till avdelningen får utbildning i enlighet med respektive personalkategori utbildningsplan,
- att biträda chefen för avdelningen i dennes ansvar för att upprätta en verksamhetsplan och att följa upp den.

Vidare får avdelningschefen delegera personalansvar för domstolssekreterare till den biträdande avdelningschefen. Den som har personalansvar har, enligt kammarrättens arbetsordning, beträffande sina medarbetare ansvar för att arbetet bedrivs i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160), att årliga medarbetarsamtal genomförs, att medarbetarnas behov av kompetensutveckling kartläggs och att verka för att behovet tillgodoses, att planera och besluta om semester och annan kortare ledighet och att frågor om disciplinärt förfarande skyndsamt anmäls till presidenten.

Den ordning som Kammarrätten i Stockholm tillämpar innebär sammanfattningsvis att den biträdande avdelningschefen har personalansvar för föredragande och fiskaler, och kan ha det för domstolssekreterare. Personalansvaret för ordinarie domare, assessorer och t.f. assessorer vilar på avdelningschefen.

Bakgrunden till att kammarrätten införde biträdande enhetschefer med visst personalansvar är att avdelningarna, som består

av 30–35 medarbetare, bedömdes vara alltför stora för att lagmannen ska kunna ha personalansvar för alla. Vid överrätterna tar lagmännen som regel stor del i den dömande verksamheten, och så även vid Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten har upplyst att domstolen är mycket nöjd med systemet med biträdande avdelningschefer. En vinst är enligt kammarrätten att det ökar rekryteringsbasen för framtida lagmän och presidenter. Den som utses till biträdande avdelningschef får en möjlighet att prova på chefsrollen.⁴

Kammarrätten i Göteborg tillämpar sedan årsskiftet 2012–2013 en ordning som innebär att en vice ordförande har personalansvar för avdelningens föredragande och fiskaler och den andra vice ordföranden har personalansvar för domstolssekreterare. Personalansvaret för ordinarie domare, assessorer och tf. assessorer vilar, precis som vid Kammarrätten i Stockholm, på lagmannen. Kammarrätten har upplyst att erfarenheterna av det uppdelade personalansvaret hittills är mycket goda.

Även Svea hovrätt har vid annonsering av vice ordförandeanställningar gjort en skillnad mellan vice ordförande med arbetsledande befattning såsom ställföreträdande avdelningschef och vice ordförande med fokus på den dömande uppgiften. Utformningen av annonsen har även beträffande Svea hovrätt lett till att olika tillsättningsärenden behandlas olika hos Domarnämnden. Såvitt vi har kunnat förstå avspeglas emellertid de två skilda annonstyperna inte i någon egentlig skillnad när det gäller vice ordförandenas arbetsuppgifter. Presidenten utser enligt arbetsordningen lagmännens ställföreträdare. Dessa kan väljas ur den krets av vice ordförande som har anställts på denna premiss, men kan också väljas bland de vice ordförande som har anställts på premissen att de ska utföra traditionella vice ordförandesysslor. Något system med biträdande avdelningschefer eller liknande finns inte. I praktiken kommer alltså de som anställs som vice ordförande med arbetsledande befattning inte med nödvändighet

⁴ Uppgifterna har inhämtats genom studium av kammarrättens arbetsordning och ett antal anställningsannonser och har kompletterats genom samtal med kammarrättens kanslichef den 12 oktober 2012.

att ha någon chefsfunktion, förutom att han eller hon kan utses att vara lagmannens ställföreträdare. Dock framgår av arbetsordningen att vice ordförandena, i den omfattning som lagmannen bestämmer, fullgör ledningsuppgifter på avdelningen. Att lagmannen ska ha en ställföreträdare följer redan i dag av hovrätts- och kammarrättsinstruktionerna.

Vi har erfarit från Svea hovrätt att skälet till att man började utforma annonser på två olika sätt i huvudsak var att man ville göra det möjligt att rekrytera vice ordförande med stor juridisk skicklighet och lämplighet för de traditionella vice ordförandeuppgifterna, men som inte vill ta på sig eller är lämpliga för chefsuppgifter. Det handlar alltså om en önskan att bredda rekryteringsbasen när det gäller främst ”traditionella” vice ordförande. Att detta har upplevts som nödvändigt beror på att alla vice ordförande annars bedöms utifrån chefsprofilen.⁵

6.4 Domarlagsutredningens förslag

Domarlagsutredningen, som hade i uppdrag bl.a. att göra en översyn av chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen, kom fram till att det inte fanns någon anledning att ställa upp begränsningar för vilka chefsbefogenheter som domstolschefen kan tilldela en i övrigt obefordrad domare. Detta innebär, konstaterade utredningen, att en enhetschefs uppdrag innehållsmässigt kan komma att likna det som brukar följa med en chefsrådmansanställning. Utredningen ansåg att det då kan framstå som mer naturligt att sysslan att vara enhetschef blir en anställning som tillsätts av regeringen. Mest naturligt vore det i så fall, enligt utredningen, att man i stället avskaffar enhetscheferna och tillåter att domstolarna tillsätter chefsrådmän i större utsträckning än i dag. Man anförde att en sådan ändring endast skulle kräva att regeringen och Domstolsverket låter förstå att det för framtiden inte skulle behövas mer än t.ex. åtta–tio ordinarie domare för att

⁵ Uppgifterna om hovrättens bevekelsegrunder härrör från samtal med kanslichefen den 11 oktober 2012.

en domstol i första instans ska tillåtas att bli indelad i två avdelningar. Utredningen konstaterade dock att lösningen inte tillgodoser de stora domstolarnas önskemål om att ha mer än en nivå av mellanchefer.

En annan tänkbar lösning som Domarlagsutredningen diskuterade var att det inrättas nya anställningar som enhetschef vid domstol, utan att de existerande anställningarna som chefsrådman förändras. Mot en sådan ordning anförde utredningen tre skäl. Det första var att det inte med rationella skäl går att peka ut vilken syssla som skulle utgöra gränsen mellan en sådan anställning och en anställning som ordinarie domare. Det andra var att den avgörande skillnaden mellan en chefsrådman och en enhetschef skulle suddas ut. Det tredje var att en sådan lösning skulle innebära att en del av flexibiliteten förloras.

Enligt Domarlagsutredningen finns det inga förvaltningsrättsliga eller arbetsrättsliga principer som förhindrar en ordning med enhetschefer som förordnas av domstolen. Utredningen ansåg att det förhållandet att en domare tilldelas uppgiften att vara enhetschef inte typiskt sett innebär att någon ny anställning uppstår. Inte heller torde det enligt utredningen handla om ett sådant gynnande förvaltningsbeslut som vinner negativ rättskraft i förhållande till arbetsgivaren.

Utredningen ställde därefter frågan, om det finns skäl att slopa möjligheten till avdelningsindelning med därmed förenade anställningar som överrättslagman respektive chefsrådman. Man anförde följande.

Enligt vår mening finns det ingen anledning att det ena systemet behöver utesluta det andra. Även om det inte bör göras någon skillnad i fråga om vilka administrativa frågor som kan delegeras till en chefsrådman respektive en enhetschef, så finns det i andra avseenden naturliga skillnader mellan de två.

Som vi redan nämnt är en viktig skillnad att det förhållande att viss anställd utsetts till enhetschef inte har några judiciella effekter, vilket en anställning som chefsrådman medför. I en domstol där det finns behov av att också annan än domstolschefen ska kunna ta sig an de mest uppmärksammade målen kan det således finnas fördelar

med en avdelningsindelning. Likaså har en avdelningsindelning den fördelen att avdelningarna i sin tur kan indelas i enheter, vilket innebär att mer än en nivå av mellanchefer kan uppnås. De nu nämnda omständigheterna leder fram till den allmänna iakttagelsen att det typiskt sett är vid de största domstolarna som det finns ett särskilt behov av en avdelningsindelning med chefsrådmän som mellanchefer.

Därtill kommer att det har ett egenvärde att en domstol kan locka till sig externa sökande genom att lysa ut en anställning som överrättslagman eller chefsrådmän.

I sammanhanget bör också noteras att behovet av flexibilitet typiskt sett inte är lika stort när det gäller indelningen i avdelningar som när det gäller indelningen i enheter. En domstols beslut att dela in verksamheten i avdelningar är till sin karaktär mer långsiktigt än ett beslut att dela in verksamheten i enheter. Denna skillnad i permanens bör kunna återspeglas inte endast i organisationen som sådan, utan också i mellancheferens anställningsform.

Vår slutsats är således att systemen med avdelningsindelning respektive enhetsindelning snarare kompletterar än konkurrerar med varandra. Det bör därför, som i dag, vara möjligt för den enskilda domstolen att besluta hur den ska vara organiserad. Om den lämpligen bör indelas i avdelningar eller i andra enheter faller det på domstolens ledning att avgöra. Ordningen bör dock innehålla en regulator som säkerställer att en domstol inte delar in sig i oproportionerligt många avdelningar för att på så sätt få anställa orimligt många chefsrådmän. Denna regulator bör i framtiden vara att en avdelningsindelning förutsätter godkännande från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Såvitt vi kunnat utläsa av våra enkätsvar har ingen hovrätt och endast en kammarrätt infört en egentlig enhetsorganisation. I det fall enhetsindelning skett har uppgiften att leda arbetet på en sådan enhet lämnats till viceordförandena. Att mellaninstanserna inte infört enhetsorganisationer i någon större utsträckning hänger troligen delvis samman med att den typiska storleken på en avdelning i en hovrätt eller kammarrätt ofta anses vara en lagom stor arbetsgrupp [- - -].

Även om det i dag inte verkar finnas något starkt önskemål hos hovrätterna och kammarrätterna att organisera sig i enheter finns det enligt vår mening ingen anledning att göra skillnad mellan domstolarna i första respektive andra instans. Också för domstolarna i andra instans bör det således finnas en möjlighet att organisera sig i

andra enheter än avdelningar och därvid utse enhetschefer på samma sätt som i underrätterna.

Utredningen ansåg att det är godtagbart att domstolschefen utser enhetschefer som har samma chefsbefogenheter som en av regeringen utnämnd chefsrådman eller hovrätts- eller kammarrättslagman (SOU 2011:42 s. 287 f.). Utredningen föreslog därför att det av lag, nämligen den av utredningen föreslagna lagen om domstolar och domare, skulle framgå att tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt kan utse en ordinarie domare att leda arbetet på en annan dömande enhet än avdelning. Till grund för sitt ställningstagande anförde Domarlagsutredningen bl.a. följande.

Bland de åtgärder som kan utgöra ett angrepp på domarens självständighet enligt regeringsformen innefattas givetvis olika beslut som gäller utseende av vem som ska ha särskilda funktioner inom domstolen, såsom att ha det övergripande ansvaret för målen på en enhet eller att vara enhetschef. Att en domstolschef skulle utse en viss domare till enhetschef – eller till att handha andra administrativa funktioner i domstolen – för att påverka denna att döma på visst sätt torde kunna betecknas som uteslutet. Detsamma gäller den tänkta situationen att domstolschefen vid utseendet skulle förbigå en domare i sådant syfte eller som repression för att domaren dömt på visst sätt.

Enligt vår mening måste man utgå från den rimliga förutsättningen att domstolscheferna i våra domstolar förstår vilket uppdrag de har, nämligen att se till att verksamheten är högkvalitativ och effektiv samt att mål och ärenden handläggs rättssäkert och effektivt. Med den förutsättningen kan man vidare utgå från att domstolschefen handlar rationellt och kommer att utse en viss person till enhetschef därför att denne bedöms ha personliga förutsättningar att leda andra medarbetare och även bli accepterad som ledare i organisationen. Att andra medarbetare inom domstolen kanske inte alltid tycker att rätt person har valts är en annan sak. Sådana åsiktsskillnader är naturliga och förekommer på många arbetsplatser.

Det bör för övrigt noteras att den som anser att en domstolschef på ett eller annat sätt har kränkt en domares grundlagsskyddade självständighet har möjlighet att angripa domstolschefens åtgärd genom anmälan till JO eller JK (jfr SOU 2008:16 s. 103 f.).

Domarlagsutredningen hävdade vidare att frågan om hur administrativa chefer utses i domstolarna inte är ägnad att på samma sätt som domarutnämningar påverka allmänhetens förtroende för domstolarna. Utredningen menade att det för utomstående uppfattning om domstolen torde sakna betydelse huruvida enhetschefer har utsetts av domstolschefen. Vidare avfärdade utredningen argumentet att domstolschefens möjlighet att utse enhetschefer, och det förhållandet att förordnandena som regel är tidsbegränsade, kan ge upphov till särskilda lojaliteter gentemot domstolschefen inom domstolen. Utredningen menade att frågan om en domare inordnar sig efter domstolschefens uppfattning i administrativa frågor inte har någon betydelse för frågan om hans eller hennes självständighet i dömandet. Vidare ansåg utredningen att det var mera sannolikt att den typiska domstolschefen skulle föredra en person som vågar stå för sina åsikter än en som är undfallande. Dessutom lyfte utredningen fram att det får antas att domarkåren har en sådan integritet att domarna kan stå emot frestelser av antytt slag.

Som skäl för att även i fortsättningen ge domstolarna frihet att förordna enhetschefer internt anförde Domarlagsutredningen även att systemet i allt väsentligt har fungerat väl i de domstolar som har valt en sådan organisationsform. Vidare konstaterade man att det sedan många år varit vanligt att en enskild domare getts arbetsledande uppgifter över domstolssekreterare och notarier, t.ex. vid domstolens konkurs- eller ärendeenhet, och att detta inte synes ha föranlett några uttalade tveksamheter med avseende på domarens oberoende och självständighet i förhållande till sin chef eller andra.

Två av utredningens experter förordade en annan bedömning i ett särskilt yttrande. De menade att utredningens resonemang går på tvärs med utvecklingen när det gäller tillsättningen av domare och att befattningar som enhetschefer, i de fall de omfattar rätt att beordra övrig personal att utföra arbetsuppgifter och att hålla medarbetar- och lönesamtal, bör omvandlas till anställningar som ska tillsättas på samma sätt som andra domartjänster. De

ansåg vidare att det kan ifrågasättas om tidsbegränsade förordnanden är förenliga med artikel 6 i Europakonventionen och med artikel 47 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter.

Remissinstanserna

Remissutfallet avseende förslaget om att domstolarna ska få utse enhetschefer att leda arbetet på annan dömande enhet än avdelning var blandat. Många remissinstanser var i huvudsak positiva till förslaget och instämde i bedömningen att det inte finns anledning att ställa upp begränsningar i fråga om vilka chefsbefogenheter som domstolschefen kan tilldela en i övrigt obefordrad domare.

Flera av de positivt inställda remissinstanserna betonade att det fanns både för- och nackdelar, men att fördelarna överväger. Vidare instämde flera av dessa remissinstanser uttryckligen i utredningens bedömning att det inte kan anses strida mot regeringsformens bestämmelser om självständighet och inte heller av andra skäl är olämpligt med ett system med enhetschefer som domstolen förordnar. Flera av remissinstanserna lyfte som en viktig fördel fram att ordningen gör det möjligt för domstolarna att skapa flexibla organisationslösningar, bl.a. i och med att det inte krävs att det finns en vakans för att domstolen ska kunna tillsätta enhetschefer. Vissa remissinstanser anförde att systemet med enhetschefer har fungerat väl. Andra ansåg att systemet med enhetschefer skapar utvecklingsmöjligheter och utgör en ”motor” för ordinarie domare. Någon remissinstans menade att slutresultatet av en rekrytering i de flesta fall blir detsamma oavsett om det är domstolschefen eller regeringen som har makten att utse enhetschefer, eftersom domstolschefens ord väger tungt vid regeringens utnämningar. Därutöver anfördes att systemet med enhetschefer som utses av domstolschefer främjar ett förtroendefullt förhållande mellan lagmannen och enhetscheferna.

Domstolsverket framhöll att det är av stor betydelse att domstolarna i sina arbetsordningar anger vilka uppgifter som ligger i

enhetschefens roll, så att detta är tydligt för medarbetarna. *Kammarrätten i Göteborg* ansåg att systemet med enhetschefer synes vara en nödvändighet med den organisationsmodell som har valts vid större domstolar. *Arbetsgivarverket* ansåg att domstolschefen utser enhetschefer med stöd av arbetsledningsrätten och att enhetschefens uppgift är att utföra arbetsgivarpolitiken i en decentraliserad organisation.

Flera av de remissinstanser som ställde sig positiva till förslaget betonade vikten av att det interna förfarandet vid förordnande av enhetschefer präglas av öppenhet och transparens. Några menade att frågan borde författningsregleras. Vidare instämde flera remissinstanser uttryckligen i utredningens bedömning att förordnandena som enhetschef bör vara tidsbegränsade.

Halmstads tingsrätt ansåg att det kan övervägas om det bör införas en möjlighet att överklaga en tingsrätts beslut om tillsättande av enhetschef till Domarnämnden. Tingsrätten ansåg att det behöver klargöras vilka skillnaderna är mellan utnämnda chefsrådmän och av domstolarna utsedda enhetschefer, samt under vilka förutsättningar en domstol ska få organisera sig i avdelningar och därmed ha chefsrådmän.

Förvaltningsrätten i Umeå ansåg att det behövs ett klargörande dels av gränsen mellan enhetschefernas och chefsrådmännens befogenheter, dels av gränsen för när det är lämpligt att tillsätta den ena eller den andra sortens chef. Enligt förvaltningsrätten behövs även bestämmelser om tillsättningsförfarandet i syfte att säkerställa att detta blir öppet.

Helsingborgs tingsrätt efterlyste en fördjupad analys av möjligheten och behovet av att inrätta fler anställningar som mellanchefer. I större avdelningsindelade underrätter torde det enligt tingsrätten finnas behov av befordrade anställningar för vice chefsrådmän. Tingsrätten anförde att inrättandet av sådana anställningar skulle lösa en del av de praktiska problem som kan uppstå kring frågor om ordförandeskap i kollegial sammansättning.

Haparanda tingsrätt menade att det bör finnas en möjlighet att utse enhetschefer bland redan befintliga ordinarie domare vid

domstolen. Emellertid ansåg tingsrätten att det, för att undanröja tvivel om att för självständigheten oacceptabla bevekelsegrunder skulle kunna påverka tillsättningen av enhetschefer, bör övervägas om inte enhetscheferna ska utses efter ett ansökningsförfarande som Domarnämnden ansvarar för.

Kammarrätten i Stockholm tillstyrkte förslaget att domstolarna ska kunna utse en ordinarie domare att leda arbetet på annan dömande enhet än avdelning. Kammarrätten betonade dock att farhågorna avseende domarnas oberoende till viss del är befogade och att en struktur som lagfästs ska vara godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt även i ett långsiktigt perspektiv med eventuellt förändrade ekonomiska, sociala och politiska förhållanden. Kammarrätten framhöll att fullmaktsanställningen i sig får anses innebära en stark ställning som bör garantera ett oberoende. Kammarrätten diskuterade möjligheten att tillämpa ett öppet rekryteringsförfarande av enhetschefer via Domarnämnden och konstaterade att en sådan ordning påtagligt skulle minska inte minst de mindre domstolarnas flexibilitet, eftersom det skulle krävas att det fanns lediga befattningar vid domstolen att utlysa. Kammarrätten menade även att möjligheten för domare vid en domstol att bli enhetschef kunde bidra till att bibehålla motivationen hos dem. Kammarrätten menade att förslaget sammantaget medför ökade möjligheter till effektivisering av domstolarnas verksamhet. Slutligen betonade Kammarrätten vikten av att rekryteringsförfarandet är transparent och i möjligaste mån föregås av intervjuer och referenstagningar.

Tingsrätterna i Stockholmsregionen ställde sig bakom förslaget och förordade att enhetschefernas befogenheter skulle utvidgas. Dessa domstolar ansåg att inte bara chefsrådmän utan även enhetschefer i framtiden borde kunna få i uppdrag av lagmannen att utfärda förordnanden till anställda.

Ett antal remissinstanser motsatte sig förslaget och ansåg att domstolen inte bör kunna utse enhetschefer med obegränsade chefsbefogenheter.

Skäl som anfördes var bl.a. följande.

- Domstolar bör inte organiseras enbart utifrån förutsättningen att samtliga domare och domstolschefer har erforderlig integritet och i allt, utan ovidkommande hänsyn, handlar med endast verksamhetens bästa för ögonen. En domstolsorganisation måste så långt som möjligt vara konstruerad så, att dess konstitutionella oberoende kan upprätthållas även om den i ett förändrat samhällsklimat skulle utsättas för påfrestningar.
- Ett system med enhetschefer som utses av domstolen är konstitutionellt tveksamt. Det kan väcka frågor hos utomstående personer rörande en domares oberoende och självständighet när en ordinarie domare befordras av den egna domstolschefen.
- Det kan inte uteslutas att en domstolschef skulle utse eller förbigå en domare i fråga om utnämmandet av en chefsroll utifrån domarens agerande i det dömande arbetet.
- Ett öppet och transparent rekryterings- och utnämningförfarande för chefsbefattningar är av stor betydelse för tilltron till domstolarnas och enskilda domares oberoende ställning. Förslaget är inte förenligt med de senare årens utveckling och avskaffandet av kallelsetjänsterna.
- Det förhållandet att en domare anförtros uppgiften att utföra arbetsledande funktioner över andra domare medför att anställningen är i så hög grad förändrad att den bör tillsättas efter beredning av Domarnämnden och beslut av regeringen.
- Ett system med enhetschefer som utses av domstolen gör det möjligt för en domstolschef att ensidigt välja bort systemet med tillsättningar av chefsbefattningar via Domarnämnden, vilket är inkonsekvent och kan få en negativ påverkan på organisationens legitimitet.
- Åtgärder som vidtas av en enhetschef inom ramen för personalledning kan ha påverkan på övriga domares självständighet. Behovet av att säkerställa domarens självständighet kan inte inskränkas till dömandet i enskilda mål utan det är minst lika viktigt med organisatoriska strukturer, arbetssätt, arbetsfördelning och arbetsklimat som främjar domarens oberoende och självständighet.

- Ett öppet tillsättningsförfarande är ägnat att främja rekryteringen och bredda urvalet. Det föreslagna förfarandet säkerställer inte att den som är mest lämpad för uppdraget utses till enhetschef.
- Om man tillåter domstolarna att välja bort chefsrådmän till förmån för enhetschefer finns en risk för att antalet befordrade anställningar minskar, vilket i sin tur kan minska domaryrkets attraktionskraft.
- Chefer som tillsätts av domstolschefen kan få mindre legitimitet inom domstolen.
- Tidsbegränsade förordnanden gör att enhetschefernas ställning blir osäker och kan ifrågasättas. Sådana förordnanden kan dessutom framstå som mindre lämpliga och kan även stå i strid med principen att inte ha tidsbegränsade domartjänster.
- Man kan inte som Domarlagsutredningen har gjort jämföra domstolarnas verksamhet med företagsvärlden. I domstolarna gäller krav på rättssäkerhet och öppenhet.
- Det har ett egenvärde att domstolarnas organisation har en viss stabilitet. Vikten av flexibilitet bör därför inte övervärderas.
- Ett öppet tillsättningsförfarande innebär att alla chefsbefattningar är sökbara vilket kan leda till ett större urval vid tillsättningen och till att domstolarna kan locka till sig externa sökande som genom annat arbete har skaffat sig intresse för och erfarenhet av arbetsledande uppgifter, men som inte är intresserade av att söka en icke befordrad anställning.
- Nya chefsbefattningar kan få en större attraktionskraft och ett högre meritvärde om de beslutas av regeringen.
- Rådmän som har möjlighet att arbeta som enhetschefer får en konkurrensfördel gentemot rådmän från domstolar som inte har enhetschefer när det gäller att söka andra befattningar.
- Det kan missgynna mindre domstolar om det från ett karriär- och löneperspektiv lönar sig att söka sig till eller förbli anställd vid en större domstol med enhetschefer.

Flera av remissinstanserna anslöt sig helt eller i allt väsentligt till det som sagts i det särskilda yttrandet.

Några domstolar ansåg att domarbefattningar som innefattar chefskap över andra domare bör tillsättas efter ett öppet rekryteringsförfarande.

Justitiekanslern ansåg att det från principiell utgångspunkt kan ifrågasättas om ett uppdrag som bl.a. innefattar arbetsledande uppgifter och ansvar för fördelningen av mål och ärenden ska kunna beslutas av den enskilda domstolschefen efter ett informellt förfarande.

Flera remissinstanser ansåg att frågan behövde utredas vidare. *Hovrätten för Västra Sverige* framhöll att frågan krävde ytterligare utredning, bl.a. av det skälet att en förändring som går ut på att alla chefer tillsätts av regeringen skulle leda till att Domstolsverket i praktiken förfogar över möjligheten att tillsätta enhetschefer. *Kammarrätten i Jönköping* ansåg att frågan om chefsfunktioner behövde utredas vidare med ett bredare anslag. Egentliga chefsfunktioner bör, enligt kammarrätten, väsentligen förbehållas domare som har utnämnts till en sådan befattning. *Umeå tingsrätt* ansåg det tveksamt om en domstolschef kan utse enhetschefer som har samma arbetsuppgifter som en chefsrådman och menade att det krävdes ytterligare utredning i frågan om vilka uppgifter som kan delegeras vidare. *Uddevalla tingsrätt* saknade en definition av vilka arbetsuppgifter som en enhetschef respektive en chefsrådman ska ha. Det kan enligt tingsrätten inte vara titeln som avgör vem som har rätt att utse en chefsdomare utan avgörande ska vara vilka chefsbefogenheter som en domstolschef kan och ska få delegera. Det är enligt tingsrätten tveksamt om en domstolschef kan utse enhetschefer som har samma arbetsuppgifter som en chefsrådman.

Fackförbundet Jusek fäste särskild vikt vid att den nuvarande ordningen med enhetschefer inte säkerställer att den mest lämpade får jobbet. Jusek menade vidare att det inte är en lyckad ordning att ge enhetschefer ett begränsat personalansvar och låta den resterande delen ligga hos en chefsrådman. Fackförbundet ansåg att en sådan ordning är ägnad att leda till oklarheter om

vem som har ansvar för vad och att det finns en risk för att kvaliteten i medarbetarsamtal och lönesättande samtal blir eftersatt.

Även bland de remissinstanser som i och för sig ställde sig positiva till att domstolschefen får utse enhetschefer fanns det vissa som betonade att det bör finnas en skillnad mellan chefsrådmän och enhetschefer och att denna bör klargöras. *Göteborgs tingsrätt* ansåg att det kan ifrågasättas om inte lönesättande samtal, medarbetarsamtal och andra arbetsgivarfrågor lämpligen bör hanteras av en av regeringen utnämnd chefsdomare.

Vissa remissinstanser presenterade egna förslag till lösningar. *Kammarrätten i Jönköping* ansåg att domstolen bör ha ett större inflytande än i dag över vilka ordinarie chefstjänster som ska ingå i organisationen. *Förvaltningsrätten i Uppsala* menade att det ur styrnings- och ledningsperspektiv finns behov av att kunna dela upp domstolar med ca 40 anställda eller mer i avdelningar eller enheter. Förvaltningsrätten förordade en återgång till fler chefsrådmän som kan härleda sitt chefskap ur fullmakten och menade att det bör övervägas om inte även mindre domstolar ska få inrätta avdelningar med chefsrådmän. Detta skulle enligt förvaltningsrätten innebära att det inte längre finns något behov av ytterligare en mellanchefsnivå förutom, möjligen, för de allra största domstolarna. Fördelen med en sådan lösning skulle enligt förvaltningsrätten vara att den bygger på en etablerad och fungerande struktur och inte förutsätter några författningsändringar utan endast en ändrad praxis från Domstolsverket och regeringen. Förvaltningsrätten anförde att utgångspunkten för prövningen bör vara antalet medarbetare och inte antalet ordinarie domare, särskilt som förvaltningsrätterna har en stor beredningsorganisation. Förvaltningsrätten såg att lösningen i ett övergångsskede kunde leda till en viss överdimensionering, men att de stora förväntade pensionsavgångarna gjorde att tiden är väl vald för en sådan förändring. Vidare ansåg förvaltningsrätten att överdimensioneringen kunde bidra till avarbetning av balanser.

Hovrätten över Skåne och Blekinge menade att domstolarnas behov av flexibilitet borde kunna tillgodoses genom att regeringen och Domstolsverket på ett mindre formellt sätt låter förstå

att det för framtiden inte ska behövas mer än åtta till tio ordinarie domare för att en domstol i första instans ska tillåtas att bli indelad i två avdelningar. Dessutom är det enligt hovrätten tänkbart att mindre domstolar skulle kunna få dela in sig i två avdelningar, där domstolschefen är chef för en avdelning och en chefsrådman är chef för den andra. Vidare menade hovrätten att domstolschefens behov av att få delegera arbetsuppgifter och domstolens behov av att vara indelad i flera organisatoriska enheter i många fall skulle kunna lösas genom att domstolschefen ger ordinarie domare samordnande uppgifter.

Uppsala tingsrätt anförde att det i stället för enhetschefer bör finnas fler chefsrådmän och införas befattningar som vice överrättslagman.

Kalmar tingsrätt förordade att synen på hur chefer bör rekryteras förnyas och anförde följande. En chefsrådman bör, vid sidan av sitt verksamhetsansvar, med självklarhet ha personalansvar, arbetsmiljöansvar och budgetansvar. En avdelning ska inte få vara mindre än förslagsvis sex enheter. En enhet bör vara 12–16 medarbetare, eftersom enhetschefen inte annars kan utöva personalansvaret fullt ut. En avdelning bör inte vara mindre än 70–100 medarbetare. Enhetschefsanställningar bör lysas ut och rekryteras efter ett öppet anställningsförfarande i syfte att rekrytera de bästa cheferna. Alla chefskap bör vara tidsbegränsade. Ett öppet förfarande kan tänkas påverka lönestrukturen positivt.

Hovrätten för Västra Sverige förordade att domstolarna ges valet att dela in domstolen i målenheter men att enhetscheferna utses av regeringen efter sedvanligt förfarande.

Hovrätten för Övre Norrland, som motsatte sig att domstolarna själva ska utse enhetschefer, ansåg att det ska finnas chefsrådmän i tingsrätter och mellanchefer kallade chefsråd i överrätterna, vilka tillsätts på samma sätt som ordinarie domare i övrigt. Vissa nya chefsrådmans- och chefsrådstjänster bör enligt hovrätten tillkomma, men man menade att dessa i många fall skulle komma att besättas av domare som idag är förordnade som enhetschefer.

Östersunds tingsrätt, som ställde sig bakom utredningens förslag i denna del, förespråkade att det i större utsträckning skulle ges tillstånd till domstolarna att inrätta chefsrådmanstjänster.

Haparanda tingsrätt anförde att det bör finnas en möjlighet att utse enhetschefer bland redan befintliga domare vid domstolen, men att det bör övervägas om de ska utses efter ett ansökningsförfarande som Domarnämnden svarar för. Skäl som enligt tingsrätten talar för en sådan ordning är att man därigenom kan undanröja minsta tvivel om att otillbörliga bevekelsegrunder påverkar tillsättningen av enhetschefer.

Jusek skisserade ett system där det inrättas en ny befattning kallad *rådman, tillika enhetschef*, som utlyses när en befintlig enhetschef slutar sin anställning. Jusek konstaterade att en extern rekrytering vid domstolar där det idag inte finns enhetschefer kan leda till övergångsvisa budgetmässiga svårigheter, men bedömde att dessa bör kunna lösas inom ramen för budgetdialogerna och därför inte bör inverka på den principiella bedömningen.

Svea hovrätt ansåg att det borde övervägas om man vid mellanstanserna bör inrätta särskilda anställningar som ställföreträdande avdelningschef, med benämningen vice lagman, vid sidan av eller i stället för de tjänster som i dag innefattar en sådan funktion.

6.5 Allmänt om kontrollspann

I diskussionen om vilka chefer som bör och behöver finnas vid domstolarna har det betydelse hur man ska se på frågan hur många personer som en personalansvarig chef lämpligen bör ha direkt under sig. Detta brukar kallas för kontrollspannet.⁶ I det här avsnittet redogörs därför kortfattat för de huvudsakliga teo-

⁶ Beskrivningen av forskning kring kontrollspann bygger i huvudsak på Wolf m.fl., *Organization Development in Healthcare* (2011) s. 211 f., Lena Andersson Felé, *Leda lagom många. Om struktur, kontrollspann och organisationsideal* (2008) s. 59 f och samtal med Markus Kallifatides, docent vid Handelshögskolan i Stockholm, Department of Management and Organization.

rierna kring kontrollspannet, med en viss analys av hur teorierna kan kopplas till domstolarnas verksamhet.

Frågan om det optimala kontrollspannet har diskuterats allt sedan antiken och det finns en riklig forskning på området. Något entydigt svar finns inte. Däremot tyder forskningen på att det finns flera faktorer som spelar in när man bestämmer chefens kontrollspann. Dessa faktorer brukar delas in i fyra kategorier, nämligen

- arbetets egenskaper (bl.a. grad av komplexitet),
- medarbetarnas egenskaper,
- chefens egenskaper och
- organisationens egenskaper.

Typiskt sett kan man förvänta sig att mer avancerade eller osäkra arbetsuppgifter innebär att kontrollspannet bör vara förhållandevis litet. Ett större kontrollspann – upp till mellan 20 och 30 personer – har av vissa forskare ansetts möjligt om det handlar om enkla arbetsuppgifter. Domstolarnas verksamhet ställer mycket höga krav på medarbetarnas kunnskap, arbetsförmåga, effektivitet och noggrannhet. Fel och brister kan få stora konsekvenser. Mot bakgrund av den refererade forskningen kan man hävda att arbetets karaktär talar för att chefernas kontrollspann bör vara förhållandevis litet.

Samtidigt anses medarbetarskarnas egenskaper vara en helt avgörande faktor. Det handlar då bl.a. om personliga egenskaper men också om huruvida medarbetarna är tillräckligt kompetenta för att utföra sina arbetsuppgifter, eller om chefen behöver undervisa och vägleda i stor omfattning. Detta kan givetvis variera från domstol till domstol, och även inom domstolen. Dock bör man kunna utgå ifrån att de allra flesta medarbetarna har hög kompetens. I en organisation där arbetskraften har en högre utbildning och därigenom större möjligheter till självkontroll, brukar det anses vara möjligt att använda sig av bredare kontrollspann även i en osäker och komplicerad miljö. Domare torde utgöra ett typexempel på denna kategori av arbetskraft. Det kan dock också vara så, enligt viss forskning, att välutbildade perso-

ner i yrken med hög status är svårare att leda än lågutbildade personer i yrken med lägre status.

När det gäller domarna och förutsättningarna att leda dem bör också nämnas den grundlagsskyddade självständigheten, som måste värnas, men vars gränser inte alltid är solklara och därför kan bli föremål för interna diskussioner när det gäller t.ex. organisation och rutiner. Det finns nog erfarenheter vid domstolarna av att domarnas självständighet och diskussioner om densamma då och då kan göra verksamheten svårare att styra.

När det gäller domarna finns det alltså sådant som pekar såväl på ett mindre, som på ett större lämpligt kontrollspann.

En annan faktor som är specifik för domstolarna är att mellancheferna förväntas delta i den dömande verksamheten i stor omfattning. Schablonmässigt brukar man t.ex. räkna med att en chefsrådman ska ägna ungefär halva sin arbetstid åt sådan verksamhet. Det innebär att det återstår enbart en halv arbetskraft åt själva chefskapet. Också detta bör rimligen påverka chefens optimala kontrollspann.

Ett alltför stort kontrollspann innebär att chefskapet inte kan utövas på ett bra sätt. Det finns inte något enkelt eller entydigt svar på vad som ligger i det goda chefskapet. Grundläggande är emellertid att chefen kan medverka till skapandet och upprätthållandet av en relation till alla medarbetare så att chefen har rimliga förutsättningar att göra adekvata bedömningar av medarbetares styrkor, svagheter och behov. Vidare bör chefen på ett effektivt sätt kunna utöva sin övervakande funktion och samtidigt ha förmåga och tid att arbeta med förbättring av arbetsformer och effektivitet och att entusiasmera medarbetarna m.m. Avdelningschefer deltar vanligtvis i ledningen av hela domstolen genom dess ledningsgrupp.

I chefens personalansvar ligger normalt uppgifterna att bestämma medarbetarnas lön och att hålla utvecklings- eller medarbetarsamtal. Dessa uppgifter tar i sig en hel del tid i anspråk om de ska utföras på ett bra sätt. De kräver också att chefen har en god kännedom om var och en av medarbetarna.

En analys av domstolarna utifrån de kriterier som brukar anses relevanta i organisationsteoretisk forskning synes inte ge något entydigt svar om det optimala kontrollspannet. Det finns omständigheter som talar åt olika håll. I domstolar som har organiserat sig i storrotlar eller liknande enheter med mer än en domare ställs förmodligen högre krav på domstolens chefer än vad som är fallet i domstolar som har behållit rotelsystemet. Rotlarna har oftast varit tämligen självständiga och har i stor utsträckning arbetat fristående från varandra. Numera, när många domstolar arbetar i större enheter, krävs mera i form av bl.a. samordning och planering.

Andra förändringar som påverkar chefsrollen är att kraven och förväntningarna på effektivitet och enhetliga rutiner är större i dag än tidigare. Domarnas individuella löner ställer också krav på den chef som har det lönesättande ansvaret.

Sammantaget finns det alltså goda argument för att domstolarnas chefer bör ha ett relativt begränsat kontrollspann men även för att i varje fall domare typiskt sett är relativt "självgående". Möjligheterna för en domstolschef eller mellanchefer i domstol att delegera uppgifter och ansvar lär också ha betydelse för hur många personer hon eller han kan vara chef för på ett bra sätt.

6.6 Utgångspunkter för våra överväganden

Vår bedömning: Domstolsledningens uppgift är att skapa bästa möjliga förutsättningar för domstolarna att tillgodose samhällsmedborgarnas berättigade krav på domstolarnas verksamhet. För att domstolarna ska kunna fullgöra sin samhällsuppgift måste de kunna attrahera en kompetent och engagerad personal. En viktig uppgift för domstolsledningen är därför att se till att domstolarna är moderna och väl fungerande arbetsplatser.

Frågor om chefsstrukturen är centrala för domstolarnas inre organisation. En domstolschef bör ha goda möjligheter att bestämma hur organisationen ska utformas och vilka anställningar som behöver finnas vid domstolen. Samtidigt är det av stor vikt att tillsättningen av chefsdomare är förenlig med principen om domares självständighet och med regeringens uttalanden om ett öppet och transparent utnämningssförfarande.

Domstolarnas behov är varierande och dessutom föränderliga över tid. Regelverket som styr chefsstrukturen bör därför vara flexibelt och ge utrymme för olika organisationslösningar och för organisationsförändringar. Samtidigt innebär domstolarnas särskilda ställning att det behöver finnas en viss ordning och stabilitet.

Flera faktorer har lett till att större krav ställs på domstolarnas ledning, inklusive mellancheferna. Bland dessa kan särskilt framhållas

att domstolarna har blivit allt större,

att domstolarna ofta arbetar i större arbetslag med flera domare i varje,

att medarbetarna har högre förväntningar på ett nära chefskap i vardagen,

att personalansvaret har blivit mer betungande och

att en föränderlig omvärld och en ökande måltillströmning, inte minst av stora och komplicerade mål, ställer krav på ett kontinuerligt arbete med att förbättra verksamhetens effektivitet och kvalitet.

Ett självständigt och oberoende domstolsväsende är en förutsättning för rättsstaten. Domare och domstolar ska inte bara vara självständiga utan ska också framstå som självständiga. Det handlar alltså inte enbart om den faktiska självständigheten utan också om tilltron till domstolarnas och de enskilda domarnas oberoende ställning. Domarnas självständighet och tilltron till den är beroende av ett utnämningssförfarande som håller en hög

kvalitet och där det inte finns någon risk för ovidkommande hänsyn.

Regeringen har i propositionerna *En reformerad grundlag och Utnämning av ordinarie domare* (prop. 2009/10:80 respektive 2009/10:181) uttalat att alla domarbefattningar bör ledigförklaras innan de tillsätts samt att utnämningsförfarandet ska vara utformat på ett sådant sätt att det säkerställer dels att domarnas självständighet inte kan ifrågasättas, dels en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet. De s.k. kallelsetjänsterna avskaffades den 1 januari 2011 mot bakgrund av dessa ställningstaganden. Numera tillsätts alla domaranställningar efter ett öppet och transparent ansökningsförfarande enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Frågor om chefsstrukturen är centrala för domstolarnas inre organisation. En domstolschef bör ha goda möjligheter att bestämma hur organisationen ska utformas och vilka anställningar som behöver finnas på domstolen. Samtidigt är det av stor vikt att tillsättningen av chefsdomare är förenlig med principen om domares självständighet och med regeringens uttalanden om ett öppet och transparent utnämningsförfarande.

Det sagda utgör viktiga principiella utgångspunkter för våra resonemang. Andra viktiga frågor är vilka grundläggande funktioner som domstolarnas ledning har att fylla. Denna fråga diskuterades av Kommittén om Domstolschefens roll och utnämningen av högre domare, som hade i uppdrag bl.a. att behandla domstolarnas ledningsfunktion i hela dess vidd. Kommittén anförde bl.a. följande (SOU 2000:99 s. 255 f.).

Diskussionen om domstolschefens roll och domstolsledningens utformning bör ta sin utgångspunkt i de grundläggande värden som bär upp domstolarnas verksamhet. Det är administrationens syfte och ledningens uppgift att bidra till att bibehålla och stärka dessa värden. Domstolsledningen skall således borgen för oavhängighet, opartiskhet, kvalitet, rättvisa och likabehandling i rättskipningen samtidigt som kraven på demokratisk insyn och kontroll tillgodoses. Den skall också främja effektivitet och samordning såväl som förnyelse och utveckling i domstolarna samt se till att domstolarna

lever upp till de berättigade krav på service, bemötande och tillgänglighet som samhällsmedborgarna har. Uttryckt i andra ord, såsom det formuleras i de allmänna verksamhetsmålen för domstolarna, skall domstolarna avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt i en verksamhet som präglas av ett medborgarperspektiv. Domstolsledningens uppgift är att skapa bästa möjliga förutsättningar för detta.

Kommittén betonade vidare att domstolarna, för att kunna fullgöra sin samhällsuppgift, måste kunna attrahera en kompetent och engagerad personal som stimuleras av ansvaret och utvecklingsmöjligheterna inom domstolarna. Det är därför, menade man, viktigt att framhålla domstolarnas funktion som arbetsplatser. Kommittén framhöll att de som är anställda inom domstolsväsendet har rätt att kräva att domstolarna är moderna och väl fungerande arbetsplatser. Detta är enligt kommittén en avgörande fråga om de ska kunna rekrytera och behålla kompetent personal.

Vi anser att de refererade uttalandena av Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare fortfarande är relevanta som utgångspunkt för en diskussion inte bara om domstolschefens roll utan om hela ledningsfunktionen i domstolarna, inklusive mellancheferna.

Det finns vidare anledning att framhålla några faktorer som kan sägas medföra allt högre krav på domstolarna och deras ledningar. Vi menar nämligen att det finns flera sådana faktorer. En av dessa är att domstolarna har blivit större. I takt med den utvecklingen har behovet ökat för domstolscheferna att kunna delegera ledningsansvar åt mellanchefer. På en större domstol är det omöjligt för domstolschefen att leda arbetet och samtidigt ha personalansvar för alla medarbetare. En föränderlig omvärld och en ökande måltillströmning, inte minst av stora och komplicerade mål, ställer krav på ett kontinuerligt arbete med att förbättra verksamhetens effektivitet och kvalitet. Förändrings- och kvalitetsarbetet ställer stora krav inte bara på domstolschefen, utan även på mellancheferna.

Också förändringar av domstolarnas interna organisation och arbetssätt har betydelse för chefsrollen i domstolarna. På många domstolar arbetar man numera i större arbetslag, vilket kan ställa andra krav på samordning jämfört med en domstol med mer eller mindre självstyrande endomarrotlar.

Det är vidare vår uppfattning att medarbetarnas förväntningar på domstolsledningen har förändrats. Många av dagens medarbetare, även domarna, förväntar sig ett nära chefskap och återkoppling i det dagliga arbetet. Därutöver har det för domstolarnas chefer tillkommit nya grannliga arbetsuppgifter. Numera ska domstolschefen, eller den chef som domstolschefen har delegerat uppgiften till, hålla inte bara medarbetarsamtal/utvecklingssamtal utan även lönesättande samtal. Sådana uppgifter är krävande och tar en betydande tid i anspråk.

Den sammantagna bild som framträder är att kraven på domstolarnas chefer har ökat och att mellancheferna har fått en allt viktigare roll.

En annan viktig utgångspunkt för diskussionen är att domstolarnas behov är varierande och dessutom föränderliga över tid. Storleksskillnader är en viktig orsak till att behoven kan se olika ut domstolarna emellan. Det kan tilläggas att förvaltningsrätterna och tingsrätterna skiljer sig åt på flera sätt, bl.a. genom att förvaltningsrätterna har en större beredningsorganisation och ett betydligt mindre inslag av kollegialt dömande än tingsrätterna. En domstols behov kan också förändras över tid av olika skäl. Inte minst i förvaltningsdomstolarna kan lagändringar få stora effekter på inflödet av vissa kategorier av mål. Detta kan i sin tur föranleda ett behov av en förändrad organisation. Det finns på vissa domstolar negativa erfarenheter av att man efter omorganisationer har fått överblivna chefsdomare som inte längre förestår någon avdelning. Sådana erfarenheter, eller oro för att sådana situationer ska uppkomma, kan vara ett skäl för domstolarna att vilja ha mellanchefer med tidsbegränsade chefsförordnanden hellre än av regeringen utnämnda chefsdomare. Domstolar kan vidare ha ett intresse av att rekrytera mellanchefer internt, utan att en anställning ledigförklaras. En sådan situation kan vara att

det uppstår ett behov av att skapa en avdelnings- eller enhetsindelning, men att det inte finns några vakanta domaranställningar. Både tidsbegränsade chefskap och intern rekrytering ger upphov till viktiga frågeställningar, som vi återkommer till i övertagandena. Det sagda innebär under alla förhållanden att en domstol bl.a. bör ha goda möjligheter att bestämma hur den ska vara organiserad och vilka anställningar som behöver finnas. Regelverket bör därför även i framtiden vara flexibelt och ge utrymme för olika organisationslösningar och för organisationsförändringar.

Samtidigt finns det starka skäl som talar för att friheten ska ha vissa ramar. Domstolarna har en speciell ställning i samhället och de bär upp en grundläggande och nödvändig samhällsfunktion. Det finns ett egenvärde i att de sinsemellan inte uppvisar alltför stora variationer. Detta har betydelse främst i förhållande till allmänheten och de olika aktörer som kommer i kontakt med domstolarna, i första hand parter och ombud. Domstolssystemet kan upplevas som förvirrande och svärgenomskådligt om det finns en uppsjö av individuella lösningar. Vidare måste naturligtvis organisationen leva upp till de krav som bör ställas på respekt och garantier för domarnas självständighet i dömandet. Det bör råda ett visst mått av ”ordning och reda” i tjänstestrukturen. Även andra aspekter, inte minst budgetmässiga, är relevanta.

Den fortsatta diskussionen i det här kapitlet sker med dessa utgångspunkter.

6.7 Gränserna för vad som kan delegeras till andra än utnämnda chefsdomare

6.7.1 Inledning

Alltsedan de s.k. kallelsetjänsterna avskaffades tillsätts alla anställningar som ordinarie domare efter ett öppet och transparent ansökningsförfarande som föregås av att anställningen blir ledigförklarad. Alla chefsdomare, däribland chefsrådmän, utses ge-

nom samma förfarande och genomgår dessutom en särskild prövning under handläggningen hos Domarnämnden. Utöver de utnämnda chefsdomarna finns det vid många domstolar domare som har fått ett internt förordnande att fullgöra olika funktioner. Det kan t.ex. handla om samordning eller om att ha ett särskilt ansvar för beredningen av mål. I vissa fall handlar det om en långtgående delegering av chefsbefogenheter – vid vissa domstolar så långtgående att de internt förordnade chefernas (ofta kallade enhetschefer) chefsbefogenheter i allt väsentligt överensstämmer med en chefsrådmans. Tingsrätterna kan stödja en sådan organisation på bestämmelsen i 2 § andra stycket tingsrättsinstruktionen. I den sägs att chef för en annan enhet än en avdelning, i vilken ingår två eller flera domare, är den lagfarna domare som tingsrätten utser. I bestämmelsen sägs vidare att den som är chef för en avdelning eller en annan enhet leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen eller enheten. Det görs alltså inte någon skillnad mellan chefsrådmän och enhetschefer i denna grundbestämmelse. Av tingsrättsinstruktionen framgår ingen annan begränsning av enhetschefernas befogenheter jämfört med chefsrådmännens än att en chefsrådmän men inte en enhetschef kan få behörighet att utfärda förordnanden till anställda enligt 16–22 §§ samma instruktion (35 § andra stycket) och att de inte kan ingå i kollegium (30 §). I den dömande verksamheten är skillnaden mellan en chefsrådmän och en enhetschef emellertid tydlig, eftersom bara chefsrådmannen är en befordrad domare, vilket får effekter bl.a. när det gäller omröstningsreglerna och vid utseende av ordförande vid juristkollegial handläggning. Dessutom omfattar regeln i 24 § tingsrättsinstruktionen chefsrådmän men inte enhetschefer. I sådana sammanhang är enhetschefen jämställd med andra obefordrade domare.

I de övriga domstolsinstruktionerna finns inte någon regel om enhetschefer eller andra internt förordnade chefer. Dock förekommer enhetschefer med långtgående chefsbefogenheter även i vissa förvaltningsrätter. Som vi tidigare har redogjort för förekommer det också delegering av chefsuppgifter i vissa dom-

stolar som inte har ett enhetssystem. t.ex. till en domare som förordnas till biträdande avdelningschef eller liknande.

Justitiedepartementet har i uppdraget till oss framhållit att det kan sättas i fråga om utvecklingen med mycket långtgående delegation av chefsbefogenheter åt enhetschefer är förenlig med de förändringar som har genomförts under senare år och med de uttalanden som regeringen har gjort om bl.a. utnämningen av ordinarie domare. Enligt vår mening är kärnan i frågan om det kan godtas att det vid sidan av det författningsreglerade systemet för utseende av chefsdomare, finns en parallell möjlighet som innebär att domstolarna kan förordna chefer med i allt väsentligt motsvarande chefsbefogenheter. Om detta inte kan godtas, blir frågan vilka uppgifter som bör kunna delegeras till andra än chefsdomare som regeringen har utnämnt.

6.7.2 Överväganden

Våra bedömningar och förslag: Uppgiften att utöva chefskap över ordinarie domare bör vara förbehållen av regeringen utnämnda chefsdomare. Bestämmelser med detta innehåll införs i nya paragrafer i tingsrättsinstruktionen, förvaltningsrättsinstruktionen, hovrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen. Andra arbetsuppgifter bör domstolen fritt kunna delegera även till andra än utnämnda chefsdomare.

Det bör till att börja med konstateras att det finns flera fördelar med att domstolarna har möjlighet att själva förordna chefer. Den främsta av dessa är att systemet är enkelt, flexibelt och möjliggör organisatoriska förändringar med större snabbhet än om alla chefer ska utses av regeringen.

Vidare kan det, som några remissinstanser har framhållit i sina yttranden över Domarlagsutredningens betänkande, vara en ”morot” för ordinarie domare vid en domstol att det finns en möjlighet för dem att förordnas till t.ex. enhetschef. Detta gäller

inte minst eftersom ett sådant förordnande medför ett löneflyft och därutöver kan vara meriterande vid framtida ansökningar om anställning som befördrad domare. Ett förordnande som enhetschef innebär en möjlighet för den enskilda domaren att prova på chefsrollen och visa sin duglighet samtidigt som domstolen får en möjlighet att skapa sig en bild av domarens lämplighet för att vara chef. Ur ett bredare perspektiv kan systemet gynna domstolarnas chefsrekryteringar i stort, eftersom det innebär att det finns ett antal domare som har fått pröva chefsrollen. Regeringen får dessutom ett bättre beslutsunderlag när chefsdomare ska utnämnas.

Det är också viktigt att framhålla att systemet med chefer som förordnas av domstolen synes ha fungerat i huvudsak väl vid de domstolar som har infört det. Det gäller även i de fall det handlar om enhetschefer som har fått långtgående chefsbefogenheter. Många domstolar har dock valt att begränsa de internt förordnade chefernas chefsbefogenheter när det gäller de ordinarie domarna. Det är inte särskilt utbrett att chefer som domstolen själv har förordnat har getts personalansvar för de ordinarie domarna. Dock förekommer det vid några domstolar, däribland vid Förvaltningsrätten i Stockholm, Attunda tingsrätt och Södertörns tingsrätt.

Mot dessa uppräknade fördelar får man ställa eventuella nackdelar och invändningar mot att domstolarna utan några begränsningar kan förordna mellanchefer.

Lagstiftaren har under senare år lagt stor vikt vid att det ska råda insyn och transparens i utnämningförfarandet. I fokus har också varit att utnämningförfarandet måste säkerställa en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet. Regeringen har uttalat att alla domarbefattningar ska ledigförklaras innan de tillsätts (se bl.a. prop. 2009/10:80 s. 131). Om man inte ställer några krav eller har några begränsningar när det gäller möjligheten att delegera chefsbefogenheter, kan domstolarna i praktiken åstadkomma ett parallellt system för utseende av chefer, som inte lever upp till de krav som lagstiftaren har ansett nödvändiga att ställa. De internt förordnade cheferna kan då närmast bli ett

slags informella chefsrådmän eller överrättslagmän, som inte har en särskild chefsanställning där chefskapet följer av fullmakten, som inte har genomgått den särskilda prövning som gäller för chefsdomare som anställs i Sveriges Domstolar och som inte har tillsatts i öppen konkurrens efter att befattningen har varit utlyst och kunnat sökas av alla tänkbara intressenter. Några garantier för att urvalsförfarandet är transparent finns inte. En möjlighet för domstolarna att internt förordna chefer med i allt väsentligt samma chefsbefogenheter som en utnämnd chefsdomare kan dessutom leda till att antalet befordrade anställningar på sikt minskar ytterligare, vilket med hänsyn till domaryrkets attraktionskraft knappast är önskvärt. Det finns inte någon garanti för att den bäst lämpade personen får uppdraget, eftersom anställningen inte har stått öppen för andra än dem som redan är anställda vid domstolen.

På grund av det som nu har sagts är en ordning som innebär i stort sett obegränsade möjligheter att delegera chefsbefogenheter till internt förordnade chefer inte lämplig enligt vår mening. I stället bör det finnas en tydlig skillnad mellan de chefsbefogenheter som tillkommer en utnämnd chefsdomare, och de chefsbefogenheter som kan delegeras åt en annan ordinarie domare. Det innebär att man måste slå fast vilka chefsbefogenheter som ska vara förbehållna chefsdomarna och vilka som ska kunna delegeras.

