

# En reformerad domstolslagstiftning

*Betänkande av Domarlagsutredningen*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:42

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](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://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/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23579-9  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 19 november 2009 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Ask, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att dels lämna förslag till en lag om domstolar och domare, dels genomföra en översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen. Med stöd av detta förordnades hovrättspresidenten Lennart Svensäter den 4 februari 2010 till särskild utredare. Samma dag förordnades som experter i utredningen chefsjuristen och advokaten Maria Billing, lagmannen Charlotte Brokelind, lagmannen Anders Eka, lagmannen Owe Horned, numera chefsjuristen Carl-Johan Karlson, numera chefsrådmannen Jörgen Nilsson, hovrättsrådet Bob Nilsson Hjorth, chefsrådmannen Annika Sandström, professorn Peter Westberg, hovrättsrådet Maria Wetterstrand Hagström, kanslirådet Måns Wigén, lagmannen Margareta Åberg och byråchefen Guntra Åhlund.

Sekreterare i utredningen har varit hovrättsassessorn Nicklas Söderberg.

Regeringen beslutade den 20 maj 2010 i tilläggsdirektiv om förlängd tid för uppdraget. I tilläggsdirektiven gavs utredningen också i uppgift att analysera behovet av dels lagändringar till följd av de i regeringsformen ändrade behörighetsreglerna i de högsta domstolarna, dels lagbestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter.

Utredningen har antagit namnet Domarlagsutredningen (Ju 2010:01).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *En reformerad domstolslagstiftning* (SOU 2011:42).

Formellt är utredningen ett uppdrag för Lennart Svensäter som särskild utredare, men arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. En majoritet av experterna står också bakom de förslag

och bedömningar som redovisas i betänkandet. Betänkandet är formulerat i vi-form, vilket inte innebär att alla experter står bakom samtliga förslag och bedömningar. Experterna Annika Sandström och Maria Wetterstrand Hagström har avgett ett gemensamt särskilt yttrande.

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Malmö i april 2011

*Lennart Svensäter*

*/Nicklas Söderberg*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>15</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>21</b>
1 Förslag till lag (2011:000) om domstolar och domare .....	21
2 Förslag till lag (2011:000) om nämndemän.....	35
3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	39
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled .....	43
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1933:269) om ägfred.....	44
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. ....	45
7 Förslag till lag om upphävande av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar .....	46
8 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) .....	47
9 Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207) .....	59
10 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder .....	60
11 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister .....	61

12	Förslag till lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten .....	63
13	Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) .....	65
14	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) .....	68
15	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning .....	70
16	Förslag till lag om ändring i sjölagen (1994:1009) .....	71
17	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation .....	75
18	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	77
19	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:73) om tingsrätts behörighet i vissa fall .....	78
20	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486) .....	79
21	Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579) .....	80
22	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol .....	81
23	Förslag till lag om upphävande av lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare .....	82
24	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt .....	83
<b>1</b>	<b>Uppdraget och utredningsarbetet .....</b>	<b>85</b>
1.1	Uppdraget .....	85
1.2	Utredningsarbetet .....	86
1.3	Läsanvisningar .....	86

<b>2</b>	<b>Domstol och domare.....</b>	<b>89</b>
2.1	Begreppet domstol.....	89
2.2	Begreppet domare .....	90
2.3	Regeringsformens bestämmelser om domstolar och domare .....	92
<b>3</b>	<b>Domstolarnas och domarnas oberoende ställning.....</b>	<b>95</b>
3.1	Inledande anmärkningar .....	95
3.2	Författningsbestämmelser.....	97
3.3	Den domstolsinterna självständigheten belyst i tidigare utredningar .....	98
3.3.1	Regeringsformens förarbeten.....	99
3.3.2	Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare.....	99
3.3.3	Utredningen om förtursförklaring .....	102
3.4	Internationella dokument rörande självständigheten.....	105
3.5	Sammanfattande anmärkningar om förhållandet mellan arbetsrätten och domarens självständighet .....	107
<b>4</b>	<b>Domstolarnas funktion och organisation .....</b>	<b>111</b>
4.1	Stora förändringar sedan millennieskiftet .....	111
4.2	De allmänna domstolarna.....	112
4.2.1	Tingsrätterna .....	112
4.2.2	Hovrätterna.....	117
4.2.3	Högsta domstolen.....	121
4.3	De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	123
4.3.1	Förvaltningsrätterna .....	123
4.3.2	Kammarrätterna .....	127
4.3.3	Högsta förvaltningsdomstolen .....	129

4.4	Specialdomstolarna.....	131
4.4.1	Marknadsdomstolen.....	131
4.4.2	Arbetsdomstolen.....	132
4.4.3	Patentbesvärsrätten .....	134
4.4.4	Försvarsunderrättelsesdomstolen .....	136
4.5	Enkätundersökning om de nuvarande förhållandena i domstolarna .....	137
4.5.1	Allmänt om utredningens enkätundersökning.....	137
4.5.2	Enhetsindelade domstolar.....	139
4.5.3	Rotelindelade domstolar .....	141
<b>5</b>	<b>En sammanhållen lagstiftning om domstolar och domare.....</b>	<b>143</b>
5.1	Vårt uppdrag.....	143
5.2	Kort översikt över bestämmelser som berörs .....	144
5.3	Våra överväganden .....	146
5.3.1	Utgångspunkter.....	146
5.3.2	Vilka regler i 1–4 kap. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör tas in i lagen om domstolar och domare?....	147
5.3.3	Bestämmelser om särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen .....	152
5.3.4	Bestämmelser om nämndemän.....	153
5.3.5	Bestämmelser om ekonomiska och skatterättsliga experter.....	156
5.3.6	Vissa lagbestämmelser i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som bör upphävas.....	157
5.3.7	Följändringar i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.....	162
5.3.8	Den arbetsrättsliga regleringen.....	166



<b>6</b>	<b>Bör några bestämmelser som nu finns i förordning föras in i den nya lagen eller ändras i sak?.....</b>	<b>169</b>
6.1	Vårt uppdrag .....	169
6.2	Gällande rätt.....	169
6.2.1	Normgivningsmakten enligt regeringsformen .....	169
6.2.2	Innehållet i domstolsinstruktionerna .....	171
6.2.3	Andra förordningar.....	177
6.3	Tidigare utredningar .....	178
6.3.1	Inledning.....	178
6.3.2	1993 års domarutredning.....	178
6.3.3	Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare.....	180
6.3.4	Prop. 1992/93:213 om delegering av arbetsuppgifter till kanslipersonal vid domstol.....	181
6.3.5	Lagrådsremissen Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna .....	182
6.4	Våra överväganden .....	183
6.4.1	Domarbehörighet ska kunna härledas ur lag.....	183
6.4.2	Endast domarbehörigheten som sådan behöver regleras i lag.....	185
6.4.3	Dagens knytning till begreppen vikarie och ersättare tas inte in i lagen .....	187
6.4.4	Befattningarna assessor, fiskal och notarie samt beredningsjurist och föredragande.....	190
6.4.5	Före detta lagfarna domare.....	194
6.4.6	Adjungerade lagfarna ledamöter .....	197
6.4.7	Lagfarna tjänstemän (sekreterare) i Arbetsdomstolen .....	198
6.4.8	Andra tillfälligt förordnade domare.....	199
6.4.9	Regler om rättens sammansättning.....	204
6.4.10	Frågan om vem som ska vara ordförande i kollegial sammansättning .....	207
6.4.11	Vem som är chef för domstolen samt vilka mellanchefer som kan finnas .....	208
6.4.12	Domkretsindelningen .....	209

<b>7</b>	<b>Fördelning och omfördelning av mål .....</b>	<b>211</b>
7.1	Vårt uppdrag.....	211
7.2	Gällande rätt .....	211
7.2.1	Regeringsformen .....	211
7.2.2	Domstolsinstruktionerna.....	213
7.3	Internationella dokument .....	216
7.4	Tidigare utredningar.....	218
7.4.1	1993 års domarutredning .....	218
7.4.2	Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare .....	220
7.4.3	Utredningen om förtursförklaring.....	222
7.5	Uttalanden av JO .....	226
7.6	Uttalanden av JK.....	228
7.7	Våra överväganden .....	229
7.7.1	Bestämmelserna om fördelning och omfördelning av mål bör framgå av lag.....	229
7.7.2	Dagens fördelning av mål i domstolar utan rotlar.....	229
7.7.3	Fördelning av mål och rättssäkerhet .....	232
7.7.4	Tänkbara huvudsakliga inriktningar.....	236
7.7.5	Omfördelning av mål bör inte författningsregleras särskilt .....	242
7.7.6	Den närmare utformningen av vårt förslag .....	243
7.7.7	Undantag från beslutade fördelningsbestämmelser .....	245
7.7.8	Bestämmelsernas placering .....	246
<b>8</b>	<b>Behörighet för justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i den andra domstolen .....</b>	<b>247</b>
8.1	Vårt uppdrag.....	247
8.2	Gällande rätt .....	248
8.3	Våra överväganden .....	249

<b>9</b>	<b>Behörighetskrav för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter; särskilt om medborgarskap.....</b>	<b>255</b>
9.1	Vårt uppdrag .....	255
9.2	Gällande rätt.....	255
9.2.1	Krav på svenskt medborgarskap.....	255
9.2.2	Krav på att domare inte får vara underårig, i konkursstillstånd eller ha förvaltare .....	258
9.3	Tidigare utredningar .....	259
9.3.1	Översikt.....	259
9.3.2	Kommittén om medborgarskapskrav .....	259
9.3.3	Grundlagsutredningen.....	262
9.4	Våra överväganden.....	265
9.4.1	Vilka befattningar bör förutsätta svenskt medborgarskap .....	265
9.4.2	Utformning av förslaget .....	267
<b>10</b>	<b>Domareden i framtiden .....</b>	<b>269</b>
10.1	Domareden i dag.....	269
10.2	Våra överväganden.....	271
10.2.1	Bör det alls finnas en domared och när ska den i så fall avläggas?.....	271
10.2.2	Edens framtida innehåll .....	272
<b>11</b>	<b>Översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen .....</b>	<b>277</b>
11.1	Vårt uppdrag .....	277
11.2	Dagens situation .....	277
11.2.1	Nuvarande domaranställningar och chefsstruktur i de allmänna domstolsslagen.....	277
11.2.2	Organisationsförändringarnas påverkan på utvecklingsmöjligheterna för de ordinarie domarna .....	280

11.3	Våra överväganden .....	282
11.3.1	Bör chefsstrukturen i domstolarna förändras? .....	282
11.3.2	Inrättande av nya befordrade domaranställningar utan chefskap .....	298
<b>12</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>315</b>
12.1	Inledande anmärkningar .....	315
12.2	Ekonomiska konsekvenser .....	316
12.2.1	Mellanchefsfrågan .....	316
12.2.2	Frågan om befordrade anställningar utan chfskap .....	317
12.3	Betydelsen för jämställdheten .....	318
<b>13</b>	<b>Författningskommentarer .....</b>	<b>319</b>
13.1	Förslaget till lag om domstolar och domare .....	319
13.2	Förslaget till lag om nämndemän .....	348
13.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....	352
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled .....	356
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1933:269) om ägofred .....	356
13.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. ....	357
13.7	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar .....	357
13.8	Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) .....	357
13.9	Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207) .....	359
13.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder .....	359

13.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister .....	359
13.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten.....	361
13.13	Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) .....	362
13.14	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) .....	364
13.15	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.....	364
13.16	Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1994:1009).....	365
13.17	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.....	365
13.18	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	365
13.19	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:73) om tingsrätts behörighet i vissa fall.....	366
13.20	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486) .....	366
13.21	Förslaget till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579) .....	366
13.22	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol .....	366
13.23	Förslaget till lag om upphävande av lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare .....	367
13.24	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.....	367

<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>369</b>
-------------------------------	------------

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2009:106.....	377
<i>Bilaga 2</i> Kommittédirektiv 2010:57.....	385
<i>Bilaga 3</i> Enkät.....	387

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till en lag om domstolar och domare. Vi har haft att överväga vilka bestämmelser som bör ingå i en sådan lag. En utgångspunkt har varit att de bestämmelser om domstolar och domare som finns i bl.a. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör samlas i lagen. En annan utgångspunkt har varit att bestämmelser som enbart rör rättegången inte bör ingå i den nya lagen. I sammanhanget har en särskild fråga varit vilka bestämmelser om domstolar och domare som bör finnas i lag och vilka som bör föreskrivas i förordning.

Vi har vidare haft i uppdrag att genomföra en översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen. I uppdraget har ingått att överväga behovet av att dels förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna, dels skapa nya befordrade befattningar som inte innebär chefskap.

Därutöver har vi i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att analysera behovet av lagändringar till följd av vissa ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Dessa delar av uppdraget har avsett dels frågan om justitieråd i Högsta domstolen ska kunna förordnas att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen och vice versa, dels frågan om krav på svenskt medborgarskap för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter.

I uppdraget har ingått att lägga fram de författningsförslag som övervägandena föranleder och även lämna förslag i andra avseenden som uppdraget kan ge anledning till. Det har stått oss fritt att föreslå sakliga ändringar i de nuvarande bestämmelserna om domstolar och domare i lag och förordning.

## Betydelsen av självständiga domare

En grundläggande utgångspunkt för vårt arbete har varit vikten av att domstolarnas självständighet garanteras. Enligt regeringsformen 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. Denna självständighet är fundamental för att domstolarna ska kunna fylla sina funktioner i samhället.

Självständighetsfrågan har flera sidor. En sådan är att domstolarna och domarna ska vara skyddade mot otillbörlig påverkan från omvärlden. Detta har föranlett bl.a. att ordinarie domare har ett förstärkt anställningsskydd enligt regeringsformen. Regeringsformen föreskriver vidare att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången ska meddelas i lag. Vi har sett över den nuvarande regleringen och föreslår att vissa bestämmelser som i dag finns föreskrivna i förordning i stället ska föreskrivas i lag. Hit hör bland annat regler om rättens sammansättning.

En annan sida är den enskilde domarens självständighet i förhållande till domstolschefen och andra anställda. Denna domstolsinterna självständighet har under senare år återopats i diskussioner kring domstolschefers tillsättande av mellanchefer och kring individuella domarlöner. Vi har haft att överväga den förra frågan, men däremot inte frågan om hur domarnas löner ska bestämmas.

När vi övervägt vilken påverkan den domstolsinterna självständigheten bör ha på regelsystemet har vi konstaterat att bestämmelserna ska vara utformade på ett sådant sätt en objektiv iakttagare ska kunna fästa tilltro till rättskipningens oförvitlighet. Viktiga utgångspunkter har i det sammanhanget varit att det är i dömandet och vid utförandet av rättstillämpande uppgifter som domaren är självständig samt att det är för medborgarnas skull som principen om domarens självständighet ska skyddas och upprätthållas.

## En ny lag om domstolar och domare

Som anges i våra direktiv ska regelverket om domstolar och domare vara enkelt och tydligt och ge uttryck för domstolarnas och domarnas oberoende.



Vår ambition har varit att skapa en lag som innehåller grundläggande och gemensamma bestämmelser för samtliga domstolar och samtliga domare. En utgångspunkt har som nämnts varit att bestämmelser om förfarandet inte ska tas in i lagen.

I domstolsbegreppet ryms inte endast de *allmänna domstolarna* (tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen), respektive de *allmänna förvaltningsdomstolarna* (förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen), utan även specialdomstolarna (Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Patentbesvärsträtten och Försvarsunderrättelsesdomstolen).

Även domarbegreppet är mångfacetterat. I första hand inbegrips de juristutbildade domarna som antingen är anställda med fullmakt (ordinarie domare) eller enligt samma regler som gäller för andra statsanställda (icke ordinarie domare). Vid sidan av de juristutbildade domarna finns emellertid andra domare, såsom nämndemän och särskilda ledamöter som ska ingå i rätten vid prövningen av vissa måltyper. Alla dessa befattningar och uppdrag inbegrips i begreppet domare.

Såvitt avser domstolarna föreslår vi att regler väsentligen motsvarande dagens bestämmelser om instansordningarna och om domstolarnas inre organisation tas in i en ny lag om domstolar och domare. Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om indelning i domkretsar och om i vilka orter som domstolarna finns.

Den föreslagna lagen innehåller också grundläggande bestämmelser om domarbehörighet. Dessa bestämmelser avser dels vilka befattningar som medför behörighet att döma i domstol, dels vilka krav på medborgarskap, kunskapsprov m.m. som utgör en förutsättning för sådan befattning.

Genom förslaget införs en grundläggande lagreglering för vissa domarbefattningar som enligt den nuvarande ordningen är reglerade endast i förordning. Bl.a. regleras befattningarna assessor, fiskal och notarie, varvid det också framgår vilka begränsningar som finns för domarbehörigheten. Likaså föreslås en lagreglering av möjligheten att tillfälligt anlita exempelvis pensionerade juristdomare.

Vi föreslår att den nuvarande lagen om allmänna förvaltningsdomstolar upphävs i anslutning till att den nya lagen införs. Flerparten av de regler som inte bedöms passa in i lagen om domstolar och domare ska enligt vårt förslag i stället flyttas till förvaltningsprocesslagen.

## En ny lag om nämndemän

Bestämmelser om nämndemän finns för närvarande i rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Enligt vårt förslag ska de bestämmelserna föras samman i en gemensam lag om nämndemän.

I allt väsentligt motsvarar bestämmelserna i den föreslagna lagen de bestämmelser som gäller i dag. Vi föreslår dock en ändring som innebär att varje domstol i framtiden själv får besluta hur många nämndemän det ska finnas för tjänstgöring i domstolen. Enligt de nuvarande bestämmelserna fastställs det antalet för vissa tingsrätter och förvaltningsrätter av hovrätt eller kammarrätt.

## Fördelning av mål mellan enskilda domare

Vårt förslag innebär att en grundläggande bestämmelse om fördelning av mål mellan enskilda domare ska finnas i lag. Varje domstol ska själv besluta hur målen fördelas. Fördelningen ska vara baserad på i förväg fastställda objektiva kriterier. Dessa kriterier ska vara ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning samt ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper. Av den föreslagna lagbestämmelsen framgår uttryckligen att fördelningen av mål inte får vara ägnad att påverka målets utgång.

Vi föreslår också en ny lagbestämmelse om att den som är jävig att handlägga ett mål inte heller ska få påverka hur målet fördelas. Om samtliga domare vid domstolen är jäviga föreslås dock domstolschefen få förordna en domare vid annan domstol att handlägga målet.

## Korsvis tjänstgöring i de högsta domstolarna

Vi föreslår att Högsta domstolen ska kunna förordna justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. På motsvarande sätt ska det vara möjligt att förordna justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen.

I anslutning till detta föreslår vi också att det införs ett generellt krav på juristutbildning för att kunna utses till justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt de nuvarande bestämmelserna ska minst

två tredjedelar av antalet justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen ha sådan utbildning.

### **Krav på svenskt medborgarskap för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter**

Det framgår av regeringsformen att ordinarie domare ska vara svenska medborgare. Vi föreslår att det i lagen om domstolar och domare införs ett generellt krav på svenskt medborgarskap för domare. I bestämmelsen ska samtidigt föreskrivas att en domare inte får vara underårig, i konkursstillstånd eller ha förvaltare enligt föräldrabalken.

### **Översyn av domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen**

En av utredningens uppgifter har varit att göra en översyn av domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen. I uppdraget har ingått att överväga behovet av att dels förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna, dels skapa nya befordrade befattningar som inte innebär chefskap.

Sedan några år har det varit möjligt för en domstolschef att uppdra åt en domare vid domstolen att i administrativt hänseende vara chef över en enhet i vilken också andra domare ingår. Dessa s.k. enhetschefer har på vissa domstolar helt eller delvis ersatt chefsrådmännen. Det har anförts att systemet med s.k. enhetschefer kan väcka frågor om sådana domares oberoende och självständighet.

Vi har kommit fram till att regeringsformens bestämmelser om domares oberoende och självständighet inte innebär något hinder mot att domstolar även i framtiden tillsätter enhetschefer. Det är i dömandet och vid utförandet av rättstillämpande uppgifter som domare är självständiga enligt regeringsformen. Det saknar i sammanhanget betydelse hur en domstolschef fördelar administrativt ansvar inom domstolen. Enligt vår bedömning påverkas inte heller domstolarnas legitimitet av att domstolens mellanchefer tillsätts av domstolschefen. Vi har därför kommit till slutsatsen att det saknas anledning att göra några förändringar i den ordning som gäller i dag. Varje domstol bör således även i framtiden ha ett avgörande inflytande över den egna organisatoriska strukturen och över hur det administrativa ansvaret är fördelat inom domstolen.

En annan uppgift har varit att överväga om det bör inrättas nya befordrade anställningar som inte är förenade med något chefskap. Tanken är att sådana anställningar ska verka motiverande för domare som inte är intresserade av eller lämpliga för chefsuppgifter.

Vi har gjort bedömningen att sådana anställningar i och för sig skulle kunna inrättas för domare med särskilda specialistkunskaper eller som av andra skäl anses särskilt skickliga.

Ett system med befordrade anställningar utan chefskap kan i förstone förefalla tilltalande. En närmare undersökning av vilka konsekvenser en sådan ordning skulle kunna leda till visar emellertid att fördelarna med sådana anställningar inte uppväger nackdelarna. Vi avråder därför från att de införs. I stället förespråkar vi en ordning som medger att man anpassar framtidens domstolsorganisation så att den kan möta behov som i dag inte kan förutses i detalj, men som den fortsatta samhällsutvecklingen ger upphov till. Detta förutsätter ett flexibelt system som inte belastas av inläsningseffekter.

Det är angeläget att domare ges förutsättningar att förkovra och specialisera sig. Den redan i dag gällande ordningen erbjuder avsevärda möjligheter för domstolarna att utveckla domarnas yrkesroll samt de befintliga anställningarnas villkor och innehåll.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (2011:000) om domstolar och domare**

Härigenom föreskrivs följande.

### **1 kap. Inledande bestämmelser**

1 § Denna lag kompletterar regeringsformens bestämmelser om domstolarnas organisation och om domares rättsliga ställning.

2 § Bestämmelser om domstolarnas handläggning av mål och ärenden finns i andra lagar.

Bestämmelser om domare finns även i andra lagar.

### **2 kap. Allmänna bestämmelser om domstolarna**

1 § Domstolarna indelas i allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar.

2 § Högsta domstolen är högsta allmänna domstol.

Hovrätterna är allmänna domstolar under Högsta domstolen. Hovrätterna är Svea hovrätt, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland och Hovrätten för Övre Norrland.

Tingsrätterna är allmänna domstolar under hovrätterna.

Ytterligare bestämmelser om de allmänna domstolarna finns i 3 kap. Bestämmelser om domare i allmänna domstolar finns i 6–9 och 17 kap.

3 § Högsta förvaltningsdomstolen är högsta allmänna förvaltningsdomstol.

Kammarrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar under Högsta förvaltningsdomstolen. Kammarrätterna är Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall och Kammarrätten i Jönköping.

Förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar under kammarrätterna.

Ytterligare bestämmelser om de allmänna förvaltningsdomstolarna finns i 4 kap. Bestämmelser om domare i allmänna förvaltningsdomstolar finns i 6, 10–12 och 17 kap.

4 § Specialdomstolar är Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Patentbesvärslagen och Försvarsunderrättsdomstolen.

Bestämmelser om specialdomstolarnas organisation och uppgifter finns i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m., lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, lagen (1977:729) om Patentbesvärslagen och lagen (2009:966) om Försvarsunderrättsdomstol.

Ytterligare bestämmelser om specialdomstolarna finns i 5 kap. Bestämmelser om domare i specialdomstolarna finns i 6 och 13–17 kap.

5 § Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och specialdomstolarna finns i Stockholm.

Svea hovrätt finns i Stockholm, Göta hovrätt i Jönköping, Hovrätten över Skåne och Blekinge i Malmö, Hovrätten för Västra Sverige i Göteborg, Hovrätten för Nedre Norrland i Sundsvall och Hovrätten för Övre Norrland i Umeå.

Kammarrätt finns i den ort som framgår av domstolens namn.

Tingsrätt och förvaltningsrätt finns i den eller de orter som regeringen bestämmer.

6 § Regeringen meddelar föreskrifter om tingsrätternas, hovrätternas, förvaltningsrätternas och kammarrätternas domkretsar.

7 § Domstol får efter beslut av regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, vara indelad i avdelningar.

I övrigt beslutar varje domstol hur den ska vara organiserad.

### 3 kap. De allmänna domstolarna

1 § Tingsrätt är allmän underrätt och, om inte annat är föreskrivet, första domstol.

Arbetet på tingsrätt leds av en lagman. Om tingsrätt är indelad i avdelningar leds arbetet på avdelning av en lagman eller en chefsrådman. Arbetet på annan dömande enhet leds av den ordinarie domare som tingsrätten utser.

2 § Hovrätt är överrätt i mål och ärenden som överklagas från tingsrätt.

Hovrätt ska som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av anställningen eller uppdraget har begåtts av domare i tingsrätt.

Hovrätt är i övrigt första domstol i mål och ärenden beträffande vilka detta föreskrivs i lag.

Arbetet på hovrätt leds av en hovrättspresident. Om hovrätt är indelad i avdelningar leds arbetet på avdelning av hovrättspresidenten eller en hovrättslagman. Arbetet på annan dömande enhet leds av den ordinarie domare som hovrätten utser.

3 § Högsta domstolen är överrätt i mål och ärenden som överklagas från hovrätt.

Högsta domstolen ska som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av anställningen eller uppdraget begåtts av statsråd, justitieråd, någon av riksdagens ombudsmän, justitiekanslern, riksåklagaren, domare eller generaladvokat i Europeiska unionens domstol eller den som utövar något av dessa ämbeten eller av hovrättsdomare eller justitisekreterare i Högsta domstolen.

Högsta domstolen är i övrigt första domstol i mål och ärenden beträffande vilka detta föreskrivs i lag.

Arbetet på Högsta domstolen leds av det justitieråd som är domstolens ordförande. Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar leds arbetet på en avdelning av Högsta domstolens ordförande. Den som utnämnts att vara justitieråd tillika avdelningsordförande leder arbetet på annan avdelning.

#### 4 kap. De allmänna förvaltningsdomstolarna

1 § Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt.

Arbetet på förvaltningsrätt leds av en lagman. Om förvaltningsrätt är indelad i avdelningar leds arbetet på avdelning av en lagman eller en chefsrådman. Arbetet på annan dömande enhet leds av den ordinarie domare som förvaltningsrätten utser.

#### 2 § Kammarrätt prövar

1. överklagande som enligt lag eller annan författning görs hos domstolen,

2. mål enligt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen,

3. sådana ansökningar om resning i mål eller ärenden som enligt 11 kap. 13 § regeringsformen ska prövas av förvaltningsdomstol, om målet eller ärendet slutligt avgjorts av en förvaltningsrätt eller förvaltningsmyndighet,

4. ansökningar om återställande av försutten tid för överklagande eller därmed jämförlig åtgärd till förvaltningsrätt, kammarrätt eller förvaltningsmyndighet och

5. mål om sådant onödigt uppehållande av ärende som enligt föreskrift i lag ska prövas av kammarrätt.

Arbetet på kammarrätt leds av en kammarrättspresident. Om kammarrätt är indelad i avdelningar leds arbetet på avdelning av kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman. Arbetet på annan dömande enhet leds av den ordinarie domare som kammarrätten utser.

#### 3 § Högsta förvaltningsdomstolen prövar

1. överklagande av kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen,

2. överklagande av annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller instruktion för kammarrätterna görs hos domstolen och

3. mål som i övrigt enligt lag ska prövas av domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökningar om resning och återställande av försutten tid i andra fall än som anges i 2 §.

Arbetet på Högsta förvaltningsdomstolen leds av det justitieråd som är domstolens ordförande. Om Högsta förvaltningsdomstolen



är indelad i avdelningar leds arbetet på en avdelning av Högsta förvaltningsdomstolens ordförande. Den som utnämns att vara justitieråd tillika avdelningsordförande leder arbetet på annan avdelning.

## 5 kap. Specialdomstolarna

1 § Marknadsdomstolen har de uppgifter som framgår av lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Arbetet i Marknadsdomstolen leds av dess ordförande.

2 § Arbetsdomstolen har de uppgifter som framgår av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Arbetet i Arbetsdomstolen leds av den av domstolens ordförande som också är dess chef.

3 § Patentbesvärsrätten har de uppgifter som framgår av lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten.

Arbetet i Patentbesvärsrätten leds av det lagfarna patenträttsråd som är domstolens ordförande. Om Patentbesvärsrätten är indelad i avdelningar leds arbetet på en avdelning av Patentbesvärsrättens ordförande. Den som utnämns att vara patenträttsråd tillika avdelningsordförande leder arbetet på annan avdelning.

4 § Förvarsunderrättsedomstolen har de uppgifter som framgår av lagen (2009:966) om Förvarsunderrättsedomstol.

Arbetet i Förvarsunderrättsedomstolen leds av dess ordförande.

## 6 kap. Gemensamma bestämmelser för alla domare

1 § Domare ska vara svensk medborgare. Den som är underårig, i konkurstillstånd eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte tjänstgöra som domare.

2 § Regeringen lämnar föreskrifter om vilka kunskapsprov som ska ha avlagts av en lagfaren domare.

3 § Behörighet att vara domare följer av anställning eller uppdrag i viss domstol.

Den som tidigare haft en anställning som lagfaren domare får tillfälligt förordnas att döma i samma utsträckning som när anställningen bestod.

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

5 § Domare ska, innan han eller hon får tjänstgöra, avlägga denna ed: ”Jag N.N. ska utöva mitt domarämbete enligt grundlag och lag. Jag ska döma efter mitt bästa förstånd och samvete. Jag ska respektera allas likhet inför lagen. Jag ska sträva efter sanning och rätt. Detta lovar och försäkrar jag på heder och samvete.”

Ed ska avläggas inför domstol eller inför rättens ordförande.

## 7 kap. Domare i tingsrätt

1 § I tingsrätt dömer lagman, chefsrådman och rådman som lagfarna domare.

I tingsrätt dömer också tekniska råd, nämndemän och särskilda ledamöter.

2 § Tingsrätt får förordna den som är ordinarie domare i annan domstol eller hyresråd att döma som lagfaren domare i tingsrätten.

3 § Tingsrätt eller hovrätt får förordna assessor att döma som lagfaren domare i tingsrätt.

4 § Hovrätt får förordna fiskal att döma som lagfaren domare i tingsrätt. En fiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet.

5 § Tingsrätt får förordna notarie och den som tidigare innehaft anställning som notarie att i mindre komplicerade mål och ärenden döma som lagfaren domare i tingsrätten. Sådant förordnande får vid enstaka tillfällen avse också andra mål och ärenden, om det finns särskilda skäl och flera lagfarna domare ingår i rättens sammansättning.

6 § Tingsrätt får förordna den som under minst sex månader tjänstgjort som lagfaren domare i hovrätt eller kammarrätt att döma som lagfaren domare i tingsrätten.

7 § Regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av lagfaren domare i tingsrätt. Vid sådant förordnande ska det förfarande som anges i 17 kap. 5–14 §§ tillämpas.

8 § Om det behövs för att kunskaper om ett särskilt rättsområde ska finnas i rätten får en tingsrätt, när flera lagfarna domare ingår i rättens sammansättning, förordna den som är åklagare, lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne eller ledamot av Sveriges advokatsamfund att som adjungerad ledamot döma som lagfaren domare i tingsrätten.

## 8 kap. Domare i hovrätt

1 § I hovrätt dömer hovrättspresident, hovrättslagman, vice hovrättslagman, hovrättsråd och assessor som lagfarna domare.

I hovrätt dömer också tekniska råd, nämndemän och särskilda ledamöter.

2 § Hovrätt får förordna den som är ordinarie domare i annan domstol eller hyresråd att döma som lagfaren domare i hovrätten.

3 § Hovrätt får förordna den som anställts som fiskal i hovrätt eller kammarrätt och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som fiskal i tingsrätt eller förvaltningsrätt att döma som lagfaren domare i hovrätten.

Om det finns särskilda skäl får hovrätt vid enstaka tillfällen förordna den som under minst ett år tjänstgjort som fiskal i hovrätt att döma som lagfaren domare i hovrätten.

4 § Regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av lagfaren domare i hovrätt. Vid sådant förordnande ska det förfarande som anges i 17 kap. 5–14 §§ tillämpas.

5 § En hovrätt får förordna den som är åklagare, lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne, ledamot av Sveriges advokatsamfund eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av

ett rättsområde som förekommer i hovrätten att som adjungerad ledamot döma som lagfaren domare i hovrätten.

### 9 kap. Domare i Högsta domstolen

1 § I Högsta domstolen dömer justitieråd. De ska vara lagfarna.

I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

2 § Högsta domstolen får förordna justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att döma i Högsta domstolen.

### 10 kap. Domare i förvaltningsrätt

1 § I förvaltningsrätt dömer lagman, chefsrådman och rådman som lagfarna domare.

I förvaltningsrätt dömer också nämndemän och särskilda ledamöter.

2 § Förvaltningsrätt får förordna den som är ordinarie domare i annan domstol att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätten.

3 § Förvaltningsrätt eller kammarrätt får förordna assessor att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätt.

4 § Kammarrätt får förordna fiskal att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätt. En fiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet.

5 § Förvaltningsrätt får förordna notarie och den som tidigare innehaft anställning som notarie att i mindre komplicerade mål döma som lagfaren domare i förvaltningsrätten.