Det har i olika sammanhang, däribland i flera remissyttranden över Domarlagsutredningens betänkande och av vissa deltagare i den efterföljande debatten, anförts att gränsen för vad som ska kunna delegeras åt t.ex. enhetschefer bör dras vid chefskap över andra ordinarie domare (se Wersäll, SvJT 2012 s. 50). Det har ibland hävdats att arbetsuppgifterna, i och med att domaren ges i uppgift att vara chef för andra ordinarie domare, har blivit så förändrade att anställningen bör tillsättas efter beredning av Domarnämnden och beslut av regeringen. Vi menar att domaren genom förordnandet att utöva chefskap över andra ordinarie domare har fått så långtgående chefsbefogenheter att de i princip kan jämföras med en utnämnd chefsdomares. Detta talar för att

samma regler bör tillämpas som när det är frågan om utnämning av en sådan. Domarlagsutredningen uttalade för sin del att om enhetschef görs till en särskild anställning, så skulle gränsen mellan en enhetschef och en anställning som obefordrad ordinarie domare troligen få knytas till uppgiften att ha ledningsfunktioner i förhållande till andra ordinarie domare (SOU 2011:42 s. 295). Som vi har redogjort för i det föregående är det vanligt redan i dag att domstolar med enhetschefer eller liknande internt förordnande chefer har gjort en sådan gränsdragning och således undantagit personalansvar för de ordinarie domarna från dessa chefers ansvarsområde. Det sagda talar för att en gränsdragning vid chefskap över ordinarie domare är lämplig och skulle passa väl in i hur många domstolar redan i dag är organiserade.

Det finns även andra skäl för en gränsdragning vid chefskap över andra ordinarie domare. Med hänsyn till vikten av att man värnar om domarnas självständighet, kan det möjligen uppfattas som särskilt känsligt att en domare kan beordras att utföra arbetsuppgifter, eller få sina arbetsprestationer bedömda av en formellt sett jämställd domare som endast har ett tidsbegränsat mandat av domstolschefen att utöva chefskap. Att ett förordnande är tidsbegränsat innebär ett visst beroendeförhållande mellan den som förordnas och det organ som beslutar, dvs. i det här fallet normalt domstolschefen. I praktiken är detta knappast ett problem, eftersom risken för att en av domstolen förordnad domare därigenom påverkas i sitt dömande får betraktas som mycket liten. När det gäller administrativa frågor är domare underkastade samma lydningsskyldighet som andra anställda. I uppgiften att vara chef för ordinarie domare finns dock uppgifter som är delikata och som kan tänga domarens självständighet i dömandet. Det kan t.ex. handla om situationer när en domare på grund av personliga problem eller av annan anledning inte förmår driva målen framåt till ett avgörande inom rimlig tid. Det kan då bli nödvändigt att exempelvis omfördela ett mål som domaren tidigare har tilldelats, eller att fatta beslut om att domaren tills vidare inte ska tilldelas nya mål. Beslut och åtgärder som rör detta slags känsliga frågor bör lämpligen fattas och vidtas av en ut-

nämnd chefsdomare vars fullmakt omfattar chefsuppgiften. Det samma gäller åtgärder som innefattar en bedömning av en domares prestationer. Detta är inte minst en fråga om legitimitet. Den som har uppgifter av detta slag bör vidare ha samma skydd för självständigheten som domaren själv. Det innebär enligt vår mening att inte bara rollen som ordinarie domare utan även chefskapet bör omfattas av det särskilda anställningsskyddet. Den som är chef för de ordinarie domarna måste ha mandat och legitimitet nog att kunna ingripa när en domare inte fungerar i arbetet av en eller annan anledning.

En annan invändning är att dagens ordning, där en i övrigt obefordrad domare kan utöva chefskap över andra ordinarie domare på samma hierarkiska nivå, utgör ett avsteg ifrån hur man i övrigt har byggt upp systemet. Det finns, som vi lyfter fram även i andra sammanhang, en integration mellan chefsuppgiften och den judiciella uppgiften. Den utnämnda chefsdomaren är inte bara chef i administrativa frågor, utan har också en särställning i dömandet. Han eller hon är, enligt de principer som gäller och som vi i kapitel 8 föreslår ska gälla även i framtiden, den som normalt är ordförande när rätten handlägger mål i juristkollegial sammansättning. Med uppgiften att vara ordförande följer en särskild ställning såväl vid förhandlingen och överläggningen som vid omröstningen. I vissa fall kan ordföranden få en helt avgörande roll för utgången i målet genom att han eller hon har utslagsröst. När en i övrigt obefordrad domare ges chefsuppgifter följer inte någon förändrad roll i dömandet. Om t.ex. en enhetschef dömer gemensamt med andra juristdomare, kan han eller hon ha en lägre ställning i rätten än de andra domarna – som enhetschefen är chef över – om dessa är äldre i anställningen. Detta är inte tillfredsställande. Den som är chef över sina kollegor, bör normalt ha ”chefskapet” även i rättssalen och vara den som, när det blir aktuellt, har utslagsröst.

Det sagda talar sammantaget starkt för att uppgiften att vara chef över andra ordinarie domare bör vara förbehållen den som är utnämnd chefsdomare. Vi föreslår därför att det införs före-

skrifter med detta innehåll. Vi återkommer i slutet av avsnittet till frågan om i vilken form sådana föreskrifter bör meddelas.

Frågan är om det finns någon anledning att föreskriva ytterligare begränsningar när det gäller vad som kan delegeras. En utgångspunkt ska enligt vårt uppdrag vara att uppgifter av t.ex. samordnande eller beredande karaktär även fortsättningsvis bör kunna tilldelas andra anställda vid domstolen än utnämnda chefsdomare. Starka skäl talar för detta. Det måste nämligen i rimlig omfattning finnas en möjlighet att inom domstolen fördela arbetsuppgifter på olika medarbetare. Annars gör man det alltför svårt för domstolarna att arbeta rationellt. Samhällsmedborgarna har ett berättigat och grundlagsfäst krav på att domstolarna bedriver en effektiv verksamhet som möjliggör att mål och ärenden avgörs snabbt och rättssäkert (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen).

Det finns vissa skäl som talar för att chefskap ska förbehållas utnämnda chefer även när det gäller chefskap över andra personalkategorier än ordinarie domare. Det kan hävdas att en domare som har befogenhet att utföra chefsuppgifter bör ha anställts just för att vara chef och ha fått sin lämplighet för sådana uppgifter prövad i samband med anställningen. En annan aspekt är att en position som innefattar chefskap kan uppfattas som särskilt meriterande, oavsett om det handlar om chefskap över andra ordinarie domare eller andra personalkategorier. I någon mån kan alla åtgärder som kan ses som någon form av intern befordran diskuteras i förhållande till kravet på domarnas oberoende och självständighet, eftersom det kan uppfattas som att sådan befordran medför ett beroendeförhållande mellan domstolschefen som beslutar och den som befordras. Detta talar för att inga andra än utnämnda chefsdomare bör få i uppgift att utföra chefsuppgifter över huvud taget. Dock väger argumenten, enligt vår mening, inte särskilt tungt. Risken för att någon skulle ifrågasätta en domares självständighet för att denne fått i uppgift av domstolschefen att ha personalansvaret för t.ex. kansliet får bedömas som liten. Argumenten måste även vägas mot domstolarnas behov av att kunna organisera en effektiv, rationell och rim-

ligt flexibel verksamhet. Det finns i dag inget som hindrar att domstolen anställer en chef för t.ex. beredningsorganisationen eller för den administrativa personalen och att denna chef inte är domare. Det vore då märkligt om domstolen inte lika gärna kunde ge en av sina anställda domare i uppgift att fullgöra sådana uppgifter.

Vidare kan anföras att ordinarie domare sedan länge har haft arbetsledande uppgifter i förhållande till sekreterare och notarier, t.ex. inom ramen för rotelsystemet. Även om det normalt inte har ingått i uppgifterna att t.ex. hålla medarbetarsamtal, kan man ändå säga att det har legat i domarrollen att bestämma hur arbetet på roteln ska bedrivas. Domstolssekreterare och notarier på roteln har nog oftast uppfattat den ordinarie domaren som sin närmaste chef. Det har också förekommit att en ordinarie domare av domstolen har utsetts att vara chef över domstolssekreterare och notarier vid t.ex. en konkursenhet. Att domare har detta slags uppgifter synes vara okontroversiellt. Arbetsuppgifterna kan inte sägas ligga så nära den utnämnda chefsdomarens att det finns anledning att tillämpa samma principer som gäller för utnämning av chefsdomare.

Vi anser med hänsyn till det sagda att det bör vara möjligt att delegera chefskap över den icke dömande personalen till andra än utnämnda chefsdomare.

Det är enligt vår uppfattning också godtagbart att en ordinarie domare ges i uppdrag att vara personalansvarig chef för icke ordinarie domare, såsom fiskaler, notarier och beredningsjurister. En ordinarie domare står hierarkiskt högre i rang än sådana icke ordinarie domare. Vid juristkollegial handläggning där både den internt förordnade chefen och den icke ordinarie domaren deltar kan det därför inte uppstå det slags effekter som vi tidigare har diskuterat när det gäller omröstning m.m. Att t.ex. en rådmän ges i uppdrag att ha personalansvar för icke ordinarie domare är därför inte principiellt tveksamt på samma sätt som när det gäller chefskap över ordinarie domare på samma hierarkiska nivå.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte finns bärande skäl för att begränsa möjligheterna för domstolarna att till andra än utnämnda chefsdomare delegera chefskap över andra personalkategorier än ordinarie domare. Vår bedömning är vidare att en gränsdragning vid chefskap över ordinarie domare utgör en rimlig avvägning mellan de olika intressen som måste beaktas. Genom en sådan avgränsning kan man till stora delar bibehålla de huvudsakliga fördelarna med dagens system, men utan att några större principiella invändningar aktualiseras. Vi föreslår alltså att gränsen för vad som kan delegeras till andra än av regeringen utnämnda chefsdomare dras vid chefskap över andra ordinarie domare.

Det är rimligen inte så att alla uppgifter som en chef kan tänkas utföra ska vara förbjudna att delegera till andra än utnämnda chefsdomare. Något sådant skulle föra alltför långt och innebära för stora inskränkningar i domstolens möjligheter att fördela arbetsuppgifter. I stället bör man, enligt vår mening, identifiera vilka slags uppgifter som hör till kärnan i chefskapet i en domstol. Utgångspunkten bör vara att andra slags uppgifter ska kunna delegeras till andra än utnämnda chefsdomare, även om de berör ordinarie domare.

Det finns vissa bestämmelser om vad som åligger olika slags chefsdomare och, såvitt gäller tingsrätterna, även enhetschefer. Dessa bestämmelser är inte särskilt detaljerade. Den närmare innebörden av chefskapet bestämmer domstolen i sin arbetsordning. Mellancheferna härleder primärt sina befogenheter och sitt ansvar i ledningsfrågor från domstolschefen. Utanför det författningsreglerade området går det därför knappast att påstå att en chefsrådman eller en hovrätts- eller kammarrättslagman med nödvändighet ska ha vissa uppgifter. En uppgift för en chef som följer av författning är att leda arbetet på den organisatoriska enhet som är aktuell. I detta ligger ytterst en rätt att beordra medarbetarna att utföra arbetsuppgifter. Endast den som har en sådan makt kan enligt vår mening rätteligen benämnas chef. En annan uppgift som enligt domstolsinstruktionerna åligger den som är avdelningschef – eller vid tingsrätterna även enhetschef –

är att i samråd med domarna fördela tjänstgöringen i rätten. I överrättsinstruktionerna talas i stället om att avdelningschefen delar in ledamöterna till tjänstgöring.

Kärnan i chefskapet är enligt vår mening att chefen är överordnad de personer hon eller han har personalansvar för. Enligt vår mening är det enbart uppgifter som ger uttryck för denna överordning som bör vara förbehållna chefsdomare i förhållande till andra ordinarie domare. Typiska uppgifter som ger uttryck för chefens överordning och därmed hör till kärnan i chefskapet är sådana uppgifter som innefattar ett inslag av ordergivning eller av bedömning av en domares prestationer. Att en domare, eller för all del någon annan anställd, ges i uppdrag att planera och samordna det vardagliga arbetet på olika sätt innebär inte automatiskt ett uttryck för något hierarkiskt förhållande mellan denna person och de ordinarie domarna. Så länge olika frågor kan hanteras i samförstånd rör det sig om en praktisk lösning som bör vara tillåten. Detta innebär att det även fortsättningsvis bör vara tillåtet att åt en obefordrad ordinarie domare delegera ett samordningsansvar för verksamheten på en enhet innehållande andra ordinarie domare. Om däremot en fråga av någon anledning ställs på sin spets därför att en domare motsätter sig en viss lösning, t.ex. när det gäller planering eller fördelning av arbetsuppgifter, krävs det ett beslut i egentlig mening. Sådana beslut hör till chefskapet och bör vara förbehållna utnämnda chefsdomare. Detsamma gäller t.ex. uppgiften att bestämma lön för eller hålla medarbetarsamtal med en ordinarie domare. Uppgiften att meddela förordnanden av olika slag för en ordinarie domare hör också till chefskapet.

Det som inte får delegeras till andra än chefsdomare är alltså chefskap i egentlig mening över ordinarie domare. Alla uppgifter som ligger utanför det området bör kunna delegeras till vem som helst i domstolens personal som domstolen anser lämplig. Av detta följer att domstolen enligt vår mening bör kunna delegera bl.a. personalansvar för domstolssekreterare, föredragande, beredningsjurister, notarier och andra icke ordinarie domare åt andra än chefsdomare. Vidare bör domstolen kunna delegera

uppgiften att t.ex. ha ansvar för beredningen av avdelningens eller enhetens mål, eller för en viss typ av mål. Som redan har påtalats bör inget heller hindra att en viss domare ges i uppgift att i samråd med de andra domarna samordna verksamheten. Dock får den samordnande domaren inte ges makt att beordra domarna till tjänstgöring eller fatta andra tvingande beslut rörande de ordinarie domarna. I de sällsynta fall då t.ex. en planeringsfråga ställs på sin spets, bör beslutet fattas av en av regeringen utnämnd chefsdomare.

Det bör vara tillräckligt att begränsningarna när det gäller delegeringsmöjligheterna framgår på förordningsnivå, närmast i domstolarnas respektive instruktion. Regeln bör utformas som en begränsning av vilka uppgifter som får utövas av andra än utnämnda chefsdomare i respektive domstol. Begränsningen kommer att påverka domstolens möjligheter att delegera olika administrativa beslut, i den mån dessa innefattar chefskap över ordinarie domare (se t.ex. 35 § tingsrättsinstruktionen). Denna möjlighet kommer, om den reglering som vi föreslår införs, att kunna utnyttjas endast i den utsträckning som den generella begränsningen medger.

Vi ser inte anledning att föreslå några ändringar i övrigt av de regler som styr domstolarnas administrativa beslutsfattande. Det framstår alltså som väl övervägt att lagmannen i en underrätt bara får uppdra åt en chefsrådmann att meddela förordnanden åt anställda (35 § andra stycket tingsrättsinstruktionen och 32 § andra stycket förvaltningsrättsinstruktionen). Det handlar om beslut av stor vikt och som direkt påverkar parter och andra externa domstolsaktörer. I vissa fall är det fråga om beslut att ge någon domarbehörighet. Beslut av detta slag bör vara förbehållna den som är utnämnd chefsdomare.

Vi återkommer i de följande avsnitten till frågan om vilka mellanchefer som bör finnas i domstolarna.

6.8 Mellanchefsstrukturen i underrätterna

Vår bedömning: Det bör inte införas någon ny typ av domaranställningar på chefsnivå i underrätterna.

Vår bedömning i avsnitt 6.7 innebär inte att domstolarna är förhindrade att utse mellanchefer genom interna förordnanden, utan endast att det inte kan godtas att sådana chefer utövar chefskap över andra ordinarie domare. En sådan ordning ger domstolarna stor flexibilitet. Utanför det ganska begränsade område som är förbehållet utnämnda chefsdomare får domstolarna möjlighet att delegera olika uppgifter och funktioner tämligen fritt. De flesta domstolar kommer även med de regler som vi föreslår att kunna behålla sin nuvarande organisation, eller bara göra mindre förändringar av den. Frågan är om det, med denna utgångspunkt, behöver ske några förändringar av domstolarnas mellanchefsstruktur. Huvudfrågan är då om det bör inrättas någon ny typ av chefsdomaranställningar. I den frågan ligger bl.a. vilket behov domstolarna kan ha av chefsdomare på mer än en mellanchefsnivå.

Innan vi konkret går in på frågan om nya chefsdomaranställningar finns det anledning att diskutera dels om det bör förekomma tidsbegränsade chefskap, dels om det bör finnas någon möjlighet för domstolar att rekrytera chefer internt i domstolen och utan att anställningen annonseras ut externt.

Det bör inte införas tidsbegränsade chefskap

Tidsbegränsade chefskap i domstolarna har diskuterats under ett flertal år. Det man i så fall närmast tänker sig är att man kombinerar fullmaktsanställningen som ordinarie domare med en tidsbegränsad anställning som chef. Frågan är relevant såväl när det gäller de befintliga chefsdomaranställningarna på mellanchefsnivå, dvs. chefsrådman och överrättslagman, som när det gäller

eventuella nya slags anställningar. Det vi nu talar om är inte tidsbegränsade interna förordnanden, som vi redan har behandlat, utan av regeringen beslutade anställningar där själva chefsförordnandet är tidsbegränsat.

De internationella dokument som tar upp frågor om domare och domstolars oavhängighet ställer inga generella krav på att domare ska vara tillsatta på obegränsad tid. Dock förutsätter oavhängigheten att det ska finnas vissa garantier när det gäller domstolarnas anställningsförhållanden. I fallet Langborger mot Sverige (Europadomstolens dom den 22 juni 1989, Ser. A Vol. 155 para. 15) uttalade Europadomstolen att oberoendet får bedömas med hänsyn bl.a. till hur domarna utnämns och deras tjänstgöringstid, till vilka garantier som finns mot påtryckningar utifrån och också till frågan om domstolen framstår som oavhängig. De olika oavhängighetskriterierna kan delas in i tre kategorier. För det första måste domstolen fungera oberoende av den verkställande makten och måste grunda sina beslut på ett fritt ställningstagande till föreliggande fakta och lag. För det andra måste det finnas garantier för att tillförsäkra att domstolen kan fungera oberoende. Därvid krävs inte att domarna är tillsatta på livstid under förutsättning att det finns tillräckliga garantier för att de inte godtyckligt kan avsättas eller skiljas från anställningen utan saklig grund. För det tredje måste det undvikas att det föreligger omständigheter som gör att det framstår som om domstolen är funktionellt beroende av något annat organ.

The Universal Charter of the Judge anger att domare ska tillsättas på livstid eller för sådan period eller under sådana villkor att domarens oberoende inte är i fara. Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll föreskriver att längden på domarnas förordnanden ska garanteras i lag. Samma krav ställs i FN:s Basic Principles on the Independence of the Judiciary. FN-principerna anger även att domare ska vara garanterade att få förbli i ämbetet till den obligatoriska pensionsåldern eller till utgången av förordnandet om detta är tidsbegränsat.

Även om uttalandena rör tidsbegränsade domarförordnanden och inte den situationen att enbart chefsförordnandet är tidsbegränsat framstår uttalandena som relevanta också för sådana situationer.

Möjligheten att ha ett domstolschefskap som roterar diskuterades av 1993 års domarutredning (SOU 1994:99 Del A s. 298 f.) Utredningen ansåg att en sådan lösning inte skulle vara ändamålsenlig utan att chefskapet skulle vara långsiktigt. I situationer där det av rekryteringsskäl eller eljest framstår som särskilt lämpligt att tidsbegränsa ett chefskap med ett visst lönetillägg borde man dock enligt utredningen ha möjlighet att göra det. Till utredningen var knutna ett stort antal experter som delades in i arbetsgrupper. Arbetsgrupp I diskuterade bl.a. det administrativa beslutsförfarandet i domstolarna (a.a. s. 327 f.). Gruppens grundläggande utgångspunkt vara att i varje instans skulle alla domare ha samma tjänsteställning. Enligt arbetsgruppen borde generellt giltiga administrativa beslut fattas av domarna i plenum eller i annan form som bestämdes i plenum. Löpande personal- och ekonomiadministration borde emellertid handhas av den domare som plenum för viss tid utsåg att vara administrativ chef. Normalt skulle innehavaren av befattningen återgå till dömande verksamhet och ett eventuellt lönetillägg skulle inte vara så stort att posten uppfattades som en befordringstjänst. Även remissinstanserna var negativt inställda till ett roterande chefskap (Ds 1995:17 Del B). Remissinstanserna ifrågasatte vidare om en tidsbegränsning av chefskapet kunde förenas med domstolarnas och domarnas självständighet. Om självständighetsfrågan kunde lösas på ett tillfredsställande sätt var emellertid en majoritet av de remissinstanser som tagit upp denna frågeställning positiva till en sådan lösning. Ett undantag var Hovrätten över Skåne och Blekinge, som i sitt remissvar ifrågasatte om en klyvning av chefsfunktionen och den dömande funktionen hos en domare är förutsatt som möjlig i reglerna om ordinarie domare i regeringsformen (a.a. s. 817 f.).

Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare ansåg att det är tveksamt om en ordning med tids-

begränsade domstolschefskap där ett externt organ utser och förordnar domstolscheferna är väl förenlig med principen om oavhängiga domstolar (SOU 2000:99 s. 300). Man menade att det är oundvikligt att tidsbegränsade chefskap leder till en beroendeställning i förhållande till det organ som beslutar och att detta särskilt gäller om det finns möjligheter till omförordnande (s. 298). Kommittén ansåg vidare att ett system som inte ger möjlighet till omförordnande visserligen inte innebär samma beroendeförhållande till utnämningsorganet, men att det då i stället kunde uppstå en brist i kontinuitet i ledningen och rekryteringssvårigheter samt en risk för att goda chefskap avvecklas för tidigt. Man tillade att domstolschefens position, oavsett möjligheter till omförordnande, blir mer utsatt om chefskapet är tidsbegränsat. Kommittén konstaterade vidare att det ligger i sakens natur att om man tillskapar möjligheter att göra sig av med en icke önskvärd domstolschef så leder det till en mer osjälvständig ställning för denne. Enligt kommitténs mening fick det inte ens föreligga misstankar om att en domstolschef agerar på det ena eller andra sättet just med tanke på sina egna karriärönskemål efter mandattidens utgång. Kommittén ifrågasatte vidare om en rollklyvning mellan domarrollen och chefsrollen är hållbar, eftersom domstolschefen har en viktig roll att fylla även från oavhängighetssynpunkt. Det framhölls att domstolschefen har viktiga uppgifter som nära berör själva den dömande verksamheten i domstolen, t.ex. när det gäller fördelning av målen mellan domare och avvägningen i arbetet mellan kvalitet och kvantitet.

Vi delar den uppfattning som kommer till uttryck i SOU 2000:99 och menar att uttalandena i stora delar är relevanta även när det gäller domstolarnas mellanchefer. Redan av de anförda skälen bör det inte finnas tidsbegränsade mellancheferanställningar för domare. Att det däremot inte finns något som hindrar tidsbegränsade interna förordnanden, förutsatt att dessa inte innefattar chefskap över ordinarie domare, har vi redan kommit fram till i det förra avsnittet.

Det bör inte skapas en möjlighet till intern rekrytering av chefsdomare som utnämns av regeringen

I och med att domstolar inte längre får möjlighet att själva förordna mellanchefer med fullt chefsansvar över alla personalkategorier kan det uppstå vissa olägenheter för domstolar som vill ersätta dagens enhetschefer med chefsrådmän men som inte har några vakanta domaranställningar. Till stor del bör sådana problem kunna hanteras genom att domstolarna får en relativt lång övergångsperiod under vilken de kan anpassa sig till de nya reglerna och, allteftersom, ersätta enhetschefer eller motsvarande med ett lämpligt antal utnämnda chefsdomare. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 9.

Som komplement till en ganska generös övergångsordning kan det förefalla attraktivt med en ordning som innebär att domstolar som vill anställa chefsdomare kan få göra det genom en rekryteringsprocess som enbart vänder sig till domstolens egna domare. Det vi syftar på är att anställningsprocessen sker på sedvanligt sätt med behandling i Domarnämnden och utnämning av regeringen men att anställningen är sökbar enbart för domstolens egna domare. En sådan lösning skulle ytterligare öka domstolarnas flexibilitet och minska olägenheterna av att de tvingas till vissa organisationsförändringar.

Vi anser, trots att det finns vissa fördelar, att något sådant inte kan komma ifråga. Det kan enligt vår mening inte vara principiellt riktigt att någon ges en särskild fullmaktsanställning med allt vad det innebär, fastän det inte har varit möjligt för personer utanför domstolen att konkurrera om anställningen. Dessutom skulle detta inte överensstämma med de senaste årens utveckling angående domaranställningarna och med de uttalanden som lagstiftaren har gjort om att förfarandet vid domarrekruteringar ska vara öppet och att rekryteringen ska präglas av bredd och hög kvalitet.

Chefsrådmännen bör finnas kvar

Vi har i det föregående förkastat tanken på tidsbegränsade chefsdomaranställningar och på en möjlighet att anställa chefsdomare utan att anställningen görs sökbar för alla tänkbara intressenter. Den fortsatta diskussionen sker med dessa utgångspunkter.

Nästa fråga är om det finns någon anledning att slopa chefsrådmansanställningarna. Vi konstaterar då att systemet med chefsrådmän som avdelningschefer är etablerat och fungerar väl. Domstolarna har inte framfört några önskemål om ett slopande. Tvärtom har tendensen på senare tid varit att antalet chefsrådmän ökar och att domstolar som tidigare har haft internt förordnade enhetschefer i stället har anställt chefsrådmän. Vi kan inte heller se att det skulle uppstå några beaktansvärda vinster med att befattningen som chefsrådmän avskaffas. Snarare talar intresset av att det finns olika karriärvägar för domare starkt emot detta. Chefsrådmännen utgör dessutom en viktig bas för domstolschefsrekryteringen. En lösning som går ut på ett slopande av chefsrådmansanställningarna kommer därför inte att diskuteras vidare.

Det bör inte införas någon ny typ av chefsdomaranställningar på mellanchefsnivå

Nästa fråga är om det finns ett behov av någon ny typ av chefsdomaranställningar i underrätterna på mellanchefsnivå. Avstampet för diskussionen är enligt våra ställningstaganden i det förra avsnittet att det i underrätterna finns en lagman och att det även kan finnas chefsrådmän i de domstolar som är tillräckligt stora för att motivera detta.

Som grund för en bedömning av behovet är det relevant att kartlägga och beskriva hur domstolarnas mellanchefsstruktur ser ut i dagsläget. Domstolsverkets enkät till underrätterna ger en bild av detta. Bland de underrätter som besvarade enkäten uppgav fyra att de enbart var indelade i avdelningar medan 23 dom-

stolar uppgav att de enbart var enhetsindelade och sex domstolar uppgav att de var indelade i både avdelningar och enheter. Enligt enkäten finns enhetschefer vid 21 domstolar. Flera av domstolarna har uppgett att enhetscheferna kan beordra ordinarie domare att utföra arbetsuppgifter, men att de inte har något personalansvar, eller att personalansvaret inte omfattar de ordinarie domarna. Enhetscheferna håller vid sådana domstolar inte medarbetarsamtal eller lönesättande samtal med de ordinarie domarna. Vid några domstolar har dock enhetscheferna fått delegerat till sig ett fullt chefsansvar inklusive personalansvar även beträffande ordinarie domare. Detta gäller såvitt enkäten utvisar vid Förvaltningsrätten i Stockholm (78 ordinarie domare)⁷, Förvaltningsrätten i Karlstad (5 ordinarie domare), Kalmar tingsrätt (9 ordinarie domare), Attunda tingsrätt (18, snart 20, ordinarie domare), Värmlands tingsrätt (13 ordinarie domare), Nyköpings tingsrätt (7 ordinarie domare) och Södertörns tingsrätt (34 ordinarie domare). Förvaltningsrätten i Jönköping (9 ordinarie domare) har uppgett att personalansvar för domarna på sikt ska delegeras till enhetscheferna. Bland de uppräknade domstolarna är det enbart Förvaltningsrätten i Stockholm som är avdelningsindelad och alltså har mellanchefer på två nivåer, dvs. både chefsrådmän och enhetschefer med fullt chefsansvar för de ordinarie domarna. De andra domstolarna i uppräknningen har inga chefsrådmän och har alltså inte några utnämnda chefsdomare utöver lagmannen.

Vi har tidigare slagit fast att domstolarna inte bör kunna delegera fullt chefsansvar över de ordinarie domarna åt chefer som bara har ett internt förordnande. De uppräknade domstolarna kommer alltså, om vår bedömning blir gällande, inte att kunna behålla sin nuvarande organisation fullt ut. Naturligtvis hindrar inget att de även i fortsättningen har enhetschefer eller motsvarande under förutsättning att man inte delegerar chefskapet över de ordinarie domarna till dem. Planering och samordning av det

⁷ Antalsangivelsen inom parentes avser antalet ordinarie domare som enligt enkätsvaret är anställda vid domstolen.

dagliga arbetet bör enligt våra tidigare ställningstaganden i det här kapitlet också framöver kunna delegeras till andra än chefsdomare. Flera av de berörda domstolarna är så stora att det tveklöst skulle vara möjligt för dem att redan med dagens praxis få anställa ett antal chefsrådmän, under förutsättning att domstolen har vakanser eller förutsättningar för att nyanställa. Om dessa domstolar har ett behov av mellanchefer med ett fullt delegerat chefsansvar över ordinarie domare kan de alltså utan att det krävs några författningsändringar eller någon ändrad praxis från Domstolsverkets sida anställa chefsrådmän. Andra domstolar torde ligga precis på gränsen för en möjlighet att anställa två chefsrådmän, utifrån Domstolsverkets praxis.

Det kan inte komma i fråga att man inrättar nya chefsdomaranställningar med exakt samma innehåll som en chefsrådmansanställning. Det måste rimligen finnas någon relevant skillnad och de nya anställningarna måste tillföra något väsentligt till domstolarna. Den skillnad som man främst kan tänka sig är det antal medarbetare som omfattas av chefskapet. Man kan alltså diskutera om det bör införas nya chefsdomare med ansvar för mindre enheter än avdelningar. En sådan möjlighet kan tänkas vara intressant dels för domstolar som i och för sig har storleksmässiga förutsättningar för att anställa chefsrådmän men som föredrar en indelning i mindre enheter, dels för domstolar som är för små för att de enligt nuvarande normer ska få tillåtelse att anställa chefsrådmän. Den fråga som omedelbart infinner sig är, om detta verkligen är ett relevant skäl för ett införande av nya anställningar. Om det finns ett verkligt behov för domstolarna att kunna dela in sig i mindre enheter än dagens avdelningar är det mer naturligt att man i stället tillåter domstolarna att anställa chefsrådmän i större utsträckning än i dag. En naturlig utgångspunkt måste enligt vår mening vara att domstolar som har ett genuint behov av att ha mellanchefer med fulla chefsbefogenheter också ges tillstånd att anställa chefsrådmän.

En mindre restriktiv hållning till tillsättande av chefsrådmän förordades av flera av de remissinstanser som yttrade sig över Domarlagsutredningens betänkande. Emellertid är det oklart hur

denna uppfattning förhåller sig till dagens situation, eftersom Domstolsverkets praxis numera möjligen är mer generös än vad många domstolar uppfattade vid den tidpunkten. I dagsläget kan redan en domstol med omkring 10–14 ordinarie domare utöver lagmannen få tillåtelse att anställa två chefsrådmän. Det torde alltså vara möjligt att inrätta avdelningar med omkring 5–6 ordinarie domare i varje, jämte domstolssekreterare, notarier och annan personal. Dock handlar det om en helhetsbedömning, varvid inte bara antalet ordinarie domare beaktas. Vi anser det inte lämpligt att i författning bestämma hur stora avdelningar bör vara och anser det inte heller lämpligt eller möjligt för oss att generellt uttala oss i den frågan. Däremot är det vår bedömning att ett system med enbart chefsrådmän ger möjlighet för små och mellanstora domstolar att inrätta sig i lämpligt stora organisatoriska enheter under förutsättning att Domstolsverket vid sin prövning beaktar de skillnader som kan finnas mellan olika domstolar och de behov som domstolarna har av mellanchefer med ett fullt ut delegerat chefsansvar för de ordinarie domarna. Vi anser alltså inte att det för de små och mellanstora domstolarnas skull är nödvändigt med inrättande av någon ny typ av chefsdomare på mellanchefsnivå. Detta gäller särskilt som det även i fortsättningen kommer att finnas goda möjligheter att fördela chefsuppgifter inom domstolen.

En annan fråga är hur man ska se på de större domstolar som har mellanchefer på två nivåer och som anser att de har behov av detta även i framtiden. Bland de underrätter som svarade på Domstolsverkets enkät angav sex domstolar att de har en organisation med avdelningar som i sin tur är indelade i enheter. Dessa domstolar var Stockholms tingsrätt (45 ordinarie domare)⁸, Förvaltningsrätten i Stockholm (78 ordinarie domare), Förvaltningsrätten i Göteborg (39 ordinarie domare), Solna tingsrätt (24 ordinarie domare), Uppsala tingsrätt (15 ordinarie domare) och Malmö tingsrätt (26 ordinarie domare). Av dessa är det end-

⁸ Antalsangivelsen inom parentes avser antalet ordinarie domare vid domstolen enligt enkätsvaret.

ast en, Förvaltningsrätten i Stockholm, som fullt ut har delegerat chefsansvaret över ordinarie domare åt sina enhetschefer. Förvaltningsrätten i Göteborg har infört en mellanlösning. Enhetscheferna på domstolens dömande enheter har enligt enkätsvaret inte personalansvar för enhetens övriga domare men däremot för all annan personal på enheten. En enhetschef håller inte medarbetarsamtal eller lönesättande samtal med de ordinarie domarna på enheten. Enhetschefen har dock fullt arbetsledande ansvar för enheten innefattande även arbetsledningen för de övriga ordinarie domarna.

Bland respondenterna uppgav nio domstolar att de har ett behov av chefsdomare på mer än en mellanchefsnivå. Därutöver uppgav tre domstolar att man inte har ett sådant behov i dag men att det är troligt att det kommer att uppstå. I frågan specificerades att den avsåg verkligt chefskap över andra ordinarie domare. Efter rensning av svar som vi uppfattar bygga på en missuppfattning av frågan, kvarstår nio underrätter som har uppgett att de har, eller att det är troligt att de kommer att få, behov av mellanchefer på mer än en nivå (Stockholms tingsrätt, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Luleå, Helsingborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Skaraborgs tingsrätt och Umeå tingsrätt).

Stockholms tingsrätt, som i dag inte har enhetschefer med chefsansvar för ordinarie domare, har i fritext klargjort att man inte har ett sådant behov men anser att det är *möjligt* att ett behov kommer att uppstå. *Göteborgs tingsrätt* har i en kommentar klargjort att domstolen har ett behov av samordnande rådmän som avlastar chefsrådmannen med vissa uppgifter. *Helsingborgs tingsrätt* har uppgett att domstolen har ställföreträdande chefsrådmän med uppgift att biträda chefsrådmännen och att fungera som chefsrådmän när chefsrådmännen inte är i tjänst. Chefskapet över ordinarie domare är vid tingsrätten begränsat såtillvida att ställföreträdaren inte kommer att hålla medarbetarsamtal eller lönesamtal, men däremot att leda och fördela arbetet även mellan domarna.

Förvaltningsrätten i Göteborg, som har uppgett att man har ett behov av mellanchefer på två nivåer, har anfört i huvudsak följande. Domstolen är av sådan storlek (ca 250–260 medarbetare) att fler chefsnivåer behövs för att cheferna ska kunna utöva ett verkligt och nära chefskap. De dömande enheterna i domstolen omfattar cirka 15 medarbetare, varav tre ordinarie domare av vilka en är enhetschef. Enhetscheferna har inte haft personalansvar för övriga ordinarie domare på enheten. Det ansvaret har i stället legat på avdelningschefs nivå där också personalansvaret för enhetscheferna har legat. Inom enheterna har uppfattningen i regel varit att det är en fördel att ha den chef som fungerar i arbetssammanhanget nära sig. Så har det sett ut för alla utom de ordinarie domarna, vilket upplevts som en brist. Med utgångspunkt i ett organisatoriskt perspektiv och ett lednings- och styrningsperspektiv är det en fördel och samtidigt naturligt att den som har ett uppdrag som enhetschef kan fullgöra det uppdraget fullt ut. Om man bryter ut det reella personalansvaret för ordinarie domare från enhetschefens ansvar och lägger det på avdelningschefs nivå försvinner den naturliga kopplingen till arbetsledningen i det dagliga arbetet. Emellertid har Förvaltningsrätten i Göteborg delat arbetsledningsansvaret och personalansvaret på angivet sätt utan att det har upplevts som ett mer påtagligt problem i det löpande enhetsarbetet. Problematiken aktualiseras i regel endast vid medarbetar- och lönesamtal liksom om det skulle uppkomma svårare samarbetsproblem på enheten. I sistnämnda situation blir det emellertid i regel något som avdelningschef och domstolsledning engageras i, eftersom lösningar inom en enhet inte räcker till.

Förvaltningsrätten i Stockholm är med sina omkring 500 anställda Sveriges i särklass största domstol.⁹ Förvaltningsrätten har till oss uppgett att det är nödvändigt med en möjlighet att ha två mellanchefer för att domstolens stora organisation ska kunna ledas och fungera. Förvaltningsrätten har i dagsläget tre dömande avdelningar, som i sin tur är indelade i enheter med 18–

⁹ Antalsangivelsen omfattar inte de omkring 100 medarbetare som är tjänstlediga.

20 medarbetare i varje. Avdelningarna är specialiserade på så sätt att en avdelning är allmän avdelning, en är migrationsdomstol och en hanterar skattemålen. Förvaltningsrätten var tidigare indelad i elva dömande avdelningar. Olika problem med denna organisation låg, enligt uppgift från Förvaltningsrätten, bakom beslutet att slå ihop dessa till nuvarande tre specialiserade dömande avdelningar.

En första fråga är om det är nödvändigt att de stora domstolarna har chefer med fulla chefsbefogenheter på två nivåer, eller om de lika gärna kan delas upp i fler avdelningar som förestås av chefsrådmän. Det kan finnas olika skäl för domstolarna att vilja ha färre och större avdelningar. En domstol med många avdelningar kan uppleva svårigheter att skapa enhetliga rutiner, t.ex. för kommunikation med parterna i målen. Det kan också vara svårt att få till en effektiv ledningsgrupp med många medlemmar. Andra skäl för att skapa större avdelningar kan vara att domstolen önskar handlägga alla mål av ett visst slag inom en samlad avdelning, t.ex. på grund av intresset av en enhetlig rättstillämpning eller för att det anses gynna en effektiv hantering. Exempel på en sådan indelning är Förvaltningsrätten i Stockholm och Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. Säkert kan det också finnas andra skäl än de uppräknade till att en domstol anser det mest lämpligt att ha förhållandevis stora avdelningar där avdelningschefen har delegerat delar av sitt chefsansvar.

Av de domstolar som har mellanchefer på två nivåer är det, såvitt framgår av underrättsenkäten, bara Förvaltningsrätten i Stockholm som till enhetscheferna fullt ut har delegerat chefsansvaret för de ordinarie domarna. De andra domstolarna har lösningar som innefattar ett uppdelat chefskap där enhetscheferna inte har det fulla chefsansvaret för de ordinarie domarna men däremot kan ha det för andra anställda. Våra förslag hindrar inte sådana lösningar så länge chefskapet över de ordinarie domarna inte delegeras till enhetscheferna. I praktiken handlar det alltså främst om en domstol, dvs. Förvaltningsrätten i Stockholm, som kan ha ett reellt behov av mellanchefer på två nivåer med ett fullt delegerat chefsansvar för ordinarie domare. Möjligen kan man

också inkludera Förvaltningsrätten i Göteborg, som har delegerat arbetsledningsansvaret för de ordinarie domarna till enhetscheferna och Stockholms tingsrätt som förutskickar att det är möjligt att ett behov av chefsdomare på två nivåer uppstår i framtiden. Övriga respondenter synes inte efterfråga ett fullständigt chefskap på två nivåer och har inte heller en sådan ordning i dag.

Eftersom i varje fall någon eller några få domstolar synes ha eller kunna få ett behov av mellanchefer med fulla chefsbefogenheter på två nivåer finns det anledning att överväga hur en sådan ordning kan åstadkommas och om den kräver att det inrättas en ny form av chefsdomaranställning. Ställningstagandet kräver först en bedömning av de möjligheter som finns inom ramen för dagens ordning och av om dessa är tillräckliga.

En lösning för att skapa två mellanchefernivåer som inte förutsätter att man inför några nya chefsdomaranställningar är att domstolen anställer två eller flera chefsrådmän på en avdelning, varav en är administrativ chef för avdelningen och därigenom chef även för de andra chefsrådmännen på avdelningen. Chefsrådmännen kan i så fall dela på de övriga chefsuppgifterna på ett sätt som kan anges i arbetsordningen. En lösning av detta slag har införts på Mark- och miljööverdomstolen, dvs. avdelning 6 i Svea hovrätt. Där finns det, med hänsyn till avdelningens storlek, två lagmän som delar på chefsansvaret. En av dem är chef för avdelningen. Det finns såvitt vi kan bedöma inte något författningsmässigt eller principiellt hinder mot en sådan lösning. Någon regel som innebär att en chefsrådmän alltid ska vara chef för en avdelning finns inte. Regeringen har i 1999 års budgetproposition uttalat att anställningen som överrättslagman eller som chefsrådmän inte ovillkorligen är förenad med chefskap över en avdelning (prop. 1998/99:1 utg.omr. 4 s. 77). Vi instämmer i detta uttalande. Det kan alltså inte finnas något hinder mot att man anställer chefsrådmän med avsikten att de ska förestå mindre enheter inom en storavdelning.

Vi kan som nämnts inte se att det skulle finnas något hinder mot att domstolschefen beslutar vilka av chefsrådmännen som, i

en sådan organisation, är administrativa chefer för avdelningarna. Saken kan ses som en fördelning av chefsdomarnas tjänstgöring i domstolen, vilket är en fråga som ligger inom lagmannens kompetens. Redan i dag förekommer det att chefsrådmän är indelade på avdelningar som förestås av en annan chefsrådmän. En chefsrådmän är utnämnd av regeringen till chefsdomare och har därigenom en fullmaktsanställning som innefattar en möjlighet att vara chef över andra ordinarie domare. Möjligen kan någon reagera på att en chefsdomare utövar chefskap över en annan chefsdomare på i formell mening samma hierarkiska nivå. Vi anser inte detta vara något problem, eftersom chefsdomare som nyss nämnts har en fullmaktsanställning som innefattar en befogenhet att vara chef över andra ordinarie domare. Det kan i något fall förekomma att mer än en chefsrådmän ingår i rätten, varvid den yngre av dem är administrativ chef för avdelningen där de båda tjänstgör. I sådana fall leder reglerna om ordförandeskap normalt till att den äldre av dem ska vara ordförande, även om den yngre av dem är chef över den äldre. Sådana situationer får antas vara sällsynta i praktiken. Saken bör därför inte tillmätas någon större vikt och bör inte leda till att man avstår från lösningar av det slag som vi nu diskuterar.

Den domstol som av ett eller annat skäl inte vill eller kan anställa flera chefsrådmän kan, om man behöver det, dela upp chefskapet på det sätt som har gjorts vid vissa domstolar. Chefsrådmannen kan då ha personalansvaret för de ordinarie domarna medan chefer som domstolschefen förordnar har personalansvaret för den övriga personalen. Sådana lösningar förekommer både i underrätterna och vissa överrätter. Som Förvaltningsrätten i Göteborg har anfört kan det finnas vissa nackdelar med en uppdelning av chefskapet, om den innebär att den domare som har ansvaret för den dagliga samordningen av arbetet inte har fullt personalansvar. Det kan dock konstateras att lösningar av detta slag ändå synes fungera väl i praktiken vid flera domstolar.

En annan lösning som möjliggör att det finns mellanchefer på två nivåer är att en avdelningsindelad domstol anställer chefsrådmän som inte är avdelningsindelade och som ges en överord-

nad, samordnande funktion. Sådana chefsrådmän kan vara chefer över avdelningscheferna och i övrigt ha de funktioner och uppgifter som domstolen anser lämpliga. Man kan genom en sådan organisation skapa en ordning med mellanchefer på två nivåer utan att det behöver inrättas någon ny typ av chefsdomaranställning. Vid Förvaltningsrätten i Stockholm skulle en lösning av detta slag i hög grad överensstämma med dagens organisatoriska uppbyggnad. De chefsrådmän som är avdelningschefer skulle då motsvara dagens enhetschefer medan de samordnande chefsrådmännen skulle motsvara dagens chefsrådmän.

Vilka organisatoriska förändringar som är möjliga från arbetsrättslig synpunkt är närmast en uppgift för den enskilda domstolens ledning att från fall till fall göra en bedömning av. Beslutet att indela chefsrådmannen som chef för en avdelning fattas enligt domstolsinstruktionerna av domstolsledningen vid den domstol där han eller hon är anställd för en viss tidsperiod. Det torde alltså vara möjligt att förändra organisationen vid ingången av en ny sådan tidsperiod. I praktiken kommer organisatoriska förändringar givetvis också att kunna genomföras under löpande period i samband med pensionsavgångar, nyanställningar eller efter frivillig överenskommelse mellan de berörda (se prop. 1998/99:1 utg.omr. 4 s. 77).

Vid en samlad bedömning anser vi att övervägande skäl talar emot ett införande av nya chefsdomarbefattningar. Avgörande för vår bedömning är att det inte går att identifiera ett permanent behov av något sådant. De önskemål och behov som domstolarna har kan enligt vår mening lösas på något av de andra sätt som vi har beskrivit ovan. Vi lägger därför inte fram något förslag om nya chefsdomarbefattningar. Vi har i det sammanhanget även övervägt inrättande av en anställning som vice lagman och funnit att det, på de anförda skälen, inte behövs.

Det kan däremot eventuellt finnas anledning att i underrättsinstruktionerna förtydliga att det vid en avdelning kan finnas mer än en chefsrådmän och att lagmannen i så fall utser vem av dem som ska vara avdelningschef. I och för sig följer detta enligt vår bedömning av lagmannens arbetsledningsrätt. Dock kan ett

förtydligande vara värdefullt för att det inte ska finnas någon tvekan om vad som gäller i detta avseende.

Med hänsyn till de inskränkningar som vi föreslår av möjligheten att delegera chefsuppgifter bör det i tingsrättsinstruktionen inte längre finnas någon hänvisning till enheter och enhetschefer. En sådan ändring innebär inte att domstolarna för den skull är förhindrade att organisera verksamheten i rotlar eller andra organisatoriska enheter. Domstolarna råder i princip över sin inre organisation. Dagens skrivning om enhetschefer och deras befogenheter stämmer dock inte överens med de gränser som enligt våra förslag bör gälla för möjligheten att delegera chefsuppgifter till andra än utnämnda chefsdomare.

Det bör bli lättare för chefsdomare att träda tillbaka från chefskapet

De begränsningar i domstolarnas möjligheter att delegera chefsuppgifter rörande ordinarie domare som vi föreslår kan förväntas leda till att domstolar som i dag har enhetschefer med fullt chefsansvar i högre utsträckning anställer chefsrådmän. Detta leder i sin tur i sådana domstolar till en något mer statisk organisation. I den mån detta utgör en nackdel får man enligt vår mening acceptera denna. Det är dessutom inte enbart negativt att domstolarnas organisation, med hänsyn till den viktiga funktion domstolarna har i samhället, får en ökad stadga. Det finns dock ändå skäl att överväga om det finns några åtgärder som kan minska de negativa effekterna, främst att en domstol kan hamna i ett läge där man har fler chefsrådmän än man egentligen behöver.

En förändring som skulle kunna ha vissa effekter är om det görs enklare och mer naturligt att chefsdomare efter ett antal år frivilligt tillbakaträder från chefsrollen. Detta kan gå till så att domaren återgår till den vanliga dömande verksamheten med bibehållen lön och tjänsteställning. Om man inför nya befordrade domaranställningar (se kapitel 7) kan dessa utgöra ett in-

tressant alternativ för en chefsdomare som vill träda tillbaka från chefskapet och i samband med detta byta domstol.

Det vi avser är inte någon ny möjlighet för domstolarna att ”göra sig av med” chefsdomare, utan snarare en förändrad attityd som innebär att det inte uppfattas som drastiskt eller dramatiskt om en chefsdomare begär att få återgå till dömandet efter ett antal år. Chefsuppgifterna är krävande och det är naturligt att t.ex. en chefsrådman inte under många år kan vidmakthålla samma entusiasm för chefskapet. Många kan säkert känna en längtan efter att åter få ägna sig åt domarens egentliga huvudsyssla, dvs. att handlägga och avgöra mål och ärenden. Det bör enligt vår mening finnas en välvillig inställning till sådana önskemål.

När det gäller domstolarnas möjlighet i arbetsrättsligt hänseende att i samband med t.ex. omorganisationer frånta en chefsrådman chefskapet över en avdelning föreslår vi inga förändringar i förhållande till vad som i dag gäller (jfr regeringens uttalanden i prop. 1998/99:1 utg.omr. 4 s. 77).

6.9 Mellanchefsstrukturen i överrätterna

Vår bedömning: Det bör inte införas någon ny typ av domarställningar på chefsnivå i överrätterna.

Vårt uppdrag om mellanchefer i domstol omfattar även hovrätterna och kammarrätterna, i fortsättningen kallade överrätterna. De ställningstaganden som vi tidigare har gjort angående tidsbegränsade chefsanställningar och intern rekrytering gäller även beträffande överrätterna (se avsnitt 6.8). Några sådana alternativ kommer alltså inte att diskuteras vidare.

I likhet med vad vi har kommit fram till när det gäller underrätterna ser vi inte heller anledning att närmare diskutera något alternativ som går ut på ett slopande av lagmännen som avdelningschefer i överrätterna. Systemet med avdelningar som leds av

presidenten eller en lagman är etablerat sedan lång tid. Det tycks av allt att döma fungera väl. Det har inte framkommit något som talar för ett behov av eller ett önskemål från överrätternas sida om ett slopande av möjligheten för dem att vara indelade i avdelningar som förestås av lagmän. Enligt vår mening är detta tillräckligt för att man ska kunna avfärda ett sådant alternativ.

Hur ser då mellanchefsstrukturen ut idag? Såvitt framgår av Domstolsverkets enkätundersökning är nio av tio överrätter indelade i två eller flera avdelningar. Endast Kammarrätten i Jönköping är därutöver indelad i enheter som leds av enhetschefer. Dessa har befattningen kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. Enhetscheferna får enligt enkätsvaret beordra andra domare att utföra arbetsuppgifter men har i övrigt inga chefsbefogenheter när det gäller de ordinarie domarna. De får således inte hålla utvecklings- eller medarbetarsamtal och bestämmer inte heller lön för sina domarkollegor.

Även på överrätter som inte har någon enhetsindelning förekommer det att chefsuppgifter har delegerats till vice ordförande. I några fall gäller det chefskap över ordinarie domare, såtillvida att vice ordförande har fått delegation att beordra andra domare att utföra arbetsuppgifter. Sådana uppgifter förekommer enligt enkätsvaren vid fyra överrätter. Det förekommer inte vid någon överrätt att vice ordförande har i uppgift att hålla utvecklings- eller medarbetarsamtal eller att bestämma lönen för ordinarie domare.

Vid hälften av överrätterna förekommer det att vice ordförande är chefer över andra personalkategorier än ordinarie domare. Som exempel kan nämnas Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Göteborg, som har infört en ordning där vice ordförande har chefsansvar för vissa medarbetare (se beskrivningen i avsnitt 6.3).

När det gäller frågan om införande av eventuella nya chefsdomaranställningar på mellanchefsnivå är det som vi tidigare har sagt om underrätterna till stora delar relevant. Den gränsdragning som vi föreslår beträffande möjligheterna att delegera chefskapet över ordinarie domare stämmer ganska väl med hur över-

rätterna redan i dag har organiserat sin verksamhet. Vårt förslag i den delen innebär inte någon inskränkning i överrätternas möjlighet att, på det sätt som har skett vid t.ex. Kammarrätten i Stockholm, delegera chefsansvaret för andra personalkategorier än ordinarie domare till någon som domstolen själv förordnar. Vårt förslag innebär inte heller någon inskränkning i möjligheterna att dela in domstolen i enheter, på samma premisser. Som vi tidigare har utvecklat är det inget som hindrar att en internt förordnad enhetschef eller liknande utövar den dagliga samordningen av arbetet, så länge den slutliga beslutanderätten i fall då frågor som berör en ordinarie domare ställs på sin spets ligger hos en utnämnd chefsdomare, dvs. hos en lagman eller presidenten. Redan detta tyder på att det inte finns något större behov hos överrätterna av nya mellanchefsanställningar.

I Domstolsverkets enkät till överrätterna tillfrågades domstolarna om de har ett behov av chefsdomare på mer än en mellanchefsnivå. I frågan angavs att den avsåg domare som kan utöva verkligt chefskap över andra ordinarie domare. Endast två domstolar, Hovrätten för Övre Norrland och Kammarrätten i Jönköping, svarade att de har ett sådant behov. En domstol uppgav att det skulle vara naturligt om vice ordförandena i framtiden vore närmaste chef för domstolssekreterarna. En sådan ordning är som sagt möjlig redan i dag och kommer inte att förhindras av våra förslag.

Vår bedömning är att det inte finns tillräckliga skäl att inrätta någon ny typ av chefsdomaranställningar på mellanchefsnivå i överrätterna. De stora domstolarna har hittat fungerande organisationslösningar som är förenliga med våra övriga förslag. De behov som domstolarna har eller kan förväntas få av att delegera chefsuppgifter kommer enligt vår mening att kunna tillfredsställas även med en begränsning av möjligheterna att delegera fullt chefsansvar för ordinarie domare. Vi föreslår därför inte att det inrättas någon ny chefsbefattning vid överrätterna.

Man kan fråga sig om överrätterna bör kunna anställa fler lagmän. Det finns inget som tyder på att överrätterna skulle ha något mer generellt behov av eller önskemål om att göra avdel-

ningarna mindre. Tvärtom har utvecklingen under senare år gått i motsatt riktning. Avdelningarna har blivit större och överrättslagmännen färre. Vi känner inte till att någon överrätt har begärt och fått avslag på en begäran om att få anställa flera lagmän. Det finns därför knappast underlag för att påstå att det bör ställas lägre krav för att tillstånd ska ges för en domstol att anställa en lagman. Inte heller är det möjligt för oss att ge några generella riktlinjer för hur Domstolsverket bör se på sådana önskemål, om de i framtiden uppkommer. Liksom alltid krävs det en individuell bedömning med beaktande av samtliga relevanta omständigheter.

Principiellt bör det dock vara möjligt för överrätter som av en eller annan anledning behöver ha stora avdelningar att anställa mer än en lagman per avdelning, på det sätt som har gjorts på Mark- och miljööverdomstolen. En av dem bör i så fall av domstolen utses att vara avdelningens administrativa chef. Det som har sagts om chefsrådmän vid underrätterna är relevant även när det gäller lagmän i överrätterna. Det finns alltså enligt vår mening inget som hindrar att en överrättslagman får i uppgift av domstolen att vara chef över andra överrättslagmän. Möjligheten att ha mer än en lagman på en avdelning och att domstolen då utser en av dem att vara administrativ chef för avdelningen bör eventuellt, i förtydligande syfte, komma till uttryck i respektive domstolsinstruktion. I den mån det behövs kan man också tänka sig varianter med överordnade lagmän som inte är knutna till någon avdelning.