6 § Förvaltningsrätt får förordna den som under minst sex månader tjänstgjort som lagfaren domare i hovrätt eller kammarrätt att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätten.

7 § Regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av lagfaren domare i förvaltningsrätt. Vid sådant förordnande ska det förfarande som anges i 17 kap. 5–14 §§ tillämpas.

## 11 kap. Domare i kammarrätt

1 § I kammarrätt dömer kammarrättspresident, kammarrättslagman, vice kammarrättslagman, kammarrättsråd och assessor som lagfarna domare.

I kammarrätt dömer också nämndemän och särskilda ledamöter.

2 § Kammarrätt får förordna den som är ordinarie domare i annan domstol att döma som lagfaren domare i kammarrätten.

3 § Kammarrätt får förordna den som anställts som fiskal i hovrätt eller kammarrätt och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som fiskal i tingsrätt eller förvaltningsrätt att döma som lagfaren domare i kammarrätten.

Om det finns särskilda skäl får kammarrätt vid enstaka tillfällen förordna den som under minst ett år tjänstgjort som fiskal i kammarrätt att döma som lagfaren domare i kammarrätten.

4 § Regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av lagfaren domare i kammarrätt. Vid sådant förordnande ska det förfarande som anges i 17 kap. 5–14 §§ tillämpas.

5 § En kammarrätt får förordna den som är åklagare, lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne, ledamot av Sveriges advokatsamfund eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i kammarrätten att som adjungerad ledamot döma som lagfaren domare i kammarrätten.

## 12 kap. Domare i Högsta förvaltningsdomstolen

1 § I Högsta förvaltningsdomstolen dömer justitieråd. De ska vara lagfarna.

I Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

2 § Högsta förvaltningsdomstolen får förordna justitieråd i Högsta domstolen att döma i Högsta förvaltningsdomstolen.

### **13 kap. Domare i Marknadsdomstolen**

1 § I Marknadsdomstolen dömer ordförande, vice ordförande och särskilda ledamöter. Ordförande, vice ordförande och en av de särskilda ledamöterna ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

2 § Att även ersättare för ledamot som har förhinder kan döma i Marknadsdomstolen framgår av lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

### **14 kap. Domare i Arbetsdomstolen**

1 § I Arbetsdomstolen dömer ordförande och vice ordförande samt andra ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

2 § Att även ersättare för ledamot som har förhinder kan döma i Arbetsdomstolen framgår av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

3 § Att Arbetsdomstolen får förordna annan lagfaren anställd vid domstolen att döma som lagfaren domare i Arbetsdomstolen framgår av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

### **15 kap. Domare i Patentbesvärsrätten**

1 § I Patentbesvärsrätten dömer patenträttsråd. De ska vara tekniskt kunniga eller lagfarna.

2 § Patentbesvärsrätten får förordna att döma som adjungerad tekniskt kunnig ledamot i Patentbesvärsrätten

1. den som varit anställd som tekniskt kunnigt patenträttsråd,
2. den som under minst sex månader tjänstgjort som tekniskt kunnig föredragande i patentmål i Högsta förvaltningsdomstolen eller i Patentbesvärsrätten, eller
3. den som är professor eller docent inom sådant tekniskt område som visst mål avser.

3 § Patentbesvärsrätten får förordna att döma som adjungerad lagfaren kunnig ledamot i Patentbesvärsrätten

1. den som är ordinarie domare i allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol,
2. den som är assessor, eller
3. den som under sammanlagt minst sex månader tjänstgjort som lagfaren föredragande i Patentbesvärsrätten.

## 16 kap. Domare i Försvarsunderrättelsesdomstolen

1 § I Försvarsunderrättelsesdomstolen dömer ordförande, vice ordförande och särskilda ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

## 17 kap. Ordinarie domares anställning

### *Ordinarie domare och deras tjänstgöringsskyldighet*

1 § Ordinarie domare är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman, vice lagman och råd i hovrätt och kammarrett,
3. lagman, chefsrådman 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.

2 § Ordinarie domare anställs av regeringen med fullmakt. Närmare bestämmelser om fullmaktsanställning finns i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

3 § En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han eller hon är anställd.

4 § En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller

1. för en rådmän i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,
2. för en rådmän i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,
3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt,
4. för ett justitieråd i Högsta domstolen, som ledamot i Högsta förvaltningsdomstolen, om så många av justitieråden i Högsta förvaltningsdomstolen är jäviga att domstolen inte kan bli domför,
5. för ett justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen, som ledamot i Högsta domstolen, om så många av justitieråden i Högsta domstolen är jäviga att domstolen inte kan bli domför.

*Domarnämnden*

5 § Ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i en statlig nämnd (Domarnämnden).

6 § Nämnden ska lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare.

Regeringen meddelar föreskrifter om andra uppgifter för nämnden.

7 § Nämnden består av nio ledamöter. Fem ledamöter ska vara, eller ha varit, ordinarie domare. Två ledamöter ska vara jurister verkamma utanför domstolväsendet, varav en ska vara advokat. Två



ledamöter ska representera allmänheten. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

Ledamöter och ersättare förordnas för en tid av högst fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen. Ledamöter och ersättare som ska vara, eller ha varit, ordinarie domare förordnas på förslag av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Ledamöter och ersättare som ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet förordnas på förslag av de förvaltningsmyndigheter och organisationer som regeringen bestämmer.

Nämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

8 § Vid nämnden ska det finnas ett kansli. Chefen för kansliet ska vara, eller ha varit, ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet och kompetens.

9 § Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare.

10 § Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden.

Därutöver får en generell intresseanmälan för anställningar som anges i 1 § göras till nämnden.

11 § En företrädare för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

12 § Nämndens förslag till regeringen ska motiveras.

13 § Nämndens förslag i ärenden om utnämning får inte överklagas.

#### *Regeringens handläggning*

14 § Regeringen är inte bunden av nämndens förslag. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden, ska nämnden få tillfälle att yttra sig över honom eller henne.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

2. Den som tidigare avlagt domared enligt äldre bestämmelser behöver inte avlägga domared enligt 6 kap. 5 §.

## 2 Förslag till lag (2011:000) om nämndemän

Härigenom föreskrivs följande.

### Beslut om antalet nämndemän

1 § Varje tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt fastställer själv hur många nämndemän som ska finnas för tjänstgöring i domstolen.

Om det ingår mer än en kommun eller ett län i domstolens domkrets, fördelar domstolen antalet nämndemän mellan kommunerna eller länen. Fördelningen ska göras i förhållande till folkmängden i de kommuner och län som ingår i domkretsen. Om endast en del av en kommun eller ett län ingår i domkretsen ska befolkningen i den delen av kommunen eller länet ligga till grund för beräkningen.

### Val av nämndemän

2 § Nämndemän utses genom val.

Val av nämndeman i tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige. Val av nämndemän i förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

När val av de nämndemän som ingår i förvaltningsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering ska ske framgår av fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

3 § Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

4 § För att vara valbar till nämndeman krävs, i tingsrätt att han eller hon är folkbokförd i kommunen eller den del därav som hör till tingsrätten samt i förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt att han eller hon är folkbokförd i länet eller den del därav som hör till domstolens domkrets.

Den som är lagfaren domare, anställd vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman. I förvaltningsrätt och kammarrätt får inte heller anställd vid Skatteverket, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet eller Försäkringskassan eller ledamot av skattenämnd vara nämndemän.

Nämndeman i tingsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i hovrätt och nämndeman i förvaltningsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i kammarrätt.

Till nämndeman bör endast den utses som med hänsyn till om dömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Den som fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år.

Domstolen prövar självmant den valde nämndemannens behörighet.

### **Nämndemans tjänstgöring**

5 § Domstolen fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

### **Ledighet för uppdraget**

6 § En nämndeman har rätt till ledighet från anställning i den utsträckning som behövs för att han eller hon ska kunna utföra sitt uppdrag.

## Uppdragets upphörande

7 § En nämndeman väljs för fyra år. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder.

Domstolen ska entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget.

Om en nämndeman inte längre är valbar eller behörig, upphör nämndemannens uppdrag. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är valbar, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden.

Bestämmelser om mandatperiod för sådan nämndeman som ingår i förvaltningsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Om en nämndemans uppdrag upphör under tjänstgöringstiden utses en ny nämndeman för den tid som återstår. Ändras antalet nämndemän inom domkretsen får en nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

8 § Domstolen får stänga av en nämndeman från tjänstgöringen om han eller hon

1. är föremål för ett ärende om entledigande,
2. är föremål för förundersökning eller står under åtal för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till entledigande, eller
3. i övrigt uppvisar ett beteende eller ett tillstånd som bedöms skada allmänhetens förtroende för rättskipningen.

Ett beslut om avstängning enligt första stycket 3 ska gälla för viss tid, dock högst sex månader.

9 § Beslut om entledigande och avstängning av nämndemän får överklagas till en särskild statlig nämnd. Nämndens beslut får inte överklagas.

Regeringen meddelar föreskrifter om nämnden.

10 § En nämndeman som entledigats eller avgått är, om han eller hon alltjämt är valbar, skyldig att fullgöra uppdraget till dess domstolen fått besked om att annan blivit vald samt att även därefter tjänstgöra vid fortsatt behandling av mål i vars handläggning han eller hon tidigare har deltagit. Detta gäller dock inte den som entledigats

enligt 7 § andra stycket eller som avgått sedan ett ärende om sådant entledigande eller om avstängning har inletts.

### Utseende av nämndeman i särskilt fall

11 § Är nämndeman av jäv hindrad att tjänstgöra eller uteblir nämndeman från rättens sammanträde och kan annan nämndeman inte utan tidsutdräkt infinna sig, får rättens ordförande till tjänstgöring i nämnden kalla någon, som är valbar till nämndeman i domstolen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

### 3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

*dels* att 1 kap. 1, 2 och 4–6 §§, 2 kap. 1–3, 4 b, 5 och 6 §§, 3 kap. 1–4 och 8 §§ samt 4 kap. 1, 2 och 4–11 §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken till första avdelningen ska lyda "Allmänna bestämmelser",

*dels* att rubriken till 1 kap. ska lyda "Tingsrätts sammansättning",

*dels* att rubriken till 2 kap. ska lyda "Hovrätts sammansättning",

*dels* att rubriken till 3 kap. ska lyda "Högsta domstolens sammansättning",

*dels* att rubriken till 4 kap. ska lyda "Fördelning av mål mellan domare,"

*dels* att nuvarande 1 kap. 3 e § ska betecknas 1 kap. 6 § och nuvarande 4 kap. 10 a § ska betecknas 1 kap. 9 §,

*dels* att den i 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a § gjorda hänvisningen till 4 kap. 10 a § ska bytas ut mot hänvisning till 1 kap. 9 §,

*dels* att den nya 1 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i balken ska införas fyra nya bestämmelser, 1 kap. 5 §, 2 kap. 5 §, samt 4 kap. 1 och 16 §§ av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 kap.

##### 5 §

*När tre lagfarna domare ingår i tingsrättens sammansättning ska ordföranden vara ordinarie domare i tingsrätten. Minst ytterligare en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare, hyresråd eller assessor.*

*En domare som utsetts enligt 7 kap. 7 § lagen (2011:000) om domstolar och domare jämställs vid tillämpningen av första stycket med ordinarie domare.*

*Om det finns särskilda skäl får tingsrätten för ett särskilt mål eller ärende förordna den som har*

*varit ordinarie domare i tingsrätten eller den som är ordinarie domare i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande.*

9 §<sup>1</sup>

Regeringen förordnar för tre år i sänder dem som *skall* tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a §. Under treårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. Inträffar medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål en omständighet som medför att förordnandet *skall* upphöra att gälla, *skall* förordnandet oberoende därav anses ha fortsatt giltighet såvitt avser det pågående målet.

*Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert skall vara svensk medborgare och får ej vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.*

Regeringen förordnar för tre år i sänder dem som *ska* tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 8 § och 2 kap. 4 a §. Under treårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. Inträffar medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål en omständighet som medför att förordnandet *ska* upphöra att gälla, *ska* förordnandet oberoende därav anses ha fortsatt giltighet såvitt avser det pågående målet.

## 2 kap.

## 5 §

*När tre eller flera lagfarna domare ingår i hovrättens sammansättning ska ordföranden vara ordinarie domare i hovrätten. Minst ytterligare en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare eller hyresråd.*

*En domare som utsetts enligt 8 kap. 4 § lagen (2011:000) om*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1988:1260.



*domstolar och domare jämställs vid tillämpningen av första stycket med ordinarie domare.*

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

#### **4 kap.**

##### *1 §*

*Varje domstol bestämmer själv hur mål och ärenden ska fördelas mellan enskilda domare. Fördelningen får inte vara ägnad att påverka målens eller ärendenas utgång.*

*Fördelningen ska vara baserad på i förväg fastställda objektiva kriterier som är ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning och ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper. Om det föreligger särskilda skäl får domstolen besluta att visst mål ska fördelas på annat sätt än vad som följer av dessa kriterier.*

##### *16 §*

*Den som vid en tillämpning av bestämmelsen i 13 § inte skulle få handlägga ett mål, får inte heller vidta åtgärder som påverkar hur målet fördelas mellan enskilda domare.*

*Om samtliga domare vid domstolen är jäviga får den domare som leder arbetet vid domstolen*

*trots bestämmelsen i första stycket  
förordna domare vid annan dom-  
stol att handlägga målet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

#### **4 Förslag till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled**

Härigenom föreskrivs att i 44 § lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled ska ordet ”domsaga” bytas ut mot ”domkrets”.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## **5 Förslag till lag om ändring i lagen (1933:269) om ägofred**

Härigenom föreskrivs att i 24 och 49 §§ lagen (1933:269) om ägofred ska ordet ”domsaga” bytas ut mot ”domkretsen”.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 6 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

*dels att 7 § ska upphöra att gälla,  
dels att 6 § ska ha följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i Marknadsdomstolen. Vice ordförande, övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid.

6 §<sup>2</sup>

I lagen (2011:000) om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i Marknadsdomstolen. Vice ordförande, övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2010:1396.

## **7 Förslag till lag om upphävande av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar**

Härigenom föreskrivs att lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska upphöra att gälla den 1 januari 2012.

## 8 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291) att det i lagen ska införas 19 nya bestämmelser, 2 a–o §§, 24 a §, 30 a § och 41 a–b §§ samt rubriker närmast före 2 a §, 2 e § och 2 j § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Förvaltningsrätts  
sammansättning, m.m.*

*2 a §*

*Ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.*

*Förekommer det vid mer än en förvaltningsrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av förvaltningsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.*

*En förvaltningsrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål.*

*Regeringen meddelar närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.*

*2 b §*

*Innefattar ett överklagande även en fråga som det ankommer på regeringen att avgöra ska för-*

valtningsrätten överlämna målet till kammarrätten för handläggning enligt 2 f §.

#### 2 c §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 2 d §. 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. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering, av mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen och av vissa mål om elektronisk kommunikation finns, förutom i 2 d §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), kommunallagen (1991:900) respektive lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

#### 2 d §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärd som avser endast



*måls beredande,*

*2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,*

*3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och*

*4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.*

*Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.*

*Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.*

*Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av*

*1. mål av enkel beskaffenhet,*

*2. mål enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet, enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision*

eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna upplysningar, visa upp handling eller lämna kontrolluppgift enligt skatteförfattningarna,

3. mål om omedelbart ombändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart ombändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland,

*Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,*

*4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,*

*5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,*

*6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,*

*7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och*

*8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.*

***Kammarrätts sammansättning,  
m.m.***

***2 e §***

*Förekommer det vid mer än en kammarrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av kammarrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.*

*En kammarrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.*

*Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter meddelas av regeringen.*

#### 2 f §

*Innefattar besvär även fråga, som det ankommer på regeringen att avgöra, och finner kammarrätten frågorna ej böra avgöras var för sig, ska kammarrätten med eget utlåtande överlämna målet till regeringens prövning.*

#### 2 g §

*En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte sitta i rätten.*

*När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall inte sitta i rätten. En kammarrätt är dock domför utan nämndemän*

*1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,*

*2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som avser endast måls beredande, eller*

*3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.*

*Handläggs ett mål som avses i andra stycket gemensamt med ett annat mål, får nämndemän delta vid handläggningen även av det*

*senare målet.*

*Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), kommunallagen (1991:900), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.*

*Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Det samma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet.*

*Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren domare.*

*Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan tjänsteman i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.*

*2 h §*

*När två eller flera lagfarna domare ingår i kammarrättens sammansättning ska ordföranden vara ordinarie domare i kammarrätten. När tre eller flera lagfarna domare ingår i kammarrättens sammansättning ska minst ytterligare en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare.*

*En domare som utsetts enligt 11 kap. 4 § lagen (2011:000) om domstolar och domare jämställs vid tillämpningen av första stycket med ordinarie domare.*

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

*2 i §*

*Bestämmelser om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), kommunallagen (1991:900), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.*

**Högsta förvaltningsdomstolens sammansättning***2 j §*

*Rätten ska, om inte annat följer av andra och tredje styckena eller 2 k § andra stycket, bestå av*

*minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i*

*1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta förvaltningsdomstolen,*

*2. mål där Högsta förvaltningsdomstolen är första domstolsinstans,*

*3. mål som avses i 35 § tredje stycket, och*

*4. mål om resning eller återställande av försutten tid, om prövningen inte är enkel.*

*I mål som avses i första stycket är rätten domför med fyra ledamöter om tre av dessa är ense om slutet.*

*I mål om rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter om det är fråga om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är enkel.*

*När Högsta förvaltningsdomstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.*

*2 k §*

*I andra fall än sådana som avses i 2 j § beslutar Högsta förvaltningsdomstolen för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.*

*Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av*

*1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i kammarrätt, och*

2. överklagade beslut enligt vilka ett överklagande har avvisats som för sent inkommet.