I sammanhanget finns det anledning att säga några ord om vice ordförandenas roll. Vi återkommer till den frågan i kapitel 7. Redan här bör lyftas fram att vice ordförandena som vi ser det inte är att betrakta som chefsdomare även om det förekommer att de har chefsuppgifter. Däremot är de befordrade domare, vilket innebär att de har en högre befattning än vanliga hovrätts- och kammarrättsråd. Det finns inte något som hindrar att chefsuppgifter eller visst funktionsansvar delegeras till vice ordförande, så länge det inte handlar om egentligt chefskap över andra ordinarie domare. Det är mera tveksamt om det är lämpligt att sökande till vice ordförandeanställningar regelmässigt prövas

utifrån sin lämplighet för chefskap. Många vice ordförande har inga chefsuppgifter alls. Vissa domstolar har till oss framfört att de har ett behov av att kunna rekrytera vice ordförande för traditionella uppgifter och att kravet på chefsegenskaper begränsar rekryteringsbasen på ett sätt som inte är önskvärt. Det mest naturliga är i stället enligt vår mening att domstolen, liksom när det gäller andra domaranställningar, i annonsen klargör vilka särskilda egenskaper man söker för en viss anställning. Vi utvecklar detta resonemang ytterligare i kapitel 7.

6.10 Reglerna om ställföreträdare för underrätts- och överrettslagmän

Vår bedömning: Våra bedömningar och förslag när det gäller utövande av chefskap över ordinarie domare medför inte att reglerna om ställföreträdare för underrättslagmän respektive avdelningschefer i överrätt behöver ändras.

Våra överväganden och förslag när det gäller vilka uppgifter som kan delegeras till andra än chefsdomare innebär att det möjligen finns anledning att överväga de regler som i dag finns om ställföreträdare för lagmannen i underrätt och för överrettslagman.

I 47 § tingsrättsinstruktionen och 41 § förvaltningsrättsinstruktionen sägs att lagmannen ska ha en ställföreträdare som utses av tingsrätten respektive förvaltningsrätten. En naturlig konsekvens av våra förslag är att ställföreträdaren i första hand ska vara en chefsdomare. Om det inte finns några andra chefsdomare än lagmannen anställda vid underrätten är det givetvis omöjligt att uppställa något sådant krav. Det måste vara möjligt att ha en ställföreträdare som kan hantera det löpande arbetet under t.ex. semestrar och kortare sjukdomsperioder. Vid längre frånvaro får man förutsätta att det anlitas en ersättare eller vikarie, som i chefshänseende bör ha samma befogenheter som en utnämnd lagman. Det bör inte vara ställföreträdarens roll att

utföra känsliga uppgifter som att hålla medarbetarsamtal eller lönesättande samtal eller att hantera allvarigare problem på domstolen, t.ex. att en domare uppträder olämpligt eller på annat sätt missköter sina åligganden.

Ett liknande resonemang aktualiseras när det gäller överrätterna och reglerna om ställföreträdare för avdelningschefen. I överrättsinstruktionerna finns bestämmelser som föreskriver att det ska finnas en ställföreträdare för avdelningschefen som biträder honom eller henne i arbetet (8 § hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen). Ställföreträdare är en lagman eller en vice ordförande. Det kan diskuteras om regeln behöver ändras eftersom vice ordförande, enligt våra förslag, inte ska kunna utöva egentligt chefskap över ordinarie domare. Vi anser emellertid att detta inte är något problem i praktiken, eftersom ställföreträdaren normalt kommer att träda in i avdelningschefens roll under begränsade tidsperioder, t.ex. vid sjukdom eller semester. I likhet med vad vi sagt om ställföreträdare för en underrättslagman bör det inte vara en uppgift för ställföreträdaren för en avdelningschef i överrätt att hantera det slags känsliga uppgifter som vi har beskrivit ovan och därigenom utöva egentligt chefskap över sina domarkollegor.

7 Befordrade domaranställningar utan chefskap

7.1 Uppdrag och disposition

Vi har i uppdrag att utreda och föreslå hur nya befordrade domaranställningar utan chefskap bör utformas och regleras. Enligt uppdraget ska vi undersöka tingsrätternas, förvaltningsrätternas, hovrätternas och kammarrätternas behov av sådana anställningar. Utgångspunkten ska vara att sådana anställningar tillsätts av regeringen efter beredning av Domarnämnden. Vidare har vi i uppdrag att undersöka om det bör inrättas en ordning med personlig befordran av domare och hur förfarandet vid sådan befordran, t.ex. i fråga om Domarnämndens roll, kan utformas. Vi ska lämna fullständiga författningsförslag och förslag till de övergångsregler som behövs.

I kapitlet redogör vi först för utredningsbehovet (avsnitt 7.2) och beskriver därefter vad som gäller inom Åklagarmyndigheten och högskolorna i fråga om bl.a. befordran utan chefsansvar (avsnitt 7.3). I avsnitt 7.4 redogör vi för tidigare utredningar m.m. och i avsnitt 7.5 för vad som gäller i fråga om lönesättning av ordinarie domare. Våra överväganden finns i avsnitten 7.6–7.9. Vi börjar med att beskriva några utgångspunkter för övervägandena (avsnitt 7.6). Därefter tar vi i skilda avsnitt upp frågan om det bör införas någon ny typ av befordrade anställningar i underrätterna respektive överrätterna (avsnitt 7.7 och 7.8). Kapitlet avslutas med en diskussion om personlig befordran (avsnitt 7.9).

Som nämnts i kapitel 6 pågår ett arbete inom Regeringskansliet som innefattar bl.a. en översyn av domstolsinstruktionerna och en beredning av Domarlagsutredningens, Straffprocessutredningens och EMR-utredningens förslag. Vi har valt att utgå ifrån bestämmelserna som de ser ut i dagsläget. Våra förslag innefattar både lagändringar och ändringar som vi anser nödvändiga i domstolsinstruktionerna. Vi har så långt det varit möjligt passat in våra förslag till förordningsändringar i den nuvarande strukturen och har således inte gjort någon översyn av domstolsinstruktionerna i övrigt.

7.2 Utredningsbehovet

I tingsrätterna och förvaltningsrätterna (underrätterna) finns i dag inga befordrade domaranställningar förutom anställningarna som chefsdomare, dvs. chefsrådman och lagman. Någon formell möjlighet till befordran finns alltså inte för den som inte vill bli chef, eller som inte passar för chefskap. Det förekommer specialisering i varierande grad, men domare med specialistkompetens har inte någon särskild befattning på grund av sin specialisering. Däremot kan specialistkunskaper beaktas vid den individuella lönesättningen. Det förekommer också att domare ges ansvar för olika funktioner, t.ex. handledning, utan att de för den skull utövar någon direkt arbetsledande funktion. Även detta kan beaktas vid lönesättningen men utgör inte någon befordran i egentlig mening.

Vid hovrätterna och kammarrätterna (övrätterna) finns de befordrade chefsbefattningarna president och lagman. Därutöver finns befattningarna hovrätts- respektive kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning (vice ordförande). Det är också befordrade anställningar. Vice ordförandena kan i vissa fall ha vissa chefsuppgifter och testas vid anställningen mot Sveriges Domstolars särskilda chefsprofil. I många fall är dock inte några chefsuppgifter förknippade med anställningen som vice ordförande. Den viktigaste sysslan för vice ordförandena är att vara

ordförande vid förhandlingar och föredragningar. Vice ordförandena har också ett särskilt ansvar för en enhetlig praxisbildning i hovrätten respektive kammarrätten. I många fall kan en vice ordförande alltså betraktas som en befordrad domare utan chefsroll. Vi betraktar inte vice ordförandena som chefsdomare.

I vårt uppdrag har Justitiedepartementet framhållit att ett inrättande av nya befordrade domaranställningar utan chefskap skulle innebära ökade utvecklings- och karriärmöjligheter för domare, vilket i sin tur skulle kunna öka domaryrkets attraktivitet. I sammanhanget har även möjligheten att införa en ordning med personlig befordran av domare lyfts fram.

I olika sammanhang har frågor om befordrade domaranställningar utan chefskap diskuterats (se bl.a. SOU 1994:99 och SOU 2003:102). Det har även förts en långvarig diskussion om specialisering (se redogörelsen i avsnitt 7.4.1). Det har lyfts fram som ett problem att de högre domaranställningarna, med undantag för anställningarna som domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen samt för de flesta anställningar som vice ordförande på avdelningarna i hovrätt och kammarrätt, är förenade med chefskap. Kritikerna har bl.a. anfört att det inte är givet att en skicklig domare också är en bra arbetsledare. Det har vidare konstaterats att möjligheterna att premiera särskilt skickliga domare som inte vill bli chefer eller som inte passar för chefsrollen är begränsade.

Det har också i debatten hävdats att det med de nuvarande anställningstyperna inte finns tillräckliga redskap för att attrahera personer utanför Sveriges Domstolar med särskilda kunskaper till domaryrket.¹

¹ Wersäll, SvJT 2012 s.50.

7.3 Andra statliga verksamheter

I sammanhanget är det intressant att se hur man har löst frågan om befordran utan chefskap inom andra statliga myndigheter. Vi har valt att beskriva Åklagarmyndigheten och de statliga universiteten och högskolorna.

Beskrivningen av Åklagarmyndigheten grundar sig på allmänt tillgänglig skriftlig information och på uppgifter från Åklagarmyndigheten.² Beskrivningen av högskolorna bygger på en genomgång av relevanta författningar och förarbeten, utvalda högskolors anställningsordningar och uppgifter lämnade av Stockholms universitet.³

7.3.1 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har cirka 1 300 anställda. Av dessa är ungefär 950 åklagare, medan övriga arbetar med olika stödfunktioner. Sedan 2005 är Åklagarmyndigheten *en* myndighet. Den operativa åklagarverksamheten utövas på landets 39 åklagarkammare. Av dessa är 32 allmänna kammare, som har ett geografiskt arbetsfält ungefär motsvarande ett län. I Stockholm och Malmö finns flera åklagarkammare. Myndigheten har också tre internationella åklagarkammare. Vid dessa finns specialistkompetens för att bekämpa den organiserade, gränsöverskridande brottsligheten och för det internationella åklagarsamarbetet. Dessutom finns fyra nationella åklagarkammare. En av dessa arbetar med bekämpning av korruption, en handlägger miljö- och arbetsmiljömål, en säkerhets- och terroristmål och en handlägger brottsmisstankar mot poliser.

Åklagarmyndigheten har tre utvecklingscentrum, som har i uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden. Utvecklingscentrumen har även vissa andra ansvarsområden.

² Telefonintervju med personaldirektören Peter Brodd i januari 2013.

³ Telefonintervju med kanslichefen Jenny Gardbrant i januari 2013.

Riksåklagaren är chef för åklagarmyndigheten och är dessutom landets högsta åklagare. På riksåklagarens kansli finns en rättsavdelning för rättslig tillsyn och information, verksamheten i Högsta domstolen och centrala internationella frågor samt centrala funktioner för bland annat information, ekonomi, personal och IT. Här finns också fyra områdesansvariga överåklagare för styrning och samordning av den operativa verksamheten på åklagarkamrarna.

Åklagarkamrarna leds av chefsåklagare. Det finns även vice chefsåklagare.

Den vanligaste vägen till åklagaryrket är att den som vill bli åklagare anställs som aspirant. Efter ungefär nio månader kan aspiranten anställas som assistentåklagare. I normalfallet ska en assistentåklagare utses till kammaråklagare efter två år.

Fram till mitten av 1990-talet fanns det för kammaråklagare endast en karriärväg, nämligen att bli chef. År 1996 infördes en reform som innebar att ännu en karriärväg skapades, nämligen att bli specialiståklagare. Det finns numera specialister av olika slag på alla åklagarkammare i landet. På de allmänna åklagarkamrarna finns drygt 730 åklagare, om man inte räknar med aspiranter och assistentåklagare. Av dessa är ungefär 220 specialister. Specialisterna utgör alltså på de allmänna åklagarkamrarna lite knappt en tredjedel av åklagarkollektivet.

Bakom specialistreformen låg i huvudsak två behov. Det ena var att man ansåg att specialister behövdes för att man skulle kunna möta regeringens krav på hantering av särskilt komplicerade och prioriterade brottsområden. Åklagarmyndigheten ansåg att dessa krav inte kunde efterlevas annat än genom att vissa åklagare får särskild utbildning och erfarenhet av att arbeta med ärenden av ett visst slag. I vissa fall kan det handla om att lagstiftningen på ett område är så komplicerad att det inte är rimligt att begära att alla åklagare ska behärska den. Det andra huvudskälet var att möjligheterna för åklagare att göra karriär behövde breddas. Genom reformen blev det möjligt för skickliga åklagare som inte vill bli chefer eller som inte har fallenhet för chefskap att i stället bli specialister.

Specialistanställningar annonseras ut internt och kan sökas av den som är kammaråklagare. Det är sedan Tjänsteförslagsnämnden för Åklagarmyndigheten som föreslår för riksåklagaren eller, om anställningen gäller Ekobrottsmyndigheten, för Ekobrottsmyndighetens generaldirektör, vilken av sökandena som ska få en viss specialistanställning.

De åklagare som har en specialistanställning får genom utbildning de kunskaper och det erfarenhetsutbyte som krävs för att kunna upprätthålla en hög kompetens inom sitt område.

De specialisteriktningar som finns är följande.

- Eko-brott
- Våld i nära relationer
- Miljöbrott
- Mängdbrott
- Immaterialrättsbrott
- Allmän inriktning (med en beskrivning av vad som är de huvudsakliga arbetsuppgifterna för den aktuella anställningen, t.ex. ungdomsbrott)

Normalt krävs minst tre års erfarenhet som kammaråklagare för att någon ska komma i fråga för en anställning som specialist. Den som vill bli allmänspecialist kan behöva särskilt lång erfarenhet, kanske uppemot fem år som kammaråklagare, eftersom det ofta rör sig om handläggning av grov brottslighet där det fordras erfarenhet, pondus och trygghet i sig själv. Detta gäller inte minst eftersom dessa åklagare kan vara mer utsatta för hot än andra.

Utgångspunkten är att specialisterna helt ska ägna sig åt sitt specialområde. Emellertid ska specialisterna vid de allmänna kamrarna vara beredda att ta sig an andra uppgifter om verksamheten kräver det.

För alla färdigutbildade åklagare, dvs. kammaråklagare och uppåt, gäller fri lönesättning. Vid anställning som specialist kan den enskilda åklagaren räkna med en löneökning på ca 3 000–5 000 kr per månad. Lönespannet för specialister är 47 000–55 000 kr.

När specialistanställningarna infördes råde ganska bestämda uppfattningar om att det skulle finnas vissa slags specialister vid alla åklagarkammare. T.ex. ansågs att det skulle finnas en mängdbrottspecialist och en relationsbrottspecialist vid varje kammare. Numera får verksamhetens behov och den kriminalpolitiska utvecklingen styra vilka specialistanställningar som ska finnas. Detta sker främst på så sätt att man varje gång en specialistanställning blir ledig analyserar om det finns ett behov av att genast återbesätta den, om man bör avvakta eller om det finns behov av att byta specialitet. Ibland kan myndigheten göra bedömningen att den långsiktiga personalförsörjningen bättre gynnas av att man i stället för en specialist anställer två nya åklagarspiranter. Behoven skiftar kraftigt mellan en liten åklagarkammare med färre än tio åklagare och en stor kammare med 60 eller fler åklagare. De stora kamrarna har därför en större specialisttätthet än de små. Nya specialistanställningar får inrättas med utgångspunkt i verksamhetens behov och om det medges med hänsyn till det totala antalet specialister i myndigheten.

Om en specialist vill byta specialisering krävs normalt att han eller hon söker en utannonserad specialistanställning. Det finns dock tillfällen då man gör undantag från denna huvudregel. Främst rör det fall då en åklagare har arbetat med väldigt krävande brottslighet, t.ex. sexualbrott mot barn, och behöver avlastas, eller fall då en åklagare är utsatt för hotelser.

Vid tillsättning av en specialistanställning tillämpas den kompetensprofil som gäller generellt för den aktuella specialinriktningen. Ytterligare särskilda kompetenskrav kan ställas upp vid tillsättning av en viss anställning. I sådana fall fastställs dessa skriftligt i en särskild kompetensprofil för anställningen. När en specialist anställs ska det framgå av anställningsbeviset vilken huvudinriktning som gäller för specialistanställningen och vilka måltyper som specialisten i huvudsak ska arbeta med.

Någon formell utvärdering av systemet med specialistanställningar har inte gjorts, såvitt vi känner till. Åklagarmyndigheten har dock gjort bedömningen att det fortfarande finns ett behov av kammaråklagare med specialinriktning för att man ska

kunna möta de krav som ställs på verksamheten. Vidare anses specialistanställningarna fortfarande tydliggöra möjligheten till en karriär som inte innebär chefskap.⁴ Slutligen har man också sett att särskilt de allra mest kvalificerade specialistanställningarna kan vara en bra möjlighet för chefer som efter ett antal år vill träda tillbaka från chefsuppgifterna att kunna göra det. Det blir en "reträttväg" till ett annat slags befordrad anställning än en chefsanställning.

En nackdel med specialistanställningarna är att det i storstadsområdena kan bli onödigt stor personalrörlighet när specialister flyttar mellan olika åklagarkammare på grund av att vissa specialistbefattningar uppfattas som bättre. Detta kan orsaka en bristande stabilitet i verksamheten. Problemet gäller särskilt allmänspecialistanställningarna, som är de mest eftertraktade.

Man har även sett att specialistanställningarna kan leda till en viss tröghet i organisationen. Eftersom det handlar om speciella anställningar kan inte en specialist utan vidare flyttas eller få ändrade arbetsuppgifter om behovet av just dennes specialistområde ändras, t.ex. på grund av ett minskat ärendeflöde. Nyligen fattades ett beslut som syftar till att åstadkomma ett förnyat förhållningssätt till specialistanställningarna. Det innebär, som nämnts, att verksamhetens behov ska vara styrande när det gäller dessa anställningar.⁵

I viss mån kan det enligt uppgift sägas vara en nackdel att några kan uppleva systemet som en uppdelning av åklagare i ett A- och ett B-lag, där specialisterna är A-laget och de kammaråklagare som söker men aldrig får en specialistanställning är B-laget. Det har hänt att någon som inte har fått en specialistbefattning har överklagat beslutet, men det är sällsynt.

⁴ Se riksåklagarens beslut den 28 juni 2011, ÅM-A 2011/0894.

⁵ Se riksåklagarens beslut den 28 juni 2011, ÅM-A 2011/0894.

7.3.2 Universitet och högskolor

Personalen vid statliga universitet och högskolor är statsanställd, varför samma grundläggande regler gäller som för t.ex. åklagare. De regler som därutöver gäller för anställning som lärare inom den statliga sektorn återfinns i högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Dessa bestämmelser gäller i stora delar i stället för flera av föreskrifterna i de övriga offentlighetsrättsliga författningarna och i vissa fall även i stället för lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Högskolelagen föreskriver att det för forskning och utbildning ska finnas professorer och lektorer anställda som lärare vid högskolorna (3 kap. 2 §). Anställning som professor är enligt lagen den främsta anställningen som lärare. Regeringen meddelar i högskoleförordningen regler om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla vid anställning av professorer och lektorer. Om det inte följer något annat av föreskrifter som meddelas av regeringen, bestämmer varje högskola själv vilka kategorier av lärare utöver professor och lektor som ska anställas där, samt om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla vid anställning av sådana lärare. Bestämmelserna om behörighet och bedömningsgrunder för professorer och lektorer finns i 4 kap. 3 och 4 §§ högskoleförordningen.

Huvudregeln är att professurer tillsätts efter ett ansökningsförfarande, men en högskola får kalla en person till anställning som professor om anställningen av personen är av särskild betydelse för en viss verksamhet vid högskolan (4 kap. 7 § högskoleförordningen). Anställningsförfarandet är inte reglerat i detalj. Dock gäller enligt 4 kap. 6 § högskoleförordningen att det vid anställning av en professor ska hämtas in sakkunnigbedömning om de sökandes skicklighet, om det inte är uppenbart obehövligt för prövningen av skickligheten.

Fram till den 1 januari 2011 gällde mer detaljerade regler om vilka lärarkategorier som fick finnas m.m. Det fanns även regler

om rätt till befordran i vissa fall. Genom en reform som byggde på propositionen 2009/10:149 En akademi i tiden, skedde en betydande avreglering (SFS 2010:1064, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337). Dagens reglering har beskrivits i det föregående. Det finns dock anledning att något beskriva det tidigare regelverket såvitt gäller rätt till befordran.

Enligt bestämmelser i 4 kap. 11–12 §§ högskoleförordningen gällde tidigare att en tillsvidareanställd lektor efter ansökan skulle befordras till en anställning som professor vid den högskolan, om lektorn hade behörighet för en sådan anställning. Ämnesområdet för anställningen som professor skulle vara detsamma som för anställningen som lektor. Vidare gällde att den som erbjöds en anställning som lektor vid en högskola i stället skulle anställas som professor där, om han eller hon begärde det och hade behörighet för en sådan anställning.

Det fanns vidare en rätt i vissa fall för adjunkter att befordras till lektor (4 kap. 13 § högskoleförordningen i dess tidigare lydelse). En tillsvidareanställd adjunkt vid en högskola skulle efter ansökan befordras till en anställning som lektor vid den högskolan, om adjunkten hade behörighet för en sådan anställning. Ämnesområdet för anställningen som lektor skulle vara detsamma som för anställningen som adjunkt. Dessutom gällde att en adjunkt i vissa fall fick befordras till lektor även om behörighetskraven inte var uppfyllda. Slutligen gällde att en biträdande lektor hade rätt att befordras till lektor efter ansökan, om han eller hon hade behörighet för sådan anställning och dessutom bedömdes lämplig vid en prövning enligt de bedömningsgrunder som högskolan hade ställt upp för en befordran till lektor.

Förfarandet för den lektor som ville bli befordrad till professor enligt de beskrivna reglerna var att sökanden gav in ansökningshandlingar till högskolans rektor, varefter sedvanlig sakkunnigbedömning skedde av externa granskare. Om befordringsansökan tillstyrktes fick den sökande sin lektorsanställning omvandlad till en professorsanställning inom lektoratets ämnesområde.

Skälet till att en rätt till befordran till professor infördes var bl.a. att det ansågs angeläget att öka andelen professorer, som vid tidpunkten var omkring 14 procent av samtliga tillsvidareanställda lärare. Regeringen konstaterade i propositionen att det inom vissa ämnen kunde gå flera år utan att någon professur utlystes. Detta ansågs medföra risk för att mångfald och förnyelse av forskningen inte utvecklades i önskvärd utsträckning. Regeringen menade att det var angeläget att långt flera än vad som var fallet fick möjlighet att påverka forskningens inriktning (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12). I propositionen anfördes bl.a. följande (s. 24).

Enligt regeringens mening bör en enda karriärväg skapas, där arbetsuppgifterna på alla nivåer innehåller både forskning och utbildning och där det sker successiva prövningar av lärarens/forskarens kompetens. Ett sådant system bör vara utformat så att meritering av olika slag lönar sig och så att möjligheten att bli professor inte är beroende av t.ex. pensioneringar. De förslag som regeringen lägger fram i denna proposition innebär att lärarkategorierna professor, lektor, adjunkt och forskarassistent bevaras, men att möjligheter skapas till individuell befordran till lektor och professor.

Förändringarna kommer att innebära förbättrade villkor för högskolans viktigaste resurs, lärarna, och är därmed ägnade att höja verksamhetens kvalitet. Det stora antal högt meriterade lektorer som verkat i högskolan under en längre tid utan reella möjligheter till befordran kommer att ges en välmotiverad stimulans. Universitet och högskolor kommer också i ökad utsträckning att kunna rekrytera och behålla yngre begåvningar som i dag inte kan se något klart samband mellan goda insatser i utbildning och forskning och karriär. Genom att en karriärväg skapas får högskolan bättre förutsättningar att uppmuntra och ta till vara alla lärares kompetens och kreativitet.

Förslagen kommer att leda till en betydande ökning – inom några år en fördubbling – av antalet professorer och en jämnare fördelning av arbetsuppgifter mellan olika lärarkategorier. Detta främjar en god kvalitet vid den fortsatta kraftiga utbyggnaden av högskolan.

Som tidigare nämnts skedde en betydande avreglering den 1 januari 2011. Reformen föregicks av två utredningar, Autono-

miutredningen (SOU 2008:104) och Befattningsutredningen (SOU 2007:98). Autonomiutredningen föreslog att rätten till befordran skulle tas bort, medan Befattningsutredningen föreslog att rätt till befordran skulle finnas kvar och utökas till nya lärarkategorier. Regeringen uttalade i propositionen att högskolornas verksamhet var alltför detaljstyrd (prop. 2009/10:149 s. 23). Man menade att detaljstyrningen utgjorde ett hinder för ett aktivt arbetsgivaransvar och även att det detaljerade regelverket inte tog hänsyn till de skilda förutsättningar och behov som finns vid olika lärosäten eller till behovet av att kontinuerligt anpassa regelverket till en allt mer föränderlig omvärld. Regeringen hänvisade till att många lärosäten i sina remissvar över Befattningsutredningens förslag hade pekat på att det dåvarande systemet försvårade för lärosätena att planera behovet av personal och att rätten till befordran innebar att verksamhetens behov av lärarkategorier på olika nivåer inte kunde tillgodoses. Regeringen lyfte också fram att flera av remissinstanserna hade framhållit att befordringsreformen i stor utsträckning fått en titulär innebörd, eftersom den inte hade åtföljts av ökade resurser. Vidare påpekade regeringen att rätten till befordran kunde påverka rörligheten mellan olika lärosäten negativt. Regeringen slog fast som sin utgångspunkt att högskoleregleringen borde begränsas till lärosätenas kärnverksamhet i frågor där staten har ett tydligt intresse att styra. Dit hörde enligt regeringen kvalitet i utbildning och forskning, ansvarsutkrävande samt rättssäkerhet för studenter. I övervägandena uttalade regeringen att verksamhetens behov av lärare på olika nivåer ska vara utgångspunkt för lärosätenas bemanning och inte individens rätt till en viss befattning. Därför skulle, enligt regeringen, lärosätena själva bestämma över vilka befordrings- och karriärvägar som ska finnas vid respektive lärosäte. Avsikten var att det därmed skulle öppnas möjligheter för lärosätena att skapa mer ändamålsenliga vägar.

I dag råder alltså för lärosätena en betydande frihet att bestämma över vilka anställningar som ska finnas och vilka möjligheter till befordran som bör finnas för de lärare som är anställda vid lärosätet. Sådana regler antar högskolor och universitet själva

genom sin obligatoriska anställningsordning (2 kap. 2 § högskoleförordningen).

Även om det således inte längre finns någon i författning grundad rätt till befordran, kan en sådan rätt vara inskriven i högskolans eller universitetets anställningsordning. Som exempel kan nämnas Stockholms universitet som tillämpar en akademisk karriärväg innefattande anställningarna biträdande lektor, universitetslektor och professor (*Anställningsordning för anställning som och befordran till lärare vid Stockholms universitet*, fastställt av universitetsstyrelsen 2012-09-28). Karriärvägen inleds med en utlyst anställning som biträdande lektor. En biträdande lektor kan ansöka om att bli prövad för befordran till universitetslektor tills vidare, under förutsättning att han eller hon uppfyller vissa behörighetskrav som fastställs i anställningsordningen och bedöms lämplig enligt fastställda bedömningskriterier. Den som är tillsvidareanställd lektor kan i sin tur ansöka om att bli prövad för befordran till professor. För befordran till professor gäller bl.a. att den sökande lektorn har visat vetenskaplig skicklighet på professorsnivå genom självständiga forskningsinsatser som i betydande grad överstiger vad som krävs för docentkompetens, såväl kvalitativt som kvantitativt. Även planering och ledning av forskning ska tillmätas betydelse. Den pedagogiska skickligheten på professorsnivå ska ha visats genom undervisning såväl på grundnivå och avancerad nivå som på forskarnivå. Skickligheten ska vara väl dokumenterad på ett sätt som gör det möjligt att bedöma kvaliteten i den pedagogiska verksamheten. Anställningar som universitetslektor och professor kan också utlysas separat.

Tanken med att behålla en rätt till befordran vid Stockholms universitet har varit att därigenom öka universitetets attraktivitet som arbetsgivare genom att det finns en tydlig karriärstege. Detta är viktigt inte minst eftersom konkurrensen om forskarna är hård i Stockholmsområdet. Det är betydelsefullt för universitetet att kunna behålla de skickligaste forskarna. Det är också bra för universitetets renommé med många och framstående professorer.

Enligt uppgift har universitetet goda erfarenheter av systemet. En förutsättning är att det ställs höga krav såväl vid anställning av lektorer som vid ansökningen om befordran. Vi har från företrädare för universitetet erfarit att de krav på meriter som ställs vid ansökningar om befordran i praktiken är minst lika höga som, eller rentav ibland högre än, de krav som ställs vid en utlyst och därmed konkurrensutsatt professur.

De nackdelar som kan finnas är att man, i varje fall i teorin, kan få alltför många professorer. Detta har dock inte varit ett problem i praktiken vid Stockholms universitet. Vidare kan rätten till befordran innebära svårigheter vid budgetplaneringen och planering av undervisningen, om man utgår ifrån att en professor har högre lön och färre undervisningstimmar än en lektor. I Stockholms universitets anställningsordning anges därför att befordran inte automatiskt medför en rätt till ändrade arbetsvillkor eller arbetsuppgifter. I grunden handlar det alltså om en ändrad och högre titel. Denna bestämmelse har till syfte att motverka problem av det slag som nyss nämnts. Emellertid är det enligt uppgift vanligen så att den lektor som befordras till professor får ett mindre undervisningsbeting och en högre lön. Beslut om vad befordran innebär fattas i varje enskilt fall och det finns variationer mellan olika institutioner och fakulteter.

Vid en del andra lärosäten, bl.a. Lunds universitet, är befordran inte längre formulerad som en rätt utan som en möjlighet (se t.ex. 24–27 §§ i *Föreskrifter rörande anställning av lärare*. Lunds universitets anställningsordning, justerad 2012-02-16). Detta gäller även vid Mälardalens högskola. Högskolan ser befordran som delvis förändrade anställningsvillkor inom det ursprungliga anställningsavtalets ram. En befordran kan vara möjlig under förutsättning att den nya befattningen passar in i de mål och strategier som finns i akademins långsiktiga plan som fakultetsnämnden årligen granskar.

7.4 Tidigare utredningar m.m.

7.4.1 Diskussionen före Domarlagsutredningen

1993 års domarutredning tog i sitt betänkande *Domaren i Sverige inför framtiden* upp frågan om man i underrätt bör inrätta vissa domartjänster som ger särskilt skickliga domare en högre ställning och lön utan att tjänsten är kopplad till administration. Utredningen framhöll att en skicklig domare inte nödvändigtvis måste vara en skicklig administratör. Man tänkte sig att en domare som innehar en sådan anställning, eventuellt kallad förste rådman, kanske skulle kunna avlasta lagmannen genom att ansvara för vissa svårare eller uppmärksammade mål i stället för denne. Utredningen ansåg att en sådan lösning var värd att överväga (SOU 1994:99 s. 267 f.).

Utredningens experter var indelade i olika arbetsgrupper, vars promemorior publicerades i betänkandet. I en av promemoriorna, som handlar om domarnas löner, diskuterade arbetsgruppen inrättande av ytterligare befordrade anställningar. Experterna framhöll att den rådande ordningen innebar att i princip all befordran av ordinarie domare skedde till administrativa uppgifter och inte till mer kvalificerade dömande uppgifter. Man ifrågasatte om detta ledde till att rätt person alltid hamnade på rätt plats. Man ifrågasatte också om befordringssystemet lämnade rätt signaler vad gäller olika tjänsters betydelse inom rättsväsendet och om det var rimligt att administrativa tjänster värderas upp på bekostnad av den dömande verksamheten. Arbetsgruppen skissade upp en modell som innebar att man på ett antal domstolar skulle inrätta särskilda rådstjänster med vilka skulle följa bättre anställningsvillkor. Som tänkbara titlar föreslogs biträdande lagman eller förste rådman respektive förste hovrätts- eller kammarrättsråd. Man tänkte sig att tjänsterna skulle utlysas i vanlig ordning och tillsättas av regeringen på förslag från Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Arbetsgruppen menade att det behövde övervägas vidare i vilken omfattning sådana

tjänster skulle kunna inrättas, varvid man borde ta ställning till om de skulle vara förbehållna underrätterna eller om även överrätterna skulle komma i fråga. Den sistnämnda frågan skulle enligt arbetsgruppen bli beroende av om överrättstjänsterna omvandlas till befordrade tjänster, vilket de också förespråkade.

I betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99 s. 303) sägs att det enligt kommitténs mening ligger ett problem i den traditionella karriärvägen inom domaryrket där domarna söker bekräftelse i sina roller som domare genom att bli chefer. Det borde, menade kommittén, finnas möjlighet till stimulans och bekräftelse för domare i det rent dömande arbetet på annat sätt, t.ex. genom domarkarriärer med växelvis tjänstgöring i under- och överrätt eller mellan generalist- och specialistgöromål.

I betänkandet *En öppen domarrekratering* (SOU 2003:102 s. 254 f.) diskuterades olika vägar att åstadkomma en differentierad lönesättning för domare. Vid den tidpunkten gällde, till skillnad från i dag, inte individuell lönesättning. Utredaren konstaterade att frågor om befordrade domaranställningar utan chefsansvar i olika sammanhang hade förts fram för att skickliga domare i rådsklassen skulle kunna erbjudas bättre villkor utan att vederbörande skulle åta sig chefskap. Utredaren lyfte fram att många ansåg det vara ett problem att de högre domaranställningarna, med några undantag, är förenade med chefskap. Inte heller utredaren ansåg det vara givet att en skicklig domare också är en bra arbetsledare, men konstaterade att den enda vägen till befordran för en skicklig domare var att söka en chefsposition, vare sig domaren hade fallenhet för chefskap eller inte. Han framhöll att om en skicklig men för ledarskap mindre lyckad domare utnämns till domstolschef innebär det att man misshushållar med såväl den dömande som den arbetsledande kompetensen. Utredaren ansåg därför att det var hög tid att skapa ett lönemässigt alternativ för de skickliga domarna som inte önskade åta sig ledarskap eller som inte var lämpliga för chefsbefattningar. I detta sammanhang diskuterades i betänkandet olika varianter, varvid följande anfördes.

Inom åklagarväsendet har införts ett antal specialistanställningar. Vissa av dessa anställningar, de s.k. allmänspecialisterna och specialiståklagare med inriktning på mängdbrottslighet, innehas av särskilt kompetenta åklagare utan att de specialiserat sig på ett visst ämnesområde. Dessa anställningar för enligt min mening närmast tanken till en befordran i allmänhet och ingen specialistanställning. I övrigt förekommer ett antal olika specialistbefattningar för åklagare t.ex. ekoåklagare och miljöåklagare. Åklagarväsendets organisation medger att det vid ett antal arbetsplatser finns utrymme för mycket specialiserade medarbetare. Det är enligt min mening inte möjligt, generellt sett, att inom domstolsväsendet skapa utrymme för motsvarande specialistanställningar och detta gäller även om regeringen och riksdagen genomför den omorganisation av bl.a. tingsrättsorganisationen som inletts. Det finns i de allra flesta domstolar helt enkelt inte målunderlag för att möjliggöra en långt driven specialisering som kan motivera specialistanställningar. Det finns redan i dag en viss specialisering, främst vid miljödomstolarna, som medför ett visst lönetillägg. Det kan därutöver finnas anledning att införa ett mindre antal specialistanställningar vid de allra största domstolarna, t.ex. på immaterialrättens område. Detta löser dock inte huvudfrågan, nämligen att finna former för att premiera duktiga domare i hela landet.

Om man i stället vill åstadkomma att vissa domaranställningar i rådsklassen skall innefatta en befordran kan man, efter mönster av åklagarnas allmänspecialister, införa en befattning som är reserverad för särskilt framstående domare. En sådan lösning har under många år varit föremål för diskussion inom domstolsväsendet. I olika sammanhang har också framförts tanken att vissa domare skulle anförtros att handlägga mera kvalificerade mål. Jag ställer mig avvisande till att det skall skapas en elitkår bland domarna med både högre löner och mer kvalificerade arbetsuppgifter. Även ett okomplexerat eller mindre kvalificerat mål kan ha stor betydelse för den enskilda parten och det kan då ur allmänhetens perspektiv inte anses godtagbart att sådana mål skall prövas av domare på en kvalitativt lägre nivå. Härtill kommer att ett system med särskilda domaranställningar för handläggning av kvalificerade mål innebär att det skapas en ny typ av högre anställningar i domstolarna och att den hierarkiska uppbyggnaden därmed ökar. Även om en ny typ av domaranställning inte förenas med några andra arbetsuppgifter än de som domare i allmänhet har finns det alltid en risk för att det ändå skapas nya hierarkier inom domstolsväsendet, något som inte kan anses önskvärt. Vid mina sammanträffanden med yngre jurister

inom domstolsväsendet har det framförts att domstolarna redan i dag är hierarkiska och att detta är en av de faktorer som talar emot att arbeta i dagens domstolar. En annan omständighet som talar emot en sådan lösning är att det kanske inte kommer att vara rätt domare som söker befattningarna. På motsvarande sätt som när det gäller chefsbefattningar kan det befaras att det till helt övervägande del kommer att vara män som anser sig lockade av en sådan befordran. En ytterligare nackdel med differentierade anställningar är att man då binder upp sig för en lösning som kan försvåra genomförandet av en individuell lönesättning. Jag anser sammanfattningsvis inte att en lösning med befordrade domaranställningar utan chefsansvar är något som jag vill föra fram.

Frågor om *specialisering* har diskuterats i ett antal sammanhang. En utförlig redogörelse för diskussionen finns i Målutredningens betänkande SOU 2010:44 (s. 121 f.). Vi hänvisar till den framställningen. Även Målutredningen diskuterade specialisering (s. 309 f.). Utredningen ansåg att behovet av särskild kompetens i domstolsförfarandet i stor utsträckning borde mötas genom domstolsintern specialisering. Med domstolsintern specialisering avsågs den möjlighet som domstolen har att organisera sin verksamhet så att endast vissa domare handlägger vissa typer av mål eller handlägger vissa typer av mål i större utsträckning än övriga domare på domstolen. Behovet av särskild skyndsamhet skulle i viss utsträckning kunna mötas genom sådan specialisering enligt utredningen. I betänkandet gjordes bedömningen att alla domstolar borde kartlägga vilka särskilda kunskaper och erfarenheter inom olika rättsområden som finns representerade bland domarna på domstolen. Utredningen konstaterade att domstolarna har en stor frihet när det gäller domstolsintern specialisering.

I betänkandet lyfte man fram ett antal troliga fördelar med specialisering, bl.a. mer effektiv handläggning, ökad kvalitet i dömandet och mer enhetlig praxis. Man förmodade att högre specialisering ökar förtroendet för domstolarna och deras avgöranden. Som en fördel lyftes fram att specialisten kan stödja de andra domarna inom det aktuella rättsområdet. Även möjligheter för specialister vid olika domstolar att bilda nätverk för erfaren-

hets- och kunskapsutbyte togs upp. Vidare tänkte man sig att en domstolsintern specialisering kan göra det lättare att rekrytera jurister från andra yrkesområden, om det på den aktuella domstolen finns domstolsintern specialisering inom det rättsområde där personen tidigare har verkat.

Även andra fördelar lyftes fram. Utredningen framhöll att det genom domstolsintern specialisering skulle kunna skapas en "snabbfil" för mål som kräver särskild skyndsamhet samtidigt som de domare som handlägger mer tidskrävande mål skulle kunna få större arbetsro, vilket sammantaget borde leda till förkortade omloppstider. Utredningen ansåg det tänkbart att specialisering skulle kunna leda till en förbättrad dialog mellan domstolen och externa aktörer som är specialiserade inom ett visst rättsområde. Vidare angav man att specialisering är ett medel för att uppnå inte bara juridisk kompetens utan även annan sakkunskap och erfarenhet.

Utredningen tog också upp olika risker som kan finnas med en alltför långtgående domstolsintern specialisering, t.ex. att domaren tappar sin generalistkompetens och därmed helhetsbilden över rättssystemet eller att rättsbildningen inom ett område styrs av alltför få personer. Vidare framhöll utredningen att en hög specialiseringsgrad där domaren endast arbetar med ett fåtal måltyper skulle kunna leda till att arbetet blir enformigt och ensidigt och även till en ökad sårbarhet, särskilt om domstolen är liten och antalet specialiserade domare på ett område är få. Utredningen ansåg att dessa olägenheter kan undvikas om domarna specialiserar sig på endast en del av sin arbetstid, om de efter en tid cirkulerar mellan olika ämnesområden och om domstolen organiseras så att det blir mer än en specialist på varje område.

Enligt utredningen kunde olika praktiska problem, såsom försvårad omfördelning av mål eller snedviden arbetsfördelning mellan domarna lösas genom olika organisatoriska åtgärder och ett gott ledarskap. De kvarstående olägenheterna med domstolsintern specialisering ansågs vara av klart begränsad omfattning.

Utredningen menade att domstolsintern specialisering skulle leda till förbättrade möjligheter att genomföra riktade utbild-

ningsinsatser på olika områden och att insatserna skulle få större effekt, om de domare som får utbildningen får handlägga den aktuella måltypen i större utsträckning än som annars hade varit fallet.

Målutredningen genomförde en enkätundersökning som visade att många externa aktörer ville ha en mer långtgående domstolsintern specialisering.

7.4.2 Domarlagsutredningens förslag

I direktiven till Domarlagsutredningen framhöll regeringen att även domare som inte är intresserade av eller lämpliga för chefsuppgifter har ett behov av utvecklingsmöjligheter (dir. 2009:106 och 2010:57). Vidare sades att det finns ett intresse av att också kunna belöna och uppmuntra t.ex. yrkesskicklighet och intresse för specialisering. Av det skälet hade utredningen i uppdrag att överväga behovet av att det skapas nya befattningar som inte innefattar chefskap. Om utredaren skulle föreslå att det skulle skapas nya befattningar borde enligt direktiven utgångspunkten vara att anställning skulle ske efter ett ansökningsförfarande som huvudsakligen motsvarar vad som gäller för ordinarie domare i övrigt. De nya befattningarna skulle också svara mot domstolarnas verksamhetsbehov och mot behovet av att på ett flexibelt sätt kunna utforma organisation och arbetsformer.

Domarlagsutredningen ansåg att om det ska inrättas nya befordrade anställningar, borde dessa knytas till domare med särskilda specialistkunskaper eller till domare som allmänt sett anses särskilt skickliga. Enligt utredningen borde det bli fråga om särskilda anställningar, knutna till en viss domstol. Vidare borde enligt utredningen sådana anställningar i så fall finnas vid var och en av landets tingsrätter, förvaltningsrätter, hovrätter och kamrarrätter. Om anställningarna reserverades för de större domstolarna skulle de enligt utredningen kunna ytterligare försvåra rekryteringen av domare till domstolarna utanför storstadsregionerna. Dock ansåg utredningen att någon hänsyn skulle tas till

domstolarnas storlek, varvid de större domstolarna skulle få en högre tilldelning av anställningar än de mindre. Utredningen menade att nya befordrade anställningar skulle kräva ytterligare ekonomiska resurser för att lönesättningen av dem inte skulle ske på bekostnad av andra anställda. Vid en samlad bedömning fann Domarlagsutredningen att fördelarna med befordrade anställningar utan chefskap inte uppväger nackdelarna, varför man ansåg att sådana anställningar inte bör införas.

I övervägandena diskuterade utredningen två huvudsakliga alternativ, dels inrättande av anställningar för domare med specialistkunskap, dels inrättande av särskilda anställningar för särskilt skickliga domare. Utredningen resonerade först kring *specialister*. Man lyfte fram de senaste decenniernas tendens att målen i våra domstolar blir alltmer komplicerade. Vidare konstaterade utredningen att det hos de professionella aktörer som för talan vid domstolarna, såsom åklagare och advokater, har skett en specialisering. Utredningen framhöll att det från olika håll hade framförts att både rättssäkerhetsskäl och förtroendet för domstolarna talar för att rättens ledamöter har samma grad av fördjupade kunskaper inom olika områden som parterna. Utredningen ansåg att det i och för sig är värdefullt med en grundinställning att domare är generalister. Dock hindrade inte detta enligt utredningen att det även i denna grupp bör finnas personer som är särskilt väl skickade att hantera vissa typer av mål. Detta ansågs kunna gynna inte bara rätts säkerheten och förtroendet för domstolarna utan också kunna bidra till ett effektivare resursutnyttjande. Utredningen såg samtidigt ett antal nackdelar med särskilda specialistanställningar. Med hänsyn till att ett av huvudsyftena med sådana anställningar skulle vara att främja domstolarnas attraktivitet som arbetsgivare borde enligt utredningen i vart fall utgångspunkten vara att det skulle finnas åtminstone någon sådan anställning vid varje under- och överinstans. Man ansåg sig inte ha något underlag för en bedömning av hur många specialister som kunde behövas, men utgick ifrån att det t.ex. kunde bli fråga om en kompensation för den nedgång av befordrade anställningar som skett. Detta skulle innebära att det kunde

handla om kanske något fler än hundra anställningar. Det skulle då enligt utredningen finnas en risk för att det vid varje domstol bara skulle bli fråga om enstaka eller ett fåtal anställningar. Att en domare då får anställning som specialist skulle, menade man, kunna komma att motverka flexibla ordningar för framtida anpassning och i stället bidra till att organisationen blir statisk genom att man kanske för lång tid framåt binder upp för mycket resurser till en viss specialitet. Utredningen konstaterade att det i de största domstolarna finns ett större utrymme för olika specialiteter och att den nämnda problematiken därför blir avsevärt mindre om man väljer att koncentrera anställningarna till sådana domstolar.

Utredningen uttalade att det fanns en risk för att den specialisering som man menade sannolikt måste komma till stånd bland domarna i framtiden rent av hämmas om man inrättar särskilda specialistanställningar. Behovet av stimulans för enskilda domare att fördjupa sina kunskaper i särskilda ämnen kan enligt utredningen åstadkommas på andra mer flexibla sätt, t.ex. genom den individuella lönesättningen.

Som framgått diskuterade Domarlagsutredningen även möjligheten att inrätta särskilda anställningar för att premiera *särskilt skickliga domare*. Utredningen menade att allmänna och traditionellt accepterade skicklighetskriterier kunde gälla för en sådan anställning. Utredningen ansåg att det låg nära till hands, men inte var helt nödvändigt, att knyta några särskilda arbetsuppgifter till en sådan anställning. För hov- och kammarrätternas del skulle det enligt utredningen kunna handla om ytterligare vice ordförandeanställningar (enligt förslaget kallade vice hovrättsrespektive kammarrättslagman), med uppgiften att vara ordförande vid kollegial handläggning och att verka för en sammanhållen praxisbildning som viktigaste funktion. Ett problem med en sådan lösning skulle enligt utredningen vara att den inte skulle tjäna som motivationsfaktor för någon ny grupp anställda, eftersom den som är intresserad av en vice ordförandeanställning redan i dag kan söka en sådan. En annan uppgift som enligt utredningen skulle kunna knytas till nya befordrade anställningar

skulle kunna vara att handlägga eller vara referent i särskilt svåra eller komplicerade mål. Domarlagsutredningen fann att anställningar av detta slag skulle kunna passa in även i underrätternas verksamhet. Dock konstaterade man att kollegial sammansättning är sällsynt förekommande vid förvaltningsrätterna. Utredningen framhöll att även andra särskilda uppgifter var tänkbara och att det framstod som lämpligast att varje domstol fick möjlighet att välja sin inriktning i dessa frågor.

Domarlagsutredningen förkastade en modell som går ut på att de särskilda anställningarna fördelas direkt på enskilda domare oberoende av i vilken domstol de arbetar. Man avsåg då exempelvis en ordning där domare får ansöka om en befordran på grundval av sin befintliga anställning. De huvudsakliga skälen till att modellen förkastades var att den saknar förankring i domstolstraditionen, att den helt bortser från domstolens eventuella behov av befordrade anställningar, att det kunde vara förenat med betydande svårigheter att jämföra kvalifikationerna hos domarna i de olika domstolarna, att Domarnämnden skulle belastas med ett betydande merarbete som inte skulle stå i rimlig proportion till vinsten med de nya anställningarna och att den inte skulle ge utrymme för någon som ännu inte har fått en ordinarie domaranställning att söka en befordrad anställning. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att i den mån det skulle införas nya befordrade anställningar utan chefskap, så borde de utformas som särskilda anställningar och vara knutna till bestämda domstolar.

Utredningen ansåg att anställningar som ämnesspecialist i och för sig inte var särskilt väl lämpade som befordrade anställningar av det slag som efterfrågades i direktiven men ansåg sig inte behöva ta definitiv ställning till anställningarnas utformning. Man menade att domstolarna bäst känner sina förhållanden och därför borde ges ett stort inflytande över hur anställningarna utformas i den egna domstolen.

I betänkandet konstaterades att det var en politisk och ekonomisk fråga hur många befordrade anställningar utan chefskap som inrättas och att det befintliga underlaget för ett sådant ställ-

ningstagande var knapphändigt. I avsaknad av annat underlag ansåg utredningen att det var svårt att finna någon annan godtagbar metod än att utgå ifrån den reducering av befordrade anställningar som hade skett under det senaste decenniet. Detta skulle motsvara ett nittiotal, alternativt ca 115 nya anställningar, beroende på om man samtidigt beaktar ökningen av antal obefordrade domare eller inte.

De angivna förutsättningarna ledde till slutsatsen att en befordrad anställning utan chefskap borde tilldelas var och en av de 60 tings- och förvaltningsrätterna och de tio hov- och kammarrätterna. De återstående anställningarna kunde enligt utredningen fördelas mellan de större domstolarna väsentligen på grundval av deras inbördes storlek. Utredningen konstaterade att det inte var realistiskt att tillföra domstolarna ett hundratal nya domaranställningar på en gång, varför det faktiska inrättandet av anställningar fick antas ske i samband med tillsättande av vakanta domaranställningar.

Som redan har nämnts ansåg Domarlagsutredningen att nackdelarna med nya befordrade domaranställningar skulle överväga fördelarna. Man ansåg att det fanns en risk på längre sikt att de ökade lönekostnaderna skulle gå ut över övriga anställda. Det fanns enligt utredningen inte heller grund för slutsatsen att verksamheten vid domstolarna skulle ha något generellt behov av sådana anställningar. Om anställningarna skulle ges ett alltför snävt innehåll skulle det enligt utredningen finnas en risk för att nödvändig flexibilitet hämmas. Enligt utredningen var det viktigaste skälet för att inrätta nya befordrade anställningar att göra domaryrket mera attraktivt. Man menade att det dock finns även andra sätt att premiera goda arbetsinsatser och skickliga domare än att ge ett förhållandevis fåtal av dem möjlighet till befordran genom utnämning av regeringen. Vidare framhöll man risken för att ett system med nya befordrade anställningar kan upplevas som orättvist och att det kan ge upphov till oönskade tröskeleffekter, t.ex. om en av flera mycket skickliga medarbetare får en sådan anställning med kraftigt höjd lön fastän det naturliga hade varit att tilldela dem alla en del av det tillgängliga löneutrymmet.

Utredningen påtalade att det fanns en risk för att ordningen negativt skulle påverka motivationen hos domare som sökt men inte fått befordran. Behovet av att domstolsorganisationen kan anpassa sig till framtidens behov lyftes också fram som ett skäl för ett flexibelt system utan inlåsnings effekter.

I ett särskilt yttrande gav två av utredningens experter uttryck för en annan bedömning än den som utredningen gjort. De ansåg att det inte fanns några praktiska eller andra hinder mot att man inrättar ”seniordomaranställningar” och att detta skulle vara ett sätt att både behålla duktiga domare och att öka förutsättningarna för att få fler intresserade av en framtida karriär som domare.

Remissinstanserna

Ett antal remissinstanser instämde i utredningens bedömning att det inte borde inrättas nya befordrade anställningar eller tillstyrkte utredningens förslag utan att särskilt kommentera frågan.

Kammarrätten i Göteborg ställde sig principiellt positiv till nya befordrade anställningar utan chefskap, men instämde i utredningens bedömning utifrån de utgångspunkter som utredningen hade haft att beakta.

Förvaltningsrätten i Falun menade att inrättande av specialistdomaranställningar, i vart fall för en mellanstor domstol, kan verka hämmande på flexibiliteten i verksamheten. Med hänsyn till pågående arbete med att försöka få fram så effektiva och lämpliga organisationsformer som möjligt, borde frågan om specialistdomare enligt förvaltningsrätten skjutas på framtiden.

Kammarrätten i Stockholm instämde i utredningens slutsats men var öppen för ett fortsatt övervägande av frågan. Som en alternativ väg, i vart fall för de större kammar- och hovrätterna, framhöll kammarrätten att man i framtiden utökar antalet befattningar som råd tillika vice ordförande på avdelning.

Göteborgs tingsrätt ansåg att det, i stället för införande av särskilda befordrade anställningar, bör sättas in kraftfulla åtgärder för att göra domaryrket generellt mer attraktivt. Tingsrätten

ansåg att det finns ett behov av specialisering inom domstolarna men att nackdelarna i form av minskad flexibilitet för den enskilda domstolen, inlåsnings effekter som inte tar hänsyn till förändrade behov över tiden m.m. talar emot särskilda specialistanställningar. Ett förfarande där specialistanställningar utlyses utan en närmare specifikation av innehållet framstod enligt tingsrätten som direkt olämpligt. Göteborgs tingsrätt anslöt sig även till utredningens bedömning angående befordran av särskilt skickliga domare. Tingsrätten lyfte fram bl.a. svårigheterna att bedöma vem av flera sökande som är mest skicklig och till att domare som inte får en sådan anställning kan tappa motivation och arbetslust. Vidare anförde man att begreppet ”skicklig” kan komma att urvattnas om det vid varje domstol, även de som har svårt att rekrytera kvalificerad personal, skulle inrättas minst en sådan anställning. Med hänsyn till det och till att särskilda anställningar för särskilt skickliga domare skulle innebära inlåsnings effekter och inflexibilitet, instämde tingsrätten i utredningens bedömning.

Skaraborgs tingsrätt framhöll vikten av att domarkåren även fortsättningsvis består av generalister och dessutom att det skulle vara svårt att införa specialistanställningar i flertalet domstolar på grund av deras ringa storlek. Tingsrätten såg inte heller något större behov av befordrade domare i underrätterna som befordrats utifrån särskild skicklighet. Man ansåg att det var svårt att se vad en sådan anställning skulle få för innehåll i praktiken, eftersom dömandet i underrätt, till skillnad från i överrätt, mestadels sker med en ensam juristdomare. I stället kunde särskild skicklighet premieras genom lönesystemet.

Förvaltningsrätten i Karlstad framhöll att högre lön är avgörande för domaryrkets attraktivitet och menade att konkurrensen och därmed domarnas kvalitet skulle öka med högre löner. Med genomgående skickliga domare skulle, menade förvaltningsrätten, ett eventuellt behov av särskilda befordrade anställningar försvinna.

Flera remissinstanser gjorde en annan bedömning än utredningen och ansåg att det bör inrättas befordrade domaranställ-

ningar utan chefskap. Andra anförde att frågan i varje fall borde utredas ytterligare.

Patentbesvärsträtten delade på det underlag som redovisas i betänkandet utredningens bedömning angående befordrade anställningar utan chefsansvar. Man menade dock att frågan borde göras till föremål för fördjupade överväganden, grundade bl.a. på en kartläggning av vilket faktiskt behov av sådana anställningar som kan finnas i olika domstolar.

Växjö tingsrätt önskade att betänkandet hade innehållit ett förslag om befordrade anställningar utan chefskap och anförde att det är viktigt att skickliga domare som inte vill bli chefer eller inte är lämpliga för chefskap har en utvecklingsmöjlighet inom den befintliga arbetsplatsen. Tingsrätten ansåg att en ökad befordringsmöjlighet skulle ge arbetstagaren incitament att utvecklas i sitt arbete och att det även skulle ge möjlighet till specialisering. Även *Haparanda tingsrätt* saknade ett förslag.

Södertälje tingsrätt instämde i allt väsentligt i vad som sagts i det särskilda yttrandet och ansåg att frågan var så komplex att den behövde utredas vidare i ett annat sammanhang. Även *Ångermanlands tingsrätt*, *Östersunds tingsrätt* och *Örebro tingsrätt* ställde sig bakom det som anförts i det särskilda yttrandet.

Alingsås tingsrätt ansåg att det vore positivt om det inrättades vissa nya befordrade domaranställningar utan chefskap. Enligt tingsrättens mening är nackdelarna med särskilda anställningar för domare med specialistkunskaper inte så stora att de utgör skäl mot att införa en sådan ordning. Tingsrätten ville därför att frågan skulle utredas ytterligare.

Borås tingsrätt ansåg att det borde inrättas befordrade anställningar som främst grundar sig på domstolens behov av specialister.

Sveriges Domareförbund ansåg att befordrade domaranställningar utan chefsansvar snarast borde inrättas och att utredningen hade överdrivit eventuella problem.

Domstolsverket menade att befordrade anställningar för särskilt skickliga domare skulle kunna underlätta rekryteringen och att det fanns anledning att närmare utreda frågan. Vidare ansåg

verket att specialisering var en viktig del av domstolarnas framtid för att möta medborgarnas krav på kvalitet i den dömande verksamheten. Verket anförde att de omorganisationer som hade skett hade skapat ökade möjligheter till specialisering och att behovet av specialister delvis var tillgodosett på de större domstolarna. Domstolsverket såg ett stort värde i en närmare kartläggning av i vilken mån domstolarna hade valt att låta domare specialisera sig, liksom vilka behov som finns av en ytterligare specialisering på domstolarna. Verket menade att det inom ramen för en individuell lönesättning finns möjlighet att premiera domare som genom specialisering särskilt bidrar till verksamheten. Mot denna bakgrund ifrågasatte verket att vägen till ökad specialisering borde gå via inrättandet av befordrade anställningar.

Eksjö tingsrätt framhöll att läget för domarrekruteringen var allvarligt och pekade bl.a. på lönefrågan. Tingsrätten lyfte fram Åklagarmyndighetens organisation och anförde att åklagarorganisationen hade förbättrat sitt rekryteringsunderlag och åklagarverkets attraktivitet genom att skapa olika specialistanställningar, vilket hade lett till en ökad lönespridning och bättre möjligheter än tidigare att byta åklagaranställning internt. Man pekade bl.a. på möjligheterna till befordran för den domare som hellre dömer än ägnar sig åt administration och på den betydande minskningen av befordrade domaranställningar som skett. Tingsrätten såg inga svårigheter med att införa en ordning med befordrade domaranställningar för särskilda ansvarsområden, antingen det skulle handla om ett arbetsledningsansvar eller en uppdelning i särskilda sakområden. Tingsrätten förordade att det vid sidan om domstolschefen skulle finnas en eller flera befordrade domaranställningar. Tingsrätten ansåg att de befordrade anställningarna för enkelhets skull skulle kunna betecknas som chefsrådman och föreslog att regeringen beslutar att det vid tingsrätterna och förvaltningsrätterna ska finnas ett visst antal chefsrådmansanställningar som tillsätts efter sedvanligt ansökningsförfarande i Domarnämnden.

Eskilstuna tingsrätt delade utredningens bedömning att eventuella nya befordrade domaranställningar ska knytas till domare med särskilda specialistkunskaper eller domare som allmänt sett anses särskilt skickliga. Sådana anställningar borde i så fall enligt tingsrätten finnas vid var och en av landets domstolar.

Falu tingsrätt pekade på den skriande domarbristen och anförde att det kunde övervägas om inte inrättandet av befordrade anställningar utan chefskap skulle kunna öka domaryrkets attraktionskraft. Tingsrätten anförde att det verkade felaktigt att låta de ekonomiska övervägandena ha sådan tyngd och att det dessutom torde bli billigare för hela domstolväsendet på sikt om rekryteringsfrågan fick en lösning.

Förvaltningsrätten i Linköping ansåg att frågan om befordrade anställningar borde uppmärksammas och analyseras vidare mot bakgrund av bl.a. att antalet befordrade anställningar hade minskat.

Västmanlands tingsrätt instämde i det som utredningen anförde om nackdelarna men menade att det ändå med hänsyn till domstolarnas rekryteringsproblem fanns anledning att fortsatt överväga befordrade anställningar utan chefsansvar.

Svea hovrätt ansåg att de befintliga anställningstyperna inte i tillräcklig utsträckning medför utvecklingsmöjligheter för domare som inte är intresserade av eller lämpliga för chefsuppgifter. Inte heller fanns det enligt hovrätten med befintliga anställningstyper tillräckliga redskap att attrahera personer utanför Sveriges Domstolar med särskilda kunskaper att söka domaranställning. För att öka attraktionskraften till domaryrket ansåg hovrätten det angeläget att det i framtiden skapas nya typer av befattningar närmast av specialistkaraktär som innebär befordran utan chefskap. Hovrätten menade att det på underrätterna borde kunna skapas befordrade anställningar motsvarande mellaninstansernas vice ordförande. Sådana befordrade domare skulle enligt hovrätten t.ex. kunna ha till uppgift att vara referent i eller rent allmänt handlägga stora och särskilt komplicerade mål. Enligt hovrättens mening borde det också finnas behov av att det skapas ytterligare viceordförandeanställningar, som inte innefat-

tar arbetsledande uppgifter. Vidare borde det enligt hovrätten vara möjligt att inrätta specialistbefattningar på vissa domstolar, t.ex. där speciella typer av mål handläggs i stor omfattning. Hovrätten menade att befordrade anställningar av specialistkaraktär borde tillsättas genom det sedvanliga förfarandet. Hovrätten anförde vidare följande.

För att inrättandet av nya domarbefattningar ska kunna svara mot domstolarnas verksamhetsbehov är det av vikt att det blir ett flexibelt förfarande. Inrättandet av en viss typ av befattning bör därför inte innebära att det centralt sker en jämn fördelning av sådana anställningar mellan landets tings- och förvaltningsrätter samt hov- och kammarrätter. Inte heller bör det i detalj regleras vilka typer av befattningar som ska finnas. Stor frihet bör i stället finnas för domstolarna i dessa avseenden. Domstolarna ska därför, som nämnts ovan, enligt hovrätten i stor utsträckning själva kunna bestämma över sin personalsammansättning, inklusive vilka befattningar som ska finnas. Ett annat sätt att bidra till en flexibel organisation med särskilda befattningar är att det på domstolar i vissa fall, i vart fall som ett led i en försöksverksamhet, tillsätts tidsbegränsade befattningar.

Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter ansåg det finnas anledning att närmare överväga möjligheten att införa särskilda specialistanställningar i domstolar som är stora nog och har en målsammansättning som kan motivera det. Man menade att detta borde kunna främja en bredare rekrytering av domare och även bidra till att skickliga jurister väljer att stanna i domstol. Vidare anfördes att förekomsten av specialister inom vissa viktiga och frekventa rättsområden borde kunna bidra till förtroendet för domstolarnas rättskipning inom dessa områden.

Jusek ansåg att argumentationen i dessa delar inte var hållbar och att problemen med befordringsmöjligheter hade överdrivits. Man anförde bl.a. följande. Möjligheter till befordran har en stimulerande effekt och sannolikt en större potential än den nuvarande möjligheten till individuellt bestämd högre lön. Specialistbefattningar och andra befordringsmöjligheter måste förankras i verksamhetens behov. Hur många befordringsmöjligheter som

ska finnas eller var i landet bör inte bestämmas i förväg. Ett system med befordrade anställningar skulle kunna utformas så att befordran kan ske efter i huvudsak samma slags skicklighetskriterier som används i tillsättningsförfaranden i övrigt. Bara den som redan är ordinarie domare bör kunna bli befordrad. Beslut bör kunna fattas av Domarnämnden efter anmälan av domstolschefen.

Jönköpings tingsrätt ansåg att det var angeläget att det införs befordrade domaranställningar utan chefskap. Tingsrätten menade att det borde kunna finnas befordrade anställningar både för specialister och för domare med särskild erfarenhet och skicklighet, varvid verksamhetsbehoven vid olika domstolar borde bli styrande. Enligt tingsrättens mening borde det inte bli avgörande att sådana anställningar skulle komma att kräva resurstillskott. Skickliga och lämpade jurister är, framhöll tingsrätten, resurser som på sikt borgar för kostnadseffektiva och rätts-säkra domstolar. Vidare menade tingsrätten att man inte enbart kan lyfta fram att lönesättningen av befordrade domare sker på bekostnad av andra anställda, utan att en lika eller mer rimlig hypotes är att den ökade attraktionskraft i domaryrket som möjligheter till befordran kan ge skulle leda till effektiva och kompetenta domstolar med hög attraktionskraft även för övriga anställda.

Kalmar tingsrätt ansåg att det borde inrättas specialistbefattningar med en lön som för den skickliga specialisten skulle motsvara en skicklig chefs. Tingsrätten tänkte sig att en specialist inom ett visst område, t.ex. entreprenadjuridik, skulle kunna delas mellan flera geografiskt närbelägna domstolar med placering vid någon av dem. Man pekade bl.a. på den framgångsrika satsningen på specialister inom åklagarväsendet och den positiva betydelse denna satsning enligt tingsrätten fått för kvaliteten och lönestrukturen.

Lunds tingsrätt ställde sig försiktigt positiv till inrättande av specialistanställningar men varnade för att inrättande av sådana anställningar kan leda till att praxis styrs av ett fåtal personer. Eftersom det inte finns utrymme för något större antal specia-

lister vid varje domstol ansåg tingsrätten att det borde övervägas om en reglering ska bygga på att specialisten har sin grundanställning vid en domstol, men att denna har tjänstgöringsskyldighet inom ett större upptagningsområde.

Norrköpings tingsrätt ansåg att utredningens argument mot inrättande av nya befordrade anställningar utan chefskap inte var övertygande samt att frågan borde utredas närmare. Tingsrätten ansåg att en närmare granskning av möjligheterna till nya befordrade anställningar inte enbart borde styras av ekonomiska förhållanden. En närmare utredning borde, enligt tingsrätten, belysa vilka behov som finns av specialistanställningar och möjligheten att, framför allt för en mindre domstol, inrätta sådana anställningar samt vidare möjligheten att anlita domare som innehar specialistanställningar inom och utom organisationen.

Södertälje tingsrätt var kritisk till hur frågan hade utretts och menade att nackdelarna syntes vara överdrivna i betänkandet. Tingsrätten menade att frågan var intimt förknippad med frågan om domarnas individuella löner och därmed så komplex att den borde behandlas i ett annat sammanhang.

Tingsrätterna i Stockholmsregionen ansåg att det, i ljuset av en pågående utveckling där många unga personer blir utnämnda till ordinarie domare, skulle kunna vara värt att ytterligare överväga frågan om befordrade domaranställningar utan chefskap. De ansåg dock att behovet av att främja nyrekryteringar och att stimulera domare att stanna kvar i domarkarriären i första hand bör kunna mötas genom individuell lönesättning. Tingsrätterna lade till att utredningens utgångspunkt att det bör finnas någon specialistanställning i alla under- och mellaninstanser var felaktig, eftersom landets tingsrätter har så olika förutsättningar att tanken inte skulle gå att genomföra i praktiken.

Förvaltningsrätten i Linköping ansåg att det fanns ett behov av att analysera om det finns möjlighet att inrätta befordrade domaranställningar utan chefskap.

Förvaltningsrätten i Malmö menade att det fanns mycket goda skäl till att utreda nya karriärvägar inom domstolsvärlden som skulle kunna inverka positivt på att öka domaryrkets attrakt-

ionskraft och att detta var särskilt angeläget i ljuset av den kraftiga minskningen av befordrade anställningar. Förvaltningsrätten ansåg att det av utredningen redovisade underlaget inte var tillräckligt för ett ställningstagande i frågan och att den därför behövde genomgå en grundligare utredning.

Förvaltningsrätten i Uppsala framhöll att det på senare tid funnits en tydlig strävan att främja specialisering i domstolarna och att det även från externt håll hade framhållits att förvaltningsrätterna behövde specialiseras. För att möta sådana synpunkter vore det enligt förvaltningsrätten värdefullt om domstolarna kunde bygga upp en specialistkompetens på vissa områden. För att attrahera personer med sådan kompetens framstod enligt domstolen inrättandet av befordrade anställningar utan chefskap som en tilltalande lösning. Därigenom skulle enligt förvaltningsrätten även domarykets attraktionskraft kunna höjas. Förvaltningsrätten var därför positiv till att befordrade anställningar utan chefskap inrättas. Dock framhöll domstolen ett antal frågeställningar som måste lösas, bl.a. vem som ska identifiera behovet om inrättande av befordrade anställningar, om anställningarna ska tillsättas efter beredning i Domarnämnden, vilka kriterier som ska uppfyllas för att någon ska få en befordrad tjänst, om förordnandena ska vara tidsbegränsade och vad som kan krävas av den som blir befordrad. Förvaltningsrätten presenterade som en tanke att de befordrade anställningarna i underrätterna ges ett motsvarande innehåll som de traditionella vice ordförandeanställningarna i överrätterna.

Gällivare tingsrätt ansåg att det borde inrättas nya befordrade anställningar som inte är knutna till chefskap eller till särskilda specialistkunskaper. Detta skulle enligt tingsrätten kunna ske genom att ett antal befordrade anställningar utlyses utan anknytning till någon särskild domstol, varefter den befordrade anställningen knyts till domaren personligen och inte till någon viss domstol. Om större domstolar i högre grad skulle tilldelas befordrade anställningar skulle det enligt tingsrätten troligen leda till att de mindre domstolarna skulle få det än svårare att rekrytera domare.

Helsingborgs tingsrätt menade att frågan om specialistanställningar med förebild i högskolevärlden borde övervägas ytterligare. Tingsrätten anförde att en sådan möjlighet skulle innebära specialisering på egen tjänst och således inte vara knuten till viss domstol och därmed inte heller kunna medföra s.k. inläsningseffekter.

Hovrätten för Nedre Norrland menade att det, för att domstolarna även i framtiden ska kunna rekrytera de skickligaste och för domaryrket mest lämpade personerna, krävs ökade möjligheter att göra karriär inom domstolarna. Mot den bakgrunden ansåg hovrätten att frågan om befordrade anställningar som inte innebär chefskap borde utredas ytterligare.

Hovrätten för Övre Norrland förordade att det ska finnas två slags befordrade domaranställningar i de allmänna domstolarna (de högre cheferna undantagna). Den ena varianten borde enligt hovrätten ha till syfte att utföra administrativa chefsuppgifter på mellanchefsnivå – chefsrådman och chefsråd – medan den andra borde ha uppgiften att vara senior domare – ”försterådman” och ”försteråd” – med särskild kompetens eller specialistkunnande men utan chefsfunktion. Enligt hovrätten borde karaktären på anställningarna och deras antal ses i ett sammanhang och svara mot respektive domstols förhållanden och behov. Det konkreta beslutet om en viss domstol ska få inrätta en eller flera befordrade anställningar skulle enligt hovrätten få avgöras i budgetdialogen med Domstolsverket.

7.5 Lönesättning av ordinarie domare

Det finns naturligtvis ett samband mellan frågor om befordran av domare och lönesättning av domare. Innan vi går in på diskussionen av olika alternativa lösningar finns det därför skäl att kort beskriva vad som gäller beträffande lönesättning av ordinarie domare i dag.

Bestämmelser om domarnas lön finns i centrala och lokala kollektivavtal. Ett viktigt centralt avtal är Ramavtal om löner

m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (RALS 2010-T) som ingicks mellan Arbetsgivarverket och Saco-S den 25 oktober 2010. I detta avtal finns bestämmelser om gemensamma löneprinciper och lokal lönebildning. Det omfattar även bl.a. Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA-T).

Enligt RALS 2010-T gäller bl.a. att lönebildningen och lönesättningen ska vara kopplad till verksamhetens resultat och att lönesättningen ska vara ett instrument för att säkerställa att arbetsgivaren kan rekrytera, motivera, utveckla och behålla kompetenta arbetstagare. Vidare föreskrivs att en arbetstagares lön ska bestämmas utifrån sakliga grunder såsom ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och övriga krav som är förenade med arbetsuppgifterna samt utifrån arbetstagarens skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Lönen ska, om de lokala parterna inte kommer överens om annat, vara individuell och differentierad.

För justitieråd, presidenter i hovrätt och kammarrätt samt lagmän gäller ett särskilt chefsavtal (Chefsavtal – I lydelse från och med den 1 oktober 2010 resp. 1 januari 2011).

För övriga ordinarie domare gäller Lokalt avtal mellan Domstolsverket och Jusek angående lönerevisioner inom ramen för RALS 2010-T, som ingicks den 25 maj 2011. Avtalet innehåller bestämmelser om lön och löneutveckling för ordinarie domare. Avtalet gäller från och med den 1 oktober 2010 och tills vidare under förutsättning att RALS 2010-T fortfarande är giltigt. I avtalet slås fast att lönesättning av enskilda domare och hyresråd aldrig får ske på grunder som står i strid med det intresse av oberoende vid rättsliga bedömningar som regeringsformen avser att skydda. Detta innebär enligt avtalet att lönesättningen aldrig får ske på ett sätt som objektivt sett är en reaktion eller påverkan på hur domaren dömer i det enskilda fallet eller i övrigt tillämpar en rättsregel i ett särskilt fall. Vidare sägs att lönesättning av ordinarie domare och hyresråd ska utgå från att det beslutsfattande som följer med dessa anställningar medför ett särskilt ansvar, som ska beaktas vid bestämmandet av lön och vid löneutvecklingen. Avtalet stipulerar att lön och löneutveckling för ordinarie

domare och hyresråd ska vara så konkurrenskraftig att Sveriges Domstolar kan rekrytera, motivera, utveckla och behålla de skickligaste och för yrket som ordinarie domare och hyresråd mest lämpade juristerna.

I avtalet har den första lönerevisionstidpunkten bestämts till den 1 oktober 2010. Därefter sker lönerevisioner den 1 april varje år med början år 2012. Vid den första lönerevisionen genomfördes en generell löneökning för ordinarie domare om 2 800 kr per månad för de domare som omfattades av revisionen. Från och med lönerevisionen år 2012 ska lönen för ordinarie domare bestämmas individuellt genom att chef och medarbetare kommer överens om en ny lön i ett lönesättande samtal. Detta ska grunda sig på ett utvecklingssamtal som hålls i god tid innan lönen ska bestämmas. Om chefen och den ordinarie domaren inte kan komma överens om en ny lön går frågan över till Domstolsverket och Jusek, som har att hantera frågan genom kollektivavtalsförhandling. Vid revisionstillfället den 1 april 2012 fördelades enligt avtalet 25 procent av det tillgängliga löneökningstrymmet med ett lika stort belopp för alla medan resterande del fördelades individuellt och differentierat. Vid revisionstillfällena som infaller efter det datumet ska lönesättningen vara individuell och differentierad.

Sammanfattningsvis kan man säga att ordinarie domare och hyresråd numera omfattas av en helt individuell och differentierad lönesättning

7.6 Utgångspunkterna för våra överväganden

Vår bedömning: Utgångspunkterna för diskussionen om nya befordrade domaranställningar utan chefskap och personlig befordran för domare bör vara

att nya befordrade domaranställningar utan chefskap ska finnas vid domstolar som har ett verksamhetsbehov av sådana anställningar bottenande i kraven på effektivitet och kvalitet,

att det därför inte bör komma i fråga att på förhand bestämma antalet anställningar över landet eller att bestämma att sådana anställningar ska finnas vid alla domstolar och att införande av nya befordrade anställningar utan chefsansvar bara är en åtgärd av flera för att höja domaryrkets attraktionskraft.

Av den tidigare redogörelsen framgår att det i flera olika sammanhang har diskuterats om man borde införa befordrade domaranställningar som inte är förknippade med chefsansvar. Något fullständigt förslag har dock inte lagts fram av tidigare utredningar. Senast togs frågan upp av Domarlagsutredningen som diskuterade olika alternativa lösningar men som kom fram till att nackdelarna övervägde fördelarna. Remissopinionen var delad. Ett antal remissinstanser höll med om utredningens bedömning men flera andra ansåg att nackdelarna hade överdrivits eller att frågan i varje fall behövde belysas ytterligare. Vårt uppdrag är nu att, oavsett vilken bedömning vi gör i frågan om nya befordrade anställningar bör införas eller inte, lägga fram ett förslag till hur sådana anställningar bör utformas och regleras. Mot denna bakgrund framstår det som mest lämpligt att först diskutera olika alternativ och formulera den eller de lösningar som vi anser vara bäst, och därefter diskutera om dessa lösningar är så bra att de bör genomföras. Vi ska också undersöka om det bör inrättas en ordning med personlig befordran och hur förfarandet vid sådan befordran, t.ex. i fråga om Domarnämndens roll, kan utformas. I det följande diskuterar vi vilka utgångspunkter som ligger till grund för våra fortsatta resonemang om befordrade domaranställningar utan chefskap och personlig befordran. När vi i det följande talar om nya befordrade anställningar avses även personlig befordran. I övervägandena hanterar vi emellertid frågorna i skilda avsnitt (avsnitt 7.7–7.9).

Ett viktigt avstamp för diskussionen är vilket eller vilka behov som nya befordrade anställningar för domare skulle kunna fylla. Det behov som lyfts fram i vårt uppdrag och som har varit fram-

trädande i tidigare diskussioner är intresset av att öka domaryrkets attraktionskraft. Tanken är att en väg till befordran även för sådana domare som inte vill bli chefer, eller som inte har fallenhet för chefskap, skulle kunna leda till att domaryrket framstår som mer attraktivt. Liknande tankar var en del av bevekelsegrunden när Åklagarmyndigheten införde sitt system med specialiståklagare (se avsnitt 7.3.1). Det var dock inte det enda skälet. Viktigt var även att Åklagarmyndigheten ansåg att specialisterna behövdes för att verksamheten skulle kunna leva upp till de krav som statsmakterna ställer på den när det gäller kompetens och effektivitet. På senare tid har Åklagarmyndigheten alltmer fokuserat på att specialistanställningarna ska bygga på verksamhetens faktiska behov och inte på i förhand gjorda ställningstaganden till vilka typer av specialister som ska finnas på åklagarkamrarna. I samma riktning pekar de senare årens ändringar av högskolelagstiftningen, som tidigare innebar en rätt till befordran för vissa yrkeskategorier men som numera överlåter frågor om befordran åt lärosätena. Ett av de avgörande skälen bakom ändringen var att man ville minska detaljregleringen för högskolorna och skapa möjligheter för lärosätena att planera personalförsörjningen utifrån sina verkliga behov. Inom åklagarverksamheten och högskolorna tycks alltså tendensen vara ett ökat fokus på att befodringsmöjligheterna kopplas till verksamhetens behov av befordrade anställningar. Det är vår uppfattning att verksamhetens behov av olika anställningar bör spela en avgörande roll även i domstolarna.

Det är naturligtvis ett intresse i sig att öka domaryrkets attraktionskraft. Domstolarnas personalförsörjning är en av de viktigaste frågorna för Sveriges Domstolar. Men detta bör inte vara avgörande. För att nya befordrade anställningar ska bli aktuella bör krävas att de bidrar positivt till effektivitet och kvalitet i domstolarnas verksamhet och till ett högt förtroende för domstolarna bland både allmänheten och de professionella aktörerna. Annorlunda uttryckt bör införandet av nya befordrade anställningar inte grunda sig bara på en önskan om att höja domaryrkets attraktivitet, utan det måste också svara mot ett behov i

domstolarnas verksamhet. Något annat vore svårt att motivera såväl internt som externt och skulle dessutom gå i otakt med den övriga utvecklingen, som innebär en allt starkare betoning av verksamhetsnyttan. Ett alltför stort fokus på domstolarnas attraktivitet skulle vidare leda fram till slutsatsen att behovet av befordrade anställningar är störst vid de domstolar som i dag har svårast att rekrytera domare. Problemen är i och för sig utbredda, men är som allra störst för domstolarna utanför storstäderna, däribland många små domstolar. Det är till att börja med tveksamt om alla de domstolar som i dag har de största problemen med domarrekrutering har ett målunderlag som kan motivera att domstolen har befordrade domare utan chefsansvar. Vi återkommer senare till att de varianter man kan tänka sig är specialister eller befordrade domare som har i uppgift att t.ex. ta sig an stora och svåra mål. Med all säkerhet skulle sådana domare vid små domstolar kunna ägna endast en liten del av sin arbetstid åt denna typ av arbetsuppgifter. Det förefaller mot den bakgrunden inte som rimligt att det inrättas särskilda befordrade anställningar bara för att öka attraktionskraften hos domstolar med rekryteringsproblem. Mer naturligt för en sådan domstol vore det att i stället utnyttja den individuella lönesättningen som ett verktyg för att premiera skickliga domare som på ett särskilt sätt bidrar till verksamheten.

Därutöver finns det anledning att ifrågasätta om nya möjligheter till befordran för domare verkligen skulle ha så stora effekter på rekryteringsmöjligheterna för de domstolar som i dag har svårt att få kvalificerade sökande till lediga domaranställningar. Det har nämligen visat sig att dessa domstolar kan ha svårigheter att tillsätta inte bara obefordrade domaranställningar utan även chefsanställningar. Det framstår därför inte som ett rimligt antagande att rekryteringsläget drastiskt skulle förbättras enbart på grund av att det finns en karriärväg för domare som inte vill bli chefer.

Vi måste också framhålla att det knappast finns underlag för att påstå att det är bristen på befordringsmöjligheter som är huvudorsaken till att många domstolar har svårt att rekrytera do-

mare. Frågan om rekrytering av ordinarie domare har nyligen utretts av Domstolsverket. Resultatet redovisades i rapporten *Rekrytering av ordinarie domare* (Domstolsverkets rapportserie 2011:1). Ett av huvudsyftena med projektet var att identifiera de viktigaste orsakerna till att jurister – både med och utan särskild domarutbildning – avhåller sig från eller tvekar inför att söka lediga domaranställningar. Man kom fram till att både domstolsinterna och domstolsexterna faktorer spelade in. Bland de domstolsinterna faktorerna lyfte man fram bl.a. de genomförda förändringarna av domstolsorganisationen och införandet av beredningsorganisation, som ansågs ha haft både positiva och negativa effekter. Förändringarna uppfattades av vissa potentiella sökande ha medfört att arbetet hade blivit mer enformigt och tråkigt och att det fanns sämre möjligheter till förutsebarhet och framförhållning, vilket i sin tur innebar svårighet att påverka sin arbetssituation och att kombinera domaryrket med ett bra privatliv. Andra domstolsinterna faktorer som togs upp var bl.a.

- låg lön och oflexibla anställningsvillkor,
- hög arbetsbörda och arbetsbelastning,
- en uppfattning bland jurister om att det i domstolarna råder för mycket fokus på kvantitet och för lite fokus på kvalitet,
- brist på specialisering och
- dålig arbetsmiljö eller dåligt arbetsklimat på domstolarna.

Av rapporten framkom att vissa jurister framhöll bristande utvecklingsmöjligheter och en uppfattning om domaryrket som en "slutstation" som en avhållande faktor när det gäller benägenhet att söka domaranställning.

Domstolsexterna faktorer som lyftes fram var offentligheten i ansökningsförfarandet, däribland särskilt de offentliga rangordningarna, och även arbetsförhållanden och anställningsvillkor på konkurrerande arbetsplatser. I rapporten framhölls som en viktig förklaring till att assessorer och andra kvalificerade jurister inte söker domaranställningar att anställningen ofta kräver byte av arbetsort. Man konstaterade att assessorer ofta har rotat sig i Stockholm, Göteborg eller Malmö när de kan komma i fråga för

en domaranställning och att många av dem då inte kan eller vill byta bostadsort för att kunna få en sådan anställning. Benägenheten kan enligt rapporten vara ännu lägre i de fall då den potentiella sökanden har bildat familj.

Vi har inte någon anledning att ifrågasätta det som framkommer i Domstolsverkets rapport. Allt tyder alltså på att svårigheterna att rekrytera domare är ett sammansatt problem och att bristande utvecklingsmöjligheter bara är en av många faktorer. Vår slutsats är dels att rekryteringsproblemen inte kan lösas med bara ett slags åtgärder, dels att införande av nya befordrade anställningar troligen inte skulle innebära någon drastisk förbättring av rekryteringsläget för de domstolar som i dag har svårast att få kvalificerade sökande till lediga domaranställningar.⁶ Även det som nu har sagts talar för att en önskan om att höja attraktiviteten inte bör vara styrande utan att det måste vara domstolarnas verksamhetsbehov som får avgöra om nya befordrade anställningar ska införas och i så fall var de ska finnas.

Det sagda leder i sin tur till slutsatsen att man bör förkasta tankar på att det ska finnas ett på förhand bestämt antal anställningar som fördelas över landet eller på att antalet ska motsvara de senaste årens minskning av chefsanställningar. Något sådant skulle nämligen innebära att domstolarnas behov av olika anställningar får ge vika för ett ensidigt – och enligt vår mening förfelat – fokus på attraktiviteten. Av samma skäl bör man förkasta tanken på att befordrade anställningar utan chefsansvar med nödvändighet måste finnas på alla domstolar. I stället bör man, oavsett hur de befordrade anställningarna utformas och vilket innehåll de ges, utgå ifrån varje domstols behov av dem.

Sammanfattningsvis är det alltså vår utgångspunkt för den vidare diskussionen

⁶ Arbetet med frågor som rör domaryrkets attraktionskraft m.m. fortsätter inom Domstolsverket och Domarnämnden. Här kan bl.a. nämnas ett pågående arbete inom Domstolsverket med att ta fram ett förslag rörande extern adjunktion i tingsrätt och förvaltningsrätt, en ökad satsning på extern adjunktion i överrätt och en utökning av antalet fiskalsplatser vid landets överrätter.

- att nya befordrade domaranställningar utan chefskap ska finnas vid domstolar som har ett verksamhetsbehov av sådana anställningar bottnande i kraven på effektivitet och kvalitet,
- att det därför inte bör komma i fråga att på förhand bestämma antalet anställningar över landet eller att bestämma att sådana anställningar ska finnas vid alla domstolar och
- att införande av nya befordrade anställningar utan chefsansvar bara är en åtgärd av flera för att höja domaryrkets attraktionskraft.

Vår diskussion i det här kapitlet om befordrade domaranställningar och personlig befordran bygger således på dessa ställningstaganden.

7.7 Nya befordrade domaranställningar i underrätterna

7.7.1 Inledning

Eftersom verksamhetens behov ska styra måste man enligt vår uppfattning börja med att ställa frågan vilken funktion som nya befordrade domare utan chefsansvar skulle kunna fylla i domstolarnas verksamhet. I den diskussion som har förts utkristalliserar sig några olika alternativ. Ett av dessa är befordrade anställningar för specialister inom något visst område. Den andra huvudtanken är att man inför en anställning som närmast kan liknas vid åklagarmyndighetens allmänspecialister eller råd tillika vice ordförande på avdelning i hovrätterna och kammarrätterna. Det skulle då handla om en befordrad anställning för särskilt skickliga domare. Dessa skulle kunna ges i uppgift t.ex. att handlägga särskilt stora och svåra mål eller att, i likhet med vice ordförande i överrätterna, följa domstolens rättskipning, verka för en enhetlig rättstillämpning och vara ordförande vid juristkollegial handläggning. Den ena lösningen behöver inte utesluta den andra.

I praktiken finns det redan vissa befordrade domaranställningar utan chefsansvar vid hovrätterna och kammarrätterna. Det är nämligen utgångspunkten att anställningen som råd tillika vice ordförande på avdelning inte är förknippad med några chefsuppgifter. Vissa överrätter har, som vi har redogjort för i avsnitt 6.3 valt att specificera i vilka fall man söker vice ordförande för chefsuppgifter och i vilka fall man är ute efter en rättslig expert (s.k. traditionell vice ordförande). Någon motsvarighet till vice ordförandena finns inte i underrätterna. Eftersom förutsättningarna för underrätterna och överrätterna alltså skiljer sig åt, bör de diskuteras var för sig. Vi börjar med underrätterna.

7.7.2 Olika alternativa lösningar

Ett alternativ är att man skapar befordrade anställningar för *specialister*. Därigenom kan det bli lättare för domstolarna att locka kvalificerade jurister som har värdefulla specialistkunskaper från t.ex. advokatverksamhet. Förekomsten av särskilda specialistanställningar kan vidare innebära ett incitament för domare att specialisera sig med avsikten att kvalificera sig för en sådan anställning. Att det finns ett behov av ökad specialisering har under den senaste tioårsperioden framhållits i flera sammanhang, bl.a. av regeringen (se avsnitt 7.4.1). Bättre förutsättningar för specialisering bland domare har varit ett av målen med reformeringen av domstolsorganisationen. Allt tyder på att specialiseringen har ökat och att målen således åtminstone delvis har uppnåtts. Bland de underrätter som deltog i den enkätundersökning som Domstolsverket har utfört i samråd med oss förekom på alla domstolar utom nio eller tio någon form av specialisering.⁷ Undersökningen visar vidare att något mer än hälften av de deltagande underrätterna ansåg att de inte har behov av ytterligare speciali-

⁷ Tio domstolar har uppgett att ingen andel av domstolens domare har specialiserat sig på något rättsområde. En av dessa har emellertid i senare frågor uppgett att viss specialisering ändå förekommer på så vis att vissa ärendetyper och vissa brottmål styrs till särskilda domare.

sering. Ungefär en femtedel bedömde att det finns ett behov av mer specialisering.

Naturligtvis kan en undersökning av detta slag, som inte inefattar även externa aktörers uppfattning m.m., inte läggas till grund för några helt säkra slutsatser. Såvitt undersökningen visar tycks det finnas ett visst behov av ytterligare specialisering på sina håll. Den tyder dock inte på att det skulle föreligga ett generellt sådant behov.

Frågan är om införande av befordrade anställningar för specialister är den rätta vägen mot en ökad specialisering där det behövs. I enkätundersökningen är det bara åtta underrätter som uttrycker ett behov av befordrade specialister med särskild spetskompetens; samtliga av dem stora eller mellanstora domstolar. Tidigare utredningar har konstaterat att det förmodligen bara är vid de största domstolarna som det finns ett tillräckligt målunderlag för en långtgående specialisering. Detta beror dock delvis på hur man definierar specialisering, och det är inte alldeles lätt eller självklart. Begreppet kan definieras brett eller smalt, något som också kan utläsas av enkätsvaren. På vissa förvaltningsrätter har man t.ex. delat in verksamheten i olika delar, såsom skattemål, migrationsmål och övriga mål. Självklart handlar det då om en form av specialisering. Samtidigt kan det inte vara så att alla domstolens domare ska betraktas som specialister i den bemärkelse som vi nu diskuterar. I tingsrätterna är det ganska vanligt med viss speciallottning, t.ex. avseende konkurser. Förmodligen skulle få argumentera för att domstolens konkursdomare skulle ges en befordrad anställning enbart på grundval av sin specialisering på konkurser.

Mer allmänt framstår det inte som självklart att just specialister ska ha en särskild möjlighet till en befordrad anställning. Domstolarna får som regel antas ha ett minst lika stort behov av skickliga generalister – eller, när det rör sig om domstolar vars verksamhet har delats upp i olika rättsområden, i vart fall av domare som har breda kunskaper inom det område där domaren arbetar, t.ex. skatterätt eller migrationsrätt. Det har länge ansetts önskvärt att de flesta domare är generalister med bred kunskap

om rättssystemet och om olika typer av mål och ärenden. Detta har kommit till uttryck i bestämmelser i domstolsinstruktionerna som innebär att indelningen av domare till tjänstgöring ska göras så att domarna får erfarenheter av olika slag av mål och ärenden. En skicklig och effektiv generalist lär ur ett verksamhetsperspektiv vara minst lika värdefull för en domstol som en dito specialist. Man kan med hänsyn till det som nu har sagts ifrågasätta om det kan försvaras att en specialist ges en befordrad anställning och en högre lön, i varje fall om motsvarande möjlighet inte finns för en skicklig generalist.

Mot denna bakgrund är det vår uppfattning att särskilda befordrade specialistanställningar skulle kunna motiveras endast om de riktar sig till personer med en särskild och för domstolen viktig spetskompetens som man inte kan få tillgång till på annat sätt och domstolen dessutom har ett sådant målunderlag att specialisten i stor utsträckning kan arbeta med sitt specialområde. Såvitt vi kan bedöma är det bara de allra största domstolarna som har ett sådant målunderlag. Vid sådana domstolar skulle specialister av detta slag möjligen kunna fylla en relevant funktion.

En ganska påtaglig nackdel med särskilda specialistanställningar där en domare rekryteras just på grund av specialiserade kunskaper är att de kan verka hämmande på domstolens flexibilitet. Erfarenheten visar att det är svårt att förutse vilka behov som kommer att finnas i ett något längre perspektiv. Behoven kan förändras på grund av olika faktorer, däribland t.ex. lagändringar och olika samhällsförändringar. Inom Åklagarmyndigheten har denna insikt lett till att man varje gång en specialistanställning blir ledig omprövar om den ska återbesättas och i så fall om det ska handla om samma specialitet. Det är lätt att se att det kan få olyckliga konsekvenser om en domstol tvingas lägga resurser på en viss specialisering fastän utvecklingen har inneburit att ett annat eller andra specialområden är mer aktuella och angelägna. Det framstår därför som olämpligt att införa specialistanställningar som innebär en rätt för specialisten att arbeta bara med sin specialitet. Över huvud taget framstår det som riskabelt för

domstolarna att anställa specialister om dessa inte också är, eller kan förväntas bli, kompetenta generalister.

Ett annat alternativ är som tidigare nämnts befordrade anställningar för *särskilt skickliga domare*. Jämfört med den typ av "superspecialister" som vi nyss har diskuterat är det lättare att tänka sig att det vid åtminstone de något större domstolarna finns utrymme för befordrade domare av detta slag. I enkätundersökningen var det 18 underrätter som uppgav att de hade behov av en möjlighet att befordra ordinarie domare som har uppnått stor erfarenhet och en hög kunskapsnivå.

Vilka arbetsuppgifter skulle då kunna bli aktuella för domare som fått en befordrad anställning på grund av särskild skicklighet? Det kan t.ex. finnas ett reellt behov av särskilt skickliga och erfarna domare som kan hantera svåra, omfattande och uppmärksammade mål. I enkätundersökningen har 26 av underrätterna angett att det, om man inför en ordning med nya befordrade anställningar, vore värdefullt att de nya befordrade domarna är referent i eller handlägger särskilt stora och komplicerade mål. Chefsuppgiften har under senare år blivit alltmer krävande, varför chefsdomarna på många håll dömer i förhållandevis liten omfattning. Samtidigt finns det en sammanvävning av chefskapet och den judiciella uppgiften. Chefsdomarna har även i dömandet en högre hierarkisk ställning än obefordrade domare, vilket framgår bl.a. av omröstningsreglerna och de icke lagfästa principerna om hur rättens ordförande vid juristkollegial handläggning utses (se vidare kapitel 8). Vidare föreskriver underrättsinstruktionerna att lagmannen eller en chefsrådman bör delta när ett mål (eller ärende) avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets (eller ärendets) art. Typiskt sett handlar det om särskilt stora eller uppmärksammade mål. Det anses alltså att det finns ett värde i att en befordrad domare deltar vid avgörandet av sådana mål. Det kan dock, med hänsyn till den alltmer krävande chefsuppgiften, vara svårt för en chefsdomare att avsätta lång tid, kanske flera månader, åt ett omfattande och uppmärksammat mål. Detta slags mål synes bli allt vanligare i domstolarna (se t.ex. Telia Sonera-målet, Södertäljemålet och

Mangsmålet). Det kunde därför gynna domstolarnas verksamhet om det fanns andra befordrade domare som kunde träda in och delta vid handläggning och avgörande av de särskilt uppmärksammade, komplicerade eller omfattande målen.

Det är en fördel för både kvaliteten i dömandet och för förtroendet för domstolarna om riktigt svåra eller omfattande mål kan hanteras av domare som på grund av stor skicklighet och erfarenhet är särskilt lämpade. En möjlighet till att styra mål till sådana domare när det är befogat skulle enligt vår mening kunna öka förtroendet för domstolarna, inte minst bland de professionella aktörerna såsom åklagare och advokater. Det torde bli lättare att motivera att mål på grund av sin svårighetsgrad eller omfattning styrs till en viss domare om beslutet bygger på att domaren har en befordrad anställning som grundas på dennes skicklighet. Man kan då peka på detta som ett objektiva kriterium för en sådan måltilldelning. Genom en sådan reform skulle domstolarna eventuellt också kunna stärka sin ställning i förhållande till skiljeförfarandet när det gäller kommersiella tvister, vilket vore önskvärt för praxisbildningens skull. En eventuell regel av detta slag måste givetvis formuleras på ett sätt som är förenligt med de krav som måste ställas på bestämmelser om fördelning av mål (se t.ex. JO:s beslut 2013-03-01, dnr 682-2012).

En naturlig följd av att någon får en befordrad anställning är att den befordrade domaren ofta kommer att vara ordförande i rätten vid juristkollegial handläggning, om man inte går ifrån principen om att den domare som har högst befattning ska vara ordförande. Som framgår av kapitel 8 förordar vi att denna princip i huvudsak ska gälla men förses med en möjlighet till vissa undantag. I enkätundersökningen har tolv underrätter nämnt ordförandeskap vid kollegial handläggning som en värdefull uppgift för befordrade domare som inte är chefer. Inget hindrar att den befordrade domaren är både ordförande och referent om det anses värdefullt. Givetvis är uppgiften att vara ordförande mindre relevant i förvaltningsrätterna eftersom man där sällan dömer i juristkollegial sammansättning och aldrig i s.k. tresits.

Det har då och då uttryckts farhågor för att en befordran av särskilt skickliga domare och en styrning av svåra mål till dem skulle kunna leda till att parter vars mål inte avgörs av en sådan domare upplever sig ha fått en sämre behandling. I betänkandet *En öppen domarrekrutering* anförde utredaren att även ett okomplicerat eller mindre kvalificerat mål kan ha stor betydelse för den enskilda parten och att det då ur allmänhetens perspektiv inte kan anses godtagbart att sådana mål prövas av domare på en kvalitativt lägre nivå (SOU 2003:102 s. 254). Sådana farhågor bör inte överdrivas. Redan i dag är det ju så att vissa mål avgörs av befordrade domare, dvs. chefsdomare, eller med sådana domare i rätten, medan andra avgörs utan medverkan av befordrade domare. Vi uppfattar inte detta i sig som något problem.

En annan farhåga som har uttryckts då och då är att arbetet blir mindre stimulerande för de andra domarna om de stora och svåra målen styrs till vissa domare. Det är inte troligt att det skulle bli så, även om man inför nya befordrade anställningar. Stora eller komplicerade tvistemål handläggs som regel i kollegial sammansättning i tingsrätterna. Handlar det om riktigt stora brottmål finns det ofta anledning att förstärka sitsen med en juristdomare. Inom parantes kan nämnas att det dessutom finns förslag om att det ska införas en möjlighet till s.k. tresits även i brottmål (se Straffprocessutredningens betänkande, SOU 2013:17 s. 685 f.). När det gäller förvaltningsrätterna, som sällan avgör mål med två juristdomare och aldrig med tre, kan risken möjligen uppfattas som något större. Emellertid är det inte rimligt att tro att alla stora eller svåra mål skulle komma att hanteras av de nya befordrade domarna, vare sig i tingsrätterna eller i förvaltningsrätterna.

Att underrätterna har en enhetlig rättstillämpning är mycket viktigt för rättssäkerheten. En tänkbar arbetsuppgift för befordrade domare utan chefsansvar kunde därför vara att, i likhet med vice ordförandena i överrätterna, särskilt följa rättskipningen inom domstolen och verka för en enhetlig rättstillämpning. Ganska många (24 underrätter) av respondenterna i Domstolsverkets enkätundersökning har uppgett att detta skulle vara vär-

defullt för domstolen, om man inför en ordning med befordrade domaranställningar utan chefskap.

Ett tänkbart sista alternativ är att man inte knyter några särskilda uppgifter alls till de befordrade anställningarna, varvid domstolarna själva får besluta vilka uppgifter som de befordrade domarna ska utföra.

7.7.3 Fördelning och tillsättningsförfarande

Om man bestämmer sig för att inrätta nya anställningar är nästa fråga hur de ska fördelas och tillsättas. Vi har redan slagit fast att vi inte anser det lämpligt med någon typ av på förhand bestämd fördelning mellan domstolarna. Fördelningen av de befordrade anställningarna bör, liksom andra ordinarie domaranställningar, grundas på vilket behov domstolen har av den aktuella anställningen. Något annat vore enligt vår uppfattning lika främmande som att besluta att alla underätter ska ha chefsrådmän oavsett om verksamheten har behov av det eller inte. Givetvis måste det också, som alltid, vara avgörande att anställningen ryms inom domstolens budget. Den mest naturliga ordningen är att de nya anställningarna passas in i det befintliga systemet så långt det är möjligt. Vi har svårt att se att det skulle finnas någon anledning att hantera dem annorlunda än frågor om anställning av t.ex. vice ordförande vid överrätt, eller för den delen chefsrådmän i under rätt. I likhet med Domarlagsutredningen anser vi därför att det konkreta beslutet om en viss domstol ska få anställa en eller flera befordrade domare av det nu diskuterade slaget bör fattas på samma sätt (se SOU 2011:42 s. 309 f.). Det innebär att frågan avgörs i dialog mellan Domstolsverket och den enskilda domstolen. En sådan ordning kräver inga författningsändringar och inte heller utarbetande av några helt nya rutiner.

När det gäller tillsättningsförfarandet är utgångspunkten enligt vårt uppdrag att eventuella nya befordrade domaranställningar tillsätts av regeringen efter beredning i Domarnämnden. Vi har inte funnit några argument som talar för en annan lösning.

Tvärtom talar starka skäl för en sådan ordning, som passar in i det rådande systemet och innebär garantier för ett objektivt, öppet och transparent förfarande. Om man inrättar nya befordrade domaranställningar bör de alltså ledigförklaras och tillsättas på samma sätt som andra domaranställningar, dvs. efter ett ansökningsförfarande. En särskild fråga är om anställningarna ska stå öppna för vem som helst som uppfyller de formella kraven för att bli ordinarie domare eller om det ska krävas att sökanden redan är ordinarie domare. Det sistnämnda alternativet ligger närmast hur Åklagarmyndigheten har utformat sina specialistanställningar. Dessa står öppna enbart för kammaråklagare. Ett argument för en sådan lösning är att man på det sättet skapar en tydlig befordringsgång för ordinarie domare. Om anställningarna är inriktade på särskilt skickliga domare, där skicklighet i den dömande verksamheten har stor betydelse, torde det dock oavsett eventuella formella begränsningar bli så att i huvudsak ordinarie domare kan komma i fråga för en sådan anställning. Det kan diskuteras om det verkligen är önskvärt att man genom en formell begränsning utestänger t.ex. den som tidigare är domarutbildad och som därefter har meriterat sig inom någon annan relevant verksamhet än i domstol. Om anställningarna ska stå öppna även för specialister framstår en begränsning till ordinarie domare som direkt kontraproduktiv. Ett syfte med att ha befordrade specialister skulle ju vara att kunna locka högt meriterade jurister från annan verksamhet till domstolarna.

En annan invändning är att en begränsning till dem som redan är ordinarie domare skulle innebära en svårförklarad skillnad i förhållande till vad som gäller beträffande vice ordförande i överrätt eller olika chefsanställningar. Skälen för en begränsning till ordinarie domare väger enligt vår mening lätt i förhållande till de skäl som talar för en helt öppen rekrytering.

7.7.4 Vårt förslag till utformning av nya befordrade domaranställningar

Hittills har vi diskuterat olika alternativa lösningar när det gäller nya befordrade anställningar utan chefsansvar och gjort vissa ställningstaganden. I det följande redovisar vi vårt förslag till hur sådana anställningar lämpligen skulle kunna utformas.

Vi har i det föregående redan slagit fast att eventuella nya befordrade domaranställningar utan chefsansvar i underrätterna bör tillsättas genom samma förfarande som andra domaranställningar och att tillsättningsförfarandet bör föregås av sedvanlig dialog mellan domstolen och Domstolsverket. I den dialogen bör, som också har framgått, domstolens behov av den aktuella anställningen vara avgörande och budgetutrymmet sätta ramen. Vi har däremot inte tagit ställning till vilket, om något, i författning givet innehåll som eventuella nya befordrade anställningarna ska ha.

Vi anser med hänsyn till det som har anförts tidigare att det är mest lämpligt att de nya anställningarna, om de införs, ska avse *särskilt skickliga domare*. En sådan ordning svarar bäst mot domstolarnas behov och sådana anställningar kan vara intressanta för fler domstolar än renodlade specialistanställningar skulle vara. Detta framgår bl.a. av domstolsenkäten. Avgörande är också att sådana anställningar inte medför samma risk för olika negativa inläsningseffekter som renodlade specialistanställningar.

Vår uppfattning är vidare att de eventuella anställningarna bör ges i varje fall ett visst minimiinnehåll. Att det i någon mån står klart vilka arbetsuppgifter som ingår måste antas vara en fördel vid rekryteringen. Om man helt överlämnade åt domstolarna att fylla anställningarna med ett innehåll skulle det dessutom bli svårt för Domstolsverket att göra en bedömning av om domstolen behöver anställningen eller anställningarna. Det leder i sin tur till en risk för bristande förutsebarhet och spretande bedömningar.

Vilket skulle då detta minimiinnehåll vara? Att de befordrade domarna kan ha som syssla att vara ordförande vid juristkollegial

handläggning följer automatiskt av att innehavarna av sådana befattningar får en högre ställning i domstolshierarkin än obefordrade domare. Det krävs alltså inte någon särskild författningsreglering avseende detta, utöver vad som följer av de regler om ordförandeskap som vi föreslår i kapitel 8. Däremot anser vi, bl.a. mot bakgrund av det som har framkommit i Domstolsverkets enkätundersökning, att en föreskriven syssla bör vara att delta vid avgörandet av ett mål eller ärende om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art. Detta kan ske genom ett tillägg i 24 § tingsrätts- respektive förvaltningsrättsinstruktionen. Detta innebär att de nya befordrade domarna kan ersätta en chefsdomare i sådana fall då det finns särskilda skäl för att en sådan ska delta vid avgörandet. Bestämmelser om den närmare tillämpningen meddelar domstolen själv i sin arbetsordning (se Domstolsverkets allmänna råd för utformning av arbetsordning för tingsrätt och förvaltningsrätt, DVFS 2010:1). I praktiken torde det handla om särskilt stora, komplicerade eller uppmärksammade mål. Vidare anser vi det lämpligt att de befordrade domarna ges i uppgift att i likhet med vice ordförandena på överrätterna följa domstolens rättskipning och verka för en enhetlig rättstillämpning. Föreskrifter om detta kan införas i respektive domstolsinstruktion, förslagsvis som en ny paragraf under rubriken *Organisation m.m.* I övrigt bör det stå öppet för domstolarna att fylla anställningarna med önskat innehåll. I detta kan t.ex. ligga specialisering inom ett visst ämnesområde eller på en viss måltyp. Man kan naturligtvis också tänka sig olika sorters funktionsansvar. Eftersom det inte är fråga om en chefsdomarbefattning bör det dock inte vara tillåtet för de nya befordrade domarna att utöva chefskap över andra ordinarie domare (se avsnitt 6.7). Något förbud mot att tilldela dem andra chefsuppgifter bör inte gälla. Eftersom syftet med införandet inte skulle vara att de nya befordrade domarna ska vara chefer bör domstolen dock inte kunna åberopa sådana behov som grund för en begäran om tillåtelse att anställa en befordrad domare.

De eventuella nya anställningarna bör som vi tidigare sagt stå öppna för alla som är behöriga att vara ordinarie domare. Liksom i alla ärenden om utnämning av ordinarie domare bör det göras en objektiv och saklig helhetsbedömning av sökandenas samtliga meriter för den sökta anställningen. Skickligheten bör sättas främst och de faktorer som generellt bör väga särskilt tungt vid bedömningen av skickligheten är yrkesskicklighet, personliga egenskaper, yrkeserfarenhet och utbildning. Inte minst bör gedigen erfarenhet av dömande verksamhet normalt tillmätas stor betydelse vid meritvärderingen. Bedömningen bör vidare göras utifrån de krav som den aktuella anställningen ställer och alltså avse sökandenas lämplighet för just den sökta anställningen (jfr prop. 2007/08:113 s. 32–35 och 2009/10:181 s. 79). Det bör utarbetas en grundläggande profil som tydliggör vad en sökande bör leva upp till för att komma ifråga. Därutöver bör domstolen kunna skraddarsy sina önskemål om vilken kompetens man efterfrågar. Specialistkunskaper på något område kan då, som vi redan har sagt, vara en del.

Titeln bör tydliggöra att det handlar om en befordrad domare samtidigt som den inte antyder att det rör sig om en chef. Mot denna bakgrund anser vi att titeln *rättsråd* är lämplig. Att denna titel redan används för vissa tjänstemän vid Regeringskansliet föranleder inte någon annan bedömning.

Hierarkiskt bör rättsråden inordnas under chefsrådmännen i den dömande verksamheten.

7.7.5 Bedömningar och förslag

Våra bedömningar och förslag: I underrätterna införs en befordrad domaranställning utan chefskap. Befattningen kallas *rättsråd*. Till anställningen knyts uppgiften att delta vid avgörande av mål och ärenden där det finns särskilda skäl för att en befordrad domare deltar samt att särskilt följa domstolens rättskipning och verka för en enhetlig rättstillämpning. Anställningarna som rättsråd införs successivt allteftersom ett

behov uppstår, främst när en domaranställning blir ledig. Domstolsverket avgör om domstolen ska ges tillåtelse att anställa ett rättsråd. Anställningsärendena bereds i Domarnämnden och beslutas av regeringen enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Till rättsråd kan den utses som har uppvisat stor juridisk skicklighet. Gedigen erfarenhet av och visad skicklighet i domande verksamhet bör ha ett stort meritvärde i tillsättningsärendena. Det bör tas fram en kravprofil för anställning som rättsråd. Denna bör i anställningsärendet kunna kompletteras med de specifika önskemål som domstolen har om kompetensprofil m.m.