#### 2 l §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 2 m §.

#### 2 m §

Om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta förvaltningsdomstolen, får rätten besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Högsta förvaltningsdomstolen i dess helhet. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller en viss fråga avgörs av Högsta förvaltningsdomstolen i dess helhet.

Om det i olika domar eller beslut av Högsta förvaltningsdomstolen har kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller första stycket första meningen endast om rätten finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

När ett mål eller en fråga avgörs av Högsta förvaltningsdomstolen i dess helhet ska alla justitieråd som inte har förhinder delta i avgörandet.



*2 n §*

*Om rätten består av fler än två ledamöter och en av dessa får förbinda sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.*

*2 o §*

*När Högsta förvaltningsdomstolen behandlar en ansökan om resning i ett mål eller ärende som har avgjorts av Högsta förvaltningsdomstolen, får inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet ingå i rätten, om ett tillräckligt antal ledamöter ändå finns tillgängligt inom domstolen.*

*24 a §*

*Regeringen får på begäran av allmän förvaltningsdomstol förordna särskilda sakkunniga för viss tid med uppgift att tillhandagå domstolen med utlåtanden.*

*30 a §*

*I fråga om omröstning i allmän förvaltningsdomstol gäller bestämmelserna i 16 och 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i tillämpliga delar.*

*41 a §*

*I fråga om fördelning av mål mellan enskilda domare gäller bestämmelserna i 4 kap. 1 och 16 §§ rättegångsbalken.*

*41 b §*

*De som står i sådant förhållande till varandra som anges i 4 kap. 12 § rättegångsbalken får inte samtidigt sitta som domare i rätten.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## **9 Förslag till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)**

Härigenom föreskrivs att i fråga om skadeståndslagen (1972:207) att de i 3 kap. 10 § gjorda hänvisningarna till 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § rättegångsbalken ska bytas ut mot hänvisningar till 3 kap. 2 och 3 §§ lagen (2011:000) om domstolar och domare.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 10 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>3</sup>

Hyresråd är ordförande i arrendenämnd. Ett av hyresråden i arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan arrendenämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som arrendenämnden chef för nämnden.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. *Vid utnämning av dessa ska lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare tillämpas.* För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. *Vid utnämningen ska förfarandet i 17 kap. lagen (2011:000) om domstolar och domare tillämpas.* För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av jordägare eller arrendatorer som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.

Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 2 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2010:1402.

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

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

*dels* att 3 kap. 1 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny bestämmelse, 3 kap. 2 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 1 §<sup>4</sup>

Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sjuutton andra ledamöter. En av ordförandena ska vara chef för domstolen.

*Ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i Arbetsdomstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.*

För annan ledamot än ordförande ska det finnas högst tre ersättare. Det som sägs i denna lag om ledamot gäller även ersättare, om inte annat särskilt anges.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

I lagen (2011:000) om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2010:1448.

## 2 a §

*När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare ska en ordförande eller en vice ordförande som tilldelats målet föra ordet. Minst en av de andra domarna ska vara ordförande eller vice ordförande i domstolen.*

8 §<sup>5</sup>

Förberedande åtgärder och sådan handläggning som avses i 7 § 1 kan enligt ordförandes uppdrag också utföras av annan lagfaren anställd vid domstolen, vilken förordnats därtill av domstolen.

Därutöver kan även handläggning som avses i 7 § 6–10 enligt ordförandes uppdrag utföras av sådan annan lagfaren anställd vid domstolen, som efter att ha vunnit tillräcklig erfarenhet förordnats därtill av domstolen.

*När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare får en av de domarna vara en lagfaren anställd som fått förordnande enligt andra stycket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1992:124.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten

*dels att 2 och 3 §§ ska upphöra att gälla,*

*dels att rubriken närmast före 4 § ska lyda ”Sammansättning m.m.”*

*dels att 7 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det införs två nya bestämmelser, 4 a § och 6 a §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*4 a §*

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

*6 a §*

*I fråga om fördelning av mål mellan enskilda domare gäller 4 kap. 1 och 16 §§ rättegångsbalken.*

*7 §<sup>6</sup>*

*Ledamot i Patentbesvärsrätten skall vara svensk medborgare och ha avlagt domared. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får ej utöva befattning som ledamot.*

*Första stycket gäller även föredragande hos Patentbesvärsrätten som ej är ledamot.*

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1988:1291.

De som står i sådant förhållande till varandra som sägs i 4 kap. 12 § rättegångsbalken får ej samtidigt *tjänstgöra som ledamöter i Patentbesvärsrätten.*

De som står i sådant förhållande till varandra som sägs i 4 kap. 12 § rättegångsbalken får ej *samtidigt sitta som domare i rätten.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.



### 13 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 8 och 9 §§ samt 22 kap. 4–6 §§ fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 21 kap.

##### 8 §<sup>7</sup>

Vid prövning av mål om fastighetstaxering består förvaltningsrätten av en lagfaren domare, en värderingsteknisk ledamot samt två nämndemän som särskilt utsetts för att delta vid behandlingen av sådana mål. Vad nu sagts gäller ej, om annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Vid prövning av mål om fastighetstaxering består förvaltningsrätten av en lagfaren domare, en värderingsteknisk ledamot samt två nämndemän som särskilt utsetts för att delta vid behandlingen av sådana mål. Vad nu sagts gäller ej, om annat följer av 2 d § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Om det behövs med hänsyn till målets omfattning eller någon annan särskild omständighet, får ytterligare antingen en värderingsteknisk ledamot eller en nämndeman ingå i rätten.

Inträffar sedan handläggningen påbörjats förfall för en värderingsteknisk ledamot eller för en eller två av nämndemännen, är rätten ändå domför, om minst en värderingsteknisk ledamot och minst en nämndeman fortfarande ingår i rätten.

##### 9 §<sup>8</sup>

Värderingsteknisk ledamot i förvaltningsrätt skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Han skall ha sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering. Bland de värderingstekniska ledamöterna

Värderingsteknisk ledamot ska ha sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering. Bland de värderingstekniska ledamöterna ska finnas företrädd sådan sakkunskap beträffande olika slag av fastigheter.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2009:793.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2009:793.

*skall* finnas företrädd sådan sakkunskap beträffande olika slag av fastigheter.

Bestämmelsen i 20 § *andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar* skall också tillämpas beträffande värderingsteknisk ledamot.

Bestämmelsen i 4 § *andra stycket lagen (2011:000) om nämndemän* ska också tillämpas beträffande värderingsteknisk ledamot.

## 22 kap.

### 4 §<sup>9</sup>

Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. Utevaro av en av de särskilda ledamöterna hindrar dock inte att mål avgörs om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.

*Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen beträffande vissa grupper av ifrågasvarande mål föreskriva, att bestämmelsen om att särskilda ledamöter skall delta vid målens prövning inte skall tillämpas.*

*Särskilda ledamöter ska inte kallas in till handläggning av*

*1. mål som rör en rättsfråga som inte kräver teknisk sakkunskap,*

*2. mål i en serie, om särskilda ledamöter har deltagit, när kammarrätten har avgjort något annat mål i serien, och den fråga som förekommer i målet har prövats i det andra målet, eller*

*3. mål om taxering av fastighet som utgörs av obebyggd tomt eller som till huvudsaklig del används för bostadsändamål, om det inte på grund av målets art finns skäl för att särskilda ledamöter deltar i handläggningen.*

### 5 §<sup>10</sup>

Regeringen förordnar för högst fem år i sänder för varje kammarrätt minst nio, högst tjugo i praktiska värv förfarna personer med god kännedom om fastighetsförhållanden i allmänhet att efter kallelse inträda såsom ledamöter i kammarrätten vid handläggning

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2001:1218.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2009:1407.

av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering. Av dessa personer ska i fråga om varje kammarrätt minst tre äga kunskap beträffande värdering av produktiv skogsmark och växande skog, minst två beträffande värdering av vattenfallsfastighet, minst två beträffande värdering av lantbruksenhet i övrigt och minst två beträffande värdering av annan taxeringsenhet än lantbruksenhet i övrigt. Avgår sådan person under den tid, för vilken han har blivit utsedd, förordnar regeringen annan person i hans ställe.

*Ledamot som avses i första stycket ska vara svensk medborgare. Han får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.*

## 6 §<sup>11</sup>

*Regeringen meddelar närmare föreskrifter angående inkallande av de särskilda ledamöterna till tjänstgöring i kammarrätt samt angående ordnandet av kammarrätts arbete med handläggning av mål om allmän och förenklad fastighetstaxering och därmed sammanhängande frågor.*

Särskild ledamot får för tid, under vilken han varit inkallad till tjänstgöring, ersättning av statsmedel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

---

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2001:1218.

## 14 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att det ska införas tre nya bestämmelser, 10 kap. 13 a–c §§, samt närmast före 10 kap. 13 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Förvaltningsrättens och  
kammarrättens sammansättning*

### 10 kap.

#### 13 a §

*Förvaltningsrätten ska vid behandling av mål enligt detta kapitel bestå av en lagfaren ledamot och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 c §.*

*Förvaltningsrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 2 d § första och andra stycket samt fjärde stycket 1 förvaltningsprocesslagen (1971:291).*

#### 13 b §

*Kammarrätten ska vid behandling av mål enligt detta kapitel bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 c §.*

*Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 2 g § andra stycket 1–3 förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.*

*13 c §*

*Regeringen bestämmer antalet särskilda ledamöter för varje förvaltningsrätt och kammarrätt. De särskilda ledamöterna ska ha god kännedom om kommunal verksamhet. De förordnas av regeringen för tre år.*

*Om en särskild ledamot avgår under tjänstgöringstiden, utses en ny ledamot för den tid som återstår. Ändras antalet särskilda ledamöter, får en nytillträdande ledamot utses för kortare tid än tre år.*

*Domstolen fördelar tjänstgöringen mellan de särskilda ledamöterna efter samråd med dem.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 15 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

*dels att 14 § ska upphöra att gälla,*

*dels att 3 § ska ha följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*En ordinarie domare ska anställas med fullmakt. I 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare anges vilka domaranställningar som är ordinarie.*

3 §<sup>12</sup>

*Av lagen (2011:000) om domstolar och domare framgår att ordinarie domare ska anställas med fullmakt.*

Regeringen bestämmer vilka arbetstagare i övrigt som ska anställas med fullmakt.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

---

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2010:1493.

## 16 Förslag till lag om ändring i sjölagen (1994:1009)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 10 § och 21 kap. 11 § sjölagen (1994:1009) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 kap.

#### 10 §<sup>13</sup>

Sjöförklaring inom landet hålls av den tingsrätt som enligt 21 kap. 1 § utsetts att vara sjörättsdomstol. Behörig är den domstol som är närmast den hamn eller ort där sjöförklaringen *skall* hållas enligt 9 §. Regeringen kan dock för en viss hamn förordna att en annan av sjörättsdomstolarna *skall* vara behörig, om det är ändamålsenligt med hänsyn till trafikförbindelserna och övriga förhållanden.

Om annat inte följer av denna lag, gäller för sjöförklaring inför domstol lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Vid sammanträde för sjöförklaring *skall* rätten bestå av en lagfaren domare som ordförande och två personer med kunskap om och erfarenhet av sjöfart. Åtminstone en av de senare bör ha grundlig erfarenhet från *tjänst* som fartygs- eller maskinbefäl på handelsfartyg och nyligen ha utövat en sådan tjänst. Rätten utser för varje sjöförklaring de särskilda ledamöterna från en förteckning som Sjö-

Sjöförklaring inom landet hålls av den tingsrätt som enligt 21 kap. 1 § utsetts att vara sjörättsdomstol. Behörig är den domstol som är närmast den hamn eller ort där sjöförklaringen *ska* hållas enligt 9 §. Regeringen kan dock för en viss hamn förordna att en annan av sjörättsdomstolarna *ska* vara behörig, om det är ändamålsenligt med hänsyn till trafikförbindelserna och övriga förhållanden.

lag, gäller för sjöförklaring inför

Vid sammanträde för sjöförklaring *ska* rätten bestå av en lagfaren domare som ordförande och två personer med kunskap om och erfarenhet av sjöfart. Åtminstone en av de senare bör ha grundlig erfarenhet från *befattning* som fartygs- eller maskinbefäl på handelsfartyg och nyligen ha utövat en sådan tjänst. Rätten utser för varje sjöförklaring de särskilda ledamöterna från en förteckning som Sjö-

<sup>13</sup> Senaste lydelse 1996:268.

fartsverket årligen upprättar för varje sjöfartsinspektionsdistrikt. Förteckningen *skall* uppta minst tjugo personer. Om det är ändamålsenligt i ett visst fall att en person med särskild sakkunskap deltar, får rätten tillkalla en sådan person att inträda som ytterligare ledamot i rätten även om han inte är upptagen i förteckningen. *De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare. Den som är underårig eller i konkursstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot.* De särskilda ledamöterna har rätt till ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

I Danmark, Finland och Norge hålls sjöförklaring för ett svenskt fartyg av den domstol som är behörig enligt det landets lag.

I övrigt hålls sjöförklaring utomlands av svensk utlandsmyndighet som enligt bemyndigande av Utrikesdepartementet har sådan behörighet. Om det lämpligen kan ske *skall* vid sjöförklaringen delta två av myndigheten tillkallade, i sjöfart kunniga personer, helst svenska, danska, finska eller norska medborgare, mot vilka inte förekommer jäv som gäller mot domare. Är ett deltagande av person med särskild sakkunskap ändamålsenligt i ett visst fall, får myndigheten tillkalla även en sådan person. På en ort där behörig svensk utlandsmyndighet inte finns, hålls sjöförklaringen

fartsverket årligen upprättar för varje sjöfartsinspektionsdistrikt. Förteckningen *ska* uppta minst tjugo personer. Om det är ändamålsenligt i ett visst fall att en person med särskild sakkunskap deltar, får rätten tillkalla en sådan person att inträda som ytterligare ledamot i rätten även om han inte är upptagen i förteckningen. De särskilda ledamöterna har rätt till ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

I övrigt hålls sjöförklaring utomlands av svensk utlandsmyndighet som enligt bemyndigande av Utrikesdepartementet har sådan behörighet. Om det lämpligen kan ske *ska* vid sjöförklaringen delta två av myndigheten tillkallade, i sjöfart kunniga personer, helst svenska, danska, finska eller norska medborgare, mot vilka inte förekommer jäv som gäller mot domare. Är ett deltagande av person med särskild sakkunskap ändamålsenligt i ett visst fall, får myndigheten tillkalla även en sådan person. På en ort där behörig svensk utlandsmyndighet inte finns, hålls sjöförklaringen



av behörig dansk, finsk eller norsk utlandsmyndighet. av behörig dansk, finsk eller norsk utlandsmyndighet.

I fråga om sjöförklaring inför en utlandsmyndighet gäller bestämmelserna om sjöförklaring vid domstol i tillämpliga delar. Utlandsmyndigheten får dock inte ta upp ed eller utfärda vitesföreläggande.

## 21 kap.

### 11 §<sup>14</sup>

För en domsaga vars tingsrätt får ta upp dispaschmål skall Sjöfartsverket varje år upprätta en förteckning, i vilken tas upp minst tolv personer som är kunniga i handel och sjöfart och som är lämpliga att tjänstgöra som särskilda ledamöter i dispaschmål. Bland dem som tagits upp i förteckningen utser rätten för varje mål tre för tjänstgöring som särskilda ledamöter. Om på grund av förfall eller något annat hinder föreskrivet antal ledamöter inte kan utses från förteckningen, utser rätten någon annan lämplig person att vara särskild ledamot.

*En särskild ledamot skall vara svensk medborgare. Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Den särskilda ledamoten har rätt till ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.*

För tingsrätt som får ta upp dispaschmål ska Sjöfartsverket varje år upprätta en förteckning, i vilken tas upp minst tolv personer som är kunniga i handel och sjöfart och som är lämpliga att tjänstgöra som särskilda ledamöter i dispaschmål. Bland dem som tagits upp i förteckningen utser rätten för varje mål tre för tjänstgöring som särskilda ledamöter. Om på grund av förfall eller något annat hinder föreskrivet antal ledamöter inte kan utses från förteckningen, utser rätten någon annan lämplig person att vara särskild ledamot.