Vi har i det föregående formulerat ett förslag till nya befordrade domaranställningar som bygger på de initiala principiella utgångspunkter som vi slog fast i avsnitt 7.6. Som vi ser det är den ordning som vi har beskrivit den lösning, av olika tänkbara, som bäst skulle svara mot domstolarnas verksamhetsbehov och som därför bör övervägas. Frågan är då om fördelarna med att införa nya befordrade domaranställningar i enlighet med vårt förslag väger tyngre än nackdelarna.

Den främsta fördelen är att rättsråden skulle kunna fylla en viktig funktion i verksamheten vid de domstolar som har behov av dem. Särskilt betydelsefullt tror vi att det skulle vara för domstolar som hanterar många stora, komplicerade och uppmärksammade mål att i viss utsträckning kunna fördela dessa på befordrade domare som inte är chefer och därigenom åstadkomma en avlastning för chefsdomarna samtidigt som sådana mål kan få en särskilt kvalificerad hantering. Rättsråden skulle också kunna bidra till bl.a. en enhetlig rättstillämpning och till en ytterligare höjd kvalitet och effektivitet i verksamheten. De kan även, i den mån domstolen efterfrågar det och rekryterar därefter, bidra med specialkunskaper. En annan fördel är att införande av nya befordrade domaranställningar utan chefsansvar innebär att det skapas en alternativ karriärväg inom underrätterna för domare

som inte är lämpade för eller intresserade av chefskap. Underrätterna skulle därigenom i högre grad likna överrätterna. Vi tror att anställningarna som rättsråd skulle vara attraktiva. Förmodligen kan de bidra till att utnämningen till ordinarie domare inte i lika hög grad ses som en "slutstation" i juristkarriären för den som inte strävar efter att bli chef. I viss mån skulle de därför kunna bidra till en ökning av domaryrkets attraktivitet.

Ett alternativ till nya befordrade anställningar är att man ytterligare utnyttjar möjligheterna att uppmuntra och belöna ordinarie domare genom den individuella lönesättningen. Detta skulle dock inte på samma sätt medföra de nyss beskrivna vinsterna för verksamheten i form av t.ex. avlastning för chefsdomarna. Det ena behöver för övrigt inte utesluta det andra. Naturligtvis är en tanke med införande av nya befordrade anställningar att dessa regelmässigt ska vara förknippade med en högre lön. Vi förfogar dock inte över lönefrågorna, utan dessa får lösas av arbetsmarknadens parter.

Det finns även nackdelar med ett system med nya befordrade anställningar. Vi har redan i våra inledande överväganden slagit fast att verksamhetsbehovet måste styra och att det därför inte kan bli fråga om att på förhand fördela rättsrådsanställningar till alla domstolar. Det kan omedelbart förutses att vissa domstolar inte kommer att ha förutsättningar för att ha rättsråd, eftersom det inte kan motiveras utifrån ett verksamhetsbehov. Det gäller främst små domstolar, som inte sällan har rekryteringsproblem (se Domstolsverkets rapport 2011:1 s. 67). Vi har visserligen gjort bedömningen att införande av nya befordrade anställningar förmodligen inte på något drastiskt sätt skulle förbättra rekryteringsläget för dessa domstolar, som i dagsläget kan ha svårt att rekrytera inte bara obefordrade domare utan även chefsdomare. Men det finns en risk för att ambitiösa och skickliga domare vid mindre domstolar lockas till anställningar som rättsråd vid större domstolar. Även om benägenheten att byta bostadsort i syfte att få en domaranställning synes vara mindre i dag än förr, kan man inte helt utesluta sådana effekter. Risken lär i så fall vara störst för de mindre domstolar som har en förhållandevis närbelägen

domstol där det finns befordrade anställningar. Å andra sidan brukar det inte vara dessa domstolar som har de mest omfattande rekryteringsproblemen.

Man kan också befara att de små domstolarna generellt kan komma att uppfattas som mindre attraktiva, eftersom de inte kan erbjuda samma karriärmöjligheter som de större. Skillnader när det gäller karriärmöjligheter råder redan i dag, eftersom de små domstolarna som regel inte har några andra befordrade domaranställningar än lagmannens. Man kan se ett införande av nya befordrade anställningar som ännu ett steg i den riktningen och att man alltså kan göra situationen svårare för de små domstolarna när det gäller deras förutsättningar att rekrytera och behålla skickliga domare. I viss mån kan detta möjligen motverkas med den individuella lönesättningen som verktyg.

Domarlagsutredningen uttryckte farhågor för att ett system med nya befordrade anställningar kan upplevas som orättvist (se SOU 2011:42 s. 311). Man såg också risker för tröskeleffekter, t.ex. i fall då det inom en grupp av mycket skickliga medarbetare tvingas fram ett beslut om att en av dem tilldelas en kraftigt förhöjd lön, samtidigt som det naturliga hade varit att tilldela dem alla en viss del av det ianspråktagna löneutrymmet. Utredningen såg en risk för att ordningen skulle minska motivationen hos de domare som utan framgång sökt en befordrad anställning.

Dessa farhågor bör inte negligeras men enligt vår mening inte heller överdrivas. Vi har svårt att se att en ordning av det slag som vi föreslår skulle uppfattas som mera orättvist än systemet med vice ordförande i överrätterna eller för all del med chefsrådmän. Det ligger i sakens natur att inte alla kan befordras. Vidare är det inte rimligt att avstå från att införa något som gynnar verksamheten i stort av rädsla för att en eller annan domare skulle kunna uppleva sig bli förbigången. Om anställningarna är sökbara för envar, finns det vidare inget som hindrar att den domare som vill ha en befordrad anställning söker lediga anställningar som rättsråd vid andra underrätter. Det är möjligt att de nya anställningarna leder till en viss ökad personalrörlighet mellan domstolarna, vilket potentiellt kan ha både positiva och nega-

tiva effekter. En positiv effekt kan vara en ökad kunskapsöverföring mellan domstolarna som gynnar utvecklingen av arbetsformerna. En negativ effekt kan vara minskad stabilitet och svårigheter att planera och att återbesätta vakanser.

Man kan vidare diskutera om nya anställningar skulle medföra ökade kostnader för domstolarna och om dessa i så fall är motiverade. Vår uppfattning är att eventuella nya anställningar bör införas i takt med att ett behov uppkommer hos domstolarna, dvs. oftast i samband med att en domaranställning blir ledig. Det skulle alltså bli fråga om ett successivt införande över ganska lång tid. I princip kan man förvänta sig att ökningen av antalet befordrade anställningar skulle motsvaras av en minskning av de obefordrade anställningarna. Kostnaderna torde under alla förhållanden inte bli större än att de kan motiveras (se vidare kapitel 10). Vidare bör frågan betraktas ur ett långsiktigt och dynamiskt perspektiv. Syftet med de nya anställningarna är dels att man ska kunna rekrytera och behålla de skickligaste domarna, dels att domstolarna ska kunna bedriva en ännu effektivare verksamhet av ännu högre kvalitet. Dessutom bör det, som vi redan tidigare har sagt, vara en förutsättning för Domstolsverkets tillåtelse att anställa ett rättsråd att detta ryms inom domstolens budget.

Vid en samlad bedömning av de för- och nackdelar som vi har diskuterat i det föregående anser vi att fördelarna med nya befordrade anställningar överväger. Eftersom det handlar om en helt ny sorts befattning finns det dock anledning att gå försiktigt fram, varvid det noga bör övervägas i varje enskilt fall om det finns förutsättningar för införande av sådana anställningar vid en viss domstol. Vår bedömning är att ett behov av rättsråd i dagsläget kan finnas vid de stora domstolarna och att det är där man bör börja. Vi vill dock inte utesluta att det i framtiden kan uppstå behov även i något mindre domstolar.

Införandet av den nya befattningen bör framgå av ett tillägg till 1 kap. 2 § rättegångsbalken och 15 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Genom ett tillägg till 1 § 3 lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare bör anges att

lagen tillämpas vid utnämning av rättsråd. Vidare krävs vissa ändringar i tings- och förvaltningsrättsinstruktionerna. I 1 § andra stycket respektive instruktion bör rättsråden läggas till i uppräkningsdelen av de anställda som kan finnas vid domstolen. Vidare bör i tredje stycket anges att det som i förordningen föreskrivs om rådman också tillämpas på rättsråd om inget annat anges. Dessutom bör rättsråd läggas till i uppräkningsdelen i 39 § tingsrättsinstruktionerna och 36 § förvaltningsrättsinstruktionerna. Vi har tidigare utvecklat vilka ändringar som bör ske i respektive instruktion när det gäller föreskrifter om rättsrådets uppgifter.

7.8 Nya befordrade domaranställningar i överrätterna

Vår bedömning: Det bör inte införas någon ny typ av befordrade domaranställningar utan chefskap i överrätterna. Om det behövs bör i stället fler råd, tillika vice ordförande på avdelning kunna anställas. Även i fortsättningen bör det vara möjligt för överrätterna att rekrytera vice ordförande med ledaregenskaper, allt utifrån domstolens behov.

Vi har i det föregående kommit fram till att övervägande skäl talar för att man ska införa en ordning med nya befordrade anställningar i underrätterna. Det är dock inte givet att bedömningen blir densamma när det gäller hovrätterna och kammarrätterna. Vid överrätterna finns redan en befordrad anställning som inte behöver vara förknippad med chefskap, nämligen råd tillika vice ordförande på avdelning. Frågan är alltså om det finns behov av och utrymme för ytterligare ett slags befordrad anställning.

I domstolsenkäten, som besvarades av alla tio överrätter, ställdes frågan om domstolen, utöver vice ordförandena, har behov av andra befordrade anställningar utan chefsansvar. Svea hovrätt uppgav att man hade behov av dels specialister med särskild spetskompetens som ges en befordrad anställning, dels

annat. Hovrätten uppgav vidare att man har ambitionen att ordförandeskapet i rätten på sikt ska kunna fullgöras av befordrade domare, varför man vill rekrytera flera vice ordförande utan chefsansvar. Vi tolkar svaret som att hovrätten efterfrågar fler vice ordförande med olika profil, snarare än några nya befattningar. Övriga överrätter svarade att de inte hade behov av några andra befordrade anställningar.

Domstolarna känner sina behov bäst. Redan deras svar på enkäten talar därför starkt för att några nya befordrade befattningar inte ska införas. Därutöver kan anföras att det är svårt att se vilken roll nya befordrade domare skulle spela i överrätterna, som inte kan fyllas av vice ordförandena. Det bör inte heller ”gå inflation” i befordrade anställningar och det måste finnas en rimlig relation mellan andelen befordrade och obefordrade domare vid en domstol. Sammantaget talar det mesta klart emot ett införande av någon ny typ av befordrad anställning. Frågan kan dock inte ses fristående från frågan om vice ordförandenas roll. Innan vi gör ett slutligt ställningstagande finns det alltså anledning att diskutera denna.

Författningsregleringen lämnar domstolarna stor frihet att bestämma vilka uppgifter man vill lägga på sina vice ordföranden. Vid de flesta av överrätterna har bara vissa, eller inga, av vice ordförandena chefsuppgifter. Det förekommer dock även att alla vice ordförande har chefsuppgifter. Så är fallet vid tre överrätter. Det är alltså tydligt att vice ordförandenas arbetsuppgifter kan variera rejält. Somliga vice ordförande har verkliga chefsuppgifter, vissa av dem till synes även i förhållande till andra ordinarie domare. Andra vice ordförande har en mer traditionell roll, med främsta syssla att vara ordförande i rätten och att främja en enhetlig praxis. Vissa överrätter har sett ett behov av att kunna rekrytera vice ordförande med olika inriktning, dvs. vissa med chefsinriktning och andra med traditionell inriktning som rättslig expert. Detta har, som vi har redogjort för i avsnitt 6.3 lett till att dessa överrätter valt att utforma anställningsannonserna på två olika sätt, vilka avspeglar de två inriktningarna. Detta har i sin tur även avspeglats i Domarnämndens hantering, där man har

valt att pröva endast sökande till befattningar med chefsinriktning mot Sveriges Domstolars chefsprofil.

För vår del kan vi inte se några avgörande invändningar mot att en överrätt rekryterar vice ordförande utifrån olika profiler. Som med alla domaranställningar ska meritvärderingen ske utifrån de krav som den aktuella anställningen ställer. Inget hindrar att en domstol söker särskild kompetens av olika slag. Det kan t.ex. handla om specialistkunskaper inom ett visst rättsområde, om fallenhet för handledaruppgifter eller om ledarskapsförmåga. Som vi har redogjort för i kapitel 6 finns det inte heller något som hindrar att en domare som så vill ges andra uppgifter än de som han eller hon ursprungligen anställdes för, om domstolen anser det lämpligt och det ligger inom ramen för vad som kan godtas med hänsyn till gränserna för vilka chefsuppgifter som kan delegeras. Givetvis måste även de arbetsrättsliga reglerna beaktas. Av domstolsenkäten och genom våra kontakter med domstolarna har det framkommit att det vid vissa överrätter finns ett behov av att kunna anställa vice ordförande med en traditionell profil och av att sökande inte utestängs från sådana anställningar på grund av att de saknar chefsegenskaper eller intresse för chefskap. Ett fåtal domstolar har i domstolsenkäten uppgett att de har behov av flera vice ordförande utan chefsansvar än i dag, främst i syfte att i högre grad kunna ha en befordrad domare som ordförande i rätten. Det har också framgått att flera överrätter har ett behov av att kunna delegera vissa chefsuppgifter till sina vice ordförande eller till vissa av dem. Vi har som sagt svårt att se att det skulle finnas några vägande skäl för att förhindra överrätterna från att på detta sätt bestämma vilken profil olika vice ordförandeanställningar ska ha. Tvärtom ser vi positivt på en sådan möjlighet. Den enda nackdelen kan vara att det i själva utnämningförfarandet kan upplevas som olyckligt att en och samma sökande till två samtidigt utannonserade vice ordförandebefattningar kan rangordnas helt olika, beroende på vilken profil det gäller. Som vi ser det skiljer sig situationen dock inte på något avgörande sätt från den att en rådmän rekryteras utan att prövas mot chefsprofilen, men sedan visar sig lämplig

för chefskap och därmed ges vissa ledarskapsuppgifter, eller att man rekryterar en domare till t.ex. mark- och miljödomstolen men efter någon tid flyttar vederbörande till en allmän avdelning. Sammantaget anser vi alltså inte att det bör införas någon begränsning när det gäller överrätternas möjligheter att rekrytera vice ordförande utifrån olika profiler, inklusive en ledarskapsprofil.

Avslutningsvis vill vi påtala att det finns anledning att se över hur vice ordförandena i framtiden ska benämnas. Den nuvarande titeln är inte bara otymplig utan framstår också som något otidsenlig med tanke på att alla ordinarie hovrättsdomare numera kan vara ordförande i rätten.

Det som nu har anförts om vice ordförandenas roll föranleder inte någon annan bedömning än den som preliminärt gjordes i början av detta avsnitt. Vår uppfattning är alltså att det inte är lämpligt att införa någon ny typ av befordrad domaranställning i hovrätterna och kammarrätterna. Om det behövs bör i stället fler råd, tillika vice ordförande på avdelning kunna anställas.

7.9 Personlig befordran

Vår bedömning: Det bör inte införas en möjlighet till personlig befordran för domare.

I vårt uppdrag ingår även att undersöka om det bör inrättas en ordning med personlig befordran av domare. Som vi förstår detta begrepp handlar det om att en domare kan befordras utan att det för den skull finns en ledig domaranställning som ska tillsättas. Strängt taget avser nog begreppet även att befordran tar sikte just på att en viss domare blir befordrad, snarare än tillsättande av en viss anställning. Det som hittills har sagts om befordrade anställningars innehåll m.m. är i stora delar relevant även för personlig befordran. Vi tänker oss alltså att det skulle kunna

handla om en befordran för särskilt skickliga och för verksamheten värdefulla domare.

Bland de domstolar som svarade på Domstolsverkets enkätundersökning uppgav 16 underrätter och 2 överrätter att en möjlighet till personlig befordran skulle vara värdefull för domstolen. Bland underrätterna fanns såväl stora som mindre domstolar. För en möjlighet till personlig befordran talar bl.a. att den skulle kunna vara en "morot" för domare och stimulera dem till att förkovra sig och till ökat ansvarstagande. Domstolarna skulle genom personlig befordran få en möjlighet att, oberoende av om det finns någon ledig domaranställning, premiera skickliga domare som på ett särskilt sätt bidrar till verksamheten. En möjlighet till personlig befordran kan tänkas bidra till att höja domaryrkets attraktionskraft. Samtidigt finns det, som vi tidigare har framhållit, skäl att ifrågasätta om de domstolar som i dag har svårt att besätta såväl obefordrade anställningar som chefsanställningar skulle få väsentligt fler kvalificerade sökande härigenom. Däremot kan det tänkas att en möjlighet till personlig befordran skulle kunna förmå ambitiösa domare att avstå från att söka befordrade anställningar på andra domstolar.

Vi anser, med utgångspunkt i det sagda, att det finns goda skäl för att överväga en ordning med personlig befordran för domare. Frågan blir då om en sådan ordning kan förverkligas på ett lämpligt och principiellt godtagbart sätt. Den måste besvaras med beaktande av de utgångspunkter som vi redogjorde för i avsnitt 7.6. Där slog vi bland annat fast att domstolarnas verksamhetsbehov måste ges en avgörande betydelse och inte får sättas i andra hand i förhållande till ambitioner om att höja domaryrkets attraktivitet eller till önskemål om att belöna vissa domare. Det sagda innebär att man under alla förhållanden inte bör införa någon *rätt* till befordran för domare som uppnår en viss ålder i anställningen, en viss skicklighetsgrad eller liknande. Något sådant skulle leda till att befordringsgången helt frikopplas från domstolarnas verksamhetsbehov. Det är olämpligt inte bara på grund av det som har sagts tidigare, utan även för att man på det sättet frántar domstolarna en viktig möjlighet att be-

stämman vilka anställningar som behöver finnas på domstolen. Det kan rentav tänkas leda till att det på en mindre domstol till sist enbart finns befordrade domare, vilket dels har en kostnadsaspekt, dels devalverar värdet av de befordrade anställningarna.

Det är inte alldeles enkelt att utforma ett förfarande för personlig befordran. Mot bakgrund av de ställningstaganden som regering och riksdag har gjort när det gäller utnämning av ordinarie domare kan det knappast komma i fråga att överlämna beslutsmakten åt domstolen själv. Utnämningsbeslutet måste rimligen, liksom andra beslut om utnämning av domare, fattas av regeringen. Det är vidare en rimlig utgångspunkt att förfarandet så långt som möjligt borde överensstämja med vad som gäller för domaranställningar i övrigt. Förfarandet för domaranställningar har ju utarbetats i syfte bl.a. att skapa garantier för domarnas självständighet och för allmänhetens insyn. Dessa intressen bör tillgodoses även när det gäller personlig befordran. I vissa internationella dokument om domare kopplas frågan om befordran av domare till just kravet på självständighet.

Man kan i princip föreställa sig två varianter av förfarande. Den ena är att domstolschefen kan ta initiativ till en befordran av en viss domare. Den andra är att en domare, som anser att han eller hon har uppnått sådan erfarenhet och skicklighet att en befordran är motiverad, får möjlighet att ansöka om befordran utan ett föregående initiativ från domstolen. Det sista alternativet ligger närmast det som i högskolevärlden skulle betecknas som personlig befordran. I båda fallen framstår det som mest lämpligt att ansökningen behandlas av Domarnämnden. Det stämmer bäst överens med vad som gäller för övriga domaranställningar. Prövningen av om domaren kan befordras borde kunna ske utifrån de vedertagna bedömningsgrunderna för domaranställningar. Rimligen borde en anställningsprofil upprättas, mot vilken sökanden prövas. Även med en sådan profil kan man räkna med att det skulle kunna bli vissa svårigheter att bedöma om en viss domare når upp till de kriterier som uppställs i anställningsprofilen. En sådan bedömning underlättas när flera sökande kan jämföras med varandra. Till skillnad från vad som

gäller i forskarvärlden, där personlig befordran förekommer, finns det inte vetenskapliga artiklar eller avhandlingar som kan prövas av utomstående bedömare. I stället skulle i de allra flesta fall domarens nuvarande chef bli den tyngsta källan till kunskap om domarens arbetsinsatser.

En fråga som kan ställas är om domstolschefen genom ett förfarande av detta slag skulle få alltför stort inflytande. För den som söker en utannonserad anställning är vitsorden från tidigare tjänstgöring i domstol av stor betydelse, varvid de mest aktuella vitsorden ofta torde ges störst vikt. Domstolschefen för den domstol som ska anställa en domare upprättar i ärendet en rangordning av de olika kandidaterna som ges in till Domarnämnden. Rangordningen tillmäts i allmänhet stor vikt i tillsättningsärenden. Om man inför en ordning med personlig befordran uppstår en särskild situation i och med att sökanden alltid redan är anställd vid den domstol där hon eller han söker en befordrad anställning. Med hänsyn till kravet på domares självständighet kan det möjligen ifrågasättas om det är lämpligt att en domares chef ges fullt så stort inflytande. Detta gäller i synnerhet om förfarandet utformas på ett sådant sätt att initiativet måste komma från domstolschefen. Han eller hon får då ett helt avgörande inflytande över om en viss domare kan befordras eller inte. Men även om det är domaren själv som ansöker hos Domarnämnden om befordran framstår det som självklart att domstolschefen skulle få ett stort inflytande. Detta skiljer sig dock inte nämnvärt från andra situationer som kan uppkomma redan i dag i anställningsförfaranden, t.ex. när en rådman söker anställning som chefsrådman i den domstol där han eller hon arbetar. Av de två beskrivna varianterna är den att domaren själv ansöker om befordran, utan att vara beroende av domstolschefen, den som bäst tillgodoser kravet på domares självständighet. Emellertid finns det andra – mycket starka – invändningar mot något sådant. En sådan ordning skulle nämligen innebära att domstolen fräntas möjligheten att bestämma över vilka anställningar som ska finnas. Som vi tidigare har sagt kan det inte accepteras. Med hänsyn

till detta framstår varianten att domstolen tar initiativet, trots sina brister, som en bättre lösning.

En annan fråga är om det bör vara tillräckligt att domstolen fattar ett beslut om att en befordran är befogad för att en befordran ska få ske. Man kan t.ex. jämföra med situationen att en domstol vill byta ut en obefordrad rådmansanställning mot en chefsrådmansanställning. I sådana fall krävs det att Domstolsverket ger sin tillåtelse. Situationen att domstolen vill befordra en domare är snarlik. I båda fallen handlar det om att domstolen ändrar sin personalsammansättning och tillsätter en befordrad domare utan att domarstyrkan utökas. I och med att domare är oavsättliga får beslutet långvariga konsekvenser. Det förefaller inkonsekvent och svårt att förklara att det skulle krävas Domstolsverkets tillstånd i det ena men inte det andra fallet. Mycket talar därför för att Domstolsverkets tillstånd borde krävas för att en handläggning vid Domarnämnden skulle kunna påbörjas. Prövningen skulle i sådana fall få ta sikte på domstolens behov av en befordrad domare och ha ungefär den innebörd som vi har utvecklat i vår diskussion om nya befordrade anställningar i avsnitt 7.7. Ett krav på tillstånd innebär att domstolarna inte fritt kan ansöka om befordran av domare som anses förtjäna det. En fördel med detta blir att det tydliggörs att befordran sker utifrån verksamhetens behov. Samtidigt får det till konsekvens att två jämbördiga domare vid två olika domstolar kan behandlas helt olika när det gäller befordran. Detta skulle man som vi ser det få acceptera i syfte att upprätthålla kravet på att befordran är motiverad av verksamhetens behov. Emellertid kan man inte blunda för att en del av meningen med ett system med personlig befordran försvinner om inte samma möjligheter finns för alla domare som uppfyller kvalifikationerna.

Sammanfattningsvis anser vi att den bästa lösningen när det gäller personlig befordran skulle vara att

- det handlar om en befordran för särskilt skickliga och för verksamheten värdefulla domare,
- befordran bottnar i verksamhetens behov av att kunna bedriva en effektiv verksamhet av hög kvalitet,

- förfarandet inleds genom en ansökning av domstolen,
- Domstolsverkets tillstånd till anställning krävs och att
- ansökningen behandlas av Domarnämnden och beslut fattas av regeringen.

Den sista frågan är om en ordning av detta slag bör införas eller inte. Vår bedömning är att det inte vore lämpligt. Det helt avgörande skälet är att en ordning med personlig befordran knappast går att förena med de uttalanden som lagstiftaren har gjort om hur domare ska anställas. När det s.k. kallelseförfarandet avskaffades gjorde regeringen klart att alla domaranställningar ska ledigförklaras innan de tillsätts och att de ska tillsättas genom ett öppet ansökningsförfarande. Vi kan inte se hur man skulle kunna skapa en ordning med personlig befordran och samtidigt tillgodose detta. Som har framgått av resonemangen i det föregående är det även problematiskt att utforma ett förfarande som beaktar verksamhetens behov av befordrade domare.

Redan det som har anförts är enligt vår mening tillräckligt för att man ska avstå från att införa personlig befordran. Ytterligare skäl kan dock anföras. Ett av dessa är att det inte skulle vara lämpligt att parallellt med sökbara befordrade anställningar ha en ordning med personlig befordran. Dels finns det, som framgått, betydande problem med personlig befordran, dels skulle det bli mycket märkligt om befordrade domare med samma funktion kunde tillsättas på två olika sätt, varvid inte alla anställningar har varit föremål för ett öppet ansökningsförfarande och konkurrens. Något sådant kan knappast accepteras. Sökbara befordrade anställningar är att föredra framför personlig befordran. Med en sådan ordning blir det tydligare att befattningsstrukturen vid en viss domstol grundas på domstolens behov. Risken för att systemet upplevs som orättvist lär även vara mindre jämfört med en ordning med personlig befordran. Vi anser alltså att övervägande skäl talar emot ett införande av personlig befordran för domare.

Avslutningsvis finns det skäl att kort beröra en lösning som ligger i gränslandet mellan personlig befordran och utlysta be-

fordrade anställningar. Det som avses är att en befordrad anställning utlyses endast internt inom domstolen och står öppen bara för domstolens ordinarie domare. En sådan möjlighet skulle kunna vara intressant för en domstol som vill premiera domstolens egna domare eller som har en önskan om att anställa befordrade domare men som inte har någon vakant domaranställning. Man kan tänka sig att domstolen bestämmer att man behöver en befordrad domare och får möjlighet att utlysa anställningen enbart internt. Det blir då en sorts möjlighet till befordran, där domstolens ordinarie domare söker i konkurrens med varandra medan anställningen inte står öppen för personer som inte redan är anställda som ordinarie domare vid domstolen. En sådan variant bör enligt vår mening förkastas på delvis samma grunder som personlig befordran. Den kan svårligen förenas med de uttalanden som lagstiftaren har gjort på senare år om att alla domarbefattningar bör ledigförklaras innan de tillsätts samt att utnämningförfarandet ska vara utformat på ett sådant sätt att det säkerställer dels att domarnas självständighet inte kan ifrågasättas, dels en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet.

Sammanfattningsvis anser vi att en ordning med personlig befordran av domare inte bör införas och vi lämnar därför inget sådant förslag.

8 Ordförandeskapet i kollegial sammansättning

8.1 Uppdrag och disposition

Det ingår i vårt uppdrag att utreda och föreslå hur ordförandeskapet i en kollegial sammansättning bör regleras. Som nämnts i avsnitt 2.4 har vi tolkat uppdraget som att det avser sammansättning med mer än en lagfaren domare.

Vi har i avsnitt 4.4 beskrivit de regler som finns när det gäller ordförandeskapet vid dömande i kollegial sammansättning. Där har bl.a. framgått att frågan för de allmänna domstolsslagens del delvis är oreglerad, delvis är reglerad i förordning. När det gäller frågan om vilka kategorier av domare som kan vara ordförande vid kollegial handläggning framgår detta för tingsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna av respektive domstolskategoris instruktioner (22 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion, 23 § förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion och 22 och 22 a §§ förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion). I förvaltningsrätterna ingår normalt bara en lagfaren domare i rätten, även om rätten, om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, kan förstärkas med ytterligare en lagfaren domare (17 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Vid prövning av vissa mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk

kommunikation ska två lagfarna domare ingå i rätten enligt 8 kap. 25 § nämnda lag.

Av bestämmelser i kammarrätts- och hovrättsinstruktionerna följer att presidenten för ordet på avdelningen när han eller hon deltar i arbetet där (6 § respektive instruktion).

Reglerna om de särskilda domstolarna och specialdomstolarna har beskrivits i avsnitt 4.4.7 och vi återkommer till dem i avsnitt 8.12.

Beträffande de allmänna domstolsslagen finns det inte några uttryckliga bestämmelser om vem som ska vara ordförande i ett mål när mer än en av domarna är behörig att vara det. Det synes ändå vara oomstritt att den av de lagfarna domarna i en kollegial sammansättning som har högst befattning ska vara ordförande. Mer oklart är möjligen vad som gäller när rätten består av flera lagfarna ledamöter med samma befattning. Enligt en uppfattning, som nog kan sägas vara den förhärskande, gäller den s.k. senioritetsprincipen. Den innebär att den domare i sitsen som har längst tjänstgöringstid ska vara ordförande. Principen att en i anställningen äldre domare ska anses ha högre rang än en yngre med samma befattning kommer till uttryck i 30 § förordningen med instruktion för Högsta domstolen och indirekt av bestämmelsen i 42 § hovrättsinstruktionen och 42 § kammarrättsinstruktionen. Redan här kan dock konstateras att det inte synes vara givet i alla lägen hur senioriteten ska bestämmas i fall då domare har bytt anställning från en domstol till en annan. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.6.2.

Vid diskussionen om hur ordförandeskapet bör regleras får man skilja på regleringen av frågan om vem som över huvud taget kan vara ordförande, dvs. det som i dag för de allmänna domstolsslagens del regleras i domstolsinstruktionerna, och frågan om vem av flera domare som i ett visst mål ska utses till ordförande. Det handlar alltså om två olika frågeställningar som dock har ett nära samband. Var och en av dem innefattar vidare tre övergripande frågor.

1. Bör föreskrifterna återfinnas i lag eller är det tillräckligt om dessa finns i förordning?

2. Vilket innehåll ska föreskrifterna ha?
3. Var ska föreskrifterna föras in? Bedömningen av fråga 1 får här avgörande betydelse.

Dessa frågor diskuteras i det här kapitlet. Vi börjar med en beskrivning av tidigare förslag som berör frågor om ordförandeskap vid kollegial handläggning (avsnitt 8.2). Därefter diskuterar vi frågan om bestämmelser om behörighet att vara ordförande och om utseende av ordförande bland flera behöriga ska finnas i lag eller förordning (avsnitt 8.3 och 8.4). I de efterföljande avsnitten avhandlas frågan om vilka kategorier av domare som ska vara behöriga att vara ordförande vid kollegial handläggning (avsnitt 8.5) och hur frågan om utseende av ordförande ska regleras (avsnitt 8.6). I avsnitt 8.7 tar vi upp vilka verkställighetsföreskrifter m.m. som bör införas och vilka följdändringar som blir aktuella. Vi för i avsnitt 8.8 ett resonemang kring sammansättningsreglerna i övrigt. Regleringen avseende Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen tas upp för sig, i avsnitt 8.9. I avsnitt 8.10 behandlar vi frågan om var reglerna bör införas. Därefter avhandlas vilka ändringar som blir nödvändiga i omröstningsreglerna (avsnitt 8.11). Kapitlet avslutas med ett avsnitt om specialdomstolarna och de särskilda domstolarna (avsnitt 8.12).

Utöver de bestämmelser om domstolarna inom de allmänna domstolsslagen som har beskrivits finns det ett antal olika speciallagar som innehåller sammansättningsregler och regler om ordföranden. Vi gör inte någon översyn av sådana bestämmelser. Det handlar om så pass särpräglade förhållanden att något sådant skulle föra alltför långt inom ramen för detta uppdrag. Det har inte heller framkommit att det finns något behov av någon ytterligare reglering av frågor om ordförandeskapet. Detta får i så fall utredas i annan ordning. När det gäller specialdomstolarna och de särskilda domstolarna gör vi, av samma skäl, inte någon egentlig översyn förutom att vi ser över om det finns några bestämmelser i förordning rörande ordförandeskapet som rätteligen bör finnas på lagnivå.

Det bör även i detta kapitel anmärkas att det för närvarande pågår ett arbete inom Regeringskansliet som innefattar bl.a. en översyn av domstolsinstruktionerna och en beredning av Domarlagsutredningens, Straffprocessutredningens och EMR-utredningens förslag. Vi har valt att utgå ifrån bestämmelserna som de ser ut i dagsläget, även om vi i vissa delar resonerar utifrån tänkbara ändringar och vilka effekter som dessa skulle kunna få. Vi har vidare valt att inkludera inte bara lagförslag utan även förslag till förordningsändringar i de delar av domstolsinstruktionerna som direkt berörs av våra förslag. Det är dock inte fråga om någon fullständig översyn av domstolsinstruktionerna och vi har så långt möjligt försökt passa in våra förslag i den nuvarande strukturen. I konsekvensens namn har även andra förordningsändringar tagits med.

8.2 Tidigare förslag m.m.

I detta avsnitt redogör vi för ett antal utredningar m.m. som på olika sätt berör frågan om ordförandeskap.

8.2.1 Lagrådsremissen Ordförande vid kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna

Domstolsverket gav i juni 2006 in en promemoria till regeringen på uppdrag av samtliga hovrätts- och kammarrättspresidenter. I promemorian föreslogs, såvitt här är aktuellt, att domstolarna skulle ges möjlighet att själva avgöra vem av de ordinarie ledamöterna som ingår i rätten som ska vara ordförande, när varken presidenten, en lagman eller en vice ordförande deltar i handläggningen (Ju2006/5626/DOM). Domstolsverket konstaterade att det allt mer hade överlåtits åt domstolarna att besluta om sin inre organisation och sina arbetsformer och anförde att ett ytterligare steg i denna riktning skulle vara att ge överrätterna möjlig-

het att frånga senioritetsprincipen. En ändring i överrätternas respektive instruktion som möjliggör detta skulle enligt promemorian leda till ökad flexibilitet i överrätternas arbete och även medföra att flera av de ordinarie ledamöterna kunde få möjlighet att på ett naturligt sätt ta på sig ordföranderollen (s. 2 i promemorian).

Inom Justitiedepartementet utarbetades därefter promemorian *Ordförande vid kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*. Förslagen i promemorian byggde på förutsättningen att instruktionerna för tings- och länsrätterna samt hov- och kammarrätterna skulle ändras så att dessa domstolar skulle ges möjlighet att välja vem av de ordinarie ledamöterna i rätten som ska vara ordförande när ingen ledamot har högre tjänsteställning än övriga. I promemorian föreslogs vissa ändringar av omröstningsreglerna som ansågs nödvändiga för att klargöra bl.a. att ordföranden ska säga sin mening sist även om en annan ledamot i rätten har samma tjänsteställning som ordföranden och längre anställningstid än denne. I promemorian anfördes att det, om domstolarna ges större möjligheter att själva välja vem som ska vara ordförande, kan framstå som oklart vem som har utslagsröst när en ledamot med samma tjänsteställning har längre anställningstid än ordföranden. Det föreslogs att det i en sådan situation borde vara ordföranden som har utslagsröst. I sammanhanget framhölls vidare att det är den anställning eller det vikariat som domaren har som är avgörande för tjänsteställningen. Det innebär att det vid tillämpning av omröstningsreglerna alltså saknar betydelse om en domare har anförtratts särskilda uppgifter av domstolschefen, t.ex. som chef för en enhet vid domstolen.

Promemorian med förslag till ändringar av omröstningsreglerna remitterades. Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget.

Några domstolar var positiva till förslaget men hade särskilda kommentarer.

Falu tingsrätt ansåg att det bör framgå av författning att även lagmän från nedlagda domstolar kan vara ordförande trots att de inte är ordinarie domare i den domstol där målet handläggs. Vi-

dare menade Falu tingsrätt att tingsrättsinstruktionen bör förse med regler för den situationen att två juristdomare deltar vid huvudförhandling i brottmål och att det även i sådana fall bör överlåtas åt domstolen att bestämma vem av dem som ska föra ordet. Falu tingsrätt tillstyrkte de föreslagna ändringarna i omröstningsreglerna.

Malmö tingsrätt framhöll att det vore önskvärt med en översyn även av regeln i 12 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.

Kammarrätten i Sundsvall anförde att det i praktiken var ganska vanligt med sammansättningar där flera befordrade domare dömde tillsammans. Kammarrätten instämde i den bedömning som gjorts i lagrådsremissen att, om domstolarna ges frihet att från fall till fall bortse från senioritetsprincipen, omröstningsreglerna bör justeras så att det klargörs vad som ska gälla i fråga om vem som ska yttra sig sist och vem som kan få utslagsröst. Kammarrätten uttalade att den lösning som förordades i promemorian – nämligen att ordföranden alltid ska vara den som yttrar sig sist om han eller hon inte har berett målet och den som kan få utslagsröst – hade flera tungt vägande fördelar. Den främsta fördelen ansågs vara att ordningen är lätt att förstå och tillämpa. Vidare bör man enligt kammarrätten kunna utgå ifrån att den som utses till ordförande i regel också är den som är bäst lämpad att yttra sig sist och att kunna få utslagsröst. Kammarrätten menade dock att det också kan finnas situationer när en fortsatt tillämpning av senioritetsprincipen kunde ha goda skäl för sig. Exempel på sådana situationer skulle enligt kammarrätten kunna vara om den som inte har högst rang får vara ordförande enbart för att någon gång pröva rollen, eller om den äldste ledamoten till följd av talsvårigheter inte är lämpad att leda en förhandling. Kammarrätten ansåg att övervägande skäl ändå föreföll tala för den lösning som förordades i promemorian.

Sveriges domareförbund avstyrkte de tilltänkta ändringarna i domstolarnas instruktioner och förordade att senioritetsprincipen skulle behållas i fråga om val av ordförande. I korthet anförde domareförbundet att senioritetsprincipen bidrar till att garan-

tera domarnas och domstolarnas självständighet medan en fri beslutanderätt om ordförandeskapet för domstolschefen i vissa fall kan skada rättens opartiskhet.

Den remitterade promemorian låg till grund för lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna* (2007). I allt väsentligt kom förslagen och resone-mangen i lagrådsremissen att överensstämma med de som presenterades i promemorian. I lagrådsremissen anförde regeringen bl.a. följande.

I det reformarbete som har bedrivits inom domstolsväsendet de senaste åren har en av utgångspunkterna varit att alltmer överlåta till de enskilda domstolarna att besluta om sin inre organisation och sina interna arbetsformer. Enligt regeringens uppfattning är det en naturlig fortsättning av reformarbetet att låta domstolarna bestämma vem som ska vara ordförande när ingen ledamot i rätten har högre tjänsteställning än övriga. Domstolarna skulle genom en sådan förändring få ökande möjligheter att dra nytta av specialistkunskaper av olika slag hos enskilda domare. En mer flexibel ordning skulle i praktiken också innebära en förstärkning av domstolarnas ordförandekapacitet. Dessutom skulle flera av de ordinarie ledamöterna få möjlighet att pröva ordföranderollen vid kollegial handläggning, vilket kan vara både stimulerande och utvecklande för den enskilde domaren. Därigenom gynnas även domstolens kompetensförsörjning. Det förekommer även att den ledamot som har längst anställningstid inte är bäst lämpad att vara ordförande. Mot denna bakgrund avser regeringen att ändra instruktionerna för tings- och länsrätterna samt hov- och kammarrätterna så att dessa domstolar ges möjlighet att välja vem av de ordinarie ledamöterna i rätten som ska vara ordförande när ingen ledamot har högre tjänsteställning än övriga. Som *Kammarrätten i Sundsvall* har förordat bör motsvarande även gälla när flera befordrade domare med samma tjänsteställning ingår i rätten.

Lagrådet kritiserade förslaget och anförde bl.a. att regler om ordförandeskapet hör till det obligatoriska lagområdet. Regeringen valde mot bakgrund av kritiken att inte lägga fram någon proposition.

8.2.2 Domarlagsutredningen

Regler om utseende av ordförande

Även Domarlagsutredningen ansåg att regler om vem som ska vara ordförande vid kollegial handläggning bör framgå av lag. Dock lade utredningen inte fram något förslag till en sådan reglering (se SOU 2011:42 s. 207). Flera remissinstanser såg detta som en brist och framhöll att det rör sig om en fråga som är viktig för domstolarna.

Halmstads tingsrätt ansåg det lämpligt att en bestämmelse tas in i eller i anslutning till den av utredningen föreslagna 1 kap. 5 § rättegångsbalken. I det sammanhanget borde enligt tingsrätten övervägas om och i så fall under vilka förutsättningar rätten ska kunna bestämma vem som ska vara ordförande eller om detta ska avgöras utifrån fasta kriterier såsom tjänsteställning och anställningstid.

Hovrätten över Skåne och Blekinge framhöll att det var ytterst angeläget att frågan utreddes vidare med sikte på att åstadkomma en ordning med större flexibilitet och med ökade möjligheter för varje domstol att bestämma vem av flera råd som ska vara ordförande i ett enskilt mål.

Lunds tingsrätt ansåg att rättens ledamöter bör kunna bestämma vem som ska vara ordförande. Om de inte kan komma överens finns enligt tingsrätten ett behov av en tydlig reglering. När en lagman eller en chefsrådman deltar i rätten är det enligt tingsrätten naturligt att han eller hon är ordförande, medan det inte är lika naturligt att motsvarande bör gälla enhetschefer. I andra fall förordade tingsrätten att den rådman som har tidigast börjedag ska vara ordförande.

Mora tingsrätt anförde att tingsrätten, som är en av Sveriges minsta, var beroende av att kunna anlita f.d. ordinarie domare. Under de senaste åren hade tingsrätten enligt remissyttrandet haft problem med att få en behörig sammansättning eftersom ordföranden måste vara ordinarie domare i domstolen. Mora

tingsrätt konstaterade att det skulle underlätta möjligheterna att handlägga mål där det krävs att rätten är sammansatt av tre domare om omröstningsreglerna ändrades så att det fanns en möjlighet för rätten att välja vem av ledamöterna som ska vara ordförande.

Rättens sammansättning och behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning

Domarlagsutredningen föreslog att bestämmelserna om rättens sammansättning inklusive frågan om vem som kan vara ordförande förs in i lag, närmare bestämt i en ny 1 kap. 5 § rättegångsbalken, en ny 2 kap. 5 § rättegångsbalken och en ny 2 h § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (SOU 2011:42 s. 204 f.). Utredningen ansåg att reglerna borde förenklas något när de förs upp till lagnivå. Vidare ansåg man att i huvudsak samma principiella överväganden borde ligga till grund för bestämmelserna rörande tingsrätt, hovrätt och kammarrätt, nämligen följande.

1. I en kollegial sammansättning bör i varje fall rättens ordförande normalt vara ordinarie domare i den aktuella domstolen.
2. Den som av regeringen har utsetts som tillfällig domare bör vid tillämpningen av sammansättningsreglerna jämföras med en ordinarie domare.
3. Även om ovanstående bör vara huvudregeln bör det finnas en möjlighet för domstolarna att, om det finns särskilda skäl, till ordförande förordna den som tidigare har varit ordinarie domare i domstolen eller som är ordinarie domare i en annan domstol av samma slag.

Den föreslagna huvudregeln enligt punkten 1 överensstämmer i princip med vad som redan gäller. Det som sägs under punkten 2 kan dock uppfattas som en viss utvidgning i förhållande till vad som gäller i dag, vilket vi återkommer till senare.

Det som sägs under punkten 3 får olika effekter för tingsrätterna å ena sidan och kammarrätterna och hovrätterna å den andra. Detta beror på att regleringen i dag skiljer sig åt. Tingsrätterna har enligt nuvarande bestämmelser i princip inte någon möjlighet att anlita tidigare ordinarie domare, t.ex. pensionärer, som ordförande. I stället kan hovrätten, om det behövs, förordna en ordinarie domare i hovrätten eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande. En tidigare ordinarie domare kan komma i fråga som ordförande vid juristkollegial handläggning i tingsrätt endast om han eller hon är en av regeringen för viss tid anställd lagman eller chefsrådman i tingsrätten. Domarlagsutredningen föreslog ett avskaffande av möjligheten att utnyttja en ordinarie hovrättsdomare som ordförande i tingsrätt. Samtidigt föreslogs tingsrätterna få möjlighet att, liksom hovrätterna och kammarrätterna, kunna som ordförande anlita den som tidigare har varit ordinarie domare i den aktuella tingsrätten. Tingsrätterna skulle alltså förlora möjligheten att använda hovrättsdomare, men i stället få en möjlighet att använda tidigare domare (förmodligen oftast pensionerade domare) från den egna tingsrätten som ordförande vid juristkollegial handläggning.

Möjligheten för tingsrätterna att över huvud taget använda sig av tidigare ordinarie domare i arbetet framgår av 23, 39, 47 och 50 §§ tingsrättsinstruktionen. Bestämmelserna i 50 § föreskriver att tingsrätten vid tillfällig arbetsanhopning får anställa bl.a. den som är eller har varit ordinarie domare att för enstaka kortvariga perioder utföra domaruppgifter i tingsrätten. Sådana personer kan också anlitas som vikarie eller ersättare för en ordinarie domare enligt reglerna i 39 och 47 §§. Motsvarande bestämmelser finns för förvaltningsrätternas del i 36, 41 och 43 §§ förvaltningsrättsinstruktionen. I tingsrätterna men inte förvaltningsrätterna kan bl.a. den som tidigare har varit ordinarie domare förordnas för tjänstgöring vid en huvudförhandling där flera lagfarna domare deltar, om det behövs för att kunskaper om ett särskilt rättsområde ska finnas i rätten. En adjungerad ledamot får inte vara ordförande.

För hovrätternas och kammarrätternas del hanteras möjligheten att anlita f.d. ordinarie domare i 23 och 44 §§ hovrättsinstruktionen respektive 22 och 44 §§ kammarrättsinstruktionen. För överrätternas del utgör det som sägs i punkten 3 i Domarlagsutredningens förslag en viss inskränkning av förutsättningarna för att anlita tidigare domare som ordförande. I dag krävs nämligen inte att domaren har varit ordinarie i just den aktuella domstolen, något som Domarlagsutredningen alltså föreslog.

Vidare föreslog Domarlagsutredningen att det ska råda ett generellt krav på *särskilda skäl* för att tidigare domare eller ordinarie domare vid andra domstolar ska få anlitas som ordförande. Ett sådant krav gäller redan för hovrätterna och kammarrätterna.

Tingsrätterna föreslogs få möjlighet att själva förordna tidigare ordinarie domare och domare från andra domstolar att tjänstgöra som ordförande. Förordnanderätten ligger i dag hos hovrätten. Hovrätten och kammarrätten har själva makt att utdela sådana förordnanden för den egna domstolens del.

Domarlagsutredningen föreslog, när det gäller anlitande av personer som tidigare varit ordinarie domare eller som är ordinarie domare i andra domstolar, att förordnandet ska gälla för ett särskilt mål eller ärende. Detta gäller redan för hovrätternas och kammarrätternas del i motsvarande situation. Någon sådan begränsning gäller emellertid inte för tingsrätternas möjligheter att, genom förordnande av hovrätten, anlita ordinarie hovrättsdomare och domare vid andra tingsrätter som ordförande vid kollegial handläggning. Dock gäller särskilda regler om omfattningen av tjänstgöringen m.m. (51 § tingsrättsinstruktionen).

Ingen av remissinstanserna framförde några synpunkter på förslaget att reglerna för tingsrätt, hovrätt och kammarrätt ska följa samma principer.

Nyköpings tingsrätt tillstyrkte förslagen.

Halmstads tingsrätt ansåg att den föreslagna 1 kap. 5 § rättegångsbalken borde reglera även det fallet att tingsrätten dömer med två lagfarna domare i brottmål.

Flera remissinstanser (*Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Hovrätten för Nedre Norrland, Kristianstads tings-*

rätt, *Lunds tingsrätt*, *Halmstads tingsrätt* och *Gällivare tingsrätt*) ifrågasatte varför endast tidigare lagfarna domare från den egna domstolen skulle kunna tjänstgöra som ordförande och argumenterade för att även tidigare domare från andra domstolar av samma slag borde vara behöriga.

Skaraborgs tingsrätt såg positivt på möjligheten att få anlita pensionerade domare, eftersom den skulle medföra större flexibilitet och underlätta för domstolarna att få pensionerade chefsdomare att ställa upp på tjänstgöring.

Göteborgs tingsrätt kritiserade den föreslagna regleringen i 1 kap. 5 § rättegångsbalken på grund av att den skulle innebära en inskränkning av tingsrätternas möjligheter att anlita pensionärer. Tingsrätten menade att denna möjlighet kan vara en nödvändighet för att verksamheten ska fungera och uppfylla de krav som ställs i artikel 6 i Europakonventionen på rättegång inom skälig tid. Som exempel nämnde tingsrätten att den föreslagna bestämmelsen innebär att det inte skulle vara möjligt för en pensionerad lagman från en annan domstol att tjänstgöra som ordförande i en tresits. Inte heller skulle det vara möjligt att förordna en pensionerad rådmann från en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande vid handläggning av mål, något som tingsrätten menade inte var ovanligt vid de mindre domstolarna.¹ Dessutom anförde tingsrätten att regeringen, genom att lagreglering sker, avskärs möjligheter att bevilja dispens i ett särskilt fall. Tingsrätten menade att det krävdes ytterligare överväganden om hur bestämmelsen skulle utformas.

Gällivare tingsrätt saknade ett närmare utvecklat resonemang med angivande av exempel av vad som ska anses utgöra ”särskilda skäl” för att domstolarna ska få anlita bl.a. pensionerade domare.

¹ Det kan anmärkas att det enligt dagens reglering saknas möjlighet att anlita tidigare domare som ordförande vid juristkollegial handläggning i tingsrätt. Däremot kan tidigare ordinarie domare tjänstgöra som ordförande i t.ex. brottmål, vilket inte skulle förändras genom den av Domarlagsutredningen föreslagna ändringen som enbart tar sikte på kollegial handläggning med flera lagfarna domare.

Kammarrätterna i Stockholm och Jönköping ansåg att ett förordnande av t.ex. pensionerad domare att tjänstgöra som ordförande bör kunna avse inte bara ett särskilt mål utan mål som avgörs under en viss angiven tid.

Falu tingsrätt ifrågasatte varför inte en ordinarie domare och två fiskaler skulle kunna döma i tresitsar. Tingsrätten framhöll att frågan om ordförandeskap är mycket viktig för mindre tingsrätter och borde lösas så snart som möjligt. Tingsrätten anförde att en liten tingsrätt ofta är beroende av att anlita pensionerade domare och att det ställer till stora problem om inte en pensionär kan vara ordförande i kollegial sammansättning. Vidare menade tingsrätten att det bör vara domstolens sak att bedöma vem som i övriga fall ska vara ordförande vid förhandlingar. Att en ordinarie domare är ordförande förefaller visserligen självklart enligt tingsrätten, men det borde, menade man, öppnas en möjlighet för den som annars skulle vara ordförande att samtycka till att en annan ordinarie domare annars är det.

Jönköpings tingsrätt gjorde gällande att en pensionerad domare inte bör kunna förordnas som ordförande i s.k. tresitsar i tingsrätt och hänvisade till att pensionerade domare endast ska tjänstgöra tillfälligtvis.

Domarlagsutredningen diskuterade även specialdomstolarna och de särskilda domstolarna. När det gäller Arbetsdomstolen ansåg Domarlagsutredningen att de två första meningarna i 6 a § förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen utan ändringar borde kunna föras in i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, lämpligen som en ny 3 kap. 2 a §. Den tredje meningen i bestämmelsen föreslog man skulle föras in som ett nytt stycke i 3 kap. 8 § samma lag (SOU 2011:42 s. 206).

Domarlagsutredningen ansåg vidare att 12 a §, numera 10 a §, förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärslagen utan materiella ändringar kunde föras in i lagen (1977:729) om Patentbesvärslagen, lämpligen som en ny 4 a §.

I 22 a § kammarrättsinstruktionen finns, som tidigare nämnts, en föreskrift om hur Migrationsöverdomstolen ska vara sammansatt vid förstärkt sammansättning enligt 16 kap. 3 § utlän-

ningslagen. Domarlagsutredningen ansåg att bestämmelsen passade bättre in i utlänningslagen än i förvaltningsprocesslagen och föreslog att den skulle föras in i 16 kap. 3 §. Några materiella ändringar föreslogs inte.

Få remissinstanser kommenterade förslagen. *Arbetsgivarverket* och *Arbetsdomstolen* instämde i utredningens bedömning att bestämmelserna i 6 a § första och andra meningen i instruktionen för Arbetsdomstolen om när domstolen består av tre lagfarna domare borde lagfästas genom att föras över till arbetstvistlagen.

8.2.3 Målutredningen

Målutredningen tog i betänkandet SOU 2010:44 upp frågan om tingsrättens sammansättning vid huvudförhandling i tvistemål. Utredningen bedömde att det bör överlåtas på tingsrätten att, mot bakgrund av målets beskaffenhet och det som parterna har anfört, avgöra när rätten vid huvudförhandling i tvistemål ska bestå av en respektive tre lagfarna ledamöter. I betänkandet anfördes att med en mer flexibel ordning än den nuvarande, skulle parternas olika intressen kunna beaktas i större utsträckning. Det borde också enligt utredningen kunna leda till ett generellt sett bättre resursutnyttjande och till snabbare avgöranden.

8.2.4 EMR-utredningen

I betänkandet *En modernare rättegång II – en utvärdering* (SOU 2012:93) diskuterade EMR-utredningen bl.a. frågor om domföret vid huvudförhandling i dispositiva tvistemål i tingsrätt och om vilka ledamöter som ska delta vid avgörandet. Utredningen föreslog att bestämmelserna om tingsrättens domföret i dispositiva tvistemål ändras så att om ett mål inte kan avgöras av en domare ska det avgöras av två domare, om inte målet med hänsyn till sin omfattning eller beskaffenhet bör prövas av tre domare. Utredningen anslöt sig till Domarlagsutredningens be-

dömning att reglerna om vilka ledamöter som ska kunna delta i rätten bör finnas i lag. Man framhöll att med införande av tvådomarsammansättning reserveras tresitsarna till de verkligt svåra och tidsödande målen för vilka det ter sig naturligt att ordföranden som utgångspunkt är ordinarie domare i den tingsrätt som handlägger målet. Liksom i dag borde enligt utredningen en för viss tid anställd lagman eller chefsrådman i tingsrätten i detta avseende jämnställas med en ordinarie domare, såväl i tvådomarmål som i tredomarmål. Man föreslog inte några inskränkningar i möjligheten för hovrätten att, om det behövs, förordna en ordinarie domare i hovrätten eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande i tingsrätten. Emellertid bör enligt utredningen hovrätten även kunna förordna den som har varit ordinarie domare att tjänstgöra som ordförande i tingsrätten i såväl i tvådomar- som i tredomarmål om det behövs.

8.2.5 Straffprocessutredningen

Straffprocessutredningen föreslog i betänkandet *Brottmålsprocessen* att tingsrätten i brottmål ska få bestå av tre lagfarna domare om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller beskaffenhet (SOU 2013:17 s. 685 f.). Enligt förslaget ska, om en domare får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, rätten vara domför med två lagfarna domare.

8.2.6 Framställan från Göteborgs tingsrätt om behov av ändring i tingsrättsinstruktionen

Göteborgs tingsrätt har i februari 2013 inkommit till Justitiedepartementet med en framställan om behov av ändringar i förordningen med tingsrättsinstruktion. I framställan anges att lagmännen vid tingsrätterna i domstolschefsgruppen för de stora underrätterna hade ställt sig bakom skrivelsen. Bland andra förslag till ändringar föreslår tingsrätten att det bör införas en möj-

lighet att låta tingsrätt förordna en tidigare ordinarie domare vid tingsrätten att tjänstgöra som ordförande vid förhandling, på motsvarande sätt som i dag gäller för hovrätterna. Vidare bör tingsrätterna enligt framställan ges möjlighet att förordna en ordinarie domare vid en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande. Enligt förslaget bör tingsrätten även ges en uttrycklig möjlighet att utan att hänsyn tas till anställningstid bestämma vem som ska vara ordförande vid huvudförhandling.

Enligt skrivelsen anlitas tidigare ordinarie domare i förhållandevis hög utsträckning, varför en möjlighet för tingsrätten att förordna dessa att tjänstgöra som ordförande skulle förbättra tingsrättens möjligheter till en jämnare fördelning av referentskap. Vidare anser tingsrätten att den s.k. senioritetsprincipen lägger hinder i vägen för en jämnare fördelning av arbetsuppgifter mellan medarbetarna och ett effektivare utnyttjande av tillgängliga domarresurser.

8.3 Behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning bör framgå av lag

Vår bedömning: Föreskrifter om behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning med två eller flera lagfarna domare bör finnas i lag.

I det här avsnittet diskuterar vi frågan, om föreskrifter om behörighet att vara ordförande bör finnas i lag eller som i dag i förordning. Frågan hänger nära samman med den övriga regleringen av rättens sammansättning av olika kategorier av domare. Den senare frågan kommer vi att beröra något i avsnitt 8.8.

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, meddelas i lag. I förarbetena uttalades att mindre betydelsefulla bestämmelser om domstolsorganisat-

ionen bör kunna meddelas av regeringen (prop. 1973:90 s. 388). I samma proposition uttalades att utgångspunkten för gränsdragningen borde vara att man inte ska belasta lagar som handlar om domstolarnas organisation med bestämmelser som är mindre väsentliga från rättssäkerhetssynpunkt. Vidare sades att det som inte faller inom huvuddragen för domstolarnas organisation tillhör regeringens restkompetens (a. prop. s. 388). Under denna restkompetens faller enligt uttalanden i doktrinen bl.a. detaljregleringen av domstolsorganisationen (se Strömberg, *Normgivningsmakten*, tredje upplagan s. 137).

I prop. 1992/93:213 uttalade departementschefen att frågor om domförhet, t.ex. vem som ska få fatta beslut i ett mål eller ärende, har ansetts vara att hänföra till domstolsorganisationen och inte till rättegången. Synen på domförhetsfrågan som en del av reglerna om domstolsorganisationen avspeglas bl.a. i rättegångsbalken, i vilken reglerna om domförhet är intagna i första avdelningen med regler om domstolväsendet. För förvaltningsdomstolarnas del gäller att regler om domförhet finns bland bestämmelserna om domstolarna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och inte förvaltningsprocesslagen. Även dessa regler avspeglar alltså kategoriseringen av domförhetsreglerna som hörande till reglerna om organisationen och inte om rättegången.

Regler om vilka lagfarna domare som kan vara ordförande när tingsrätten, hovrätten och kammarrätten har en kollegial sammansättning finns i dag i förordning. I bestämmelserna finns också minimiregler om hur rätten i övrigt ska vara sammansatt av olika kategorier av domare. Motsvarande regler finns inte för förvaltningsrätterna, som aldrig handlägger mål i tresits och endast sällan med två lagfarna domare tillsammans.

Redan 1993 års domarutredning förordade att en del bestämmelser om domförhet och om domstolarnas organisation och arbetssätt skulle föras från förordningsnivå (domstolsinstruktionerna) till lagnivå (SOU 1994:99). Tankarna lades fram i en författningsskiss. Utredningen menade att bestämmelser om domförhet naturligt skulle höra hemma i rättegångsbalken respektive lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Vidare ansåg

1993 års domarutredning att en mera detaljerad reglering i lag av domförhållsreglerna skulle vara särskilt betydelsefull i syfte bl.a. att stärka domstolarnas och domarnas självständiga ställning. Dessa tankar har inte lett till lagstiftning.

Frågan om rättens sammansättning diskuterades även av Domarlagsutredningen, som gjorde bedömningen att sådana regler torde höra till det obligatoriska lagområdet (SOU 2011:42 s. 204 f.). Vidare ansåg utredningen att det inte kan handla om verkställighetsföreskrifter, eftersom föreskrifterna inte kan sägas bygga vidare på någon i lag angiven regel om sammansättningen av flera lagfarna domare. Mot bakgrund av den bedömningen föreslog Domarlagsutredningen att reglerna i 22 § tingsrättsinstruktionen, 23 § hovrättsinstruktionen och 22 § kammarrättsinstruktionen tas in i lag, närmare bestämt i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen. Man gjorde samma bedömning när det gäller vissa bestämmelser rörande rättegången i arbetstvister, patentmål och mål enligt utlänningslagen (2005:716). Vi återkommer till detta i avsnitt 8.12. Vidare föreslog utredningen vissa förenklingar av de regler som föreslogs bli införda i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Ingen av remissinstanserna gav uttryck för en annan ståndpunkt än Domarlagsutredningen i frågan om bestämmelserna bör återfinnas i lag eller förordning. Dock hade flera remissinstanser synpunkter på den föreslagna regleringens innehåll, vilket vi har redogjort för i avsnitt 8.2.2.

Det lär stämma bäst med det synsätt som under lång tid har tillämpats att kategorisera föreskrifter om rättens sammansättning – och däribland frågan om vilka kategorier av domare som kan vara ordförande – som en del av regleringen av domstolsorganisationen. Bestämmelser om huvuddragen i domstolarnas organisation hör till det obligatoriska lagområdet. Gränsdragningen mellan det som ska anses höra till huvuddragen i domstolarnas organisation och därmed det obligatoriska lagområdet och det som faller under regeringens restkompetens är inte självklar. Det mesta talar dock för att bestämmelser om vilka kategorier av domare som kan vara ordförande vid kollegial handläggning har

en sådan betydelse för rättssäkerheten att det inte kan anses handla om den sortens detaljreglering som kan meddelas i förordning. Reglerna är knappast av mindre betydelse för parterna. Vår uppfattning är därför att man sannolikt befinner sig inom det obligatoriska lagområdet. Emellertid bör det tilläggas att det, oavsett om regeringsformen strängt taget kräver lagform eller inte, är tillåtet för riksdagen att meddela föreskrifter i lag utöver lagområdet där det anses befogat (8 kap. 8 § regeringsformen). I sådana fall finns det anledning att undersöka om det finns några skäl som talar emot att man väljer lagform. Vi kan inte se att det föreligger några tungt vägande skäl som talar emot en lagreglering, även vid en bedömning att reglering i förordning i och för sig är möjlig enligt regeringsformen. Bestämmelserna är visserligen i sin nuvarande utformning ganska detaljerade, vilket kan vara ett skäl för att välja förordningsform. De är dock enligt vår mening inte så detaljerade att de skulle tynga lagstiftningen på ett orimligt sätt. Reglerna är inte heller av det slaget att man kan anta att de ofta behöver ändras, något som annars kan tala för förordningens form. De har stor betydelse inte bara för domstolarna utan även för parterna. De har också ett starkt samband med andra regler som, vilket kommer att framgå i avsnitt 8.4, bör meddelas i lag. Även detta talar för att föreskrifterna bör meddelas på lagnivå.

Vår bedömning är alltså att föreskrifter om vilka kategorier av domare som kan vara ordförande vid kollegial handläggning bör finnas i lag.

8.4 Regler om utseende av ordförande bör finnas i lag

Vår bedömning: Föreskrifter om hur ordföranden utses vid kollegial handläggning med två eller flera lagfarna domare bör finnas i lag.

Vi går nu över till att diskutera i vilken form man bör reglera frågan om hur man utser rättens ordförande vid kollegial handläggning.

De regler i regeringsformen som styr på vilken nivå föreskrifter om rättsväsendet ska finnas har beskrivits i det förra avsnittet. Där har vi även konstaterat att bestämmelser om domförhet och rättens sammansättning, inklusive bestämmelser om vilka kategorier av domare som kan vara ordförande, hör till regleringen om domstolsorganisationen. Lagrådet har i ett yttrande den 10 september 2007 över lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna* anfört att det, med hänsyn bl.a. till att ordföranden har utslagsröst i vissa situationer, kan ha stor betydelse och till och med vara avgörande för målets utgång vem som fungerar som ordförande. Med hänvisning till de befogenheter och skyldigheter som är förenade med ordförandeskapet uttalade Lagrådet att frågan om utseende av ordförande i ett visst mål inte kunde anses angå en domstols inre organisation utan i stället hörde till regler om rättegången. Sådana regler ska i princip ha lagform. Vidare uttalade Lagrådet att föreskrifter med så vittgående följder inte kunde beslutas som verkställighetsföreskrifter. Därutöver anmärkte Lagrådet att redan dagens bestämmelser i 2 kap. 3 § rättegångsbalken samt 10 och 11 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, liksom motsvarande bestämmelser för tingsrätt och länsrätt (numera förvaltningsrätt), kan utgöra ett visst stöd för vem som ska vara ordförande i ett mål. Lagrådet ansåg att de regler om ordförandeskapet som låg till grund för det remitterade förslaget – vilka bl.a. gick ut på att domstolarna i förordning skulle ges befogenhet att välja vilken av rättens ordinarie ledamöter som skulle vara ordförande när ingen av dem har högre tjänsteställning än övriga – kunde uppfattas som en utvidgande ändring av bestämmelserna. Detta föranledde Lagrådet att erinra om den formella lagkraftens princip, som innebär att en lag inte får ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag (se 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen).

Det har alltså ansetts att domförhetsreglerna hör till en domstols inre organisation medan den närliggande frågan om vem som ska utses till ordförande vid handläggning av ett visst mål hör till rättegången. Det är inte alldeles uppenbart vad denna åtskillnad grundas på.

Sten Heckscher har i en artikel gett uttryck för uppfattningen att Lagrådets ståndpunkt, mot bakgrund av det beredningsunderlag som fanns, inte är självklar (SvJT 2007 s. 799). Även Rune Lavin har, i *Lagrådet och den offentliga rätten 2007-2009* s. 68 tagit upp Lagrådets yttrande.

Domarlagsutredningen diskuterade frågan om ordförandeskap i kollegial sammansättning (SOU 2011:42 s. 207 f.). Man gjorde i likhet med Lagrådet bedömningen att sådana bestämmelser hör till det obligatoriska lagområdet. Utredningen hänvisade till Lagrådets yttrande och lade till att frågan om vem som ska vara rättens ordförande under alla förhållanden inte är mindre betydelsefull från rättssäkerhetssynpunkt, och även därför bör regleras i lag. Domarlagsutredningen synes när det gäller det senare argumentet ha lutat sig mot de uttalanden i förarbetena till regeringsformen som går ut på att regler om en domstols inre organisation som är av mindre betydelse från rättssäkerhetssynpunkt ligger utanför det obligatoriska lagområdet. Med hänsyn till att reglerna om utseende av ordförande anses höra till rättegången, och alltså inte till reglerna om domstolens inre organisation, är det dock tveksamt vilken relevans argumentet har i detta sammanhang (jfr prop. 1973:90 s. 388). Om en fråga är att hänföra till reglerna om rättegången hör den enligt ordalydelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen till det obligatoriska lagområdet. Domarlagsutredningen gjorde bedömningen att bestämmelserna inte bör tas in i den av utredningen föreslagna lagen om domstolar och domare, men lämnade inte något förslag till reglering.

Flera remissinstanser instämde i bedömningen att det handlar om regler som bör finnas i lag. Ingen remissinstans gav uttryck för en avvikande uppfattning.

Vi anser på de grunder som Lagrådet har anfört att det närmast rör sig om bestämmelser om rättegången. Sådana bestämmel-

ser hör till det obligatoriska lagområdet. Det hindrar i och för sig inte att verkställighetsföreskrifter meddelas. Med verkställighetsföreskrifter åsyftas dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels i viss utsträckning föreskrifter som i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag. En förutsättning för det senare är dock att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften (prop. 1973:90 s. 21). Vi kan inte se att bestämmelser om vem som ska vara ordförande bygger på eller kan sägas fylla ut en lagbestämmelse. Det kan knappast heller påstås att regleringen inte skulle tillföra något väsentligt nytt. Föreskrifter om vem som ska vara ordförande vid kollegial handläggning bör därför, enligt vår mening, finnas i lag.

8.5 Vem ska vara behörig att vara ordförande vid kollegial handläggning?

8.5.1 Utgångspunkter

Vi har i avsnitt 8.3 kommit fram till att regler om vem som är behörig att vara ordförande vid kollegial handläggning bör föras in i lag. Nästa fråga är vilket innehåll som reglerna bör ges. I detta avsnitt diskuterar vi endast tingsrätter, förvaltningsrätter, hovrätter och kammarrätter. Vi återkommer till Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, specialdomstolarna och de särskilda domstolarna i avsnitt 8.9 och 8.12. Vi gör inte någon översyn av sammansättningsreglerna i övrigt, eftersom detta ligger utanför vårt uppdrag. Vid den slutliga utformningen av bestämmelserna finns det emellertid anledning att beakta även övriga frågor om vilka kategorier av domare som kan ingå i rätten. Vi berör denna fråga i avsnitt 8.8.

När det gäller kollegial handläggning i *tingsrätt* finns bestämmelserna om rättens sammansättning av olika kategorier av lag-

farna domare i 22 § tingsrättsinstruktionen. Bestämmelsen innebär, såvitt gäller ordförandeskapsfrågan, att ordföranden ska vara ordinarie domare i tingsrätten eller av regeringen för viss tid anställd lagman eller chefsrådman i tingsrätten. Om det behövs får hovrätten förordna en ordinarie domare i hovrätten eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande. I 23 § tingsrättsinstruktionen finns bestämmelser om adjungerade ledamöter vid kollegial handläggning. Sådana ledamöter får inte vara ordförande.

Förvaltningsrättsinstruktionen innehåller inte några bestämmelser om kollegial handläggning med mer än en lagfaren domare. Som har framgått av avsnitt 8.1 förekommer det endast undantagsvis att förvaltningsrätten avgör ett mål med två domare. Vi diskuterar sist i det här avsnittet om det bör införas några bestämmelser för förvaltningsrätternas del och vilket innehåll de i så fall bör ha. Tills vidare fokuserar vi, när det gäller underrätterna, enbart på tingsrätterna.

Bestämmelser om *hovrättens* närmare sammansättning av olika slags lagfarna domare finns i 23 § hovrättsinstruktionen. Vid handläggning med tre eller flera ledamöter ska ordföranden vara ordinarie domare i hovrätten eller av regeringen för viss tid anställd hovrättslagman eller hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. Om det finns särskilda skäl får hovrätten för ett särskilt mål eller ärende förordna den som har varit ordinarie domare i hovrätt eller den som är ordinarie domare i en annan hovrätt att tjänstgöra som ordförande.

Motsvarande bestämmelse för *kammarrätternas* del, med i huvudsak motsvarande innehåll som för hovrätterna, finns i 22 § kammarrättsinstruktionen. Skillnaden jämfört med bestämmelsen i hovrättsinstruktionen är att det i kammarrätten kan ske handläggning med två ledamöter i vissa fall.

8.5.2 Överväganden

Vårt förslag: Ordföranden vid kollegial handläggning i tingsrätt och förvaltningsrätt ska som huvudregel vara ordinarie domare i den aktuella domstolen eller i en domstol inom samma domstolsslag, eller vara en av regeringen för viss tid anställd befordrad domare i domstolen eller i en domstol av samma slag.

Ordföranden vid kollegial handläggning i hovrätt och kammarrätt ska som huvudregel vara ordinarie domare i den aktuella domstolen eller i en domstol av samma slag, eller vara en av regeringen för viss tid anställd befordrad domare i domstolen eller i en domstol av samma slag.

Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i domstolen eller i en domstol av samma slag, eller beträffande underrätterna även vid en överrätt inom samma domstolsslag, förordnas att, för ett visst mål eller för en viss tid, vara ordförande vid handläggning med mer än en lagfaren domare i tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt.

Principiella utgångspunkter

Det är en förutsättning för en fungerande rättsstat att domstolar och domare är oberoende i den dömande verksamheten. Att de både är och framstår som självständiga i dömandet torde också vara en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för dem. Som vi har redogjort för på annat håll i promemorian finns det ett antal regler vars syfte är att säkerställa att domstolarna och domarna står fria i dömandet och inte kan utsättas för direkta eller indirekta påtryckningar. Bland de viktigaste av dessa är bestämmelserna om de ordinarie domarnas särskilda anställningsskydd. En ordinarie domare kan skiljas från anställningen endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig up-

penbart olämplig att inneha anställningen, eller om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (11 kap. 7 § första stycket regeringsformen). Vidare gäller särskilda regler om förflyttning av ordinarie domare (andra stycket samma bestämmelse). Därutöver gäller för fullmaktsanställda, inklusive ordinarie domare, särskilda regler om bl.a. avstängning från arbetet. Andra anställda i domstolarna omfattas av vanliga regler om anställningsskydd. Av det sagda följer att det har ett stort värde att dömandet som utgångspunkt utförs av ordinarie domare, som omfattas av det särskilda skyddet. Att det vid domstolarna normalt ska finnas ordinarie domare följer av grundlag (11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).

En annan viktig faktor för allmänhetens förtroende för domstolarna är tillit till att domarna har en hög kompetens. Den som anställs som ordinarie domare har genomgått en rigorös prövning av lämpligheten för det aktuella ämbetet. Kvaliteten i utnämningarna säkerställs genom det förfarande som sker i Domarnämnden och de höga krav som ställs för att regeringen ska utnämna någon till ordinarie domare. Även detta talar för att dömande som utgångspunkt är en syssla för ordinarie domare, som i konkurrens med andra sökande har prövats och ansetts lämpliga för anställningen.

Emellertid har det sedan lång tid ansetts att vissa undantag från denna princip bör göras. I regeringsformen finns bestämmelser som innebär att endast den som är eller har varit justitieråd är behörig att tjänstgöra i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. I förarbetena till regeringsformen uttalade departementschefen att det av organisatoriska skäl inte var möjligt att uppställa något krav på att bara ordinarie domare får döma i de andra domstolarna utan att det var tillräckligt med en regel om att det ska finnas ordinarie domare i domstolarna (prop. 1973:90 s. 381). I praktiken utförs en betydande del av dömandet av andra än ordinarie domare. Det finns bl.a. möjlighet för domare under utbildning att delta i den dömande verksamheten. Till denna kategori kan räknas bl.a. notarier, fiskaler

och tf. assessorer. Även behovet av att tillföra domstolarna särskild kompetens i vissa fall har ansetts kunna motivera att icke ordinarie domare anlitas för dömande verksamhet. Sålunda kan en tingsrätt, om det behövs för att kunskaper om ett särskilt rättsområde ska finnas i rätten, förordna t.ex. en rättsvetenskapsman eller en advokat för tjänstgöring som adjungerad ledamot vid en huvudförhandling där flera lagfarna domare deltar (23 § tingsrättsinstruktionen). I hovrätt och kammarrätt fyller möjligheten att adjungera en extern ledamot dessutom funktionen att personer med ett potentiellt intresse för domaryrket kan beredas tillfälle att pröva på det.² Även andra slags hänsyn har tillmätts betydelse, inte minst verksamhetens praktiska behov av att kunna anlita andra än ordinarie domare för att utföra domargöromål. T.ex. kan icke ordinarie domare tjänstgöra som vikarie för ordinarie domare. Pensionerade domare kan tillfälligt återanställas när verksamheten kräver det. Det har även ansetts lämpligt att beredningsjurister och föredragande ges behörighet att utföra vissa dömande uppgifter.

Det har alltså ansetts att man bör göra en avvägning mellan intresset av att ordinarie domare står för dömandet och andra viktiga intressen.

Reglerna om den närmare sammansättningen vid kollegial handläggning med flera lagfarna domare har utformats med tanke på att rätten ska ha en tillräckligt stark sammansättning. Fiskaler och notarier i tingsrätt får vid sådan sammansättning delta i rätten endast under bestämda förutsättningar (se 22 § fjärde och femte stycket tingsrättsinstruktionen). Det har i EMR-utredningens färskta betänkande föreslagits att notarier och beredningsjurister inte ska kunna delta som ledamöter i flerdomarsammansättning vid huvudförhandling i tingsrätt och att tingsfiskaler inte längre ska kunna delta i tresitsar (SOU 2012:93 s. 179 f.). Särskilda begränsningar råder när det gäller möjlighet-

² I en rapport från 2011 om rekrytering av ordinarie domare föreslås ökade satsningar på extern adjunktion i domstol som en metod för att öka domaryrkets attraktionskraft (Domstolsverkets rapportserie 2011:1). Arbetet med detta pågår inom Domstolsverket och förslag väntas inom kort.

en för icke ordinarie domare att vara *ordförande* vid kollegial handläggning. Där är utgångspunkten att ordföranden ska vara en ordinarie domare eller en av regeringen för viss tid anställd befordrad domare (22 § andra stycket tingsrättsinstruktionen, 23 § första stycket hovrättsinstruktionen och 22 § första stycket kammarrättsinstruktionen). Som vi tidigare har redogjort för kan tingsrätterna i övrigt anlita endast den som är ordinarie domare i hovrätten eller i en annan tingsrätt som ordförande vid kollegial handläggning. Hovrätterna och kammarrätterna kan, om det finns särskilda skäl, anlita den som har varit ordinarie domare i hovrätt respektive kammarrätt, eller den som är ordinarie domare i en annan hovrätt eller kammarrätt.

Tydligt är alltså att man i avvägningen mellan olika intressen har ansett att just rollen som ordförande när rätten är domför med mer än en lagfaren domare är särskilt betydelsefull. Det kan i förstone tyckas märkligt att just denna funktion har getts en sådan särställning. I tingsrätt kan ju en icke ordinarie domare, t.ex. en tf. rådman eller en tingsfiskal vara ordförande i brottmål och avgöra sådana tvistemål som avgörs av en ensam domare, eller för all del av en domare med nämndemän. Emellertid bör rollen som ordförande i juristkollegial sammansättning ses i sitt sammanhang. Ordföranden har en särställning, dels genom att han eller hon har vissa uppgifter när det gäller att hålla ordning i rättssalen, dels när det gäller omröstningen. Han eller hon ska yttra sig sist och kan dessutom ha utslagsröst. Vid juristkollegial handläggning handlar det alltså om att ordföranden har en speciell ställning i förhållande till de andra lagfarna domarna. Viktigt är också att domstolen har en tillräckligt stark sammansättning över huvud taget. Detta är betydelsefullt inte minst eftersom rätten vid förfall för en lagfaren domare är domför med två lagfarna domare. För att sammansättningsreglerna ska hänga ihop med principen om att den främsta domaren ska vara ordförande och samtidigt upprätthålla kravet på en tillräckligt stark sammansättning av rätten måste vissa krav ställas i fråga om behörighet att vara ordförande.

Utgångspunkten är att ordföranden ska vara ordinarie domare eller av regeringen för viss tid anställd befordrad domare

Med hänsyn till det som har sagts i det föregående anser vi att utgångspunkten bör vara att ordföranden vid kollegial handläggning ska vara en ordinarie domare. Frågan är vilken betydelse det har om domaren har sin fullmaktsanställning just vid den aktuella domstolen och hur man ska se på ordinarie domare som tillfälligt tjänstgör i en annan domstol än sin ordinarie. Både för tingsrätterna och överrätterna finns en möjlighet enligt respektive domstolsinstruktion att ha ordinarie domare vid andra domstolar av samma slag som ordförande vid kollegial handläggning. En rådman i tingsrätt kan alltså tjänstgöra som ordförande vid kollegial handläggning i en annan tingsrätt. För tingsrätterna krävs endast "att det behövs" för att detta ska vara möjligt medan det för överrätterna ställs ett krav på särskilda skäl.

Vår uppfattning är att det inte finns några större principiella invändningar mot att personer som är ordinarie domare i en domstol tjänstgör som ordförande i andra domstolar av samma slag. Så har man uppenbarligen också sett saken när det gäller tingsrätterna, eftersom det där inte krävs några särskilda skäl utan endast att det finns ett behov. Det rör sig om personer som har prövats och befunnits lämpliga för anställning som ordinarie domare i en domstol av samma slag och som har det särskilda anställningsskyddet. För vår del kan vi inte se någon anledning till att skärpa förutsättningarna för tingsrätterna. Vi anser vidare att förutsättningarna bör vara desamma för överrätterna.

Den enklaste lösningen är att man jämför ordinarie domare i en annan domstol av samma slag med ordinarie domare i domstolen. Något sådant skulle innebära att den ordinarie domare som tillfälligt anlitas för att tjänstgöra i en annan domstol av samma slag automatiskt är behörig att vara ordförande utan att det krävs något särskilt beslut om detta. Om han eller hon ska vara ordförande i det konkreta fallet avgörs då enligt de bestämmelser som reglerar valet av ordförande, vilka vi behandlar i avsnitt 8.6. Vi anser att en sådan lösning är såväl principiellt god-

tagbar som lämplig från praktiska utgångspunkter och föreslår därför att lagregeln ges en sådan innebörd.

Vi anser vidare att det för tingsrätternas del framstår som naturligt och principiellt acceptabelt att en ordinarie domare i hovrätt jämställs med en ordinarie domare i en tingsrätt. En ordinarie domare i den hovrätt under vilken tingsrätten hör får redan i dag vara ordförande vid kollegial handläggning i tingsrätt om det behövs och vi ser inga skäl att ta bort eller inskränka denna möjlighet. Tvärtom bör, i enlighet med vårt resonemang i det föregående, det inte ha någon betydelse till vilken hovrätt domaren hör även om det i praktiken lär vara vanligast att det handlar just om den egna hovrätten.

Det framstår vidare som närmast självklart att underrättslagmän och chefsrådmän, hovrätts- och kammarrättspresidenter, hovrätts- och kammarrättslagmän samt hovrätts- respektive kammarrättsråd tillika vice ordförande som för viss tid har anställts av regeringen ska jämföras med ordinarie domare. Det samma bör gälla av regeringen för viss tid anställda rättsråd, om sådana anställningar införs. En sådan person har prövats av regeringen och befunnits lämplig att utföra de uppgifter som följer med en befordrad domaranställning. Det handlar regelmässigt om så långa anställningar att det får olyckliga effekter om den som tjänstgör som chefsdomare inte kan vara ordförande vid juristkollegial handläggning. Utgångspunkten är att en chefsdomare inte bara är chef, utan även har rollen som den främsta domaren. När det gäller råd tillika vice ordförande på avdelning i överrätt är deras viktigaste uppgift just att vara ordförande i rätten. Frågan är om det bör krävas att det handlar om någon som av regeringen har anställts för viss tid *i den aktuella domstolen*. Vi har i det föregående gjort ställningstagandet att ordinarie domare som tjänstgör i en annan domstol av samma slag bör jämföras med de ordinarie domarna i den domstolen. Det förefaller mest konsekvent med det resonemanget att likställa även den nu diskuterade kategorin av tillfälligt anställda domare med ordinarie domare i den domstol där de tjänstgör, oavsett om det är den domstol vid vilken de har sin tillfälliga anställning eller en annan

domstol av samma slag. Vi förordar därför att av regeringen för viss tid anställda lagmän, chefsrådmän och rättsråd automatiskt är behöriga att vara ordförande om de tillfälligt tjänstgör i en annan tingsrätt än den där de har sin visstidsanställning. Det samma föreslås gälla beträffande av regeringen för viss tid anställda överrättspresidenter, överrettslagmän och vice ordförande om de tillfälligt tjänstgör i en annan hovrätt respektive kammarrätt. Här bör tilläggas att det för tillfället inte synes finnas någon uttrycklig författningsreglerad möjlighet för en av regeringen för viss tid anställd vice ordförande att tillfälligt tjänstgöra i någon annan domstol än den där hon eller han har sin visstidsanställning. Sådana domare omfattas inte av bestämmelserna om adjunktion i 44 § hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen. Eftersom de som regel torde vara ordinarie domare kan sådan tjänstgöring ändå tänkas förekomma.

Vi föreslår inte att regeln ska omfatta av regeringen för viss tid anställda domare i överrätt när de tillfälligt tjänstgör i en underrätt inom samma domstolsslag. Vi bedömer att en sådan regel skulle ha en så liten praktisk betydelse att den inte bör tynga lagbestämmelserna. Därför förefaller det lämpligt att dra gränsen där.

Det kan slutligen anmärkas att den som anställs av regeringen som befordrad domare för viss tid som regel är ordinarie domare. Många gånger kommer dessa domare alltså att vara behöriga som ordförande redan på den grunden att de är ordinarie domare i en domstol av samma slag. Vi bedömer att regeln ändå kan fylla en funktion.

Andra för viss tid anställda domare ska inte jämföras med ordinarie domare

Frågan är om även andra kategorier av tillfälligt anställda domare bör jämföras med ordinarie domare. En lösning som jämför alla tillfälligt anställda domare, således även sådana som domstolen själv anställer, med ordinarie domare framstår som alltför

långtgående. För överrätternas del skulle en sådan regel dessutom bli meningslös. Varken regeringen eller överrätten själv har någon möjlighet att på viss tid anställa vikarier för vanliga hovrätts- och kammarrättsråd. Några t.f. hovrätts- eller kammarrättsråd finns alltså inte. Vikarie kan endast anställas för president, lagman och vice ordförande. Hur man ska se på det när dessa anställs av regeringen har vi redan diskuterat. Domstolen själv kan enbart anlita eller anställa ett hovrätts- respektive kammarrättsråd som ersättare eller vikarie för en lagman eller vice ordförande. Sådana vikarier och ersättare blir, enligt vårt förslag ovan, automatiskt behöriga att vara ordförande vid kollegial handläggning eftersom de är ordinarie domare i en domstol av samma slag. Endast regeringen kan anställa en vikarie för en överrättspresident. Att en sådan ska vara automatiskt behörig har vi redan föreslagit.

Den kategori som kan bli aktuell för tingsrätternas del är tf. rådmän som har anställts av regeringen. Det finns skäl som talar för att sådana domare ska jämföras med ordinarie domare när det gäller behörigheten att vara ordförande vid kollegial handläggning. Ett av dessa är att tf. rådmän i andra avseenden har samma befogenheter som ordinarie rådmän. Detta gäller för övrigt även sådana domare som domstolen själv anställer för viss tid. Vidare är det naturligtvis en inskränkning som kan vara belastande för tingsrätterna om de inte fullt ut kan dra nytta av sina tf. rådmän på samma sätt som om de hade varit ordinarie rådmän. Det kan tänkas att detta kan bli ett problem på vissa domstolar, i synnerhet om man har flera domare som är tjänstlediga under samma tid.

Vidare måste man koppla frågan till hur sammansättningsreglerna i övrigt utformas och hur man ser på principen om att den främste domaren – dvs. den med högst befattning eller längst anställningstid – ska vara ordförande. Vi föreslår i avsnitt 8.6.2 att den nyss nämnda principen även i framtiden ska vara huvudregeln vid utseende av ordförande vid kollegial handläggning. Effekten av det blir att en tf. rådmän, oavsett formell behörighet, mer sällan skulle kunna vara ordförande, eftersom det ofta torde

finnas någon i sitsen med högre befattning eller längre anställningstid. En tyngre invändning är emellertid att det inte framstår som lämpligt att på detta sätt försvaga rättens sammansättning. Förutom den omständigheten att en tf. rådmän inte är anställd med fullmakt bör framhållas att de krav som ställs för att någon ska få en sådan anställning typiskt sett är lägre än de krav som ställs på den som anställs som ordinarie domare på samma befattning. Att rätten har en stark sammansättning och leds av en ordförande som inger förtroende är viktigt inte minst i syfte att värna domstolarnas dömande i dispositiva tvistemål, där konkurrensen från skiljeförfarande är hård.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar mot att skapa en möjlighet för domstolarna att utse tf. rådmän till ordförande vid kollegial handläggning, vare sig de anställts av domstolen eller av regeringen. Vi föreslår därför inte någon sådan ändring. Vi återkommer till frågan om rättens sammansättning i avsnitt 8.8.

För överrätternas del finns, som sagt, inte någon möjlighet för regeringen att tillfälligt anställa domare på rådsnivå. Om en sådan möjlighet skulle införas, vilket Domarlagsutredningen har föreslagit, anser vi att motsvarande principiella överväganden som när det gäller tingsrätterna gör sig gällande. I överrätterna är det viktigt att rätten har en stark sammansättning eftersom det rör sig om en överprövning och, i de allra flesta fall, om en slutlig prövning. Detta innebär att ett för viss tid anställt hovrätts- eller kammarrättsråd (om sådana införs) enligt vår mening inte bör jämföras med ordinarie domare när det gäller möjligheten att vara ordförande.

Tidigare ordinarie domare ska under vissa förutsättningar kunna vara ordförande

Frågan är om det ska göras några andra undantag från principen om att ordföranden ska vara en ordinarie domare i den aktuella domstolen, och i så fall vilka. Den praktiska verkligheten innebär

att det inte alltid finns ordinarie domare eller med sådana jämställda domare att tillgå i tillräcklig utsträckning. En orsak kan vara jävssituationer. Vanligare är dock att arbetsbelastningen är sådan att extra resurser behövs. Antalet tresitsar i tingsrätt har ökat på senare år, från 761 år 2005 till 1 227 år 2011. Det finns en uppfattning på vissa tingsrätter om att parterna allt oftare begär att mål avgörs av tre domare (SOU 2012:93 s. 180 f.). Tingsrätternas möjligheter att besluta om handläggning med en domare utan att parterna samtycker till det är begränsade (prop. 1988/89:95 s. 75). Särskilt små domstolar kan ha svårt att få ihop en kollegial sammansättning med tre lagfarna domare utan anlitan av externa domarresurser, i första hand pensionerade domare. Både under- och överrätterna anlitar i ganska stor utsträckning pensionerade domare. Om EMR-utredningens förslag om huvudförhandling i tvistemål med två domare genomförs kan det innebära en lättnad för tingsrätterna som minskar de problem som i dag kan finnas (SOU 2012:93 s. 179 f.). Samtidigt finns ju förslag som innebär att det ska kunna förekomma tresits i brottmål (SOU 2013:17 s. 685 f.) Under alla förhållanden måste man nog utgå ifrån att det även framöver kommer att uppstå situationer då tingsrätterna behöver förstärkning i form av utomstående domarresurser. Det är inte troligt att detta behov alltid kommer att kunna täckas av sådana domare som, i enlighet med vad vi tidigare sagt, bör jämföras med domstolens egna ordinarie domare.

För *hovrätterna* gäller att domstolen, om det finns särskilda skäl, för ett särskilt mål får förordna den som har varit ordinarie domare i hovrätt att tjänstgöra som ordförande (23 § hovrättsinstruktionen). Motsvarande gäller för *kammarrätterna* (22 § kammarrättsinstruktionen). Även om det kan finnas anledning att diskutera deltagande av f.d. ordinarie domare i den dömande verksamheten med utgångspunkt i de principer som redovisades inledningsvis, anser vi inte att det har framkommit tillräckliga skäl för att inskränka den möjlighet som överrätterna har i detta avseende. Vi föreslår därför inte någon inskränkning av överrätternas möjlighet att anlita tidigare ordinarie domare som ordfö-

rande. Samtidigt finns inte heller enligt vår mening utrymme för att sänka kraven för att så ska få ske. Huvudprincipens tyngd talar starkt för att särskilda skäl bör krävas även i fortsättningen och att det bör krävas ett särskilt administrativt beslut om att den tidigare domaren förordnas till ordförande. Visserligen kan det hävdas att en prövning av om det finns särskilda skäl passar mindre väl med det faktum att det handlar om beslut som är vanligt förekommande i domstolarnas vardag. Bestämmelsen bör dock tydligt ge uttryck för att det handlar om ett avsteg från huvudprincipen. Särskilda skäl kan i första hand vara att arbetssituationen kräver att en f.d. ordinarie domare tjänstgör som ordförande. Det kan t.ex. vara så att en lämplig ordförande inte finns att tillgå inom domstolen eller att arbetsbelastningen är sådan att en extra ordföranderesurs är nödvändig för att mål och ärenden ska kunna avgöras inom rimlig tid och med en rimlig fördelning av arbetsbördan mellan domarna i domstolen. Inte minst handlar det om att referentskapen, som ofta innebär den mest betungande arbetsuppgiften i samband med en huvudförhandling i flersits, ska kunna fördelas så jämnt som möjligt. Vidare kan jävssituationer i sällsynta fall tänkas motivera anlitan av en tidigare ordinarie domare som ordförande. Först om andra alternativ har uttömts bör det komma i fråga att låta en tidigare ordinarie domare vara ordförande vid kollegial handläggning.

En viktig skillnad mellan överrätterna och tingsrätterna är att det vid tingsrätterna inte är möjligt att anlita den som tidigare har varit ordinarie domare som ordförande vid kollegial handläggning. För förvaltningsrätterna gäller som tidigare sagts inte några särskilda regler om detta. Vi kan inte se några avgörande skäl som talar för en mer restriktiv hållning när det gäller tidigare ordinarie domare som ordförande vid tingsrätterna än vad som gäller för överinstanserna. Principiellt bör alltså tingsrätterna i likhet med hovrätterna och kammarrätterna kunna ha tidigare ordinarie domare som ordförande. En sådan ordning skulle kunna innebära en möjlighet för i synnerhet mindre domstolar att genomföra fler huvudförhandlingar i tresits och att fördela arbetsbördan mellan olika domare. I vissa fall kan det för parter-

na framstå som mer naturligt att en f.d. domare, t.ex. en nyligen pensionerad underrättslagman, är ordförande än en kanske väsentligt yngre och mindre erfaren rådmän. Vi föreslår därför att tidigare ordinarie tingsrättsdomare ska kunna förordnas att vara ordförande vid kollegial handläggning i tingsrätt om det finns särskilda skäl.

Domarlagsutredningen föreslog att endast förutvarande ordinarie domare som tidigare varit verksamma vid den egna domstolen ska få anlitas som ordförande. Flera remissinstanser kritiserade denna begränsning. Enligt vår mening får den som tidigare varit ordinarie domare i en annan domstol av samma slag typiskt sett anses lika väl lämpad att föra ordet som en tidigare ordinarie domare från den aktuella domstolen. Vi ser därför inte skäl till någon sådan begränsning. Av motsvarande skäl bör en f.d. ordinarie hovrättsdomare kunna vara ordförande i tingsrätt.

Beslutet om att en f.d. ordinarie domare ska vara ordförande bör fattas av domstolen, vilket bör framgå i domstolsinstruktionerna. Vi återkommer till frågan om verkställighetsföreskrifter i avsnitt 8.7.

En särskild fråga är om ett beslut om att förordna en tidigare ordinarie domare att vara ordförande bör gälla för ett visst mål eller om beslutet i stället kan gälla t.ex. för en viss tid. Vissa remissinstanser som yttrat sig över Domarlagsutredningens förslag har förordat den sistnämnda lösningen såvitt gäller förordnande av f.d. ordinarie domare att tjänstgöra som ordförande. Ett sloppande av begränsningen till ett visst mål eller ärende avseende sådana förordnanden föreslogs redan i promemorian *Vissa överrättsfrågor* som Domstolsverket år 2006 tog fram på uppdrag av samtliga överrätters presidenter. Hovrätten över Skåne och Blekinge har framfört till oss att regeln om att en f.d. ordinarie domare förordnas för ett särskilt mål eller ärende i praktiken inte är förenlig med hovrättens vardag och att begränsningen till ett visst mål därför bör slopas. Det kan enligt hovrätten t.ex. handla om mål som avgörs efter föredragning. I praktiken är det då ofta inte klart förrän strax före eller i samband med föredragningen, vilka mål som ska föredras. Detta innebär, om en tidigare ordina-

rie domare är ordförande vid föredragningen, att förordnandena måste skrivas i efterhand.

Vår bedömning är att det inte är nödvändigt med någon begränsning av beslutandemöjligheten till att gälla ett visst mål. Det framstår som onödigt omständligt att domstolarna på detta sätt ska tvingas meddela ett formellt administrativt beslut för varje aktuellt mål eller ärende.

I lagbestämmelserna om ordförandeskap bör det alltså anges att den som tidigare har varit ordinarie domare i en domstol av samma slag eller, för tingsrätternas del även i en hovrätt, för ett visst mål eller en viss tid får förordnas att vara ordförande om det finns särskilda skäl.

I vilken ordning beslutet ska fattas diskuterar vi i avsnitt 8.7.

Reglerna om behörighet att vara ordförande bör omfatta även brottmål som handläggs med mer än en lagfaren ledamot i tingsrätt

Bestämmelsen för tingsrätternas del bör omfatta inte bara s.k. tresitsar i tvistemål utan även det fallet att tingsrätten dömer i brottmål med två lagfarna domare och nämnd enligt 1 kap. 3 b § tredje stycket rättegångsbalken. Det är inte fråga om en domförhetsregel i egentlig mening, eftersom bestämmelsen är fakultativ och endast anger att antalet lagfarna domare får utökas med en. Om den ena lagfarna domaren får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats är rätten ändå domför enligt paragrafens första stycke. Beslutet om att förstärka rätten fattas inte av domstolschefen, utan av den som är ansvarig för målet eller i sista hand av rätten. Denna person behöver inte nödvändigtvis vara en ordinarie domare. Om reglerna om behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning görs tillämpliga, kan det innebära att vederbörande inte kan vara ordförande. Vi anser att det är rimligt att rätten när domstolen dömer i sådan förstärkt sammansättning har en viss tyngd. Det är därför naturligt att i ett sådant fall ställa samma krav på ordföranden som vid tresitsar i dispositiva tvistemål. I parantes kan nämnas att vi anser att det-

samma bör gälla om det införs en möjlighet för tingsrätterna att döma i brottmål med tre lagfarna domare, så som Straffprocessutredningen har föreslagit (SOU 2013:17).

Reglerna om behörighet att vara ordförande bör gälla även om det införs en möjlighet för tingsrätterna att avgöra dispositiva tvistemål med två lagfarna domare

Bestämmelsen bör också kunna gälla om EMR-utredningens förslag om möjlighet att döma i tvistemål med två domare i tingsrätten införs (SOU 2012:93). Med tanke på att rätten då får en svagare sammansättning kan det framstå som än viktigare att upprätthålla vissa krav när det gäller ordföranden.

Det bör finnas likalydande regler för kollegial handläggning i förvaltningsrätterna

I dag finns inga bestämmelser om vem som ska vara ordförande vid kollegial handläggning i förvaltningsrätterna. Det är förvisso mindre vanligt att mål avgörs med två lagfarna domare. Krav på två lagfarna domare gäller vid handläggning av vissa mål enligt 8 kap. 25 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Vidare kan rätten, på motsvarande sätt som vid huvudförhandling i brottmål i tingsrätt, förstärkas med en ytterligare lagfaren domare. Liksom i fråga om brottmålen fattas beslutet om att rätten ska förstärkas av den som är ansvarig för målet eller ytterst av rätten själv. Det framstår ändå som lämpligt med en lagreglering av vad som ska gälla i sådana fall. Övervägande skäl talar enligt vår mening för att samma krav ställs angående ordföranden som vid juristkollegial handläggning i tingsrätten. Vad som tidigare i avsnittet har sagts om tingsrätterna kan i allt väsentligt appliceras på förvaltningsrätterna. Det bör alltså i fråga om förvaltningsrätterna införas en lagbestämmelse som följer

samma principer som motsvarande bestämmelse för tingsrätterna.

8.6 Utformningen av regler om utseende av ordförande

8.6.1 Utgångspunkter

Som vi tidigare har beskrivit finns det inte några uttryckliga regler om hur ordföranden i en juristkollegial sammansättning i allmän domstol eller förvaltningsdomstol ska utses. Dock anses i praktiken gälla att den domare som har högst befattning, eller i andra hand den som är äldst i anställningen, ska vara ordförande. Hovrätternas och kammarrätternas möjlighet att i vissa fall anlita f.d. ordinarie domare som ordförande får närmast betraktas som en regel vid sidan av de nämnda principerna.

I det följande diskuterar vi vilka regler som bör gälla för utseende av ordförande i det konkreta fallet. Vi begränsar här diskussionen till tingsrätterna, förvaltningsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna.

8.6.2 Överväganden

Vårt förslag: När två eller flera lagfarna domare ingår i rätten ska den bland dem som har högst befattning, eller om ingen av dem har högre befattning än de andra, den som är äldst i anställningen, vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna vara ordförande.

Vi har i avsnitt 8.4 kommit fram till att regler om utseende av ordförande vid kollegial handläggning bör finnas i lag och i avsnitt 8.5 föreslagit vilka kategorier av lagfarna domare som ska

vara behöriga att vara ordförande vid kollegial handläggning. Frågan är nu hur man, bland flera i och för sig behöriga lagfarna domare i en sammansättning, ska utse ordföranden. Kärnan i frågan är om reglerna ska innebära ett lagfästande av senioritetsprincipen, dvs. principen om att den främste i rätten ska vara ordförande, eller om denna princip helt eller delvis ska luckras upp. Som vi tidigare har nämnt gäller diskussionen bara tingsrätterna, förvaltningsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna. De högsta domstolarna behandlas särskilt.

Vi inleder diskussionen med en genomgång av skäl som kan anföras för och emot ett lagfästande av de principer som i dag anses gälla respektive för en ordning som innebär större flexibilitet för domstolarna.

Det finns tveklöst starka praktiska och principiella skäl för att tillämpa en ordning som innebär att ordföranden vid kollegial handläggning utses med utgångspunkt i principen att den domare som har högst befattning, eller i andra hand längst anställningstid, är ordförande vid kollegial handläggning. Man slipper därmed i de flesta fall diskussioner i frågan inom domstolen, och man undanröjer risken för misstankar att ordföranden i ett visst fall har utsetts för att säkerställa att målet ska få en viss utgång (jfr JO 1996/97 s. 44 f.). Principen skapar förutsebarhet och garanterar att några ovidkommande hänsyn inte tas vid utseendet av ordförande. En ordning som ger domstolarna full frihet att välja ordförande när ingen av ledamöterna har en högre befattning än övriga innebär i praktiken att beslutet får fattas av någon chef inom domstolen som har sådana befogenheter. En sådan ordning kan kritiseras för att den kan inge tvivel om domarnas självständighet i dömandet.

Vidare är ett lagfästande av den nämnda principen den lösning som bäst stämmer överens med grunderna för omröstningsreglerna. Som JO har anfört i det nyss nämnda beslutet, synes omröstningsreglerna bygga på den outtalade förutsättningen att det är den främste av de lagfarna ledamöterna som sitter i rätten som ska vara ordförande och att företrädet mellan ledamöter med samma befattning ska bestämmas med utgångspunkt i att en i

anställningen äldre ledamot går före en yngre. Det kan diskuteras om det är lämpligt att ”på omvägar” ändra grunderna för omröstningsreglerna utan att det finns starka skäl för det. Det har inte framkommit något som talar för att omröstningsreglerna i deras nuvarande utformning inte fungerar. Ordförandens roll är viktig, inte minst genom att han eller hon i vissa situationer har utslagsröst. I de fall då utslagsrösten blir avgörande blir målets utgång beroende av vem som är ordförande.

Mot att ge omröstningsreglerna så stark betydelse kan man möjligen anföra att omröstning förekommer relativt sällan, eftersom rätten ofta är enig. I de fall omröstning sker är det, såvitt vi kan bedöma, sällsynt att ordförandens utslagsröst blir avgörande. Detta förändrar dock inte att utslagsrösten har en stor principiell betydelse. Inom parentes kan nämnas att ordförandens utslagsröst skulle få än större vikt i praktiken om EMR-utredningens förslag om handläggning i tingsrätterna med två lagfarna domare genomförs, se avsnitt 8.2.4. Om de två domarna har olika uppfattning kommer ju alltid ordförandens uppfattning att gälla på grund av reglerna om utslagsröst.

Man kan i och för sig tänka sig att omröstningsreglerna ändras så att det alltid är den främste i rätten (dvs. den med högst befattning eller längst anställningstid) som kan få utslagsröst, oavsett vem som är ordförande. I sådana fall skulle det i förhållande till omröstningen bli betydelselöst vem som är ordförande. Det kan dock ifrågasättas om det är lämpligt att på detta sätt avskaffa ordförandens särskilda roll. Regeringen har i ett tidigare lagstiftningsärende, nämligen lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*, ansett att ordföranden ska ha utslagsröst, även om någon annan än den i anställningen äldsta domaren är ordförande. Remissinstanserna gav inte uttryck för någon avvikande uppfattning i den frågan.

Mot de skäl som talar för att senioritetsprincipen lagfästs kan ställas ett antal argument för en större frihet för domstolarna att utse ordförande. Flera av dessa har tagits upp i den nyss nämnda lagrådsremissen. Regeringens argumentation i remissen gick sammanfattningsvis ut på

- att domstolarna skulle få ökade möjligheter att dra nytta av specialistkunskaper hos enskilda domare,
- att en mer flexibel ordning skulle innebära en förstärkning av domstolarnas ordförandekapacitet,
- att flera av de ordinarie ledamöterna skulle få möjlighet att pröva ordföranderollen vid kollegial handläggning, vilket *dels* kan vara stimulerande och utvecklande för den enskilda domaren, *dels* gynnar domstolens kompetensförsörjning samt
- att det förekommer att den ledamot som har längst anställningstid inte är bäst lämpad att vara ordförande.

Därutöver kan anföras att en ökad flexibilitet ger domstolarna bättre möjligheter att åstadkomma en jämn arbetsbörda för domarna.

Frågan är vilken bärkraft argumenten för ökad flexibilitet har och hur tungt de väger när de ställs emot de starka skäl som talar för att senioritetsprincipen behålls och lagfästs.

Det kan enligt vår mening ifrågasättas om *specialistkunskaper* hos en viss domare normalt är ett relevant skäl för att utse den domaren till ordförande i en kollegial sammansättning. I de allra flesta fall är expertkunskaper ett skäl till att utse en viss ledamot till referent i målet. Referenten är ju den som förbereder målet för huvudförhandling eller avgörande och som har huvudansvaret för domsskrivningen. Ordföranden har till uppgift att leda förhandlingen och att fatta beslut som rör ordningen i rättssalen. När det gäller de materiella och processuella frågorna i själva målet vilar emellertid ansvaret på rätten i dess helhet. Det är sålunda rätten, och inte dess ordförande, som enligt rättegångsbalkens regler har ansvar för att målet blir utrett utifrån vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in. Inget hindrar att andra än ordföranden ställer frågor till parterna. Tvärtom åligger det rätten att genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs (se bl.a. 43 kap. 4 § andra stycket och 46 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) åligger det rätten att se till att målet blir så utrett som

dess beskaffenhet kräver (8 §). Med hänsyn till detta framstår expertkunskaper hos en ledamot som ett relativt svagt argument för att denne ska utses till ordförande i ett visst mål i strid med senioritetsprincipen. Mer befogat kan det vara med hänsyn till att ordföranden i vissa fall har utslagsröst. Det kan tyckas rimligt att en domare med särskilda kunskaper på det område som målet rör har denna särskilda roll i de sällsynta fall då omröstning behöver ske. Frågan om tillvaratagande av specialistkunskaper kan dock ses även på ett annat sätt. Om den domare som besitter dessa kunskaper också är den som enligt senioritetsprincipen ska vara ordförande, kan det vara önskvärt att han eller hon i stället kan vara referent och inte även behöver betungas med ordföranderollen. Sett ur det perspektivet kan möjligheten att utnyttja specialistkunskaper på bästa sätt vara ett argument för en uppluckring av senioritetsprincipen.

Nästa fråga är hur man ska se på argumentet att en ökad flexibilitet *stärker domstolarnas ordförandekapacitet*. Att domstolarna har behov av en ökad ordförandekapacitet har framförts bl.a. i promemorian *Vissa överrättsfrågor* som Domstolsverket på uppdrag av samtliga överrätters presidenter tog fram år 2006. Att ordförandefrågan är viktig för domstolarna framgår också av remissyttrandena över Domarlagsutredningens betänkande och av framställningen från Göteborgs tingsrätt som vi redogjorde för i avsnitt 8.2.6. En större flexibilitet kan skapa en potential för domstolarna att avgöra fler mål och därigenom förkorta omloppstiderna, vilket ligger i medborgarnas intresse. Detta är ett starkt argument för en uppluckring av senioritetsprincipen.

Argumentet att *flera domare skulle få möjlighet att prova ordföranderollen* med en mer flexibel ordning har mindre tyngd. Man kan likväl konstatera att sådana möjligheter kan ha positiva effekter. Det kan därigenom skapas tillfälle för domare att se varandra i ordföranderollen, något som i sin tur kan leda till lärande och till dialog om t.ex. bemötande. För yngre domare är det ett tillfälle att få praktisk erfarenhet i ett sammanhang där det finns äldre kollegor att diskutera med.

Ett annat argument är att *den domare som har längst anställningstid inte alltid är lämplig* att vara ordförande. Det kan handla om att någon på grund av t.ex. talsvårigheter har svårt att leda en förhandling. Det kan också finnas uppfattningar inom domstolen om att en viss domare är mindre lämplig att leda förhandlingar över huvud taget. Det kan t.ex. handla om att domaren brister i sitt bemötande av parterna eller har svårt att strukturera en förhandling. Ibland kan det också vara så att domaren i fråga är mindre skicklig på eller erfaren inom det rättsområde eller den måltyp det handlar om och därför kan ha svårt att göra ett bra jobb. Ett typexempel skulle kunna vara en domare som under lång tid har arbetat endast med brottmål och sedan går över till en tvistemålsavdelning. Den domaren kan i något fall, åtminstone inledningsvis, ha svårt att leda en omfattande huvudförhandling i tvistemål.

Man rör sig här på ett svårt och känsligt område. Det kan finnas olika synsätt på ordföranderollen och på vem som är mer eller mindre lämpad. Det är inte givet att alla har samma uppfattning. Utgångspunkten måste vara att problemet ska mötas med andra åtgärder än med hjälp av reglerna om ordförandeskap, nämligen ett bra rekryteringsförfarande, utbildningsinsatser, ett internt kvalitetsarbete och ett tydligt och aktivt ledarskap från domstolens chefer. Det är dock knappast realistiskt att tro att sådana insatser kommer att lösa problemet fullt ut i varje enskilt fall. Trots att det alltså handlar om svåra och känsliga frågor anser vi därför att de höga kvalitetskrav som måste ställas på domstolarna både när det gäller dömande och bemötande talar för att domstolarna inte ska vara av lag tvingade att till ordförande vid kollegial handläggning utse domare som inte anses – och kanske inte heller själva anser sig – fullt ut lämpliga för uppgiften. Vi anser alltså att detta är ett skäl som i vart fall talar för en viss uppluckring av senioritetsprincipen.