Den särskilda ledamoten har rätt till ersättning av allmänna medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 1995:1081.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 17 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 25–27 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap.

#### 25 §<sup>15</sup>

Vid prövningen av mål som avses i 23 § *skall* 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.

Första stycket första meningen gäller inte om något annat följer av 18 § *lagen* (1971:289) om *allmänna förvaltningsdomstolar*.

Vid prövningen av mål som avses i 23 § *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.

Första stycket första meningen gäller inte om något annat följer av 2 d § *förvaltningsprocesslagen* (1971:291).

#### 26 §<sup>16</sup>

När kammarrätten prövar mål som avses i 23 § *skall* kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i sådana fall som anges i 12 § *andra stycket 1–3 lagen* (1971:289) om *allmänna förvaltningsdomstolar* samt vid

När kammarrätten prövar mål som avses i 23 § *ska* kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i sådana fall som anges i 2 g § *andra stycket 1–3 förvaltningsprocesslagen* (1971:291) samt vid

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2009:839.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2007:881.

prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § femte–sjunde styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed *skall* dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 2 g § femte–sjunde styckena förvaltningsprocesslagen (1971:291) i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed *ska* dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

#### 27 §<sup>17</sup>

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, förordnar för viss tid dem som *skall* tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 25 och 26 §§. Inträffar medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål en omständighet som medför att förordnandet *skall* upphöra att gälla, *skall* förordnandet ändå anses fortsätta att gälla i det pågående målet.

*Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.*

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, förordnar för viss tid dem som *ska* tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 25 och 26 §§. Inträffar medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål en omständighet som medför att förordnandet *ska* upphöra att gälla, *ska* förordnandet ändå anses fortsätta att gälla i det pågående målet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

---

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2007:881.

## 18 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 §

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 och övriga ledamöter vara eller ha varit ordinarie domare.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## **19 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:73) om tingsrätts behörighet i vissa fall**

Härigenom föreskrivs att i 1 § lagen (2007:73) om tingsrätts behörighet i vissa fall ska ordet ”domsaga” bytas ut mot ”domkrets” och ordet ”domsagor” mot ”domkretsar”.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 20 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

Härigenom föreskrivs att 58 § marknadsföringslagen (2008:486) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 58 §

Regeringen förordnar för viss tid dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 54 §. Om det medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål eller ärende inträffar en omständighet som medför att förordnandet ska upphöra att gälla, ska förordnandet oberoende därav anses ha fortsatt giltighet för det pågående målet eller ärendet.

*Den som ska tjänstgöra som ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 21 Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 11 § konkurrenslagen (2008:579) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap.

#### 11 §

Regeringen förordnar för viss tid dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter i Stockholms tingsrätt.

Om det deltar en ekonomisk expert i behandlingen av ett mål eller ärende och det då inträffar något som medför att förordnandet ska upphöra att gälla, ska förordnandet trots detta anses ha fortsatt giltighet i fråga om det pågående målet eller ärendet.

*Den som ska tjänstgöra som ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.



## 22 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2009:966) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>18</sup>

Försvarsunderrättelsesdomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter.

*Ledamöterna ska vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i domstolen, ska han eller hon ha avlagt domar-ed.*

*I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.*

*I lagen (2011:000) om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

---

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2010:1399.

**23 Förslag till  
lag om upphävande av lagen (2010:1390) om  
utnämning av ordinarie domare**

Härigenom föreskrivs att lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare ska upphöra att gälla den 1 januari 2012.

## 24 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

Härigenom föreskrivs att 13 och 14 §§ lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 §

Vid prövning av mål enligt denna lag består kammarrätten av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en i beteendevetenskap. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens övriga ledamöter är ense om slutet.

Kammarrätten är domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Kammarrätten är domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 2 g § andra stycket 1–3 förvaltningsprocesslagen (1971:291).

### 14 §

Regeringen förordnar för högst fem år i sänder minst sex och högst tio personer att efter kallelse inträda som särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål enligt denna lag. Av dessa personer ska hälften ha särskilda kunskaper om film och hälften ha särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen. Avgår en sådan person under den tid som han eller hon har blivit utsedd för, förordnar regeringen en annan person i hans eller hennes ställe.

*De särskilda ledamöterna ska vara svenska medborgare. De får inte vara underåriga, i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

# 1 Uppdraget och utredningsarbetet

## 1.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till en lag om domstolar och domare. Vi har haft att överväga vilka bestämmelser som bör ingå i en sådan lag, varvid en utgångspunkt varit att de bestämmelser om domstolar och domare som finns i bl.a. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör samlas i lagen. En annan utgångspunkt har varit att bestämmelser som enbart rör rättegången inte bör ingå i den nya lagen. I sammanhanget har en särskild fråga varit vilka bestämmelser om domstolar och domare som bör finnas i lag och vilka som bör föreskrivas i förordning.

Vi har vidare haft i uppdrag att genomföra en översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen. I uppdraget har ingått att överväga behovet av att dels förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna, dels skapa nya befördrade befattningar som inte innebär chefskap.

Dessutom har vi haft att analysera behovet av lagändringar till följd av vissa ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Dessa delar av uppdraget har avsett dels frågan om justitieråd i Högsta domstolen ska kunna förordnas att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen och vice versa, dels frågan om krav på svenskt medborgarskap för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter.

I uppdraget har ingått att lägga fram de författningsförslag som övervägandena föranleder och även lämna förslag i andra avseenden som uppdraget kan ge anledning till. Det har stått oss fritt att föreslå sakliga ändringar i de nuvarande bestämmelserna om domstolar och domare i lag och förordning.

Uppdraget skulle redovisas senast den 30 april 2011.

Direktiven till utredningen (Dir. 2009:106 och 2010:57) bifogas som *bilaga 1 och 2*.

## 1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Vi höll ett första sammanträde med experterna den 29 mars 2010 och därefter har fem endagssammanträden och ett tvådagarssammanträde hållits med dem.

Vi har samrått med Domstolsverket, Arbetsgivarverket och Sveriges Domareförbund. Dessutom har Jusek, som berörd central arbetstagarorganisation, informerats om arbetet.

Vi redovisar i betänkandet vissa uppgifter om hur många anställningar som ordinarie domare av olika slag som det finns i domstolarna. I vissa avseenden redovisas även sådana uppgifter avseende förfluten tid. Om inte annat framgår av sammanhanget, så har sådan statistik hämtats ur Sveriges statskalender.

För att förbättra underlaget för våra ställningstaganden har vi låtit genomföra en enkätundersökning rörande domstolarnas inre organisation, varvid frågorna främst varit inriktade på förekomsten av s.k. enhetschefer och olika funktionsansvariga domare. Enkäten har tillställts och besvarats av landets samtliga tingsrätter, hovrätter, förvaltningsrätter och kammarrätter. Enkäten bifogas som *bilaga 3*.

## 1.3 Läsanvisningar

Betänkandet omfattar 13 kapitel. I kapitel 2 förs en inledande diskussion om vad som innefattas i de för utredningen centrala begreppen *domstolar* och *domare*. Kapitlet innehåller också en redovisning av regeringsformens bestämmelser om domstolar och domare. Kapitel 3 behandlar betydelsen av domstolarnas och domarnas oberoende ställning, särskilt såvitt avser den enskilde domarens självständighet i förhållande till domstolschefen och andra anställda. I kapitel 4 redogör vi för de olika domstolarnas funktion och organisation. Där behandlas för varje domstolsslag domstolens yttre organisation, vilken personal som finns i domstolen, vilka andra som deltar i den dömande verksamheten samt vilka författningsbestämmelser som finns rörande den inre organisationen. Dessa inledande kapitel är deskriptiva till sin karaktär.

Våra egentliga överväganden och förslag redovisas i kapitel 5–11. I kapitel 5 diskuteras i huvudsak vilka nuvarande lagbestämmelser som lämpligen bör tas in i lagen om domstolar och domare och vilka följder detta får för de lagar som bestämmelserna flyttas från. Vi överväger i kapitel 6 i vad mån bestämmelser som i dag finns i förordning bör flyttas till lagnivå. I kapitel 7 behandlas den särskilda frågan om hur domstolar fördelar mål mellan enskilda domare och om detta bör bli föremål för lagreglering. Kapitel 8 innehåller våra överväganden och förslag rörande möjligheten till korsvis tjänstgöring i de högsta domstolarna. Behörighetskrav för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter diskuteras i kapitel 9. Domareden är föremål för diskussion i kapitel 10. I kapitel 11 gör vi en översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen samt av hur genomförda organisationsförändringar har påverkat utvecklingsmöjligheterna för ordinarie domare. Vi överväger där behoven av att förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna samt av att skapa nya befordrade befattningar utan chefskap.

De avslutande kapitlen 12 och 13 innehåller konsekvensanalyser och författningskommentarer.

## 2 Domstol och domare

Vårt uppdrag gäller olika frågor som har att göra med *domstolar* och *domare*. Det finns därför anledning att inledningsvis göra några noteringar om vad som innefattas i dessa båda begrepp.

Regeringsformen innehåller ett antal bestämmelser som direkt berör domstolar och domare. Bestämmelserna är av grundläggande betydelse för domstolarnas och domarnas ställning och ett arbete med att skapa en ny lagstiftning om domstolar och domare måste ha dessa bestämmelser som utgångspunkt. Det finns därför anledning att redan här lämna en redogörelse för vad grundlagens bestämmelser innehåller.

### 2.1 Begreppet domstol

Ordet domstol har en bestämd betydelse i den svenska rättstraditionen. Som domstolar betecknas de allmänna domstolarna – tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen – och de allmänna förvaltningsdomstolarna – förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten). Termen ”de allmänna domstolsslagen” används ofta som en gemensam beteckning på de nämnda domstolarna.

Dessutom omfattar domstolsbegreppet våra fyra specialdomstolar. Dessa är Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Patentbesvärsträtten och Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Som en variant på domstolsbegreppet förekommer olika s.k. särskilda domstolar. Några exempel på dessa är mark- och miljödomstolarna, migrationsdomstolarna och sjörättsdomstolarna. Ingen av de särskilda domstolarna är dock administrativt fristående, utan de ingår alla som en del i någon allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. De omfattas således också av begreppet domstol.

När vi fortsättningsvis talar om domstolar avses om inget annat anges bara de som just nämnts.

Vid sidan av de nämnda domstolarna finns i Sverige ett stort antal myndigheter, nämnder och andra organ som i olika avseenden liknar domstolar, men som likväl inte formellt betecknas som sådana. Man talar i dessa fall ofta i stället om ”domstolsliknande nämnder”. Det finns anledning att här särskilt notera att arrende- och hyresnämnderna samt Statens VA-nämnd enligt den svenska rättstraditionen är att anse som förvaltningsmyndigheter och således inte betraktas som domstolar.

Det kan konstateras att det domstolsbegrepp som används i Sverige är betydligt snävare än den innebörd som begreppet har i artikel 6 i Europakonventionen, som avser rätten till domstolsprövning och en rättssäker process. Det svenska domstolsbegreppet är också snävare än det som används i artikel 267 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt, som avser rätten och skyldigheten för domstolar i medlemsstaterna att begära förhandsavgöranden av Europeiska unionens domstol.

Europadomstolens praxis innehåller ett flertal exempel där nämnder av olika slag ansetts uppfylla kraven på att vara en domstol i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Domstolen har bl.a. godtagit den svenska Brottskadenämnden som en sådan domstol. Även i EU-domstolens praxis finns flera exempel på ett likartat synsätt. Ett par exempel med svensk anknytning är att Överklagandenämnden för högskolan och den tidigare Utlänningsnämnden ansetts vara sådana ”domstolar” som kunnat begära förhandsavgörande av EU-domstolen.

## 2.2 Begreppet domare

Vi kommer senare att närmare behandla vilka olika personalkategorier som finns i domstolarna och de olika befattningshavarnas uppgifter. Det finns emellertid anledning att redan här redovisa ett antal reflektioner angående vad som innefattas i ordet domare.

Grundläggande regler om vilka domare som arbetar vid domstolarna inom de allmänna domstolsslagen finns i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Vid underrätterna, dvs. tingsrätter och förvaltningsrätter, finns lagman och rådmän samt, i flera av de större domstolarna, chefsrådmän. I hovrätterna och kammarrätterna finns president, hovrätts- respektive kammarrätts-



rättslagmän (som oftast är avdelningschefer) samt hovrätts- respektive kammarrättsråd. Några hovrätts- och kammarrättsråd har en särskild befattning som vice ordförande på avdelning. I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen dömer justitieråd. Av justitieråden är ett utsett att vara respektive domstols ordförande och i förekommande fall utses också ordförande för avdelning. Med undantag för Högsta förvaltningsdomstolen, där regeln är att minst två tredjedelar av justitieråden ska vara lagfarna, gäller som krav att de uppräknade domarna ska vara lagfarna, dvs. ha avlagt juris kandidatexamen eller motsvarande examen.

Vid sidan av de lagfarna domarna finns i de tingsrätter som fr.o.m. den 2 maj 2011 är mark- och miljödomstolar samt i Svea hovrätt även tekniska råd. Dessa motsvarar fastighetsråd och miljöråd i de fastighetsdomstolar och miljödomstolar som föregick de nyinrättade mark- och miljödomstolarna.

Beträffande samtliga de nämnda befattningarna har domaren genom fullmakt utnämnts till ordinarie domare. Detta innebär, som vi senare ska återkomma till, ett förstärkt anställningsskydd.

Även andra än ordinarie domare deltar emellertid i verksamheten i domstolarna. I tingsrätter, förvaltningsrätter, hovrätter och kammarrätter dömer ofta även icke ordinarie domare, både sådana som genomgår domarutbildning (fiskaler) och sådana som slutfört sin domarutbildning men ännu inte fått en fast domaranställning (assessorer). I tingsrätter och förvaltningsrätter utför även vissa andra personalkategorier – notarier, beredningsjurister och föredragande – i vissa fall dömande uppgifter och dessa är i sådana fall också att beteckna som domare.

Redogörelsen av vilka personer som kan omfattas av begreppet domare blir emellertid inte fullständig om man bara hänför sig till de personalkategorier som är anställda i domstolen. Domstolarna anlitar i inte obetydlig utsträckning pensionerade ordinarie domare i sin verksamhet och dessa personer kan i princip ges samma behörighet som före sin pensionering. Dessutom har tingsrätter, hovrätter och kammarrätter möjlighet att adjungera personer från andra juridiska yrkesgrupper, såsom advokater och professorer, som lagfarna ledamöter.

Vidare kan det ingå s.k. särskilda ledamöter i rätten när domstolarna prövar vissa mål. Också sådana ledamöter är domare.

Dessutom deltar nämndemän i betydande utsträckning i det dömmande som sker i tingsrätterna, förvaltningsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna. Även dessa är att hänföra till kategorin domare.

Under begreppet domare hör också de jurymedlemmar som ingår i tingsrätternas sammansättning i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Bestämmelserna om jury, som finns i de båda grundlagarna tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, är emellertid av speciell karaktär och kommer inte vidare att behandlas i detta betänkande.

Även i specialdomstolarna finns det anställda domare, däribland ordinarie domare. När specialdomstolarna avgör mål ska dessutom andra kategorier av personer, vars deltagande i domstolens dömande verksamhet är en bisyssla, delta. Också dessa ledamöter innefattas i domarkretsen.

Redan den översiktliga redogörelse som lämnats här visar tydligt att begreppet domare är tämligen komplext. Man bör vid läsningen av de följande avsnitten hålla detta i minnet och att vissa av de bestämmelser som reglerar den dömande verksamheten gäller alla som deltar i dömandet, medan andra bestämmelser endast avser vissa särskilda befattningar. Som exempel på bestämmelser av den förstnämnda kategorin kan nämnas bestämmelserna om oavhängighet i dömandet, om att domared ska avläggas samt om jäv och om att personer som är närstående till varandra inte får döma i samma mål. Ett exempel på bestämmelser som bara gäller för särskilda befattningar är det särskilda anställningsskydd som ordinarie domare har.

### **2.3 Regeringsformens bestämmelser om domstolar och domare**

Genom de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 har bestämmelserna om rättskipningen och om förvaltningen delats upp i två olika kapitel. Det huvudsakliga syftet bakom denna uppdelning var att tydliggöra domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet och att markera vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende (SOU 2008:125 s. 346 ff. och prop. 2009/10:80 s. 119 f.). Efter omdisponeringen återfinns de flesta bestämmelserna som rör domare och domstolar i 11 kap. regeringsformen, som har rubriken Rättskipningen.

Därtill finns några bestämmelser som direkt rör domstolarna i 1 och 2 kap. regeringsformen.

Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen finns för rättskipningen domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I 9 § erinras om att domstolar samt för-

valtningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Av 2 kap. 11 § regeringsformen framgår att domstol inte får inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål samt att förhandling vid domstol ska vara offentlig. Dessutom innehåller bestämmelsen efter 2011 års ändringar ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.