Som nämndes inledningsvis kan en större flexibilitet för domstolarna vid bestämmande av ordförandeskapet också leda till en *utjämning av arbetsbördan*. Det anses allmänt att ordförandens och i synnerhet referentens roller är de tyngsta vid handlägg-

ningen, medan övriga ledamöter har en mindre betungande uppgift. Det skulle således kunna medföra en lättnad för de domare som har lång anställningstid att i vissa fall inte behöva axla ordföranderollen. Man kan på detta sätt även frigöra dessa domare för referentskap. Någon motsvarande lättnad uppnås inte för de befordrade domarna, t.ex. lagmän och vice ordförande i kammarrätt och hovrätt, om man inte också frångår principen om att den som har högst befattning ska vara ordförande. Även de befordrade domarna kan dock gynnas av en mer flexibel ordning i de fall då flera befordrade domare ingår i rätten.

I sammanhanget bör också framhållas den möjlighet som i dag finns och som torde användas i stor utsträckning på de allra flesta domstolar att lotta mål och ärenden på enheter eller motsvarande och att sedan låta domstolen fördela målet eller ärendet vidare inom enheten. Denna möjlighet har varit föremål för diskussioner sedan enhetssystemet infördes och liknande argument har anförts som när det gäller möjligheten för domstolen att utse ordförande. JO har uttalat sig om saken och ansett att en ordning som innebär att mål lottas på en enhet bestående av flera domare och därefter, inför målets avgörande, fördelas på den eller de domare som ska delta i avgörandet, kan godtas. (JO 2011/12 s. 58). JO fäste då avgörande vikt vid att den inledande fördelningen av mål sker helt slumpvis, att en eventuell omfördelning normalt sker inom den grupp av domare på vilka målet initialt lottats samt att fördelningen av ordförandeskap sker öppet vid ett gemensamt möte och uteslutande på grundval av sådana arbetsrelaterade hänsyn som t.ex. intresset av en jämn arbetsfördelning. Man kan argumentera för att denna bedömning ska gälla även i fråga om fördelning av ordförandeskap vid kollegial handläggning med mer än en lagfaren domare. I praktiken föreligger redan i stor utsträckning en möjlighet att bestämma vem som ska vara ordförande, eftersom domstolar har långtgående möjligheter att bestämma vilka domare som ska delta i avgörandet. Frågan har en koppling till vilka regler som ska gälla för fördelning och omfördelning av mål. Denna fråga bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Bedömning

Vår sammantagna bedömning är att övervägande skäl talar för att man även i fortsättningen som utgångspunkt bör tillämpa principen om att den främste av rättens lagfarna domare ska vara ordförande. Det innebär att den domare som har högst befattning normalt ska inneha ordföranderollen. Det innebär vidare att om ingen av rättens lagfarna domare har högre befattning än de andra ska den domare som är äldst i anställningen normalt vara ordförande. Skälet för bedömningen är först och främst att det handlar om en fråga av sådan betydelse att den bör följa på förhand givna principer. Det bör finnas en grundläggande förutsebarhet. En ordning där den högsta eller äldsta domaren normalt är ordförande är också ägnad att minimera eventuella misstankar om att ordföranden har utsetts i syfte att målet ska få en viss utgång. Vidare har det betydelse att en ordning som bygger på principen om att den främsta domaren ska vara ordförande bäst stämmer överens med grunderna för omröstningsreglerna. Man kan visserligen tänka sig att man ändrar omröstningsreglerna på så sätt att det alltid är den främste i rätten som yttrar sig sist under överläggningen och som i förekommande fall har utslagsröst. Då skulle ordföranderollen få en mindre principiell betydelse. Dock är det vår uppfattning att ordföranden även med bortseende från omröstningsreglerna har en så viktig roll att det är lämpligt att posten normalt innehas av den domare som har högst befattning eller längst tid i anställningen. Det måste vara utgångspunkten att en domare som har befordrats, eller som har varit lång tid i yrket, normalt har tillägnat sig kunskaper och erfarenheter som är värdefulla när det gäller att leda både förhandling och överläggning. Gentemot parterna torde det ofta framstå som naturligt att den domare som står högst i domstols-hierarkin är domstolens företrädare i rätten. Man kan också ifrågasätta om det är lämpligt att, på det sätt som skisserats nyss, skilja ordföranderollen och utslagsrösten åt.

Slutsatsen blir att ordföranden vid kollegial handläggning som huvudregel ska utses utifrån befattning och anställningstid.

Vi anser dock att det finns starka skäl för att det i vissa fall ska vara möjligt att göra undantag från huvudregeln. Ett skäl som har framhållits av domstolarna är behovet av att stärka domstolarnas ordförandekapacitet. Ett annat skäl, som hänger nära samman med det nyssnämnda, är intresset av att utjämna domarnas arbetsbörda. Det kan i vissa fall innebära att någon annan än den i anställningen äldsta domaren i sitsen bör vara ordförande. Med detta avser vi inte helt gängse situationer, utan situationer där omständigheterna medför att ordförandeskapet bör ges till någon annan. Det kan också förekomma att en domare som har specialkunskaper inom ett område kan behöva befrias från ordföranderollen och i stället fokusera på att enbart vara referent i målet. Däremot är specialkunskaper hos en viss domare sällan ett skäl att utse honom eller henne till ordförande. Det kan i undantagsfall vara så att den domare som har längst anställningstid av något skäl är mindre lämplig att vara ordförande. En undantagsmöjlighet torde även vara nödvändig för att det ska vara möjligt att anlita pensionerade domare och andra f.d. ordinarie domare. Att en sådan möjlighet ska finnas har vi redan kommit fram till i avsnitt 8.5.2. Även andra situationer kan tänkas. Undantag bör kunna ske även från regeln om att den som har högst befattning ska vara ordförande. Avgörande vid alla undantag från huvudregeln är att det ska handla om *sakliga och objektiva skäl*. Styrkan av de skäl som ska krävas bör vara *särskilda skäl*.

Frågan om utseende av ordförande har ett sådant samband med frågan om behörighet att vara ordförande att frågorna bör regleras i en och samma paragraf. Enklast kan den ordning som vi förespråkar uttryckas enligt följande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande.

Även om detta inte framgår av den föreslagna ordalydelsen bör det i praktiken finnas ett mindre utrymme för undantag från huvudregeln när någon av domarna har högre befattning än de andra. Det ligger i sakens natur att en befordrad domare som regel ska vara ordförande om han eller hon deltar i rätten. Undantagsmöjligheten i fråga om befattning är främst avsedd att göra det möjligt att i vissa fall anlita tidigare ordinarie domare som ordförande vid kollegial handläggning. Det kan med hänsyn till en sådan persons erfarenhet och tidigare befattning i vissa fall framstå som mest lämpligt att han eller hon är ordförande. Vidare kan arbetssituationen vid domstolen vara sådan att det krävs att f.d. domare som anlitas som extra resurs får vara ordförande vid kollegial handläggning.

Normalt är undantaget alltså inte tänkt för fall då en befordrad domare ingår i rätten. Det kan dock finnas även sådana situationer, om än mer sällan. Vi tänker då främst på fallet att den befordrade domaren i sitsen är ny i sin befattning och behöver tid för inskolning. Det kan t.ex. i något fall förekomma att en nytillträdd chefsrådman, överrättslagman eller råd tillika vice ordförande på avdelning i överrätt kommer direkt ifrån annan verksamhet och saknar aktuell domstolserfarenhet. Sådana situationer bör så långt möjligt lösas på annat sätt, t.ex. genom att domaren får sitta med utan att delta i rätten under en inskolningsperiod. Men det kan tänkas att det i undantagsfall är lämpligt att domaren deltar i rätten – kanske krävs detta med hänsyn till arbetssituationen – och att någon annan än han eller hon får vara ordförande.

I alla situationer då man beslutar om avsteg från huvudprincipen bör detta så långt det är möjligt ske i samförstånd med den domare som enligt huvudregeln skulle vara ordförande.

Det finns inte några uttryckliga regler om rangordningen av olika befattningar. Det torde dock sällan uppstå någon tveksamhet kring detta i praktiken. Det är oomtvistat att den som är utnämnd till chefsdomare med befogenhet att vara chef över andra domare har en befordrad och därmed högre befattning. Det råder inte heller någon tvekan om att hovrätts- och kammarr-

rättsråd tillika vice ordförande på avdelning har en högre befattning än obefordrade råd, men en lägre befattning än en lagman. Detsamma kommer att gälla i fråga om rättsrådets förhållande till rådmän respektive chefsrådmän, om vårt förslag om nya befordrade domaranställningar i underrätterna införs (se kapitel 7). Att en domare av domstolen har getts ett visst funktionsansvar eller vissa ledaruppgifter innebär inte att personen har fått en befordrad befattning. Enligt vår mening torde det inte vara nödvändigt att på något annat sätt än i dag reglera den hierarkiska ordningen mellan olika befattningar för att bestämmelserna om ordförandeskapet ska kunna bygga på befattningens nivå. Det ingår inte i vårt uppdrag att överväga frågan om författningsregleringen av olika befattningar i något annat hänseende.

Formuleringen ”den som är äldst i anställningen” överensstämmer med hur senioritetsprincipen har uttryckts i instruktionerna för de högsta domstolarna när det gäller ersättare för domstolens ordförande (30 § förordning [1996:377] med instruktion för Högsta domstolen och 29 § förordning [1996:378] med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen). Frågan om bestämmande av en domares senioritet kan vara komplicerad i praktiken. Såväl rådmän i underrätterna som råd i mellaninstanserna är obefordrade domare och anses vara på samma hierarkiska nivå. Den som utses till kammarrättsråd har inte en högre ställning än en rådmann i förvaltningsrätt. I praktiken har detta tillämpats på så sätt att ett hovrätts- eller kammarrättsråd i senioritetshänseende fått tillgodoräkna sig den tid vederbörande har varit ordinarie domare i underrätt. Ett nyutnämnt hovrättsråd som tidigare varit ordinarie domare i underrätt kan alltså i hovrätten anses ha högre senioritet än ett hovrättsråd med längre anställningstid i hovrätten men kortare total anställningstid som ordinarie domare. På liknande sätt kan den ordinarie domare i t.ex. förvaltningsrätt som får anställning i en annan förvaltningsrätt tillgodoräknas sin totala anställningstid som ordinarie domare, fastän det strängt taget handlar om en annan anställning. Vi erfar att det förekommer att även f.d. hyresråd får tillgodoräkna sig sin tid som hyresråd, när han eller hon övergår till an-

ställning som ordinarie domare i domstol. Olika slags tveksamheter kan uppstå, t.ex. om en domare som varit lagman för en underrätt (dvs. domstolschef) byter anställning och blir lagman (dvs. avdelningschef) i en överrätt. Ska han eller hon då anses överordnad de andra lagmännen, eftersom vederbörande tidigare varit domstolschef eller ska det enbart vara tiden i den aktuella anställningen som överrättslagman som räknas?

I praktiken uppstår dessa frågor redan i dag, såväl när det gäller att sätta samman sitsar och utse ordförande som vid omröstning. Det är knappast möjligt att i lagtext sammanfatta hur alla dessa situationer ska hanteras. Detta får i stället bli en fråga för rättstillämpningen. Avsikten är att domstolarna vid tillämpning av huvudregeln ska tolka senioritetsprincipen på samma sätt som hittills och i förenlighet med omröstningsreglerna.

8.7 Vissa verkställighetsföreskrifter och följdändringar m.m.

Vårt förslag: Lagreglerna om ordförandeskap vid kollegial handläggning kompletteras med verkställighetsföreskrifter som tas in i domstolarnas instruktioner (23 a § hovrättsinstruktionen, 22 b § kammarrättsinstruktionen, 22 a § tingsrättsinstruktionen och 23 a § förvaltningsrättsinstruktionen). Dessa innebär att beslut att förordna en tidigare ordinarie domare att vara ordförande fattas av respektive domstol själv. I underrätterna gäller att sådana beslut får delegeras endast åt en chefsrådman. Andra stycket i 23 § tingsrättsinstruktionen slopas.

Om det behövs får tingsrätten förordna den som är ordinarie domare i hovrätt eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande vid handläggning med tre lagfarna domare. Ett sådant förordnande kräver samtycke från domaren och den domstol som berörs.

Bestämmelserna i 6 § hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen upphävs. Bestämmelsen i 5 § första stycket hov-

rätts- och kammarrättsinstruktionen ändras på så sätt att det inte längre sägs att chefen på avdelningen också är dess ordförande.

Tingsrätterna

Det finns ett antal olika situationer då en ordinarie domare i en annan domstol eller den som tidigare varit ordinarie domare kan komma att tjänstgöra i en tingsrätt. Så kan ske enligt reglerna om adjungerade ledamöter i 23 § i tingsrättsinstruktionen, om vikarie och ersättare i 47 § samma instruktion, om förstärkning vid tillfällig arbetsanhopning i 50 § och med stöd av reglerna om arbetsskyldighet i 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Vidare finns som en särskild grund regeln i 22 § tingsrättsinstruktionen om att hovrätten får förordna en ordinarie domare i hovrätten eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande om det behövs. Vid sådana förordnanden är bestämmelserna i 51 § instruktionen tillämpliga. Dessa innebär att ett förordnande inte får avse tjänstgöring i större utsträckning än som är lämpligt med hänsyn till domarens arbetsuppgifter och arbetsbelastningen vid den tingsrätt han eller hon hör till. Tjänstgöringen ska företrädesvis förläggas till en tingsrätt i eller nära kansliorterna för den tingsrätt som domaren hör till. Innan ett sådant förordnande ges ska hovrätten samråda med domaren och de tingsrätter som berörs.

Våra förslag är inte avsedda att inskränka de möjligheter som i dag finns att anlita domare i hovrätten eller en annan tingsrätt som ordförande. Det bör därför, utöver reglerna i 47 och 50 §§ tingsrättsinstruktionen och 14 § lagen om fullmaktsanställning, finnas kvar en motsvarighet till dagens bestämmelse i 22 § samma instruktion som en självständig grund för tjänstgöring. Vi ser vidare inte någon anledning till att möjligheten ska vara begränsad till den hovrätt under vilken tingsrätten hör. Möjligheten bör därför utvidgas till att omfatta ordinarie domare vid vilken hovrätt som helst. Beslutet om förordnande bör, till skill-

nad från vad som gäller i dag, läggas i tingsrättens hand. Föreskrifterna bör föras in i tingsrättsinstruktionen i en ny paragraf, 22 b §. Av bestämmelsen bör framgå att det är fråga om en frivillig form av tjänstgöring som kräver samtycke från både domaren och den berörda domstolen. I annat fall får 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning tillämpas, varvid föreskrifterna i 51 § tingsrättsinstruktionen gäller. Vidare bör bestämmelsen innehålla ett klagörande av att den ordinarie domare från hovrätt eller en annan tingsrätt som tjänstgör med stöd av andra regler, t.ex. som vikarie eller enligt bestämmelserna om förstärkning vid tillfällig arbetsanhopning, är behörig att vara ordförande utan något särskilt förordnande om detta (se avsnitt 8.5.2).

När det gäller den som tidigare varit ordinarie domare föreslår vi inte att det införs någon ny självständig grund för tjänstgöring. Däremot föreslår vi, som har framgått i avsnitt 8.5.2, att tidigare ordinarie domare som tjänstgör i domstolen på annan grund, t.ex. som förstärkning vid tillfällig arbetsanhopning, ska kunna förordnas att för ett visst mål eller ärende eller för en viss tid vara ordförande. Detta administrativa beslut innebär, om det avser ett visst mål eller ärende, att personen i fråga ska vara ordförande i målet eller ärendet. Det krävs då en fullständig prövning av förutsättningarna enligt lagbestämmelserna om ordförandeskap. Om förordnandet avser en viss tid innebär det en *behörighet* att vara ordförande. Frågan om den f.d. ordinarie domaren också *ska vara* ordförande i ett enskilt mål är ett arbetsledningsbeslut som får fattas av den som har det arbetsledande ansvaret. Om frågan ställs på sin spets ska beslutet, enligt våra ställningstaganden i kapitel 6, alltid fattas av en utnämnd chefsdomare eftersom det involverar chefskap över ordinarie domare.

Som vi tidigare har angett bör beslutet om att ge en pensionär eller annan f.d. domare behörighet att vara ordförande fattas av tingsrätten. Det bör framgå av en ny bestämmelse i tingsrättsinstruktionen, 22 a §. Regler om i vilken ordning administrativa beslut fattas finns i tingsrättsinstruktionen. Utgångspunkten är att sådana beslut fattas av domstolschefen men att det finns möjlighet till delegering av beslutet. Med hänsyn till att beslutet kan

inverka på målets utgång och dessutom kan vara känsligt på andra sätt bör det inte vara möjligt att delegera beslut om förordnande av en tidigare ordinarie domare att vara ordförande till en lägre nivå än till en utnämnd chefsdomare. Detta bör framgå genom tillägg i 35 § andra stycket tingsrättsinstruktionen.

I 23 § tingsrättsinstruktionen finns bestämmelser om adjungerade ledamöter. Till adjungerad ledamot får förordnas bl.a. den som är eller har varit ordinarie domare. I bestämmelsens andra stycke sägs att den som förordnats till adjungerad ledamot inte får tjänstgöra som ordförande. Detta förbud bör slopas i konsekvens med vårt förslag i övrigt om behörighet att vara ordförande. Frågan om sådan behörighet kommer dessutom att uttömmande regleras i lag. Föreskriften i andra stycket bör därför tas bort.

Förvaltningsrätterna

Även i förvaltningsrätterna kan bl.a. den som är eller tidigare har varit ordinarie domare tjänstgöra enligt reglerna om ersättare eller vikarie (41 § förvaltningsrättsinstruktionen) eller förstärkning vid tillfällig arbetsanhopning (43 § samma instruktion). Någon regel motsvarande nuvarande 22 § tingsrättsinstruktionen finns inte, och inte heller någon regel om adjunktion. Vi ser inte anledning att lämna förslag om något sådant.³

Av den nya bestämmelsen i 18 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att den som tidigare varit ordinarie domare i förvaltningsrätt eller kammarrätt och som tjänstgör i förvaltningsrätten får vara ordförande vid juristkollegial handläggning om det finns särskilda skäl. Liksom beträffande tingsrätterna behövs det verkställighetsföreskrifter i förvaltningsrättsinstruktionen som klargör att sådana beslut fattas av förvaltningsrätten och att de inte får delegeras annat än åt en chefsrådman.

³ Här kan nämnas att det pågår ett arbete inom Domstolsverket med att ta fram ett förslag om en försöksverksamhet med extern adjunktion i förvaltningsrätt (dnr 405-2013).

Vi föreslår att förordnanderegeln införs i en ny paragraf, 23 a §, och att delegeringsbegränsningen förs in i 32 § andra stycket.

Hovrätterna och kammarrätterna

För hovrätternas och kammarrätternas del kan 44 § i respektive domstolsinstruktion läggas till grund för ett förordnande av den som är eller tidigare har varit ordinarie domare att tjänstgöra i hov- respektive kammarrätten. Med hänsyn till att bestämmelserna, som inte är begränsade till fall då adjunktion krävs för att få in särskild kunskap i rätten, omfattar både nuvarande och tidigare ordinarie domare anser vi det inte nödvändigt med någon självständig bestämmelse om en möjlighet för överrätterna att förordna en sådan person att tjänstgöra som ordförande. Bestämmelserna om adjunktion är tillräckliga som grund för själva tjänstgöringen. Behörigheten att om det finns särskilda skäl vara ordförande regleras på annat sätt, nämligen i de av oss föreslagna lagbestämmelserna i 2 kap. 4 b § rättegångsbalken och 13 c § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

När det gäller möjligheten att förordna den som tidigare har varit ordinarie domare som behörig att vara ordförande är det som har sagts om underrätterna i princip tillämpligt även på överrätterna. Det behövs således en regel som tydliggör att beslutet om förordnande fattas av domstolen. Sådana regler kan införas i en ny 23 a § hovrättsinstruktionen och en ny 22 b § kammarrättsinstruktionen. Mycket talar enligt vår uppfattning för att sådana beslut inte heller i överrätterna bör kunna delegeras åt annan än en utnämnd chefsdomare, men då det i övrigt saknas sådana bestämmelser i överrättsinstruktionerna föreslår vi inte något sådant.

Övrigt

Som en följd av att frågan om ordförandeskap regleras i lag bör bestämmelserna i 6 § hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen upphävas. Vidare bör även 5 § första stycket i båda instruktionerna ändras på så sätt att det inte längre sägs att chefen på avdelningen också är dess ordförande. Bestämmelsen synes sakna funktion, eftersom frågan om ordförandeskap i rätten regleras i lag.

8.8 Sammansättningsreglerna i övrigt

Vårt förslag: Sammansättningsreglerna avseende hovrätterna och kammarrätterna ska ställa högre krav på medverkan av ordinarie domare eller en av regeringen för viss tid anställd befordrad domare vid kollegial handläggning med mer än en lagfaren domare. Sammansättningsreglerna för tingsrätterna anpassas till den nya möjligheten att utnyttja den som tidigare har varit ordinarie domare som ordförande så att kravet på ordinarie domares medverkan inte sänks.

Vårt uppdrag omfattar inte sammansättningsreglerna, förutom i den del dessa rör just ordförandeskapet vid kollegial handläggning. Emellertid är vi oförhindrade att ta upp frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Sammansättningsreglerna har ett så starkt samband med de frågor som vi behandlar att vi anser att det finns skäl för oss att ta upp i varje fall några mer övergripande synpunkter när det gäller frågan om vilka kategorier av domare som bör ingå i rätten. Dessa regler finns i dag i domstolarnas instruktioner och innehåller regler både om vilka kategorier av domare som kan vara ordförande och vilken sammansättning rätten i övrigt får ha. Vi gör inte någon prövning av frågan om reglerna även fortsättningsvis bör finnas kvar i förordning eller om de bör föras upp till lagnivå.

Huvudskälet till det är att frågan omfattas av det arbete som för närvarande pågår inom Regeringskansliet. Vi utgår därför ifrån att föreskrifterna även i fortsättningen kommer att finnas i förordning. Våra principiella ställningstaganden gäller dock oavsett på vilken nivå föreskrifterna kommer att finnas.

För tingsrätternas del innebär bestämmelserna om s.k. tresits att det i princip krävs deltagande av minst en ordinarie domare – antingen i tingsrätten, i en annan tingsrätt eller i hovrätten – eller i varje fall av en av regeringen för viss tid anställd lagman eller chefsrådman. Minst en ytterligare ledamot ska enligt reglerna antingen

1. vara eller ha varit ordinarie domare,
2. vara eller ha varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådman,
3. vara hyresråd,
4. vara hovrättsassessor eller kammarrättsassessor, eller
5. ha tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt minst ett år och bedömts vara lämplig att anställas som assessor.

En tingsfiskal får delta i rätten, om det inte är fråga om handläggning av sådana mål och ärenden som kräver särskild erfarenhet. Om det finns särskilda skäl, får lagmannen förordna en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist som bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig att delta i rätten vid enstaka tillfällen.

I överrätterna är kravet på deltagande av ordinarie domare vid kollegial handläggning något lägre ställt. Där kan nämligen den som har varit ordinarie domare i hovrätt förordnas att tjänstgöra som ordförande, varvid det är tillräckligt att minst en annan ledamot är eller har varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådman eller ett hyresråd jämställs här med ordinarie domare. I praktiken innebär reglerna att rätten kan bestå av t.ex. två pensionerade domare och en t.f. assessor.

Inriktningen för domstolarna bör, med hänsyn till de principiella utgångspunkter som vi redovisade inledningsvis i avsnitt

8.5.2, vara att dömandet till största delen utövas av ordinarie domare. Inte minst i omfattande, svåra eller uppmärksammade mål bör rätten i huvudsak bestå av ordinarie domare. Vi anser att det bör krävas både i underrätterna och i hov- och kammarrätterna att det i rätten ingår minst en ordinarie domare eller en av regeringen för viss tid anställd befordrad domare. I de fall då en tidigare ordinarie domare ingår i rätten bör alltså krävas att någon av de andra ledamöterna är ordinarie domare eller en av regeringen för viss tid anställd befordrad domare. Eftersom en befordrad domare i stort sett alltid kommer att vara ordförande, blir frågan i princip endast relevant i fall då en sådan domare inte ingår i rätten. Det sagda innebär ingen skärpning för tingsrätternas del men däremot en viss skärpning för överrätterna i fråga om kravet på medverkan av ordinarie domare.

Bestämmelserna i 23 § hovrättsinstruktionen och 22 § kammarrättsinstruktionen omfattar i dagsläget inte den som av regeringen för viss tid har anställts som hovrätts- respektive kammarrättspresident. Detta beror förmodligen på att detta slags visstidsanställningar är sällsynta. De kan dock förekomma och förekommer i skrivande stund vid Kammarrätten i Stockholm. Det är därför lämpligt att även hovrätts- respektive kammarrättspresidenterna omfattas i bestämmelserna. Rättsråden bör inkluderas i motsvarande bestämmelser för underrätterna.

I konsekvens med våra ställningstaganden om behörighet för hovrättsdomare att vara ordförande vid kollegial handläggning i vilken tingsrätt som helst, bör bestämmelsen beträffande tingsrätterna justeras så att samma sak gäller här.

Eventuella bestämmelser för förvaltningsrätterna får övervägas särskilt, eftersom det inte är givet vilka, om några, krav som ska ställas på rättens andreman när mål avgörs med två domare. Några sådana regler finns för övrigt inte heller för de fall då tingsrätterna avgör brottmål i förstärkt sits, dvs. med två lagfarna domare och nämnd. Vi föreslår därför inte några regler för förvaltningsrätternas del.

8.9 Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

Vårt förslag: När flera ledamöter ingår i rätten i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska den ordinarie ledamot som har högst befattning vara ordförande. Om ingen av de ordinarie ledamöterna har högre befattning än de andra ska den i anställningen äldsta av dem vara ordförande.

Det som hittills har sagts avser tingsrätterna, förvaltningsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna. Det framstår som lämpligt att även införa lagregler om ordförandeskapet vid kollegial handläggning i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. När det gäller de högsta domstolarna gör sig delvis andra skäl gällande än beträffande underinstanserna. I dessa domstolar får endast den som är eller har varit ordinarie ledamot i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot (11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). När ett justitieråd på grund av sjukdom eller jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen får den som avgått med ålderspension från sin tjänst som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare (3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). I de högsta domstolarna har alltså principen om att dömandet ska utföras av ordinarie domare i domstolen drivits långt.

Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

Frågan om vilket justitieråd som ska vara ordförande är oregerad. Några svårigheter att i praktiken avgöra vem som ska vara ordförande synes dock sällan föreligga. Om domstolens ordförande eller en avdelningsordförande deltar i rätten är han eller hon ordförande på grundval av sin högre befattning. I övrigt utses den ledamot som först anställdes som justitieråd att tjänstgöra som ordförande. Liksom i underrätterna kan det dock uppkomma svårigheter att bestämma senioriteten i fall då ett justiti-

eråd har varit tjänstledigt för att arbeta med andra uppgifter. Det har i sådana fall uppkommit diskussioner om vilka slags uppgifter som bör tillgodoräknas och vilka som inte bör göra det.

Både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har föreskrifter i sin respektive arbetsordning om vilken ställning pensionerade justitieråd ska ha när de tjänstgör som ersättare. Där sägs att ersättare för ledamot inträder på den ifrågavarande ledamotens plats. Skulle den som ska ersättas ha tjänstgjort som ordförande, inträder dock ersättaren närmast efter ordföranden. Det framgår alltså av arbetsordningarna att ersättarna i senioritetshänseende jämställs med den ledamot de ersätter i allt utom just möjligheten att tjänstgöra som ordförande. Detta innebär att endast en ordinarie ledamot kan vara ordförande.

Med hänsyn till de högsta domstolarnas särskilda ställning och då rådande ordning synes fungera väl saknas anledning att överväga några ändringar i frågan om ordförandeskapet. Rådande ordning bör dock i konsekvens med de bedömningar som har gjorts angående underinstanserna införas i lag.

Lagregeln bör innebära att den ordinarie ledamot som har högst befattning i sitsen ska vara ordförande. Om ingen av de ordinarie ledamöterna har högre befattning än de andra bör det föreskrivas att den i anställningen äldsta av dem ska vara ordförande. Eventuella svårigheter angående bestämmande av senioritet får, liksom i dag, hanteras från fall till fall. Någon förändring i förhållande till vad som hittills har gällt är inte avsedd.

8.10 Var bör reglerna om ordförandeskap införas?

Vårt förslag: Reglerna om ordförandeskap vid kollegial handläggning i tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen förs in som nya bestämmelser i 1, 2 respektive 3 kap. rättegångsbalken. Reglerna om förvaltningsdomstolarna förs in som nya bestämmelser i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Nästa fråga är var lagreglerna om ordförandeskapet vid kollegial handläggning i de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna bör föras in. Saken är inte alldeles okomplicerad. Regler om sammansättningen, inklusive frågan om vilka kategorier av domare som kan vara ordförande, anses höra till domstolsorganisationen, vilket talar för att de hör hemma i 1, 2 och 3 kap. rättegångsbalken samt i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Regler om utseende av ordförande i ett visst mål synes emellertid höra till rättegången, vilket innebär att de inte med självklarhet passar in på samma ställe. Samtidigt har reglerna ett så starkt samband med varandra att de bör hållas ihop (se avsnitt 8.6.2).

Sammantaget anser vi att det mesta talar för att reglerna om behörighet att vara ordförande och om utseende av ordförande vid kollegial handläggning förs in i samband med de befintliga reglerna om rättens sammansättning. Det innebär att bestämmelser för tingsrätterna, hovrätterna och Högsta domstolen förs in som nya paragrafer i 1, 2 respektive 3 kap. rättegångsbalken, medan reglerna om förvaltningsdomstolarna förs in som nya paragrafer i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den närmare paragrafnumreringen blir beroende av om en särskild lag om domstolar och domare införs och om några bestämmelser i de nämnda kapitlen i så fall överförs till denna lag. Vi utgår för enkelhets skull ifrån den nuvarande paragrafnumreringen men föreslår vissa förändringar. Bestämmelsen om tingsrätterna bör föras in i en ny 1 kap. 3 f § rättegångsbalken. Hovrättsbestämmelsen bör införas direkt efter reglerna om rättens sammansättning och bör därför skjutas in som en ny 2 kap. 4 b § varvid den nuvarande paragrafen numreras 4 c §. Bestämmelsen om Högsta domstolen bör föras in i en ny 3 kap. 5 c §.

När det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna bör bestämmelser om Högsta förvaltningsdomstolen föras in i en ny 4 d §, om kammarrätterna i en ny 13 c § och om förvaltningsrätterna i en ny 18 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

8.11 Omröstningsreglerna

Vårt förslag: Omröstningsreglerna justeras så att det, vid en reglering som innebär att det är möjligt med avsteg från principen om att den främste bland de lagfarna domarna ska vara ordförande, inte framstår som oklart i vilka situationer som ordföranden har utslagsröst. Det klargörs också att huvudregeln är att ordföranden ska säga sin mening sist av de domare som är lagfarna.

Om man reglerar ordförandeskapet för de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna på det sätt som vi har föreslagit i avsnitt 8.5.2 och 8.6.2 väcker det frågor kring omröstningsreglerna i 16 och 29 kap. rättegångsbalken. Som vi tidigare har beskrivit togs frågan upp i lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*, om än i en något annorlunda situation. Den gången var bakgrunden att regeringen avsåg att ändra domstolarnas instruktioner på ett sådant sätt att domstolarna gavs möjlighet att välja vem av de ordinarie ledamöterna i rätten som ska vara ordförande när ingen ledamot har högre tjänsteställning än övriga. Även vårt förslag bygger på en större frihet för domstolarna än i dag att utse en ordförande som inte är den främste bland de lagfarna ledamöterna. Därmed kan det på samma sätt som förutsågs i lagrådsremissen uppstå osäkerhet om vilken ledamot som ska yttra sig sist under överläggningen och vem av dem som kan ha utslagsröst.

Som har antytts tidigare finns det i princip två alternativa lösningar. En lösning är att man justerar omröstningsreglerna så att det står klart att ordföranden är den som har utslagsröst och yttrar sig sist oavsett ålder i tjänsten. Detta är den lösning som föreslogs i den nämnda lagrådsremissen.

Den andra lösningen är att man ändrar omröstningsreglerna på ett sådant sätt att det framgår att det alltid är den främste som, i förekommande fall, kan få utslagsröst även om hon eller han inte är ordförande.

Den förstnämnda lösningen är lätt att tillämpa och förstå. Det kan hävdas att den som utses till ordförande förmodligen också bör vara den som är bäst lämpad att yttra sig sist och kunna få utslagsröst. Argumentet till stöd för den andra lösningen, som innebär att den främste alltid har utslagsröst m.m. oavsett ordförandeskapet, är främst att man på så vis kan ge domstolarna något större frihet utan att rubba grunderna för omröstningsreglerna.

Vi instämmer med den bedömning som regeringen gjorde i 2007 års lagrådsremiss och förordrar en lösning som går ut på att omröstningsreglerna ändras på det sätt som då föreslogs.

8.12 Specialdomstolarna och de särskilda domstolarna

Vårt förslag: Den första meningen i 6 a § förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen förs utan materiella ändringar in som en ny 3 kap. 2 a § i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Arbetsdomstolens övriga sammansättning vid sammanträden med tre lagfarna ledamöter regleras även i fortsättningen i 6 a § instruktionen för Arbetsdomstolen. Den del av 13 § instruktionen för Arbetsdomstolen som rör avgörande av mål i plenum förs över till den nya paragrafen i lagen om rättegången i arbetstvister.

Den första meningen i 10 a § förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten förs med en mindre ändring in i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten som en ny 4 a §. I den nya paragrafen anges att den som tidigare har varit anställd som patenträttsråd får förordnas för ett särskilt mål att tjänstgöra som ordförande om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen kompletteras med en verkställighetsföreskrift i 10 a § instruktionen för Patentbesvärsrätten som klargör att det är Patentbesvärsrätten som beslutar om förordnande för tidigare patenträttsråd att tjänstgöra som ordförande. Para-

grafen reglerar även fortsättningsvis rättens sammansättning utöver ordföranden.

Första meningen i 22 a § kammarrättsinstruktionen förs in i 16 kap. 3 § utlänningslagen.

Vi har hittills i kapitlet uppehållit oss endast vid de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Det finns dock anledning att även överväga om några ändringar är påkallade i de regler som gäller för de särskilda domstolarna och specialdomstolarna. Vår översyn begränsar sig, som tidigare sagts, till frågan om det i förordning finns bestämmelser om ordförandeskapet som rätteligen bör finnas i lag.

Vi har tidigare i promemorian gjort bedömningen att bestämmelser om behörighet att vara ordförande vid juristkollegial handläggning och om utseende av ordförande vid sådan handläggning bör finnas i lag. Beträffande Arbetsdomstolen finns en sådan bestämmelse i den första meningen i 6 a § instruktionen för Arbetsdomstolen. Bestämmelsen har följande lydelse.

När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare skall en ordförande eller en sådan vice ordförande som tilldelats målet föra ordet. Minst en av de andra domarna skall vara ordförande eller vice ordförande i domstolen. En av domarna får vara en sådan lagfaren tjänsteman som har fått ett förordnande enligt 3 kap. 8 § andra stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Vi föreslår att den första meningen förs in som en ny 3 kap. 2 a § i lagen om rättegången i arbetstvister. Viss språklig modernisering bör ske. Vi gör inte någon bedömning av om bestämmelsen i övrigt bör föras upp till lag. Det finns vidare en bestämmelse i 13 § instruktionen som bl.a. rör ordförandeskapet vid avgörande av Arbetsdomstolen i plenum. Den del av bestämmelsen som handlar om denna fråga bör föras in i den nya paragrafen. I övrigt rör bestämmelsen avgörande av administrativa ärenden i kollegium. Denna fråga omfattas inte av vårt uppdrag och vi föreslår inga ändringar i den delen. Dock kan ändå nämnas att paragrafen

synes passa bättre bland de bestämmelser som handlar om handläggning av administrativa ärenden än på sin nuvarande plats bland bestämmelserna om handläggning av målen.

För Patentbesvärsrättens del finns en bestämmelse om ordförandeskap i 10 a § (tidigare 12 a §) instruktionen för Patentbesvärsrätten. Bestämmelsen innebär följande. Vid handläggning av mål med flera ledamöter ska ordföranden vara ordinarie patenträttsråd. Ytterligare en ledamot bör inneha eller ha innehaft anställning som patenträttsråd. Om det finns särskilda skäl, får Patentbesvärsrätten för ett särskilt mål förordna den som har varit anställd som patenträttsråd att tjänstgöra som ordförande. Domarlagsutredningen föreslog att bestämmelsen skulle föras in i lagen om Patentbesvärsrätten som en ny 4 a §. Vi gör samma bedömning, såvitt gäller den del som avser ordförandeskapet. Föreskrifter om förordnanden för den som tidigare har varit anställd som patenträttsråd bör även i fortsättningen finnas i förordningen med instruktion för Patentbesvärsrätten. Vi tar inte ställning till om bestämmelsen i övrigt bör flyttas till lag.

I 22 a § kammarrättsinstruktionen finns en bestämmelse om ordförandeskapet och den närmare sammansättningen när Migrationsöverdomstolen dömer i förstärkt sammansättning. Bestämmelsen bör, såvitt avser ordförandeskapet, lagfästas genom att föras in i 16 kap. 3 utlänningslagen, som utgör själva grundregeln för sådan sammansättning. I övrigt gör vi inte någon översyn av bestämmelsen.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.1 Förslagen i kapitel 6 angående mellanchefer

Vårt förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014. För domstolar som före ikraftträdandet har delegerat uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare åt någon annan än en utnämnd chefsdomare gäller dock inte förbudet mot sådan delegering före den 1 juli 2017. I övrigt föreslås inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Vi har i kapitel 6 föreslagit vissa förändringar när det gäller de befogenheter som kan delegeras åt andra än utnämnda chefsdomare. Det är angeläget att förändringarna, som har stor principiell betydelse, genomförs så snart som möjligt. I förhållande till domstolar som inte redan har delegerat chefskapet över ordinarie domare till andra än utnämnda chefsdomare bör bestämmelsen om förbud mot sådan delegering gälla omedelbart från ikraftträdandet.

Domstolar som vid ikraftträdandet tillämpar en sådan delegering – vilket i så fall bör framgå av arbetsordningen (jfr Domstolsverkets allmänna råd för utformning av arbetsordning för tingsrätt och förvaltningsrätt, DVFS 2010:1) – bör däremot få möjlighet att under en övergångsperiod fortsätta med det. Avsikten är att de domstolar som har en sådan organisation inte ska tvingas till brådstörtade organisationsförändringar, utan i lugn och ro ska kunna anpassa sig till de nya reglerna. I vissa domsto-

lar kan det bli fråga om ganska stora förändringar. Det handlar främst om de ganska få större domstolar som i dag har enhetschefer med chefsuppgifter som kan jämföras med en chefsrådmans. Särskilt de domstolar som har ett behov av att i stället för enhetschefer eller liknande anställa ett antal chefsrådmän behöver tid på sig att kunna göra detta, eftersom en sådan övergång kräver att det finns vakanser eller utrymme för nyanställningar. Samtidigt måste beaktas dels att vissa av de nya chefsrådmansanställningarna troligen kommer att besättas med personer som i dag är enhetschefer vid domstolen, dels att inte alla enhetschefer kommer att ersättas av chefsrådmän. Vidare måste man ta hänsyn till att det inte är lämpligt att under någon längre tid upprätthålla parallella system. Vår sammantagna bedömning är att tre år från ikraftträdandet utgör en rimlig övergångsperiod, under vilken de berörda domstolarna kan anpassa sig till de nya reglerna.

Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för bearbetning av våra förslag, som också kommer att behöva samordnas med annat lagstiftningsarbete som pågår inom Regeringskansliet, beräknar vi att bestämmelserna bör kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2014.

9.2 Förslagen i kapitel 7 angående nya befordrade domaranställningar

Vårt förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av remissförfarandet och den tid som behövs för fortsatt beredning inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandling och därefter för upprättande av en anställningsprofil och

eventuella nya rutiner vid anställningsförfarandet bedömer vi att ikraftträdande tidigast kan ske den 1 juli 2014.

De nya reglerna ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

9.3 Förslagen i kapitel 8 angående ordförandeskap i kollegial sammansättning m.m.

Vårt förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling och fortsatt beredning inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandling bedömer vi att bestämmelserna bör kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2014.

De nya reglerna ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

10 Konsekvenser av förslagen

10.1 Uppdraget

Enligt uppdraget ska vi belysa vilka konsekvenser föreslagna ändringar bedöms få för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet. Vidare ska vi redovisa de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Om förslagen kan väntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi föreslå hur dessa ska finansieras.

10.2 Våra förslag angående mellanchefsstrukturen m.m. (kapitel 6)

Bedömning: Förslagen bedöms ge domstolarna en större legitimitet och förväntas kunna bidra till att domaryrkets attraktivitet höjs. Vissa kostnadsökningar beräknas uppkomma. Dessa bedöms rymmas inom befintliga budgetramar.

10.2.1 Konsekvenser för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet

Vår bedömning är att förslagen i dessa delar kommer att ge domstolarna en större legitimitet genom att alla chefer som utövar chefskap över andra ordinarie domare utnämns av regeringen i ett öppet och transparent förfarande. Den ökning av antalet be-

fordrade anställningar som kan förväntas uppkomma kan bidra till att domaryrkets attraktivitet höjs.

Domstolarna kommer även i framtiden att ha stor frihet att bestämma över sin inre organisation och över vilka anställningar som behöver finnas på domstolen. De valda organisationslösningarna kan få en större stadga om chefsrådmän anställs i stället för att det sker interna förordnanden av enhetschefer eller motsvarande. Domstolarna kommer även i framtiden att ha möjlighet att delegera såväl vissa arbetsledande funktioner som andra uppgifter till ordinarie domare och därigenom dels kunna åstadkomma en rationell arbetsfördelning, dels ge domare möjlighet att pröva på och visa sig lämpliga för chefsrollen.

10.2.2 Ekonomiska konsekvenser

I kapitel 6 föreslår vi vissa begränsningar av möjligheterna för domstolarna att delegera chefsbefogenheter åt andra än utnämnda chefsdomare. Begränsningen kommer i första hand att påverka underrätterna eftersom bara en överrätt har enhetschefer och den överrätten dessutom endast har delegerat begränsade chefsbefogenheter vad gäller de ordinarie domarna åt dessa.

Det finns olika alternativa lösningar för de underrätter som i dag har delegerat chefskapet för ordinarie domare till t.ex. enhetschefer att anpassa sig till de nya reglerna. Det är troligt att i varje fall vissa av de domstolar som i dag har en långtgående delegering av chefsbefogenheter till enhetschefer kommer att anställa chefsrådmän. Enligt Domstolsverkets enkätundersökning till underrätterna var det sju domstolar som kunde sägas ha delegerat långtgående chefsbefogenheter över de ordinarie domarna åt enhetschefer. Vid dessa domstolar hade enhetscheferna befogenhet att beordra andra ordinarie domare att utföra arbetsuppgifter, att hålla utvecklings- eller medarbetarsamtal och att bestämma lön. Det handlar om följande, i storleksordning angivna, domstolar.

1. Förvaltningsrätten i Stockholm (78 ordinarie domare varav 16 enhetschefer),
2. Södertörns tingsrätt (34 ordinarie domare varav 8 enhetschefer),
3. Attunda tingsrätt (ca 20 ordinarie domare varav 5 enhetschefer),
4. Kalmar tingsrätt (9 ordinarie domare varav 2 enhetschefer utöver lagmannen),
5. Värmlands tingsrätt (13 ordinarie domare varav 3 enhetschefer),
6. Nyköpings tingsrätt (7 ordinarie domare varav 2 enhetschefer) och
7. Förvaltningsrätten i Karlstad (5 ordinarie domare varav 1 enhetschef).

Totalt finns det alltså idag omkring 40 enhetschefer med ett långtgående chefsansvar för andra ordinarie domare. Vi reserverar oss för att det utöver de enhetschefer som räknats upp ovan kan finnas några enhetschefer vid domstolar som inte besvarade Domstolsverkets enkät.

Det är knappast realistiskt att föreställa sig att alla dessa enhetschefer kommer att ersättas av chefsrådmän. De mindre domstolarna, såsom Nyköpings tingsrätt och Förvaltningsrätten i Karlstad, lär med den praxis som hittills har tillämpats inte kunna anställa några chefsrådmän. De större domstolarna kommer, när budgetmässiga förutsättningar m.m. föreligger, att kunna anställa ett antal chefsrådmän om de så önskar. Med utgångspunkt i den praxis som hittills har tillämpats skulle det dock totalt sett handla om färre chefsrådmän än det i dag finns enhetschefer. Uppskattningsvis kan det komma att handla om maximalt ett trettiootal nya chefsrådmansanställningar vid dessa domstolar. Beräkningen är naturligtvis osäker eftersom det inte är självklart att alla domstolar som i och för sig kommer att ha förutsättningar för att anställa chefsrådmän också gör det. Vidare kan domstolarna tänkas välja att ha större avdelningar än vad vi har räknat med.

Det är inte möjligt att göra några mer exakta beräkningar av kostnaderna eftersom dessa beror på hur domstolarna väljer att anpassa sig till de nya reglerna om delegering. Domstolarna har numera en stor frihet att besluta om sin inre organisation, vilket innebär ett osäkerhetsmoment när man räknar på vad en förändring av det slag vi föreslår kommer att kosta. Dessutom kan vi när det gäller lönekostnaderna bara utgå ifrån en schablon, eftersom domarlönerna är individuellt bestämda och varierar.

Förändringarna kommer enligt vårt förslag att ske successivt, varför det vidare är svårt att uttala sig om när den ökade kostnaden kommer att uppstå.

Baserat på den aktuella lönestatistiken kan man schablonmässigt räkna med att merkostnaden för en chefsrådman jämfört med en enhetschef är omkring 10 000 kr per månad jämte sociala avgifter. Med denna utgångspunkt skulle det, när domstolarna har avslutat reformeringen av sin inre organisation till följd av de nya reglerna, kunna handla om ökade kostnader för Sveriges Domstolar i storleksordningen fem miljoner per år. Den uppskattade kostnadsökningen rymmer av skäl som redan nämnts ett stort mått av osäkerhet.

Förslagen kan, framför allt under de närmast kommande åren, förväntas medföra ett visst merarbete för Domarnämnden. Kostnaderna för detta bedöms dock bli högst marginella.

Med hänsyn främst till att införandet kommer att ske successivt under en ganska lång tidsperiod är det vår bedömning att kostnadsökningen kommer att kunna rymmas inom ramen för befintliga budgetramar.

10.3 Våra förslag angående nya befordrade domaranställningar (kapitel 7)

Bedömning: Införandet av rättsrådsanställningar i underrätterna kan bidra till en allmän höjning av domaryrkets attraktivitet, till en ytterligare höjd kvalitet och effektivitet vid de

domstolar där rättsråden finns och till ett ökat förtroende för Sveriges Domstolar.

Vissa kostnadsökningar bedöms uppkomma. Dessa bedöms rymmas inom befintliga budgetramar.

10.3.1 Konsekvenser för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet

I kapitel 7 föreslår vi att det inrättas en ny typ av befördrad domaranställning i underrätterna och att befattningen benämns rättsråd. I dag finns det enligt Domstolsverkets rapport *Rekrytering av ordinarie domare* (Domstolsverkets rapportserie 2011:1) en uppfattning bland en del jurister om att en ordinarie domaranställning är en ”slutstation” och att man därför inte vill söka en sådan anställning för tidigt i karriären. Av rapporten framgår vidare att enstaka jurister angav att bristen på karriär- eller utvecklingsmöjligheter kan avhålla kvalificerade jurister från att söka domaranställningar. För den som inte är intresserad av eller lämpad för chefskap finns idag inte några möjligheter till befordran i underrätterna. Mot denna bakgrund är vår bedömning att tillskapandet av rättsrådsanställningar kan bidra till en allmän höjning av domaryrkets attraktivitet. Det handlar dock bara om en av flera åtgärder som måste vidtas för att motverka domstolarnas rekryteringsproblem. Arbetet med denna fråga fortsätter inom Domstolsverket och Domarnämnden.

Vår bedömning är att rättsrådsanställningarna, i varje fall i det inledande skedet, bör vara aktuella endast vid de större underrätterna. Det är främst dessa domstolar som har ett målunderlag – inte minst vad gäller mängden stora, komplicerade och massmedialt uppmärksammade mål – som kan motivera att det anställs befordrade domare utan chefsansvar med särskild uppgift att delta vid avgörandet av sådana mål. Detta innebär naturligtvis inte att mål av det här slaget inte förekommer även vid mindre domstolar.

Det är vår uppfattning att rättsråden kommer att medföra positiva effekter för verksamheten vid de domstolar där de kommer

att finnas. Rättsråden kommer att kunna avlasta chefsrådmän och lagmän när det gäller deltagande vid avgörande av mål där det finns särskilda skäl, dvs. typiskt sett omfattande, uppmärksammade eller komplicerade mål. Därigenom kommer det i större utsträckning att finnas förutsättningar för att uppfylla underrättsinstruktionernas föreskrifter om deltagande av en befordrad domare i vissa fall. Genom en möjlighet att styra mål till rättsråden, vars befordrade anställning i huvudsak grundas på att de har bedömts ha särskild skicklighet, kan kvaliteten i domstolarnas hantering av särskilt svåra eller omfattande mål höjas ytterligare. Personer med de särskilda kvalifikationer som bör krävas av ett rättsråd torde också vara väl lämpade för att kunna hantera t.ex. massmedial uppmärksamhet och förhandlingar där risken för omfattande ordningsstörningar är särskilt stor. Sammantaget tror vi att införandet av en ny typ av befordrad domaranställning kan bidra till en ytterligare höjd kvalitet och ett ökat förtroende för domstolarna. Vidare bör verksamheten kunna bli mer effektiv.

Av det som har sagts framgår att de positiva effekterna främst kommer att beröra de större domstolarna. De mindre domstolarna lär, i varje fall inte i det första skedet, kunna anställa några rättsråd. Det finns en liten risk för att detta ytterligare försvårar rekryteringsläget för dem. Samtidigt finns det en möjlighet att införandet av de nya befordrade anställningarna allmänt gör det mer intressant att söka en anställning som ordinarie domare, eftersom det finns en ytterligare utvecklingsmöjlighet. Att denna utvecklingsmöjlighet kan kräva byte av arbetsplats för vissa domare behöver inte vara negativt.

10.3.2 Ekonomiska konsekvenser

En bedömning av de ekonomiska konsekvenserna förutsätter en uppskattning av hur många rättsråd det kan bli fråga om. Tanken är att anställningarna ska tillsättas successivt, allteftersom vakaner eller behov av nyanställningar uppstår. Det blir alltså inte

fråga om att i ett slag anställa ett större antal nya domare. Som vi tidigare utvecklat handlar det främst om de större domstolarna.

Vid en grov uppskattning tror vi att det på några års sikt maximalt kommer att röra sig om ett femtiotal rättsrådsanställningar i hela landet. Det är i dagsläget inte troligt att domstolarna skulle kunna sysselsätta fler rättsråd än så med sådana arbetsuppgifter som avses. Dessutom måste det vara möjligt att rekrytera domare som uppfyller de särskilda skicklighetskrav som bör ställas. Antalet rättsråd bör i princip komma att motsvaras av en minskning av antalet rådmän. Någon löneskillnad kan inte beräknas eftersom lönerna bestäms individuellt. För att kunna uppskatta kostnaden får vi därför göra vissa antaganden. Eftersom anställningen som rättsråd i hög grad liknar anställningen som råd tillika vice ordförande på avdelning i överrätt antar vi att lönen kan komma att ligga på en liknande nivå som för en vice ordförande utan chefsuppgifter. Vi antar vidare att rådmän och råd i överrätt som anställs som rättsråd som regel kommer att höra till den kategori domare som redan tidigare har en hög lön. Baserat på dessa antaganden och på aktuell lönestatistik från Domstolsverket uppskattar vi att det skulle kunna handla om en löneskillnad per rättsråd på omkring 5–7 000 kr per månad, exklusive sociala avgifter. En grov uppskattning baserad på dessa antaganden är att den slutliga ökade lönekostnaden skulle komma att uppgå till runt fem miljoner kr per år. Övergången kommer att ske successivt under de kommande åren.

Förslagen kan förväntas medföra ett visst merarbete för Domarnämnden, som dock inte torde medföra mer än marginella kostnader.

Med hänsyn främst till att införandet kommer att ske successivt är det vår bedömning att kostnadsökningen kommer att kunna rymmas inom ramen för domstolsanslaget.

10.4 Våra förslag om ordförandeskap i kollegial sammansättning (kapitel 8)

Bedömning: Förslaget bedöms kunna leda till en mer rationell arbetsfördelning i domstolarna och till en höjd effektivitet. Möjligheterna till en bättre fördelning av arbetet kan i sin tur bidra till en viss höjning av domaryrkets attraktionskraft. Förslagen bedöms kunna leda till marginella kostnadsökningar för det allmänna, vilka bör rymmas inom befintliga budgetramar.

10.4.1 Konsekvenser för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet

Våra förslag när det gäller regleringen av ordförandeskapet i kollegial sammansättning överensstämmer i stora delar med det som redan gäller. Dock föreslås införande av en ny möjlighet för tingsrätterna att anlita den som tidigare varit ordinarie domare att tjänstgöra som ordförande vid sådan handläggning. Syftet med förslaget är främst att göra det möjligt för underrätterna att på ett mer rationellt sätt fördela arbetsbördan bland domarna. Detsamma gäller vårt förslag om att det i vissa fall ska kunna ske undantag från senioritetsprincipen vid val av ordförande vid kollegial handläggning. Ytterst bör förslagen i dessa delar kunna leda till att fler mål kan avgöras, vilket kan förbättra domstolarnas effektivitet.

Vi bedömer att förslagen kan ha en viss betydelse för domaryrkets attraktivitet genom att det skapas en större möjlighet att fördela arbetsbördan mellan domarna på ett rimligare sätt.

10.4.2 Ekonomiska konsekvenser

Förslagen kan möjligen leda till en marginell ökning av utnyttjandet av främst pensionerade ordinarie domare i den dömande verksamheten i underrätterna. Dock tjänstgör pensionerade domare redan i så stor omfattning i underrätterna att det inte finns anledning att räkna med någon större skillnad i detta avseende. I vart fall kommer en eventuell kostnadsökning att vara så liten att den utan vidare rymms inom befintliga budgetramar.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

1 kap. 2 §

I en tingsrätt ska det finnas en lagman.

Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en tingsrätt även finnas en eller flera rådmän. *I en tingsrätt får det också finnas rättsråd.*

I de tingsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän.

Lagmän, chefsrådmän, rättsråd och rådmän ska vara lagfarna.

En tingsrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådman.

Vid en tingsrätt ska det finnas ett kansli, som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider.

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om en tingsrätts organisation. Ändringarna behandlas i avsnitt 7.7.

Det har i *andra stycket* förts in en bestämmelse som innebär att en ny kategori befordrade domare, kallade rättsråd, kan finnas i tingsrätterna. I likhet med vad som gäller andra frågor om anställning av ordinarie domare krävs Domstolsverkets tillåtelse till anställningen. En förutsättning för att sådan tillåtelse ska ges är att domstolen har behov av domare med de funktioner som rättsråden är tänkta att ha. Dessa beskrivs närmare i förordning-

en (1996:381) med tingsrättsinstruktion. En grundläggande funktion för rättsråden är att, i likhet med hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning, särskilt följa rättskipningen på tingsrätten och verka för en enhetlig rättstillämpning. En annan funktion är att i egenskap av befordrad domare delta när mål eller ärenden avgörs om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art.

Bestämmelsen om att det i de tingsrätter som regeringen bestämmer ska finnas chefsrådmän har av redaktionella skäl flyttats till ett nytt *tredje stycke*.

I numera *fjärde stycket* har gjorts ett tillägg som klargör att rättsråd ska vara lagfarna.

I övrigt har inga ändringar gjorts.

1 kap. 3 f §

Vid handläggning med två eller flera lagfarna domare gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i tingsrätt eller hovrätt eller en sådan lagman eller chefsrådmän i tingsrätt eller ett sådant rättsråd i tingsrätt som av regeringen är anställd för viss tid. Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i tingsrätt eller hovrätt förordnas att, för ett visst mål eller ärende eller för en viss tid, vara ordförande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 8.6.2.

Bestämmelsen handlar om behörighet att vara ordförande när tingsrätten handlägger mål i en sammansättning med mer än en lagfaren domare och om utseende av ordförande i sådana fall. Tillämpningsområdet framgår av *första stycket*.

Andra stycket rör behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning. Enligt bestämmelsen ska ordföranden som utgångspunkt vara ordinarie domare i tingsrätt eller hovrätt eller en sådan lagman eller chefsrådman i tingsrätt eller ett sådant rättsråd i tingsrätt som av regeringen är anställd för viss tid. Det som sägs innebär bl.a. att en ordinarie tingsrättsdomare har behörighet att utan någon särskild prövning vara ordförande i andra tingsrätter än den där han eller hon har sin fullmaktsanställning. Regeln omfattar bl.a. ordinarie domare vid nedlagda tingsrätter som tjänstgör i en annan tingsrätt och ordinarie domare som arbetar som förstärkning eller vikarie i en annan tingsrätt än den där han eller hon har sin grundanställning. Även ordinarie domare i hovrätt som tjänstgör i en tingsrätt jämställs när det gäller behörighet att vara ordförande med domstolens egna ordinarie domare. Detsamma gäller de uppräknade kategorierna av domare som har anställts av regeringen för viss tid.

Den som har varit ordinarie domare i tingsrätt eller hovrätt får om det finns särskilda skäl förordnas att, för ett visst mål eller ärende eller för en viss tid, vara ordförande. Särskilda skäl kan i första hand vara att arbetssituationen kräver att en f.d. ordinarie domare tjänstgör som ordförande. Det kan t.ex. vara så att en lämplig ordförande inte finns att tillgå inom domstolen eller att arbetsbelastningen är sådan att en extra ordförandere-surs är nödvändig för att mål och ärenden ska kunna avgöras inom rimlig tid och med en godtagbar fördelning av arbetsbördan mellan domarna i domstolen. Vidare kan jävssituationer i sällsynta fall tänkas motivera anlitande av en tidigare ordinarie domare som ordförande. Först om andra alternativ har uttömts bör det komma i fråga att ge tidigare ordinarie domare behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning. Ett beslut i det konkreta fallet om att den som tidigare varit ordinarie domare ska vara ordförande i ett mål kräver att det sker en prövning även enligt tredje stycket.

Tredje stycket behandlar frågan om hur ordföranden ska utses bland flera behöriga domare. Första och andra meningen ger uttryck för en huvudregel. Bestämmelsen kan i denna del sägas

utgöra en kodifiering av de principer som redan tillämpas i domstolarna och som innebär att den domare som har högst befattning, eller i andra hand är äldst i anställningen, ska vara ordförande. Det krävs naturligtvis att personen hör till den kategori som enligt andra stycket kan vara ordförande. Skrivningarna är avsedda att motsvara det som redan gäller och att korrespondera med omröstningsreglerna när det gäller rangordningen i rätten. Den som enligt omröstningsreglerna i 16 och 29 kap. rättegångsbalken är att anse som "den främste" är alltså den som bestämmelsen pekar ut som ordförande enligt huvudregeln.

I tredje meningen förses huvudregeln med ett undantag som innebär att det går att frångå bestämmelserna i tredje stycket om det finns särskilda skäl. Givetvis gäller även i ett sådant fall att den som utses till ordförande är behörig enligt andra stycket. Avgörande är att det handlar om sakliga och objektiva skäl. Det kan exempelvis handla om ett behov av att öka domstolens ordförandekapacitet med hänsyn till arbetsbelastningen, eller av att utjämna domarnas arbetsbörd. Det kan också förekomma att en domare som har specialkunskaper inom ett område kan behöva befrias från ordföranderollen och i stället fokusera på att enbart vara referent i målet. Däremot är specialkunskaper hos en viss domare sällan ett skäl att utse denne till ordförande. Det kan i undantagsfall vara så att den domare som har längst anställningstid av något skäl är mindre lämplig att vara ordförande, t.ex. på grund av talsvårigheter. Regeln kan också tillämpas för att domstolen ska kunna anlita pensionerade domare och andra f.d. ordinarie domare som ordförande. Även andra situationer kan tänkas.

Undantaget bör endast i speciella fall tillämpas då en befordrad domare ingår i rätten. Ett sådant fall kan vara att den befordrade domaren i sitsen är ny i sin befattning och behöver tid för inskolning. Det kan t.ex. i något fall förekomma att en nytillträdd lagman eller chefsrådman kommer direkt ifrån annan verksamhet och saknar aktuell domstolserfarenhet. Sådana situationer bör så långt möjligt lösas på annat sätt, t.ex. genom att domaren får sitta med utan att delta i rätten under en inskolningspe-

riod. Men det kan tänkas att det i vissa fall är lämpligt att den befordrade domaren deltar i rätten – kanske krävs detta med hänsyn till arbetsituationen – och att någon annan än han eller hon får vara ordförande.

I övrigt är möjligheten att göra undantag från huvudregeln om att den domare som har högst befattning ska vara ordförande främst avsedd att göra det möjligt för tingsrätten att i vissa fall anlita en tidigare ordinarie domare som ordförande vid kollegial handläggning, fastän det ingår en ordinarie domare i rätten.

2 kap. 4 b §

Vid handläggning med tre eller flera ledamöter gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i hovrätt eller en sådan hovrättspresident eller hovrättslagman eller ett sådant hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning som av regeringen är anställd för viss tid. Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i hovrätt förordnas att, för ett visst mål eller ärende eller för en viss tid, vara ordförande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 8.6.2. Bestämmelsen rör behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning i hovrätten och utseende av ordföranden. Tillämpningsområdet framgår av första stycket.

Andra stycket rör behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning. Enligt bestämmelsen ska ordföranden som huvudregel vara ordinarie domare i hovrätt eller en sådan hovrättspresident eller hovrättslagman eller ett sådant hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning som av regeringen är anställd för viss tid. En skillnad i förhållande till 23 § hovrättsinstruktionen i dess

nuvarande lydelse är att ordinarie domare från andra hovrätter som tjänstgör i hovrätten automatiskt jämställs med de ordinarie domarna i den aktuella hovrätten. Detsamma gäller av regeringen för viss tid anställda hovrättspresidenter, hovrättslagmän och hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning om dessa tjänstgör i en annan hovrätt än den där de har sin visstidsanställning. Liksom tidigare får den som tidigare har varit ordinarie domare i hovrätt vara ordförande om det finns särskilda skäl. Regeln har dock ändrats på så sätt att beslutet får avse inte bara ett visst mål utan även en viss tidsperiod. Det handlar vidare inte om någon egen tjänstgöringsgrund, utan om en regel om behörighet för den f.d. ordinarie domare som på annan grund tjänstgör i domstolen. Särskilda skäl kan i första hand vara att arbetsituationen kräver att en f.d. ordinarie domare är ordförande. Det kan t.ex. vara så att en lämplig ordförande inte finns att tillgå inom domstolen eller att arbetsbelastningen är sådan att en extra ordförandeskurs är nödvändig för att mål och ärenden ska kunna avgöras inom rimlig tid och med en godtagbar fördelning av arbetsbördan mellan domarna i domstolen. Vidare kan jävssituationer i sällsynta fall tänkas motivera anlitande av en tidigare ordinarie domare som ordförande. Först om andra alternativ har uttömts bör det komma i fråga att ge tidigare ordinarie domare behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning. Ett beslut i det konkreta fallet om att den som tidigare varit ordinarie domare ska vara ordförande i ett mål kräver att det sker en prövning även enligt tredje stycket.

Tredje stycket överensstämmer med 1 kap. 3 f §, Se kommentaren till den paragrafen.

3 kap. 5 c §

Vid handläggning med två eller flera ledamöter ska den ordinarie ledamot som har högst befattning vara ordförande. Om ingen av de ordinarie ledamöterna har högre befattning än de andra ska den i anställningen äldsta av dem vara ordförande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9. Bestämmelsen, som är ny, reglerar ordförandeskapet vid kollegial handläggning i Högsta domstolen. Den innebär ett lagfästade av de principer – delvis oskrivna, delvis reglerade i Högsta domstolens arbetsordning – som redan tillämpas. Någon ändring i sak är inte avsedd. Frågan om justitierådets senioritet får, liksom i dag, avgöras från fall till fall.

16 kap. 1 §

Om det vid en överläggning till dom eller beslut framförs skiljaktiga meningar ska omröstning ske.

Vid omröstningen ska den yngste i rätten yttra sig först. Därefter ska ledamöterna yttra sig allt eftersom de har säte i rätten. Av de ledamöter som är lagfarna ska ordföranden säga sin mening sist. Om en av ledamöterna har berett målet ska dock han eller hon alltid säga sin mening först.

Var och en ska ange skälen för sin mening.

Övervägandena finns i avsnitt 8.11. Ändringarna överensstämmer med förslaget i lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*.

I paragrafen anges när omröstning i tvistemål ska äga rum och i vilken ordning ledamöterna ska säga sin mening.

Andra stycket har justerats så att det framgår att ordföranden ska säga sin mening sist även om det i rätten finns någon ledamot med högre tjänsteställning eller längre anställningstid. Sedan tidigare gäller att en ledamot som har berett målet ska säga sin mening först. Genom ändringen av fjärde meningens klagörs att denna bestämmelse är tillämplig även på ordföranden och alltså har företrädare framför den nya bestämmelsen i styckets tredje mening om att ordföranden ska säga sin mening sist.

Paragrafen har därutöver justerats språkligt.

16 kap. 4 §

Om det vid en omröstning framförs flera meningar än två utan att någon av dem enligt 3 § ska gälla och det är fråga om pengar eller annat som utgör en viss mängd, ska rösterna för den större mängden sammanläggas med rösterna för den närmast mindre. Om det behövs ska sammanläggningen fortsätta efter samma grund till dess någon mening ska gälla.

Avser omröstningen i fall som avses i första stycket något som inte utgör en viss mängd, ska den mening gälla som har fått flest röster. Har flera meningar fått lika många röster gäller den mening som biträtts av ordföranden eller, om han eller hon inte biträtt någon av dessa meningar, den mening som biträtts av den främste bland dem som röstat för någon av dessa meningar.

Övervägandena finns i avsnitt 8.11. Paragrafen överensstämmer med förslaget i lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*.

I paragrafen anges hur omröstningsresultatet ska bestämmas i de fall där det förekommer flera än två meningar utan att någon av dem samlar mer än hälften av rösterna eller samlar hälften av dem inklusive ordförandens.

Paragrafen har delats upp i två stycken.

Första stycket avser sådana situationer där omröstningen gäller en fråga om pengar eller annat som utgör en viss mängd. Stycket motsvarar, med vissa språkliga moderniseringar, den del av paragrafen som föregår semikolonet i paragrafens nuvarande lydelse.

I andra stycket regleras hur omröstningsresultatet ska fastställas om varken bestämmelserna i 3 § eller i paragrafens första stycke leder till att resultatet av omröstningen kan fastställas. Stycket motsvarar i sak vad som i paragrafens nuvarande lydelse regleras efter semikolonet. Bestämmelsen har justerats för att klargöra att den mening som ordföranden biträder alltid gäller så länge det inte finns någon mening som har fått flera röster än denna. Ordförandens utslagsröst i en sådan situation påverkas alltså inte av att det beträffande en mening som har fått lika

många röster som den som biträtts av ordföranden ingår en ledamot med högre befattning eller längre anställningstid än ordföranden.

Paragrafen har därutöver justerats språkligt.

29 kap. 1 §

Om det vid en överläggning till dom eller beslut framförs skiljaktiga meningar *ska* omröstning ske.

Vid omröstningen *ska* den yngste i rätten yttra sig *först*. Därefter *ska* ledamöterna yttra sig allt eftersom de har säte i rätten. *Av de ledamöter som är lagfarna ska ordföranden säga sin mening sist. Om en av ledamöterna har berett målet ska dock han eller hon alltid säga sin mening först.* Om nämndemän ingår i rätten *ska* dessa säga sin mening *efter övriga ledamöter*.

Var och en *ska* ange *skälen* för sin mening.

Övervägandena finns i avsnitt 8.11. Paragrafen överensstämmer med förslaget i lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*.

I paragrafen anges när omröstning i brottmål ska äga rum och i vilken ordning ledamöterna ska säga sin mening.

Ändringarna motsvarar ändringarna i 16 kap. 1 § rättegångsbalken. Se kommentaren till den paragrafen.

29 kap. 3 §

Vid omröstning *ska* den mening som omfattas av mer än hälften av ledamöterna *gälla*. Om någon mening har fått hälften av rösterna och denna är den lindrigaste eller minst ingripande för den tilltalade, *ska* den meningen *gälla*. Kan ingen mening anses som lindrigare eller mindre ingripande, gäller den mening som fått hälften av rösterna, bland dem ordförandens.

Om det framförs flera meningar än två utan att någon av dem *ska* gälla, *ska* de röster som är ogynnsammast för den tilltalade läggas samman med de röster som är närmast minst förmånliga för honom *eller henne*. Om det behövs *ska* sammanläggningen fortsätta till dess någon mening *ska* gälla. Kan inte någon mening anses som ogynnsammare för den tilltalade, *ska* den mening gälla som har fått flest röster. Har flera meningar fått lika många röster gäller den *mening* som biträts av *ordföranden* *eller, om han eller hon inte biträtt någon av dessa meningar, den mening som biträts av den främste bland dem som röstat för någon av dessa meningar*.

Ingen mening *ska* anses lindrigare eller mindre ingripande än någon annan mening vid omröstning enligt 2 § tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.11. Paragrafen överensstämmer med förslaget i lagrådsremissen *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*.

I paragrafen regleras hur resultatet av omröstningen ska fastställas i brottmål.

I *andra stycket* anges hur omröstningsresultatet ska fastställas om flera än två meningar framförts i en och samma omröstning. Ändringarna motsvarar ändringarna i 16 kap. 4 §. Se kommentaren till den paragrafen.

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

4 d §

Vid handläggning med två eller flera ledamöter ska den ordinarie ledamot som har högst befattning vara ordförande. Om ingen av de ordinarie ledamöterna har högre befattning än de andra ska den i anställningen äldsta av dem vara ordförande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9. Paragrafen behandlar ordförandeskapet vid kollegial handläggning i Högsta förvaltningsdomstolen. Den innebär ett lagfästade av de principer – delvis oskrivna, delvis reglerade i Högsta förvaltningsdomstolens arbetsordning – som redan tillämpas. Någon ändring i sak är inte avsedd. Frågan om justitierådets senioritet får, liksom i dag, avgöras från fall till fall.

13 c §

Vid handläggning med två eller flera ledamöter gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i kammarrätt eller en sådan kammarrättspresident eller kammarrättslagman eller ett sådant kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning som av regeringen är anställd för viss tid. Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i kammarrätt förordnas att, för ett visst mål eller för en viss tid, vara ordförande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 8.6.2.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för hovrätterna enligt den nya bestämmelsen i 2 kap. 4 b § rättegångsbalken, förutom att ärenden inte omnämns i andra stycket eftersom kammarrätterna inte handlägger några domstolsärenden. Se i övrigt kommentaren till 2 kap. 4 b § rättegångsbalken.

15 §

I en förvaltningsrätt ska det finnas en lagman.

Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en förvaltningsrätt även finnas en eller flera rådmän. *I en förvaltningsrätt får det också finnas rättsråd.*

I de förvaltningsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän.

Lagmän, chefsrådmän, rättsråd och rådmän ska vara lagfarna.

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om en förvaltningsrätts organisation. Ändringarna behandlas i avsnitt 7.7. De motsvarar ändringarna i 1 kap. 2 § rättegångsbalken. Se kommentaren till den paragrafen.

18 a §

Vid handläggning med två lagfarna domare gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i förvaltningsrätt eller kammarrätt eller en sådan lagman eller chefsrådmän i förvaltningsrätt eller ett sådant rättsråd i förvaltningsrätt som av regeringen är anställd för viss tid. Om det finns särskilda skäl får den som har varit ordinarie domare i förvaltningsrätt eller kammarrätt förordnas att, för ett visst mål eller för en viss tid, vara ordförande.

Den bland de lagfarna domarna som har högst befattning ska vara ordförande. I fall då ingen av de lagfarna domarna har högre befattning än de andra ska den bland dem som är äldst i anställningen vara ordförande. Om det finns särskilda skäl får någon annan av de lagfarna domarna än den som har högst befattning eller är äldst i anställningen vara ordförande.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 8.6.2. Genom bestämmelsen införs regler om vilka kategorier av domare som kan vara ordförande i de fall då förvaltningsrätten dömer i sammansättning med två lagfarna domare och hur ordföranden utses bland dem. I sak överensstämmer den med vad som

gäller för tingsrätterna enligt den nya bestämmelsen i 1 kap. 3 f § rättegångsbalken förutom att ärenden inte omnämns i andra stycket eftersom förvaltningsrätten inte handlägger några domstolsärenden. Se i övrigt kommentaren till 1 kap. 3 f § rättegångsbalken.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

3 kap. 2 a §

När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare ska en ordförande eller en sådan vice ordförande som tilldelats målet föra ordet.

Domstolens administrativa chef för ordet när ett mål avgörs av domstolen i dess helhet.

Paragrafen är ny och innehåller regler om ordföranden dels när tre lagfarna domare ingår i Arbetsdomstolens sammansättning, dels vid avgöranden i plenum. Våra överväganden finns i avsnitt 8.12.

I sak motsvarar *första stycket* 6 a § första meningen i förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen i dess nuvarande lydelse. *Andra stycket* motsvarar i sak delar av 13 § samma instruktion i dess nuvarande lydelse. Viss språklig modernisering har skett.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten

4 a §

Vid handläggning av mål med flera ledamöter ska ordföranden vara ordinarie patenträttsråd. Om det finns särskilda skäl, får den som har varit anställd som patenträttsråd för ett särskilt mål förordnas att tjänstgöra som ordförande.

Paragrafen är ny och reglerar vem som är behörig att vara ordförande när flera ledamöter deltar vid handläggning i Patentbesvärsrätten. Den motsvarar i huvudsak första stycket första meningen och andra stycket i nuvarande 10 a § förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten. Frågan om vilket organ som har rätt att fatta beslut om förordnande för den som tidigare har varit anställd som patenträttsråd att tjänstgöra som ordförande regleras även i fortsättningen i instruktionens bestämmelse.

Våra överväganden finns i avsnitt 8.12.

11.5 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

16 kap. 3 §

Om rätten vid handläggningen av ett mål i Migrationsöverdomstolen finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse får målet eller, om det kan ske, en viss fråga i målet avgöras av Migrationsöverdomstolen med sju lagfarna ledamöter, *varvid presidenten eller en lagman ska vara ordförande.*

En ny bisats införs i slutet av bestämmelsen. Tillägget motsvarar föreskriften om ordförande i nuvarande 22 a § första meningen förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion. Våra överväganden finns i avsnitt 8.12.

11.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

1 §

Denna lag avser utnämning av ordinarie domare. Dessa är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,
3. lagman, chefsrådman, *rättsråd* och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,
4. tekniska råd,
5. ordförande i Marknadsdomstolen,
6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,
7. patenträttsråd tillika ordförande, patenträttsråd tillika avdelningsordförande, patenträttsråd tillika vice ordförande och övriga patenträttsråd i Patentbesvärsrätten,
8. ordförande i Försvarsunderrättsedomstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka som är ordinarie domare och därmed omfattas av lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

I tredje punkten klargörs att rättsråd i tingsrätt och förvaltningsrätt är ordinarie domare och därför omfattas av lagen. Några andra ändringar har inte gjorts.

11.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten

10 a §

Vid handläggning av mål med flera ledamöter gäller, utöver vad som anges i 4 a § lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten, att en av de andra ledamöterna bör inneha eller ha innehaft anställning som patenträttsråd.

Patentbesvärsrätten beslutar om förordnande av den som har varit anställd som patenträttsråd att tjänstgöra som ordförande i enlighet med bestämmelserna i 4 a § andra stycket nämnda lag.

De delar i paragrafen som rör ordförandeskap vid kollegial handläggning har förts över till en ny 4 a § lagen om Patentbesvärsrätten. Bestämmelsen föreskriver, såvitt gäller ordförandeskapet, numera enbart att Patentbesvärsrätten, om det finns sådana särskilda skäl som anges i den nyss nämnda paragrafen i lagen om Patentbesvärsrätten, får förordna den som har varit anställd som patenträttsråd att tjänstgöra som ordförande. Liksom tidigare anges att en av de andra ledamöterna bör inneha eller ha innehaft anställning som patenträttsråd.

Övervägandena finns i avsnitt 8.12.

11.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:1137) med instruktion för arbetsdomstolen

6 a §

När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare *gäller, utöver vad som anges i 3 kap. 2 a § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, att minst en av de andra domarna ska vara ordförande eller vice ordförande i domstolen. En av domarna får vara en sådan lagfaren tjänsteman som har fått ett förordnande enligt 3 kap. 8 § andra stycket nämnda lag.*

Övervägandena finns i avsnitt 8.12. Paragrafen har justerats på så sätt att de regler som gäller ordförandeskapet vid sammanträde med tre lagfarna ledamöter har flyttats över till en ny bestämmelse, 3 kap. 2 a § lagen om rättegången i arbetstvister. I övrigt är paragrafen oförändrad i sak.

Vissa språkliga justeringar har gjorts.

13 §

Domstolens *administrativa* chef för ordet när ärende avgörs i kollegium.

Övervägandena finns i avsnitt 8.12. Paragrafen har justerats på så sätt att de regler som gäller ordförandeskapet vid avgörande i plenum har flyttats till en ny bestämmelse, 3 kap. 2 a § lagen om rättegången i arbetstvister. I övrigt är paragrafen oförändrad i sak.

Vissa språkliga justeringar har gjorts.

11.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

5 §

Chef för en avdelning är hovrättspresidenten eller en hovrättslagman.

Om det på en avdelning som inte leds av hovrättspresidenten finns flera hovrättslagmän, bestämmer hovrätten vem av dem som är chef för avdelningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.9 och 8.7.

I *första stycket* anges vem som är chef för en avdelning. Stycket har justerats på så sätt att det inte längre sägs att chefen för avdelningen också är ordförande på avdelningen. Frågan om vem som ska vara ordförande i rätten besvaras genom de ändringar som vi föreslår i 2 kap. rättegångsbalken varför regleringen i den delen är överflödigt. Den harmonierar dessutom inte fullt ut med den föreslagna regleringen om ordförandeskap enligt 2 kap. rättegångsbalken.

Andra stycket är nytt. Här klargörs vad som ska gälla om det finns mer än en lagman på en avdelning.

7 a §

Uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får inte utövas av någon annan än hovrättspresidenten eller en hovrättslagman.

Paragrafen är ny och behandlar en generell begränsning vad gäller möjligheterna att delegera vissa chefsuppgifter. Våra överväganden finns i avsnitt 6.7.

I paragrafen anges att endast hovrättspresidenten och hovrättslagmän får utöva chefskap över ordinarie domare. Med chefskap avses i bestämmelsen åtgärder och beslut som ger uttryck

för att utföraren eller beslutsfattaren har ett överordnat förhållande till den ordinarie domaren. Det handlar alltså om någon form av maktutövning eller slutlig beslutanderätt. Typiska uppgifter som ger uttryck för chefens överordning och därmed hör till kärnan i chefskapet är sådana uppgifter som innefattar ett inslag av ordergivning eller av bedömning av en domares prestationer. Att en medarbetare ges i uppdrag att planera och samordna det vardagliga arbetet på olika sätt innebär däremot inte automatiskt ett uttryck för något hierarkiskt förhållande mellan denna medarbetare och de ordinarie domarna. Så länge olika frågor kan hanteras i samförstånd rör det sig om en praktisk lösning som är tillåten. Om däremot en fråga ställs på sin spets därför att en domare motsätter sig en viss lösning, t.ex. när det gäller planering eller fördelning av arbetsuppgifter, krävs det ett beslut i egentlig mening. Sådana beslut hör till chefskapet och bör vara förbehållna utnämnda chefsdomare som ytterst har rätten att leda arbetet. Detsamma gäller t.ex. uppgiften att bestämma lön för eller hålla medarbetarsamtal med en ordinarie domare. Uppgiften att meddela förordnanden av olika slag för en ordinarie domare hör också till chefskapet och får enbart innehas av en chefsdomare. Även andra uppgifter och situationer kan innefatta chefskap över ordinarie domare.

23 §

Vid handläggning med tre eller flera ledamöter ska *minst en av dem* vara ordinarie domare i *hovrätt* eller *en* av regeringen för viss tid anställd *hovrättspresident*, hovrättslagman eller hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. Minst ytterligare en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådmän i tingsrätt eller ett hyresråd jämställs här med en ordinarie domare.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 8.8. De delar av första stycket som avser behörighet att vara ordförande vid handläggning med tre eller flera ledamöter har, liksom andra stycket som i

nuvarande lydelse handlar om förordnande av tidigare ordinarie domare att tjänstgöra som ordförande, tagits bort till följd av att frågor om behörighet att vara ordförande regleras i den nya bestämmelsen i 2 kap. 4 b § rättegångsbalken. Paragrafen reglerar numera enbart rättens minimisammansättning av olika kategorier av domare. Kraven har skärpts något i förhållande till vad som tidigare gällt. Numera krävs att det alltid, således även om den som tidigare varit ordinarie domare deltar i sitsen, ingår minst en ledamot som är ordinarie domare i hovrätt eller en av regeringen för viss tid anställd hovrättspresident, hovrättslagman eller hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning.

23 a §

Beslut om förordnande enligt 2 kap. 4 b § andra stycket andra meningen rättegångsbalken fattas av hovrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 8.7. Paragrafen är ny och anger att beslut om att en tidigare hovrättsdomare är ordförande vid kollegial handläggning fattas av hovrätten.

11.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

5 §

Chef för en avdelning är kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman.

Om det på en avdelning som inte leds av kammarrättspresidenten finns flera kammarrättslagmän, bestämmer kammarrätten vem av dem som är chef för avdelningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.9 och 8.7. Ändringarna motsvarar ändringarna i 5 § hovrättsinstruktionen. Se kommentaren till den paragrafen.

7 a §

Uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får inte utövas av någon annan än kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7. Paragrafen motsvarar 7 a § hovrättsinstruktionen. Se kommentaren till den paragrafen.

22 §

Vid handläggning med två eller flera ledamöter *ska minst en av dem* vara ordinarie domare i *kammarrätt* eller *en* av regeringen för viss tid anställd *kammarrättspresident*, kammarrättslagman eller kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. När tre eller flera ledamöter deltar vid handläggning av mål *ska* minst ytterligare en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare. En av regeringen för viss tid anställd rådman i förvaltningsrätt jämställs här med en ordinarie domare.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 8.8.

De delar av första stycket som avser behörighet att vara ordförande vid handläggning med två eller flera ledamöter har, liksom andra stycket som i dess nuvarande lydelse handlar om förordnande av den som har varit ordinarie domare att tjänstgöra som ordförande, tagits bort till följd av att frågor om behörighet att vara ordförande regleras i den nya bestämmelsen i 13 c § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Paragrafen reglerar numera enbart rättens minimisammansättning av olika kategorier av domare vid handläggning med två eller flera ledamöter. Se vidare kommentaren till 23 § hovrättsinstruktionen.

22 a §

Vid förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) gäller, utöver vad som föreskrivs i nämnda bestämmelse om ordföranden, att övriga ledamöter ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Övervägandena finns i avsnitt 8.12.

Bestämmelsen reglerar vad som gäller om rättens sammansättning av ledamöter när Migrationsöverdomstolen dömer i förstärkt sammansättning enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen. Tidigare bestämmelser om vem som ska vara ordförande i sådan sammansättning har flyttats över till den nämnda paragrafen i utlänningslagen. Numera anger paragrafen enbart att rättens övriga ledamöter ska vara eller ha varit ordinarie domare. I den delen har endast språkliga justeringar gjorts.

22 b §

Beslut om förordnande enligt 13 c § andra stycket andra meningen lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar fattas av kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7. Paragrafen är ny och anger att beslut om att en tidigare kammarrättsdomare tjänstgör som ordförande vid kollegial handläggning fattas av kammarrätten.

11.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

1 §

I varje tingsrätt finns en lagman som är administrativ chef för tingsrätten. Lagmannen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att tingsrätten hushållar väl med statens medel.

I tingsrätterna finns också chefsrådmän, *rättsråd*, rådmän, tekniska råd, tingsfiskaler, tingsnotarier, beredningsjurister och andra anställda.

Om inte annat anges, ska vad som föreskrivs i denna förordning om rådmän också tillämpas på chefsrådmän *och rättsråd*.

Med hovrätten avses i denna förordning den hovrätt under vilken tingsrätten hör.

Paragrafen behandlar tingsrättens organisation, lagmannens ansvar för verksamheten och vilka kategorier av anställda som kan finnas i domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

I *andra stycket* har rättsråd lagts till som en av de anställda som kan finnas i tingsrätterna.

I *tredje stycket* klargörs att det som sägs om rådmän även tillämpas på rättsråd om inte annat anges.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

2 §

Tingsrätten får besluta att domstolen *ska* vara indelad i avdelningar.

Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådmän. *Om det på en avdelning som inte leds av lagmannen finns flera chefsrådmän, bestämmer lagmannen vem av dem som är chef för avdelningen.*

Den som är chef för en avdelning leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

I *första stycket* har den del av bestämmelsen som berör indelning i andra organisatoriska enheter än avdelningar tagits bort. Förändringen innebär inte att det finns något hinder för domstolarna att besluta om en indelning i enheter av olika slag, t.ex. i endomarrotlar eller i enheter med flera domare. Domstolen har alltså även i fortsättningen rätt att besluta om en sådan indelning. Detta följer av att domstolen i avsaknad av annan reglering bestämmer om sin inre organisation.

I *andra stycket* har andra meningen, som handlar om enhetschefer, strukits. Justeringen är en följd av ändringarna när det gäller möjligheten att delegera olika uppgifter inom domstolen. Dessa innebär att uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare i fortsättningen inte får utövas av andra än lagmannen och chefsrådmännen. Se vidare i kommentaren till 2 a §. I ett tillägg i andra stycket har klargjorts vad som gäller i situationen att det finns mer än en chefsrådsman på en avdelning. Där sägs att om lagmannen inte är avdelningschef gäller för sådana fall att lagmannen bestämmer vem av chefsrådmännen som är chef för avdelningen.

Övriga ändringar är språkliga.

2 a §

Uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får inte utövas av någon annan än lagmannen eller en chefsrådsman.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.7. Bestämmelsen motsvarar 7 a § hovrättsinstruktionen. Se kommentaren till den paragrafen.

6 b §

Rättsråd ska enligt de anvisningar som tingsrätten meddelar särskilt följa rättskipningen på tingsrätten och verka för en enhetlig rättstillämpning.

Paragrafen är ny och avhandlar vissa åligganden för rättsråden. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Paragrafen överensstämmer i stort med vad som i dag gäller för råd tillika vice ordförande på avdelning på kammarrätterna och hovrätterna (8 § andra stycket kammarrätts- respektive hovrättsinstruktionen). Av paragrafen framgår att rättsråden har ett särskilt ansvar för att bevaka rättstillämpningen inom domstolen och att verka för en enhetlig rättstillämpning.

22 §

När tingsrätten är domför med tre lagfarna domare gäller följande.

Minst en av dem ska vara ordinarie domare i tingsrätt eller hovrätt eller en sådan lagman eller chefsrådman i tingsrätt eller ett sådant rättsråd i tingsrätt som av regeringen är anställd för viss tid. Minst en ytterligare ledamot ska antingen

1. vara eller ha varit ordinarie domare,
2. vara eller ha varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådman,
3. vara hyresråd,
4. vara hovrättsassessor eller kammarrättsassessor, eller
5. ha tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt minst ett år och bedömts vara lämplig att anställas som assessor.

En tingsfiskal får delta i rätten, om det inte är fråga om handläggning av sådana mål och ärenden som kräver särskild erfarenhet.

Om det finns särskilda skäl, får lagmannen förordna en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist som bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig att delta i rätten vid enstaka tillfällen.

Våra överväganden finns i avsnitt 8.5.2 och 8.8. De delar av *andra stycket* som avser behörighet att vara ordförande när rätten är domför med tre lagfarna domare har tagits bort till följd av att denna fråga regleras i den nya bestämmelsen i 1 kap. 3 f § rättegångsbalken. Paragrafen reglerar numera enbart rättens minimisammansättning av olika kategorier av domare samt tingsfiskalers, tingsnotariers och notariemeriterade beredningsjuristers deltagande i rätten. Innehållet har anpassats till de förändringar som har gjorts beträffande behörigheten att vara ordförande. Den nya möjlighet som införs i 1 kap. 3 f § rättegångsbalken för tidigare ordinarie domare att vara ordförande vid kollegial handläggning innebär inte något sänkt krav på deltagande av ordinarie domare, eller med ordinarie domare jämställd domare, i rätten. Om en tidigare ordinarie domare är ordförande måste alltså minst en sådan person som sägs i andra stycket delta i rätten. Bestämmelsen klargör nu tydligare att en ordinarie domare i en annan tingsrätt eller i hovrätt är jämställd med domstolens egna domare när det gäller kraven på rättens sammansättning.

Övriga justeringar är språkliga.

22 a §

Beslut om förordnande enligt 1 kap. 3 f § andra stycket andra meningen rättegångsbalken fattas av tingsrätten.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 8.7. Paragrafen behandlar förordnanden enligt den nya 1 kap. 3 f § rättegångsbalken för den som tidigare varit ordinarie domare att vara ordförande vid handläggning med två eller fler lagfarna domare. Av bestämmelsen framgår att beslut om sådana förordnanden fattas av tingsrätten.

22 b §

Om det behövs får tingsrätten förordna den som är ordinarie domare i hovrätt eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande vid handläggning med tre lagfarna domare. Innan ett sådant förordnande ges ska tingsrätten inhämta samtycke av domaren och den domstol som berörs.

Om den som är ordinarie domare i hovrätt eller i en annan tingsrätt tjänstgör i tingsrätten med stöd av andra bestämmelser krävs inte något särskilt förordnande för att han eller hon ska vara behörig att vara ordförande vid sådan handläggning som avses i första stycket.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 8.7. Första stycket motsvarar delvis 22 § andra stycket andra meningen i dess nuvarande lydelse. En skillnad är att tingsrätten i stället för hovrätten är behörig att fatta beslut om förordnande till tjänstgöring. Resterande del av första stycket innehåller föreskrifter om vad som gäller för bl.a. omfattningen av sådana förordnanden. Vidare klargörs att det är fråga om en frivillig form av tjänstgöring som kräver både den aktuella domarens och hans eller hennes domstols samtycke. Regler om tjänstgöringsskyldighet finns i 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning och 51 § tingsrättsinstruktionen.

Andra stycket innehåller ett klargörande av att den ordinarie domare från en annan tingsrätt eller från en hovrätt som tjänstgör med stöd av andra bestämmelser, t.ex. som vikarie eller enligt reglerna om förstärkning vid tillfällig arbetsanhopning, är automatiskt behörig att vara ordförande utan att något särskilt beslut om detta behöver fattas.

23 §

Om det behövs för att kunskaper om ett särskilt rättsområde ska finnas i rätten får utöver vad som gäller på grund av andra bestämmelser i denna förordning för tjänstgöring vid en huvudförhandling där flera lagfarna domare deltar förordnas

1. den som är eller har varit ordinarie domare eller den som är eller har varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådman,
2. den som har anställts som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som tingsfiskal, förvaltningsrättsfiskal, rådman eller lagman,
3. en åklagare,
4. en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne,
5. en ledamot av Sveriges advokatsamfund, eller
6. den som förut har varit adjungerad.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7. Paragrafen behandlar tingsrättens möjlighet att förordna adjungerade ledamöter för tjänstgöring vid en huvudförhandling där flera lagfarna domare deltar.

Bestämmelsens andra stycke slopas. Ändringen är en följd av att frågan om behörighet att vara ordförande vid kollegial handläggning i tingsrätt uttömmande regleras i 1 kap. 3 f § rättegångsbalken.

24 §

Lagmannen, en chefsrådman *eller ett rättsråd* bör delta när ett mål eller ärende avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7. Paragrafen avhandlar mål och ärenden av sådan art att det finns särskilda skäl för att en befordrad domare bör delta vid avgörandet. Ändringen innebär att ett rättsråd jämföras med lagmannen eller en chefsrådman i detta avseende.

Sedan tidigare gäller att tingsrätten får göra undantag från kravet på att mål och ärenden ska fördelas genom lottning för att uppnå en fördelning mellan tingsrättens domare som tillgodoser kraven i 11 och 24 §§ tingsrättsinstruktionen (9 § andra stycket 4 tingsrättsinstruktionen). Denna möjlighet gäller i och med ändringen även i fråga om rättsråd.

35 §

Lagmannen får uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid tingsrätten eller vid en förvaltningsrätt, en hyresnämnd eller Rätts-
hjälpmyndigheten på samma ort som tingsrätten att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden.

Lagmannen får dock endast uppdra åt en chefsrådman att meddela förordnanden enligt 16–22 b §§. I de tingsrätter som har flera kansliorter får lagmannen i stället utse en rådman på varje kansliort där någon chefsrådman inte tjänstgör att meddela sådana förordnanden.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7 och 8.7. Paragrafen har ändrats enbart på så sätt att beslut om förordnande enligt de nya 22 a och 22 b §§ har lagts till de beslut som lagmannen normalt får delegera bara åt en chefsrådman.

39 §

Bestämmelser om utnämning av lagman, chefsrådman, *rättsråd*, rådman och tekniska råd finns i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Tingsrätten ska anmäla till Domstolsverket när det finns en ledig anställning som ordinarie domare som behöver tillsättas.

Om en ordinarie domare har beviljats ledighet som beräknas vara minst ett år i följd, anställs en vikarie genom beslut av regeringen efter förslag av Domarnämnden. Detsamma gäller om en sådan domare för något annat än vikariatsändamål ska anställas för en begränsad tid.

Vid tidsbegränsad anställning som ordinarie domare gäller inte 5 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7. Till uppräknningen i *första stycket* har lagts rättsråd. I övrigt är paragrafen oförändrad.

51 §

Ett förordnande enligt 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning för en rådman att tjänstgöra i en annan tingsrätt än den rådmannen hör till ges av hovrätten. Ett sådant förordnande får inte avse tjänstgöring i större utsträckning än som är lämpligt med hänsyn till domarens arbetsuppgifter och arbetsbelastningen vid den tingsrätt han eller hon hör till. Tjänstgöringen *ska* företrädesvis förläggas till en tingsrätt i eller nära kansliorterna för den tingsrätt som domaren hör till.

Innan ett sådant förordnande ges *ska* hovrätten samråda med domaren och de tingsrätter som berörs.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

Första och andra styckena har justerats språkligt. *Tredje stycket* har strukits till följd av införandet av 22 b §.

11.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion

1 §

I varje förvaltningsrätt finns en lagman som är administrativ chef för förvaltningsrätten. Lagmannen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att förvaltningsrätten hushållar väl med statens medel.

I förvaltningsrätterna finns också chefsrådmän, *rättsråd*, rådmän, assessorer, förvaltningsrättsfiskaler, förvaltningsrättsnotarier och andra anställda.

Om inte annat anges, ska vad som föreskrivs i denna förordning om rådman också tillämpas på chefsrådmän *och rättsråd*.

Med kammarrätten avses i denna förordning den kammarrätt under vilken förvaltningsrätten hör.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7. Ändringarna motsvarar ändringarna i 1 § tingsrättsinstruktionen. Se kommentaren till den paragrafen.

2 §

Förvaltningsrätten får besluta att domstolen *ska* vara indelad i avdelningar.

Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådman. Om det på en avdelning som inte leds av lagmannen finns flera chefsrådmän, bestämmer lagmannen vem av dem som är chef för avdelningen.

Den som är chef för en avdelning leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på avdelningen.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.8. I ett tillägg i *andra stycket* har klargjorts vad som gäller i situationen att det finns mer än en chefsrådman på en avdelning. Där sägs att om lagmannen inte är avdelningschef gäller för sådana fall att lagmannen bestämmer vem av chefsrådmännen som är chef för avdelningen.

Övriga ändringar är språkliga.

2 a §

Uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får inte utövas av någon annan än lagmannen eller en chefsrådman.

Paragrafen är ny. Våra överväganden finns i avsnitt 6.7. Paragrafen motsvaras av 2 a § tingsrättsinstruktionen. Se kommentaren till den paragrafen.

5 b §

Rättsråd ska enligt de anvisningar som förvaltningsrätten meddelar särskilt följa rättskipningen på förvaltningsrätten och verka för en enhetlig rättstillämpning.

Paragrafen är ny. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7. Paragrafen motsvaras av 6 b § tingsrättsinstruktionen. Se kommentaren till den paragrafen.

23 a §

Beslut om förordnande enligt 18 a § andra stycket andra meningen lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar fattas av förvaltningsrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7. Bestämmelsen motsvarar den nya 22 a § tingsrättsinstruktionen och förtydligar att beslut om förordnande av den som tidigare har varit ordinarie domare i förvaltningsrätt att vara ordförande fattas av förvaltningsrätten.

24 §

Lagmannen, en chefsrådmann eller ett rättsråd bör delta när ett mål avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets art.

Våra överväganden finns i avsnitt 7.7. Paragrafen avhandlar mål av sådan art att det finns särskilda skäl för att en befördrad domare bör delta vid avgörandet. Ändringen innebär att ett rättsråd jämföras med lagmannen eller en chefsrådmann i detta avseende.

Sedan tidigare gäller att förvaltningsrätten får göra undantag från kravet på att mål ska fördelas genom lottning för att uppnå en fördelning mellan förvaltningsrättens domare som tillgodoser kraven i 10 och 24 §§ förvaltningsrättsinstruktionen (8 § andra

stycket 4 förvaltningsrättsinstruktionen). Denna möjlighet gäller i och med ändringen även i fråga om rättsråd.

32 §

Lagmannen får uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden.

Lagmannen får dock endast uppdra åt en chefsrådman att avgöra sådana ärenden som avses i 19–21, 23 *och* 23 a §§.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7. Bestämmelsen har ändrats endast på så sätt att beslut om förordnande av f.d. ordinarie domare som ordförande vid kollegial handläggning enligt 23 a § har lagts till uppräkningsdelen av beslut som får delegeras bara åt en chefsrådman.

36 §

Bestämmelser om utnämning av lagman, chefsrådman, *rättsråd* och rådman finns i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Förvaltningsrätten ska anmäla till Domstolsverket när det finns en ledig anställning som ordinarie domare som behöver tillsättas.

Om en ordinarie domare har beviljats ledighet som beräknas vara minst ett år i följd, anställs en vikarie genom beslut av regeringen efter förslag av Domarnämnden. Detsamma gäller om en sådan domare för något annat än vikariatsändamål ska anställas för en begränsad tid.

Vid tidsbegränsad anställning som ordinarie domare gäller inte 5 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7. Till uppräkningsdelen i *första stycket* har lagts rättsråd. I övrigt är paragrafen oförändrad.



REGERINGSKANSLIET

Uppdrag

§ 306

2012-06-21

Ju2012/4634/P

Justitiedepartementet

Enheten för processrätt och domstolsfrågor

Den framtida strukturen för mellanchefer i domstol och inrättande av nya befordrade domaranställningar utan chefskap

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utreda och föreslå

- hur den framtida strukturen för mellanchefer i tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt bör utformas och regleras,
- hur nya befordrade domaranställningar utan chefskap bör utformas och regleras, och
- hur ordförandeskapet i en kollegial sammansättning bör regleras.

Bakgrund

Regeringen har i propositionerna *En reformerad grundlag* och *Utnämning av ordinarie domare* (prop. 2009/10:80 respektive prop. 2009/10:181) uttalat att alla domarbefattningar bör ledigförklaras innan de tillsätts samt att utnämningsförfarandet ska vara utformat på ett sådant sätt att det säkerställer dels att domarnas självständighet inte kan ifrågasättas, dels en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet. Numera tillsätts alla domaranställningar efter ett öppet och transparent ansökningsförfarande.

Regeringen har vidare framhållit att domstolarna måste vara attraktiva arbetsplatser och att Sveriges Domstolar, för att kunna konkurrera med andra arbetsgivare, måste erbjuda såväl goda arbetsförhållanden som goda anställningsvillkor i övrigt (se bl.a. prop. 2007/08:113). Domstolarna ska även fortsättningsvis kunna attrahera och behålla de för domaryrket mest lämpade juristerna. Regeringen har också uttalat att en del i arbetet med att öka utvecklings- och karriärmöjligheterna för domare kan vara att inrätta nya befordrade domaranställningar utan chefskap (dir. 2009:106).

Ett nära samband med frågorna om chefsstrukturen och olika typer av befordrade anställningar har frågan om vem som ska vara ordförande när rätten dömer i kollegial sammansättning.

Frågor om chefsstruktur, möjlighet till befordran utan chefskap och ordförandeskap i kollegial sammansättning har övervägts av Domarlagsutredningen. I betänkandet *En reformerad domstolslagstiftning* (SOU 2011:42) föreslår utredningen att det i lag införs en möjlighet för domstolarna att själva utse en ordinarie domare att leda arbetet på en annan dömande enhet än avdelning. Utredningen gör vidare bedömningen att det inte bör ställas upp några begränsningar i fråga om vilka chefsbefogenheter en domstolschef ska kunna tilldela en i övrigt obefordrad domare. Utredningen kommer också till slutsatsen att det inte bör inrättas nya befordrade anställningar utan chefskap eftersom fördelarna med sådana anställningar inte uppväger nackdelarna. När det gäller ordförandeskap i kollegial sammansättning konstaterar utredningen att sådana bestämmelser bör ha lagform men avstår från att lämna något förslag i denna del.

Domarlagsutredningens betänkande har remissbehandlats. En sammansättning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2011/3644/DOM).

Närmare om uppdraget

Frågor om chefsstrukturen är centrala för domstolarnas inre organisation. En domstolschef bör ha goda möjligheter att bestämma hur organisationen ska utformas och vilka anställningar som behöver finnas på domstolen. Under ett antal år har det också i domstolarna bedrivits ett utvecklingsarbete som syftat till att skapa moderna och effektiva arbetsplatser med förutsättningar för en verksamhet av hög kvalitet och med goda resultat. Det är viktigt att detta arbete kan fortsätta.

Samtidigt är det av stor vikt att tillsättningen av chefsdomare är förenlig med principen om domares självständighet samt med regeringens uttalanden om bl.a. ett öppet och transparent utnämningsförfarande. Det är också viktigt att det finns utvecklings- och karriärmöjligheter även för sådana domare som inte är intresserade av att få en chefsbefattning i domstol.

Det finns betydelsefulla skillnader i förfarandet vid utnämning av chefsdomare och vid utnämning av ordinarie domare som inte utnämns för att utöva chefsuppgifter. Till att börja med framgår det tydligt av annonsen vilken typ av anställning det är fråga om. Domarnämnden tillämpar i ärenden om utnämning av chefsdomare dessutom en särskild chefsprofil och ett särskilt test- och intervjuförfarande. Skillnaderna i nämndens handläggning har sin förklaring i att det vid utnämning av chefsdomare krävs kunskaper och underlag om sådant, bl.a. ledarskapsförmågor, som inte är lika betydelsefullt i ärenden om utnämning av andra ordinarie domare. Skillnaderna innebär att en chefsdomare, till skillnad från en ordinarie domare som inte utnämns för att utöva chefskap, således har

genomgått en särskild prövning och därefter bedömts lämplig för en sådan anställning, t.ex. som chefsrådman. En chefsrådman är utnämnd med fullmakt av regeringen.

Sedan år 2006 finns det i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion en möjlighet för tingsrätter att utse enhetschefer. Även i en del förvaltningsrätter finns det enhetschefer eller motsvarande befattningshavare. En enhetschef utses av lagmannen bland de lagfarna domarna vid domstolen. I en del domstolar har den ordningen utvecklats att enhetscheferna har så långtgående delegation av chefsbefogenheter att de kan jämföras med chefsrådmän. Det kan sättas i fråga om denna utveckling är förenlig med de förändringar som har genomförts under senare år och de uttalanden som regeringen har gjort om bl.a. utnämningen av ordinarie domare. Frågan om chefsstrukturen bör därför bli föremål för fortsatta överväganden.

Utredaren ska överväga vad som bör vara förbehållet av regeringen utnämnda chefsdomare. En utgångspunkt ska vara att uppgifter av t.ex. samordnande eller beredande karaktär även fortsättningsvis bör kunna tilldelas andra anställda vid domstolen. Utredaren ska också överväga de stora domstolarnas behov av chefsdomare på mer än en mellanchefsnivå.

Om utredaren kommer fram till att det bör inrättas en ny typ av domaranställningar på chefsnivå, ska utgångspunkten vara att anställningarna tillsätts av regeringen efter beredning i Domarnämnden. Utredaren ska då också lämna förslag till hur förändringen bör genomföras i praktiken och hur övergången från dagens system bör ske.

Även frågan om nya befordrade domaranställningar utan chefskap bör bli föremål för fortsatta överväganden. Ett inrättande av sådana anställningar skulle innebära ökade utvecklings- och karriärmöjligheter för domare, vilket i sin tur skulle kunna öka domaryrkets attraktivitet. Utredaren ska undersöka tingsrätternas, förvaltningsrätternas, hovrätternas och kamrätternas behov av sådana anställningar. Utgångspunkten ska även här vara att dessa anställningar tillsätts av regeringen efter beredning i Domarnämnden. Utredaren ska också undersöka om det bör inrättas en ordning med personlig befordran av domare och hur förfarandet vid sådan befordran, t.ex. i fråga om Domarnämndens roll, kan utformas. Utredaren ska lämna förslag i dessa frågor.

Utredaren ska också överväga frågan om ordförandeskap i kollegial sammansättning. Bestämmelser om detta finns nu i förordning. Bland annat Lagrådet har uttalat att sådana bestämmelser bör återfinnas i lag (jämför Lagrådets protokoll vid sammanträde 10 september 2007). Utredaren ska överväga och lämna förslag till reglering om ordförandeskap i kollegial sammansättning.

4

Till utredarens hjälp ska det finnas en referensgrupp. Denna ska bestå av presidenten i Svea hovrätt, presidenten i kammarrätten i Göteborg, lagmannen i Skellefteå tingsrätt, lagmannen i Förvaltningsrätten i Stockholm samt generaldirektören i Domstolsverket och ordföranden i Domarnämnden.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag och förslag till de övergångsregler som behövs. Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Utredaren ska belysa vilka konsekvenser föreslagna ändringar bedöms få för domstolarnas verksamhet och domaryrkets attraktivitet. Utredaren ska vidare redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan väntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska inhämta synpunkter från Sveriges domareförbund och Jusek samt hålla sig informerad om för uppdraget relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och Domstolsverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2013.

Departementsserien 2013

Kronologisk förteckning

1. På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
2. Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
3. Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
4. Fysioterapeut
– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. S.
5. Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
6. Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. U.
7. Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. S.
8. Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
9. Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. N.
10. Domstolsdatalag. Ju.
11. Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. L.
12. Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. UD.
13. Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. S.
14. Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. S.
15. Gemensamt konsumentskydd i EU. Ju.
16. Prospektansvar. Fi.
17. Straffavgift vid bristande kreditprövning. Ju.
18. Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. Ju.
19. Svenska framtidsutmaningar
slutrapport från regeringens Framtidskommission. SB.
20. Vissa lagförslag med anledning av treparts-samtalen. A.
21. Lagvalsregler på obligationsrättens område
– Rom I- och Rom II-förordningarna. Ju.
22. Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. Ju.
23. Tid för undervisning
– lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. U.
24. Ersättning för polisbevakning. Ju.
25. Skriftlig bekräftelse av vissa telefonavtal. Ju.
26. Viss kreditgivning till konsumenter. Fi.
27. Ett teknikberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning. Ju.
28. Straffansvar för eftersupning
– om användning av alkohol och andra berusande medel efter färd. Ju.
29. Märkning av textilprodukter. Ju.
30. Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande. Ju.
31. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering. Ju.
32. Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Ju.
33. Vägval i en globaliserad värld. Fö.
34. Den nya polisorganisationen – kompletterande författningsändringar. Ju.
35. Vägval för premiepensionen. Fi.
36. Förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen. S.
37. Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken. U.
38. Ränteskillnadsersättning m.m. vid bolån. Ju.
39. Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Fö.
40. En samlad organisation på det funktionshinderspolitiska området. S.
41. Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m. Ju.

Departementsserien 2013

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.

Delutredning från Framtidskommissionen. [1]

Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.

Delutredning från Framtidskommissionen. [2]

Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.

Delutredning från Framtidskommissionen. [3]

Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.

Delutredning från Framtidskommissionen. [8]

Svenska framtidsutmaningar

slutrapport från regeringens Framtidskommission. [19]

Justitiedepartementet

Domstolsdatalog. [10]

Gemensamt konsumentskydd i EU. [15]

Straffavgift vid bristande kreditprövning. [17]

Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. [18]

Lagvalsregler på obligationsrättens område – Rom I- och Rom II-förordningarna. [21]

Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. [22]

Ersättning för polisbevakning. [24]

Skriftlig bekräftelse av vissa telefonavtal. [25]

Ett teknikberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning. [27]

Straffansvar för eftersupning

– om användning av alkohol och andra berusande medel efter färd. [28]

Märkning av textilprodukter. [29]

Skyndsambetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande. [30]

Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering. [31]

Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. [32]

Den nya polisorganisationen – kompletterande författningsändringar. [34]

Ränteskillnadsersättning m.m. vid bolån. [38]

Mellancheffsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m. [41]

Utrikesdepartementet

Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. [12]

Försvarsdepartementet

Vägval i en globaliserad värld. [33]

Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. [39]

Socialdepartementet

Fysioterapeut

– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. [4]

Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. [7]

Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. [13]

Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. [14]

Förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen. [36]

En samlad organisation på det funktionshinderspolitiska området. [40]

Finansdepartementet

Prospektansvar. [16]

Viss kreditgivning till konsumenter. [26]

Vägval för premiepensionen. [35]

Utbildningsdepartementet

Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. [6]

Tid för undervisning

– lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. [23]

Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken. [37]

Landsbygdsdepartementet

Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. [11]

Näringsdepartementet

Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. [5]

Vissa lagförslag med anledning av treparts-samtalen. [20]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23975-9 ISSN 0284-6012