11 kap. regeringsformen inleds i 1 § med en grundläggande presentation av domstolarna. Samtliga tre instanser i såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol räknas upp i bestämmelsen. Av bestämmelsen framgår också bl.a. att andra domstolar inrättas med stöd av lag. Enligt bestämmelsen får endast den som är eller varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen tjänstgöra som ledamot i de domstolarna. I övrigt slås fast att det vid övriga domstolar som huvudregel ska finnas ordinarie domare.

Av 11 kap. 2 § följer att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, ska meddelas i lag.

11 kap. 3–5 §§ innehåller de centrala bestämmelserna rörande rättskipningens självständighet. Enligt 3 § får ingen myndighet och inte heller riksdagen bestämma hur en domstol ska döma i ett enskilt fall eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Därtill framgår sedan år 2011 att ingen annan myndighet heller får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Enligt 4 § får rättskipningsuppgifter inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Att rättstvister mellan enskilda inte får avgöras av andra myndigheter än domstolar utan stöd av lag stadgas i 5 §.

Hur ordinarie domare utnämns behandlas i 11 kap. 6 §. Enligt bestämmelsen utnämns ordinarie domare av regeringen, som därvid endast får fästa avseende vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen slår i övrigt fast att bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare ska meddelas i lag.

I 11 kap. 7–10 §§ behandlas de ordinarie domarnas rättsställning. Att de ordinarie domarna har ett förstärkt anställningsskydd framgår av 7 §. Enligt bestämmelsen får en ordinarie domare skiljas

från sin anställning endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart 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. Bestämmelsen anger vidare att förflyttning av ordinarie domare endast får ske om det krävs av organisatoriska skäl och då till annan jämställd domaranställning.

Det materiellt förstärkta anställningsskyddet i 7 § kompletteras i 8–9 §§ med särskilda förfaranderegler. Enligt 8 § ska åtal riktat mot justitieråd för brott i utövningen av tjänsten, prövas av Högsta domstolen. Såvitt avser justitieråden föreskrivs vidare att frågor om skiljande eller avstängning från anställningen och skyldighet att genomgå läkarundersökning prövas korsvis av de två högsta domstolarna, så att Högsta domstolen prövar frågor som rör ledamöter av Högsta förvaltningsdomstolen och vice versa.

För andra ordinarie domare än ledamöterna av de två högsta domstolarna finns förfarandeföreskrifter i 9 §. Beträffande dessa är det inte i första hand en domstol som fattar beslut i frågor rörande skiljande eller avstängning från anställningen och skyldighet att genomgå läkarundersökning, men 9 § föreskriver att domaren kan begära att ett sådant beslut prövas av domstol, och att det då ska ingå ordinarie domare i domstolen.

Enligt 11 kap. 10 § ska grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt meddelas i lag.

Att ordinarie domare ska vara svenska medborgare och att krav på svenskt medborgarskap för behörighet att utöva rättskipningsuppgifter i övrigt får uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag framgår av 11 kap. 11 §.

Andra domstolsanställda än de ordinarie domarna har samma rättsställning som statligt anställda i allmänhet. Detta framgår av 11 kap. 12 §.

De avslutande bestämmelserna i 11 kap. behandlar frågor rörande resning och återställande av försutten tid samt lagprövning.

Domstolarnas verksamhet och uppgift omnämns även på andra ställen i regeringsformen än de nu uppräknade. För medborgarna grundläggande rättssäkerhetsgarantier, om bl.a. rätten att få frihetsberövanden prövade av domstol, framgår av 2 kap. 9–10 §§. En bestämmelse kring Lagrådets uppgift och det förhållande att Lagrådet är sammansatt av justitieråd finns i 8 kap. 20 §. Slutligen innehåller 13 kap. 6 § en bestämmelse om JO:s tillsyn över bl.a. domstolarna.

## 3 Domstolarnas och domarnas oberoende ställning

### 3.1 Inledande anmärkningar

Domstolar och domare ska vara självständiga och oberoende. Detta krav hänger direkt samman med begreppen rättstat och rättssäkerhet. Det mest grundläggande kriteriet för en rättstat är att den offentliga maktutövningen i alla dess former är underkastad rättsliga regler, såväl när det gäller förutsättningarna för maktutövningen som beträffande formerna för den. I den svenska rättsordningen framgår betydelsen av rättssäkerhet tydligast av att regeringsformens inledande bestämmelse – 1 kap. 1 § – slår fast att den offentliga makten utövas under lagarna.

Om en rättstat principiellt kännetecknas av att den offentliga maktutövningen ska ske inom lagens ramar, krävs det i praktiken också att en enskild har möjlighet att få lagligheten i den offentliga maktutövningen prövad av en oberoende domstol. Om detta andra led av rättsäkerheten saknas är det första ledet inte mycket värt. Det är utifrån dessa utgångspunkter som självständiga domstolar anses vara ett av de mest utmärkande dragen hos en rättsstat.

Domstolarnas nyss skisserade funktion, att i rättsäkerhetens intresse kontrollera den offentliga förvaltningens verksamhet i förhållande till medborgarna, är den som regelmässigt betonas först när behovet av självständiga domare analyseras. Andra aspekter av domstolarnas funktion kräver emellertid också att domarna garanteras vara självständiga. Att gällande rätt tillämpas av självständiga domstolar som inte är påverkade av ovidkommande omständigheter är avgörande för att samhället överhuvudtaget ska kunna fungera på det sätt som följer av lagstiftningen. Det är i många fall upp till domstolarna att omsätta riksdagens beslut i praktiken. Denna aspekt syns kanske allra tydligast i brottmålsprocessen. Också vid en meningsskiljaktighet mellan enskilda där inget statsorgan har något

intresse av utgången, är det fundamentalt att parterna redan innan någon process inletts kan förlita sig på att deras tvist i sista hand kan komma att prövas av domstol utan att ovidkommande hänsyn tas.

Att de svenska domstolarna och domarna faktiskt är och principiellt sett ska vara självständiga och oberoende är inte kontroversiellt så länge som diskussionen hålls på ett allmänt och abstrakt plan. Som allmän princip är dock självständigheten mångfacetterad. Principen har en kärna bestående av ett förbud mot otillbörlig inblandning i dömandet av enskilda mål, men kring denna kärna finns en mängd inbördes olika regler som indirekt värnar självständigheten.

Historiskt sett har diskussioner kring domstolarnas självständighet uppehållit sig kring relationen mellan å ena sidan domstolarna och deras domare och å andra sidan den övriga statsapparaten med dess olika organ.

En annan aspekt av självständigheten är frågan om den enskilde domarens förhållande till domstolschefen och andra anställda i domstolen. Denna *domstolsinterna* aspekt av självständigheten har under senare år varit föremål för debatt. Frågor som diskuterats har exempelvis varit individuell lönesättning av domare, hur chefer på olika nivåer utses och hur arbetsuppgifter fördelas inom domstolarna.

De två aspekterna av självständigheten – som ibland har kallats ”yttre” respektive ”inre” självständighet – inbegriper i vissa avseenden parallella frågeställningar. Frågan om övriga statsorgans inblandning i domstolsprocessen har en domstolsintern motsvarighet i frågan om gränserna för domstolschefens möjligheter att ingripa i en enskild domares hantering av ett mål. På liknande sätt har den interna frågan om möjligheterna för en domstolschef att själv utse enhetschefer kopplingar till frågan om hur ordinarie domare utses.

Vid en granskning av gällande författningar visar det sig tämligen omedelbart att den uttryckliga regleringen av självständigheten nästan uteslutande avser domstolarnas och domarnas självständighet i förhållande till andra statsorgan. Här återfinns frågor som länge funnits på den politiska dagordningen och som med tiden fått en förhållandevis detaljerad reglering. Vid sidan av de nyss angivna exemplen kan nämnas t.ex. frågorna om domstolarnas normprövningsrätt, om förbudet mot tillfälliga domstolar och om domarnas straffansvar för tjänstefel.

För de domstolsinterna aspekterna av självständigheten finns det knappt någon uttrycklig reglering alls. Trots att det som redan an-

tytts ofta finns parallella ”inre” och ”yttre” självständighetsfrågor, så avser i princip alla uttryckliga föreskrifter endast den ”yttre” aspekten.

Kärnan i principen om domstolarnas och domarens självständighet är som sagt att det inte får ske någon inblandning i domstolens respektive den enskilde domarens dömande i enskilda mål och ärenden. Denna utredning har inte till uppgift att göra några ändringar i denna självständighetens kärna. Vi ska dock i kommande kapitel diskutera enskilda frågor som lagts på vårt bord. Hit hör bl.a. frågorna om behovet av en närmare reglering av domstolarnas fördelning och omfördelning av mål samt om det även i framtiden bör vara möjligt för en domstolschef att tillsätta enhetschefer på egen hand. Dessa frågeställningar rör skyddet för den domstolsinterna självständigheten. Innan en diskussion rörande sådana detaljer kan föras bör självständighetens kärna ha fått sin belysning.

### 3.2 Författningsbestämmelser

Enligt 11 kap. 3 § första meningen regeringsformen 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. Bestämmelsen har funnits i regeringsformen sedan den infördes 1974. Föreskriften är det mest direkta och explicita uttrycket för skyddet av domstolarnas självständighet och anses vara ett förtydligande av den tidigare regeln i § 47 i 1809 års regeringsform, som föreskrev att domstolarna ”skola efter lag och laga stadgar döma”.

Som tidigare framgått finns i 11 kap. 3 § andra meningen sedan den 1 januari 2011 en föreskrift om att ingen annan myndighet heller får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

En annan bestämmelse i regeringsformen med allmän inriktning på självständigheten är 2 kap. 11 § andra stycket, vilken saknade motsvarighet i regeringsformen före den 1 januari 2011. Av bestämmelsen och dess placering framgår att till de grundläggande fri- och rättigheterna räknas principerna om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid samt att förhandling vid domstol ska vara offentlig. I kravet på en rättvis rättegång ligger enligt motiven en rad processuella rättigheter, innefattande bl.a. ett krav just på att

domstolen ska vara opartisk och oavhängig (prop. 2009/10:80 s. 251 f.).

Vid sidan av 11 kap. 3 § och 2 kap. 11 § andra stycket finns i regeringsformen en rad bestämmelser som är avsedda att skydda domstolarnas och domarnas självständighet. Som exempel härpå kan nämnas de ordinarie domarnas förstärkta anställningsskydd och förbudet mot tillfälliga domstolar.

Regeringsformens uttryckliga reglering i 11 kap. 3 § av domstolarnas självständighet tar enligt ordalydelsen sikte på domstolens självständighet i förhållande till andra offentliga organ. I och med att en domstol agerar genom enskilda domare träffar förbudet enligt sin ordalydelse försök från företrädare för andra offentliga organ att påverka även den enskilde domaren. Trots ordalydelsens begränsade räckvidd anses föreskriften också ha bäring på relationen mellan en enskild domare och andra personer verksamma inom domstolväsendet (se exempelvis SOU 2000:99 del A s. 198). Principen att den svenske domaren i sitt dömande ska vara självständig i förhållande till sin chef och till andra anställda gäller, trots avsaknaden av uttrycklig reglering, fortfarande.

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 § tingsrättsinstruktionen, 30 § hovrättsinstruktionen, 29 § förvaltningsrättsinstruktionen och 30 § kammarrättsinstruktionen).

### 3.3 Den domstolsinterna självständigheten belyst i tidigare utredningar

Den domstolsinterna självständigheten har belysts också i tidigare utredningar. Mest ingående har frågan behandlats av Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99) och av Utredningen om förtursförklaring i betänkandet *Förtursförklaring i domstol* (SOU 2008:16). Vi kommer nedan att redovisa huvuddragen i deras resonemang. Frågan om den domstolsinterna självständigheten har tangerats också av andra utredningar (se exempelvis 1993 års domarutredning i betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden* [SOU 1994:99], s. 298 ff. och 2001 års Domarutrednings betänkande *En öppen domarrekrutering* [SOU 2003:102], s. 250 ff.).



Regeringsformens förarbeten bör emellertid redovisas först.

### 3.3.1 Regeringsformens förarbeten

I förarbetena till 1974 års regeringsform berördes inte alls den domstolsinterna aspekten av självständigheten, utan de förhållandevis få anmärkningar som finns i detta avseende avser genomgående relationen till andra statsorgan.

I en av de expertgruppsrapporter som låg till grund för de ändringar av regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011, *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen* (SOU 2007:69), konstaterades att frågan om i vilken utsträckning en domare genom beslut inom domstolen bör kunna fråntas ett mål rymmer flera aspekter och har visat sig vara kontroversiell. I rapporten konstaterades dock att det inte fanns anledning att närmare gå in på den frågan, eftersom den under alla omständigheter inte kunde anses vara av den karaktären att den borde regleras i grundlag (s. 25). Bortsett från denna passus berördes den domstolsinterna självständigheten inte heller i förarbetena till 2011 års lagändringar.

### 3.3.2 Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare

Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare diskuterade i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99) ingående gränsen för domarens självständighet i den dömande verksamheten.

Kommittén förde sin diskussion med utgångspunkten att det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning är till för att säkra medborgarnas rättigheter i en rättsstat och att det är för medborgarnas skull som principen om domarnas självständighet i dömandet bör skyddas och upprätthållas. Kommittén utgick vidare från att i frågor som ligger utanför det område inom vilket domaren är självständig, är denne – i likhet med övriga anställda – underkastad lydnadsplikt i förhållande till domstolschefen och domstolens ledning.

Kommittén framhöll att gränsdragningsfrågorna naturligt nog kretsar kring ytterlighetsfall av rena konfliktsituationer eftersom det endast är då som gränsen mot självständigheten kan belysas. Samtidigt betonade kommittén att detta inte är problem som fyller

domstolarnas vardagar. Det framhölls att problem i ledningsarbetet ofta kan förebyggas genom en proaktiv hållning, samtidigt som det är mycket viktigt att domstolschefen är medveten om gränsdragningsproblemet. En domstolschef som inte har känsla för och respekterar självständigheten i dömandet utgör enligt kommittén ytterst en fara för den enskildes rättssäkerhet, samtidigt som även en passiv domstolschef som av rädsla för övertramp i oavhängighetsfrågan undviker att ta tag i problem med en domare utgör en sådan fara. Båda förhållningssätten är enligt kommittén oacceptabla, inte minst i ett medborgarperspektiv.

Såvitt avser relationen mellan en enskild domare och domstolschefen konstaterade kommittén att en ökad beslutsbefogenhet för domstolschefen ökar behovet av avgränsningar mot den enskilde domarens självständighet i dömandet. Å andra sidan ansåg kommittén att det inte kan anses vara lika betänkligt från självständighetssynpunkt med ingripanden av en domstolschef – som åtnjuter samma självständighet som ordinarie domare – som med ingripanden av t.ex. en administrativ myndighet eller representanter från den verkställande makten. I förlängningen härav ansåg kommittén att en utgångspunkt för bedömningen av gränsdragningsfrågorna är att området för domstolschefens möjligheter att agera och ingripa med hänsyn till domarnas självständighet i vart fall inte är mindre än motsvarande utrymme för JO och JK.

Såvitt avser gränsdragningen för självständigheten ansåg kommittén att domaren är självständig när det gäller den rättsliga handläggningen och avgörandet. Kommittén noterade samtidigt att gränsen för vad som ska anses ligga däri inte är alltigenom klar. För att konkretisera sin syn på gränsen redovisade kommittén under ett antal rubriker hur den såg på domstolschefens möjligheter att agera och ingripa i olika situationer och vilka begränsningar som därvid finns.

Vad avsåg ett par av de i betänkandet redovisade områdena – *arbetstid* och *resursfrågor* – ansåg inte kommittén att den enskilde domarens självständighet innebär några begränsningar i domstolschefens möjligheter att leda och fördela arbetet.

Under andra rubriker fördes en diskussion utifrån att gränsdragningsproblem kan uppstå.

Vad gäller *ordningsfrågor m.m.* anförde kommittén att domstolschefen, såsom ansvarig för arbetsmiljö, ordning och säkerhet, har rätt att utan vidare lämna föreskrifter i dessa frågor, eftersom de inte har med domarnas självständighet i dömandet att göra. Domarens

uppträdande mot parter och andra i pågående mål t.ex. i samband med förhandlingar var enligt kommittén en mer känslig fråga. Samtidigt ansågs det viktigt att man inte avskär domstolschefen alla möjligheter att ingripa även då det gäller pågående mål. Olika intressen måste enligt kommittén vägas mot varandra. I grunden finns medborgarperspektivet och kommittén ansåg det inte vara uteslutet att det finns situationer där domstolschefen har såväl befogenhet som skyldighet att direkt ingripa i förhållanden som rör handläggningen av pågående mål, såsom om en domare uppträder berusad i samband med en förhandling. I mindre extrema fall där domstolschefen får kännedom om att en domare uppträder olämpligt t.ex. i bemötandet mot parter och då det inte är fråga om en så allvarlig händelse som den nyss beskrivna, torde det enligt kommittén inte vara befogat med omedelbara ingripanden i handläggningen.

Under rubriken *fördelning av arbetsuppgifter* anförde kommittén bl.a. följande. Oavsett hur principerna för fördelning av mål ser ut i detalj är det viktigt att fördelningen i grunden sker slumpmässigt med möjlighet till justering i efterhand på sakliga och på förhand bestämda grunder. Ur ett medborgarperspektiv får det inte finnas minsta misstanke om att fördelningen inte sker på sakliga grunder. Ordningen ska vara förutsebar och det ska i förväg kunna gå att se vilka principer som gäller. Kravet på sakliga grunder medför att en domare inte utan godtagbara skäl kan bli frångången eller på eget initiativ bli av med mål som han eller hon tilldelats.

Angående frågan om *beredning* och *avgörande av mål* anförde kommittén bl.a. följande. Domstolschefen har ett övergripande ansvar för att mål blir avgjorda i tid och att i övrigt se till att domstolen är organiserad så att resurserna tas till vara på bästa sätt. Det kan leda till att mål behöver omfördelas eller att nya mål inte bör tilldelas en viss domare under en bestämd period. Sådana åtgärder och ingripanden har domstolschefen inte endast befogenhet utan även i vissa fall skyldighet att göra. En domstolschef som har objektivt godtagbara skäl bör således ha möjlighet att omfördela mål även mot en domares vilja. Det är emellertid en känslig fråga och domstolschefen bör ha mycket goda skäl för ett sådant beslut som givetvis också bör ha föregåtts av förutsättningslösa och öppna diskussioner med vederbörande domare om hur problemen kan lösas. Det synes emellertid inte lämpligt att domstolschefen griper in i handläggningen genom att t.ex. sätta ut målet till förhandling och sedan "tvinga" domaren att hålla förhandlingen och avgöra målet. En domare får givetvis aldrig avgöra ett mål som denne inte anser

vara tillräckligt förberett för avgörande. Dessutom kan domaren ha andra uppfattningar om prioriteringar än vad domstolschefen har. Lämpligare är då att målet omfördelas till annan domare för fortsatt handläggning.

Kommittén behandlade slutligen frågor rörande *utbildning* och konstaterade därvidlag att domare normalt sett har rätt, men också skyldighet, att delta i den vidareutbildning som domstolschefen beslutar om. Kommittén noterade samtidigt att det kunde finnas en risk att domare anser sig utsatta för otillbörlig påverkan genom arbetsledningens val av vad utbildningen ska innehålla.

### 3.3.3 Utredningen om förtursförklaring

Utredningen om förtursförklaring hade i uppdrag att kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid orimligt långsam handläggning av mål och ärenden. I sitt betänkande *Förtursförklaring i domstol* (SOU 2008:16) redogjorde utredningen för sin syn på i vad mån sådana ingripanden från domstolschefen riskerar att kränka domarens självständighet.

Som utgångspunkt för gränsdragningen kring de frågor varöver domaren är självständig anslöt sig utredningen till den bedömning som gjorts av Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare. Också utredningen ansåg att den enskilde domaren självständigt råder över den rättsliga handläggningen och rättens avgörande, men att domaren intill gränsen för självständigheten är underkastad lydnessplikt i förhållande till domstolschefen. Samtidigt framhölls att skyddssfären måste avhandlas närmare för att det ska vara möjligt att fastställa vad domstolschefen får göra vid dröjsmål i handläggningen.

Som principiella utgångspunkter noterade utredningen bl.a. följande (s. 100 f.).

Domarens självständighet är ett oeftergivligt krav i en rättsstat och ska säkerställa att domaren inte tar otillbörlig hänsyn i dömandet. Domaren ska kunna handlägga målen fritt och självständigt, utan att stå i något beroendeförhållande till eller bli påverkad av någon annan på ett otillbörligt sätt. Principen är viktig redan vid dagens ordnade samhällsförhållanden men blir än viktigare vid krislägen av olika slag. Farhågor om eventuella framtida problem får emellertid inte tränga undan dagens behov av effektivt resursutnyttjande alltför mycket. Om den enskilde domarens självständighet vore det enda beaktansvärda intresset, skulle en omfattande skyddsreglering kunna införas. Förbud mot vissa typer

av administrativa åtgärder skulle kunna uppställas, om det fanns någon risk för att de kunde komma att kränka självständigheten. En alltför vid skyddsreglering skulle emellertid leda till stor byråkrati och förhindra ett effektivt utnyttjande av begränsade resurser. Regleringen skulle kunna leda till att andra för medborgarna viktiga rättssäkerhetsgarantier, t.ex. rätten till ett avgörande inom rimlig tid, inte kunde upprätthållas. De internationella dokument som behandlar principen om domarens självständighet uppmärksammar också behovet av effektiv hantering av mål och ärenden. Det sagda leder till slutsatsen att avvägningar mot andra intressen måste göras i samband med att skyddsregler uppställs till värn för den enskilde domarens självständighet. Där emot måste naturligtvis det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning i varje enskilt fall iakttas och respekteras fullt ut.

Som framgått av föregående avsnitt hade Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare redovisat åsikten att det inte skulle vara lika betänkligt från självständighetssynpunkt med ingripanden av en domstolschef som med ingripanden av t.ex. en administrativ myndighet eller representanter från den verkställande makten, eftersom domstolschefen som ordinarie domare åtnjuter samma självständighet som den underlydande domaren. Utredningen invände mot denna argumentation och framhöll att domstolschefens olika roller i detta sammanhang måste hållas isär. I sin domarroll är visserligen domstolschefen självständig på samma sätt som alla andra domare, men denna självständighet omfattar inte domstolschefens administrativa styrning av domstolen. Vid denna styrning har domstolschefen att fullgöra de mål som riksdagen och regeringen ställer upp. Utredningen framhöll också att ett orättfärdigt ingripande från någon som domaren står i en nära arbetsrelation till och som även framöver ska leda arbetet på domstolen, kan vara nog så känsligt. Utredningen ansåg därför från principiell synpunkt att domstolschefens självständighet inte kan åberopas som ett skydd för kränkningar av den enskilde domarens självständighet.

Utredningen konstaterade att det endast är i dömandet och vid utförandet av rättstillämpande uppgifter som domaren är självständig, varför gränsen för vad som utgör dömande och rättstillämpande uppgifter blir avgörande för principens räckvidd. Utredningen konstaterade vidare att det inte finns några förarbetsuttalanden till regeringsformen som tydliggör gränsdragningen. Enligt utredningen omfattar självständigheten i vart fall innehållet i avgörandet och den enskilde domarens tillämpning av processreglerna, liksom underlaget för och formen för avgörandet. Utredningen framhöll att den enskilde domaren själv måste få avgöra t.ex. om det behövs syn

eller huvudförhandling. Domstolschefen kan enligt utredningen således inte ingripa på grund av att han eller hon anser att en viss handlägningsåtgärd i sig fördröjer ett avgörande. Däremot utgör naturligtvis inte det förhållandet att vissa handlägningsåtgärder kvarstår innan målet kan avgöras något hinder mot ett ingripande. Syftet med aktuella åtgärder är just att påskynda den fortsatta handläggningen.

Genomgående utgick utredningens analys från att det inte är möjligt att generellt säga att en viss åtgärd till sin karaktär är sådan att den aldrig eller alltid kränker självständigheten. Det avgörande är enligt utredningens uppfattning i stället syftet med åtgärden. En åtgärd, t.ex. omfördelning av ett mål, som vidtas för att åstadkomma eller förhindra en viss utgång i målet är naturligtvis alltid en kränkning av självständigheten, men om omfördelningsbeslutet motiveras uteslutande av intresset att avhjälpa ett dröjsmål i handläggningen så föreligger ingen kränkningssituation. Ett av utredningen därvid noterat problem är att skäl som inte är objektiva skulle kunna döljas bakom andra, till synes sakliga skäl. För utredningen framstod det i och för sig som främmande att en domstolschef i dag skulle ha dolda och osakliga motiv för en administrativ åtgärd, men också risken för att en domstolschef i en annan samhällssituation styrs av andra motiv måste beaktas. Utredningen framhöll därför vikten av att motiven för en dylik åtgärd ska kunna granskas i efterhand, och att det vid en sådan granskning ska kunna presenteras sakliga skäl för den administrativa åtgärden. Utredningen bedömde det emellertid inte som rimligt att uppställa krav på att alla beslut om t.ex. omfördelning av mål ska motiveras, utan i stället borde en riskbedömning göras. Om det finns anledning att tro att beslutet kommer att bli ifrågasatt, t.ex. om den enskilde domaren har motsatt sig den beslutade åtgärden, borde enligt utredningen skälen för beslutet dokumenteras.

Med detta sagt konstaterade utredningen – efter att närmare ha analyserat förutsättningarna för respektive åtgärd – att det normalt sett inte kan anses kränka en domares självständighet att dennes chef vid långsam handläggning bestämmer vilka mål som ska ges prioritet, omfördelar personalresurser, förändrar tilldelningen av mål till viss enhet, omfördelar mål eller vidtar mer permanenta organisatoriska förändringar.

### 3.4 Internationella dokument rörande självständigheten

Kravet på ett oberoende domstolsväsende kommer till uttryck i flera internationella dokument. Bland dessa utmärker sig den till Lissabonfördraget knutna stadgan om de grundläggande rättigheterna i så måtto att den är överstatlig och direkt bindande för medlemsstaterna. Stadgan gäller emellertid endast vid tillämpningen av unionsrätt. Dessutom är dess materiella innehåll inte särskilt långtgående. I den artikel som har allmän bärighet på domstolarnas självständighet, artikel 47, föreskrivs bl.a. att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

Vid sidan av den till Lissabonfördraget knutna stadgan finns en lång rad dokument som arbetats fram i olika internationella sammanhang. Vissa av dessa har Sverige åtagit sig att följa. Andra har formen av rekommendationer.

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna är central i sammanhanget. I konventionens artikel 6 anges att var och en har rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol. Med oavhängig menas i Europadomstolens praxis en domstol som är oberoende av såväl den verkställande makten som parterna i målet. Kravet på opartiskhet innebär enligt domstolen inte bara att domarna ska vara subjektivt opartiska utan även att det ska föreligga en objektiv opartiskhet, dvs. att det för en objektiv iakttagare inte finns någon rimlig grund att befara en partisk inställning från domstolens sida. Detta uttrycks ofta med orden ”justice must not only be done; it must also be seen to be done”.

Vid sidan av denna konvention finns det även skäl att nämna FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966, som båda har stadganden (artikel 10 respektive 14) med ett innehåll som påminner om Europakonventionens artikel 6.

Av de övriga dokumenten på området är de mest centrala FN:s Grundprinciper om rättsväsendets oberoende från år 1985 och Europarådets rekommendation 2010(12) om domares självständighet, effektivitet och ansvar. Det senare av dessa dokument antogs så sent som i november 2010 och ersatte en tidigare rekommendation från 1994. Dessa dokument kan sägas bygga vidare på de ovan nämnda.

FN:s grundprinciper stadgar bl.a. att domares självständighet ska garanteras av staten antingen i grundlag eller i lag. Vidare ska domarnas självständighet respekteras av alla andra myndigheter. Staten ska även se till att det finns tillräckliga medel så att domarna på rätt sätt kan utföra sina uppgifter. Principerna innehåller också bl.a. rekommendationer om handläggningen av disciplinära frågor.

Europarådet har även i övrigt varit aktivt på detta område.

År 1990 bildade Europarådet Venedigkommissionen, som består av experter i internationell rätt och konstitutionella frågor. Kommissionen bistår medlemsländerna med rådgivning i frågor av särskild betydelse för demokratisk utveckling och lämnar bl.a. synpunkter på medlemsländernas förslag till lagstiftning inom dessa områden. I sitt arbete växlar kommissionen fortlöpande mellan att granska konkreta frågeställningar och att avge systematiska och principiella utlåtanden i frågorna. Härigenom har en praxis av konkreta iakttagelser kunnat växa fram, samtidigt som överskådligheten säkras genom olika sammanställningar.

Ett annat dokument som tagits fram inom ramen för Europarådets multilaterala rättsliga samarbete är 1998 års Europeisk stadga om regler för domarnas rättsställning.

År 2000 tillsatte Europarådets justitieministerkonferens ett konsultativt råd bestående av domare som ett led i rådets strävan att förstärka demokratin i Europa och för att understryka domstolarnas roll i en rättsstat. Det konsultativa rådet har därefter avgett yttranden rörande regler för domstolsväsendets oberoende och domares oavsättlighet. I november 2010 sammanfattades och kodifierades huvuddragen i dessa yttranden i ett dokument benämnt Magna Carta of Judges.

Även utanför ramen för Europarådets verksamhet har initiativ tagits och olika dokument arbetats fram. I detta sammanhang kan nämnas The Universal Charter of the Judges som år 1999 presenterades av den internationella domarunionen. Ett annat dokument är The Bangalore Principles of Judicial Conduct från år 2006. Detta är huvudsakligen en etisk uppförandekod för domare. Bangaloreprinciperna har inom ramen för FN-organet UNODC:s verksamhet utarbetats av ett nätverk av chefsdomare från ett antal länders högsta dömande instanser.

Som angavs inledningsvis är den till Lissabonfördraget knutna stadgan direkt bindande. Av de övriga här nämnda dokumenten är det endast Europakonventionen och FN-konventionen som är folk-



rättsligt bindande. Europakonventionen är dessutom sedan den 1 januari 1995 gällande svensk lag.

### **3.5 Sammanfattande anmärkningar om förhållandet mellan arbetsrätten och domarens självständighet**

Att vi har självständiga domstolar och domare är av fundamental betydelse för vårt demokratiska samhällsskick. Betydelsen av detta kan inte överskattas. Ingen utom domstolen får bestämma hur domstolen ska döma i det enskilda fallet eller hur domstolen i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Denna självständighet tillkommer också den enskilda domaren. När man fokuserar på den enskilde domaren tillkommer perspektivet att han eller hon är självständig också i förhållandet till de andra som verkar inom domstolen, dvs. chefer och andra anställda.

De konstitutionella reglerna om domarens självständighet har inte tillkommit för domarnas egen skull. Reglerna är förestavade av att medborgarnas rättigheter i rättsstaten ska säkras.

Flera av de frågeställningar som överlämnats åt oss att överväga rör förhållandena inom domstolarna och det finns därför särskild anledning att sammanfattningsvis ägna någon uppmärksamhet åt frågor som rör relationen mellan domarens självständighet och det arbetsrättsliga regelkomplexet.

Det arbetsrättsliga regelsystemet styr även verksamheten i våra domstolar. I flera fall finns dock särskilda regler som inskränker tillämpningen av generellt gällande arbetsrättsliga regler på domare. Ett par exempel på detta är regeringsformens bestämmelser om utnämning av ordinarie domare och om förstärkt anställningsskydd för ordinarie domare.

Även när det gäller arbetet och verksamheten inom domstolarna gäller den arbetsrättsliga regleringen. Liksom i andra arbetsrättsliga miljöer har arbetsgivaren det övergripande ansvaret för verksamheten och för att domstolens resurser används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Utgångspunkten är även i domstolarna att arbetsgivaren har den slutliga bestämmanderätten i de olika frågor som kommer upp i stort och smått. Arbetsgivaren leder och fördelar arbetet och arbetstagaren har en korresponderande arbetskyldighet och lojalitetsplikt, vilket bl.a. innefattar en skyldighet att lyda order och rätta sig efter de olika beslut som arbetsgivaren fattar.

Domarens självständighet är att se som ett undantag från de nämnda arbetsrättsliga reglerna om bestämmanderätt över verksamhet och arbete. Vilka inskränkningar i arbetsgivarens arbetsrättsliga befogenheter som gäller specifikt för domare beror således på vad som innefattas i det område inom vilket domaren är självständig.

Det är i dömandet och vid utförandet av rättstillämpande uppgifter som domaren är självständig. Att den enskilde domaren själv bestämmer hur han eller hon ska tillämpa rättsregler och döma i det enskilda fallet härleds ur 11 kap. 3 § regeringsformen. Bestämmelsen hindrar naturligen inte att man försöker påverka varandras rättstillämpning i en kollegial sammansättning men ingen – arbetsgivarföreträdare eller kollega – får ges något bestämmande inflytande över hur den enskilde domaren slutligen dömer i målet. Denna självständighet innefattar naturligtvis vad som ska finnas med och vad som ska diskuteras i domen eller beslutet men också tolkning och tillämpning av de rättsregler som domaren anser vara relevanta.

Av självständigheten följer inte någon rätt för domaren att själv delta i beredningen och förberedelsen av målet inför det slutliga avgörandet. Däremot måste domaren ges ett avgörande inflytande över om målet ska anses färdigberett för ett slutligt avgörande. Andra frågor som innefattas i domarens självständighet är om målet kan avgöras på handlingarna eller om det ska hållas huvudförhandling samt om det t.ex. ska hållas syn.

Att den arbetsrättsliga regleringen gäller också för domare innebär att även denne har att rätta sig efter de regler som gäller i fråga om exempelvis arbetstid, hur man ska bete sig i förhållande till allmänheten och sina arbetskamrater samt andra frågor om ordningen på arbetsplatsen och om arbetsfördelning. Domaren är också skyldig att genomgå erforderlig vidareutbildning för att bibehålla och utveckla sin kompetens. Hur domstolen fördelar sina resurser är också en ledningsfråga som inte har något samband med domarens självständighet. Detsamma måste anses gälla i fråga om beslut angående domarens indelning på organisatorisk enhet samt lönesättning och andra anställningsförmåner.

Som särskilt framhållits av Utredningen om förtursförklaring kan man inte kategoriskt uttala att en viss åtgärd som arbetsgivare vidtar aldrig skulle kunna kränka den självständighet som domaren har enligt regeringsformen. Om åtgärden sker för att påverka domarens rättstillämpning innebär den en kränkning av domarens självständighet. I ett sådant fall är det strängt taget ointressant vilket slag av åtgärd det handlar om. Det kan röra sig om att ge domaren sär-

skilda förhållningsregler på arbetsplatsen, om att förmå honom eller henne att genomgå viss utbildning eller om att bestämma över domarens anställningsförmåner. En gemensam nämnare för sådana otillbörliga beslut är, som Utredningen om förtursförklaring framhållit, att åtgärden vidtas för att förhindra eller åstadkomma en viss utgång i ett mål. En åtgärd som inte förestavas av ett sådant syfte utan vilar på objektivet godtagbara skäl innebär däremot inte något intrång i den enskilde domarens självständighet.

I domstolarna har länge funnits särskilda interna, kollegiala beslutsorgan, s.k. plenum eller kollegium. Plenum och kollegium var tidigare de primära beslutsorganen vad gäller administrativa frågor i domstolarna, vilket ibland ansågs vara en särskild garant för domarnas självständiga ställning. Beslutsformen förhindrade med det synsättet en domstolschef från att otillbörligt och rättsstridigt påverka domares dömande verksamhet (se exempelvis SOU 1994:99 Del A. s. 298 och SOU 2000:99 s. 279 f.)

Även om plenum och kollegium alltjämt finns i flertalet domstolar, har de i dag inte alls samma beslutsfunktion som tidigare. I dag ligger behörigheten att fatta beslut i administrativa frågor som regel hos domstolschefen, som dock i vissa frågor ska samråda med plenum eller kollegium. De enskilda domarnas inflytande över verksamheten har på detta sätt reducerats. Alla personalkategoriernas inflytande vilar i dag huvudsakligen på samma arbetsrättsliga grund. Att den enskilda domarens inflytande över verksamheten reducerats på så sätt att han eller hon således inte längre har någon författningsreglerad rätt att ingå i den kollektiva församling som fattar beslut i domstolens administrativa ärenden innefattar emellertid inte någon förändring av domarens grundlagsskyddade självständighet. Domaren är fortfarande helt oavhängig i sitt dömande.

## 4 Domstolarnas funktion och organisation

### 4.1 Stora förändringar sedan millennieskiftet

Det har under det senaste årtiondet skett förhållandevis stora förändringar av det svenska domstolsväsendet. Förändringar har skett av såväl den yttre som den inre organisationen av domstolarna.

Vad beträffar förändringarna av den yttre organisationen är minskningen av antalet tingsrätter respektive länsrätter/förvaltningsrätter mest iögonfallande. Såväl antalet tingsrätter som antalet länsrätter/förvaltningsrätter har halverats sedan millennieskiftet.

Samtidigt har detaljstyrningen av domstolarnas inre organisation minskat. Förordningarna med instruktioner till domstolarna innehåller i dag mindre detaljreglering av den inre organisationen än vad de gjorde för tio år sedan. Aspekter på den inre organisationen som regeringen tidigare reglerade genom dessa förordningar har i dag överlämnats till de enskilda domstolarna att besluta om i sina arbetsordningar. Ett syfte med ändringarna har varit att möjliggöra en starkare och mer flexibel beredningsorganisation för att på detta sätt renodla domarrollen.

Med den ökade friheten för domstolarna att i större utsträckning besluta om sin inre organisation har olikheterna mellan olika domstolar ökat. Som vi ska återkomma till senare har en majoritet av underrätterna numera frångått den tidigare organisationen, där varje enskild domare hade en rotel med tilldelade mål som domaren i allt väsentligt själv ansvarade för. I stället har man organiserat arbetet kring större enheter där flera domare arbetar gemensamt med målen. Förändringarna har lett till en svagare koppling mellan enskilda domare och beredningen av enskilda mål.

Också vid hovrätterna och kammarrätterna har organisationsförändringar medfört en försvagad koppling mellan enskilda domare och beredningen av målen.

Domstolarnas förändrade inre organisation har i sin förlängning gett upphov till flera av de frågor som vi har att överväga. Den nuvarande ordningen kan knappast analyseras annat än i sin historiska kontext, varför framställningen bör inledas med en redogörelse för hur regelverket kring domstolarnas inre organisation förändrats.

## 4.2 De allmänna domstolarna

De allmänna domstolarna består av de 48 tingsrätterna, de sex hovrätterna och Högsta domstolen. Vid de allmänna domstolarna handläggs i första hand tvistemål och brottmål, men också domstolsärenden av olika slag.

Som framgått av det föregående är samtliga tre instanser numera omnämnda i regeringsformen. Närmare bestämmelser om domstolarnas organisation och verksamhet framgår av rättegångsbalken och förordningarna med instruktioner för respektive instans. Förfarandet i allmänna domstolar styrs i allt väsentligt av rättegångsbalken och ärendelagen.

### 4.2.1 Tingsrätterna

#### *Yttre organisation*

Av 1 kap. 1 § rättegångsbalken följer att tingsrätterna är allmänna underrätter och, om inte annat är föreskrivet, första domstol. Vidare framgår av lagrummet att regeringen förordnar om tingsrätternas indelning i domsagor. Indelningen framgår av förordningen om rikets indelning i domsagor.

Antalet tingsrätter har minskat kraftigt på förhållandevis kort tid. År 1980 uppgick antalet tingsrätter till 100, år 1990 till 97 och år 2000 till 95. År 2011 uppgår som sagt antalet till 48.

Enligt 1 kap. 5 § rättegångsbalken ska en tingsrätt ha kansli på den eller de orter som regeringen bestämmer. Av lagrummet framgår vidare att tingsrätten ska ha tingsställe på kansliorterna om regeringen inte bestämmer annat samt att regeringen får föreskriva att tingsrätten också får ha tingsställe på annan ort. Också dessa regeringens föreskrifter följer av förordningen om rikets indelning i domsagor. Av de 48 tingsrätterna bedriver två stycken (Blekinge

tingsrätt och Lunds tingsrätt) verksamhet på mer än en kansliort. Ytterligare 14 tingsrätter har tingsställe utanför kansliorten.

Landets största tingsrätt, Stockholms tingsrätt, har cirka 250 anställda varav 40 är ordinarie domare. De minsta tingsrätterna, Gotlands tingsrätt, Gällivare tingsrätt och Lycksele tingsrätt har vardera två ordinarie domare. Mediantomstolen har 7 ordinarie domare och drygt hälften av tingsrätterna har mellan fem och tolv ordinarie domare.

Fem av tingsrätterna – Nacka tingsrätt, Umeå tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Växjö tingsrätt och Östersunds tingsrätt – är mark- och miljödomstolar. De handlägger miljömål, mål enligt plan- och bygglagen, fastighetsbildningsmål, expropriationsmål, tomträttsmål och vissa andra mål med fastighetsrättslig anknytning.

Sju tingsrätter handlägger såsom sörättsdomstol vissa mål enligt sjölagen.

Vid sidan av dessa särskilda domstolar har det för vissa måltypor utpekats en eller flera tingsrätter som är ensamt behöriga. Behörigheten att handlägga grupprättegång har exempelvis knutits till ett 20-tal uppräknade tingsrätter. Som andra exempel kan nämnas att Stockholms tingsrätt är den enda tingsrätt i landet som är behörig att i första instans pröva mål om intrång i och upphävande av patent och gemenskapsvarumärken och att Örebro tingsrätt är ensam om att i första instans pröva ansökningar om att livstidsstraff ska omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff.

### *Tingsrätternas personal*

Den personal som i tingsrätterna hanterar mål och ärenden består av ordinarie domare, icke ordinarie domare, tingsnotarier, beredningsjurister och domstolssekreterare. Vid sidan härav finns annan administrativ personal och personal som arbetar med olika servicefrågor, såsom expeditionsvakter och bibliotekarier.

Domstolschefen i en tingsrätt är lagman. Som en del i en administrativ samverkan får en tingsrätt och en förvaltningsrätt på samma ort ha gemensam lagman.

Under lagmannen finns på vissa större tingsrätter chefsrådmän. Enligt 1 kap. 2 § rättegångsbalken är det regeringen som bestämmer om det vid en tingsrätt ska finnas en eller flera chefsrådmän. Det fanns år 2010 chefsrådmän i åtta av landets tingsrätter. Av dessa hade två tingsrätter (Östersunds tingsrätt och Umeå tingsrätt)

endast en chefsrådmän, medan Stockholms tingsrätt och Göteborgs tingsrätt hade flest med fem chefsrådmän. År 2010 fanns i landet totalt 20 tjänster som chefsrådmän i tingsrätt. Detta är en väsentlig minskning i förhållande till tidigare årtionden. I tingsrätterna fanns år 1980 totalt 48 chefsrådmän, år 1990 46 chefsrådmän och år 2000 34 chefsrådmän.

Utöver lagmannen och eventuella chefsrådmän är de ordinarie, lagfarna domarna i en tingsrätt rådmän. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken ska det i tingsrätt finnas en eller flera rådmän, såvida inte regeringen bestämmer något annat. Lagmän, chefsrådmän och rådmän ska vara lagfarna.

Vid tingsrätterna fanns år 2010 cirka 435 rådmänstjänster. Antalet rådmän har ökat under de senaste 30 åren. År 1980 och år 1990 var antalet cirka 340 och år 2000 cirka 370.

I de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar finns tekniska råd. De är ordinarie domare, men inte lagfarna.

De icke ordinarie domarna är antingen tingsfiskaler eller hovrättsassessorer. Tingsfiskaler genomgår domarutbildning och har sin grundanställning i en hovrätt, men har av hovrätten förordnats att under minst två års tid tjänstgöra i tingsrätten. Också hovrättsassessorerna – som avslutat domarutbildningen – har sin grundanställning i hovrätt.

Notarier är jurister som i allmänhet nyligen fullgjort sin juristutbildning. Deras anställning i tingsrätten varar i regel två år, under vilken tid de ska beredas en allsidig utbildning. Under anställningens första tid svarar notarierna för service till domarna i form av utredningar, domsförslag, kontakter med allmänhet, beslutsfattande under förberedelsen, m.m. Under den senare delen av tjänstgöringen ges notarierna i allmänhet förordnande att på eget ansvar utföra vissa handläggningsåtgärder och även att avgöra vissa, enklare mål. Om det finns särskilda skäl kan en notarie bli förordnad att vid enstaka tillfällen delta i rätten när tre lagfarna domare ingår i sammansättningen. Möjligheterna att delegera behörighet till notarier att självständigt fatta beslut under förberedelsen har successivt utökats.

Beredningsjurister är en förhållandevis ny personalkategori i tingsrätterna. Befattningen infördes på försök mellan åren 1997 och 2002, varefter anställningsformen gjordes permanent. Enligt nu gällande tingsrättsinstruktion kan en notariemeriterad beredningsjurist ges förordnanden i lika stor utsträckning som en notarie.

Domstolssekreterarnas arbetsuppgifter har genomgått stora förändringar under de senaste 20–30 åren. Genom datoriseringen av arbetet har flera av deras tidigare arbetsuppgifter modifierats eller upphört. Ett exempel är rent skrivarbete som i princip har upphört genom införandet av ny teknik. Domstolssekreterarnas uppgifter innefattar bl.a. expediering och bevakning av handlingar, posthantering och, i likhet med notarierna, service till domarna. Även domstolssekreterarnas behörighet att utföra olika beredningsåtgärder har successivt utvidgats under de senaste decennierna.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Vid sidan av de i det föregående uppräknade personalkategorierna medverkar i vissa typer av mål domare som inte är anställda i domstolen.

Nämndemännen utgör den i särklass största enskilda gruppen av sådana domare. I flertalet brottmål ska tre nämndemän ingå i rätten vid sidan av en lagfaren domare. Nämndemän ingår på motsvarande sätt i rätten vid prövning av många familjerättsliga mål och vissa ärenden.

I tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål prövas vissa frågor av jurymän.

Utöver nämndemän och jurymän ingår s.k. särskilda ledamöter i rätten vid prövningen av vissa måltyper. I vidlyftiga eller annars särskilt krävande brottmål i vilka bedömningen av ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse kan en ekonomisk eller en skatterättslig expert ingå i sammansättningen. Vidare ska särskilda ledamöter ingå vid prövning av vissa sjörättsliga mål, liksom i mark- och miljödomstolarnas sammansättning i vissa fall. Slutligen ska särskilda ledamöter ingå när Stockholms tingsrätt prövar särskilt angivna mål enligt konkurrenslagen, marknadsföringslagen och patentlagen.

Dessutom kan en tingsrätt – när flera lagfarna domare ingår i rättens sammansättning – byta ut en lagfaren domare mot en annan lagfaren person med specialkunskaper på det område som är aktuellt i målet, om det behövs för att kunskaper om det särskilda rättsområdet ska finnas i rätten. Bland annat får den som är eller har varit ordinarie domare, en åklagare, en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne eller en ledamot av Sveriges advokat-



samfund förordnas att på detta sätt tjänstgöra vid huvudförhandling i tingsrätt.

### *Tingsrätternas inre organisation*

Vissa tingsrätter är indelade i avdelningar. Fram till år 1999 föreskrev tingsrättsinstruktionen att regeringen beslutade om en tingsrätt skulle vara indelad i avdelningar, men genom en ändring som trädde i kraft det året överlämnades det till tingsrätten att själv besluta om detta.

Av 2 § tingsrättsinstruktionen framgår att om tingsrätten är indelad i avdelningar så ska lagmannen eller en chefsrådmän vara chef för varje avdelning. Den nuvarande lydelsen av tingsrättsinstruktionen är svår att förena med 1 kap. 2 § rättegångsbalken, som föreskriver att det är regeringen som bestämmer om det ska finnas chefsrådmän vid en tingsrätt. I praktiken avgörs frågan om en tingsrätt ska få tillsätta chefsrådmän primärt inom ramen för den budgetdialog som äger rum mellan tingsrätten och Domstolsverket.

Samtliga tingsrätter var tidigare uppbyggda kring rotlar, på vilka målen fördelades. Detta gällde oavsett om tingsrätten var avdelningsindelad eller ej. Till varje rotel var en domare knuten. Denne ansvarade för målen på "sin" rotel. Vid de flesta tingsrätter var även en notarie och en domstolssekreterare knutna till en rotel.

Fram till år 2003 var rotelsystemet obligatoriskt enligt tingsrättsinstruktionen. Genom en ändring det året togs kravet på rotelindelning bort. Efter ändringen föreskriver instruktionen i stället att mål och ärenden ska fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen. Samtidigt infördes en uttrycklig föreskrift om att fördelningen ska ske genom lottning. Detta var tidigare endast underförstått. Enligt såväl den tidigare som den nya lydelsen kan målfördelningen styras så att mål av särskild art eller mål från en viss del av domkretsen tilldelas bestämda organisatoriska enheter. Mål med inbördes samband kan tilldelas samma organisatoriska enhet. Att arbetsbördan fördelas rimligt mellan domarna kan också beaktas.

När rotelsystemet var norm föreskrev tingsrättsinstruktionen att det var rotelinnehavaren som ansvarade för handläggningen av de mål och ärenden som hade tilldelats roteln. I och med att rotelkravet avskaffades ändrades denna föreskrift. Efter ändringen föreskriver instruktionen i stället att det för varje mål och ärende vid

varje tidpunkt ska finnas en ansvarig domare och att det av arbetsordningen ska framgå vem denne är.

Avskaffandet av kravet på rotelindelning följdes år 2006 upp med en föreskrift om att tingsrätten kan utse en lagfaren domare att vara chef över andra organisatoriska enheter än avdelningar. Detta gäller även om det i enheten ingår andra ordinarie domare. Den som är chef för en enhet leder arbetet på denna samt fördelar tjänstgöringen i rätten efter samråd med domarna på enheten. Föreskriften är likalydande med den som finns beträffande chefsrådman som är chef över en avdelning.

Även om chefsrådmän och enhetschefer jämställs i denna inledande reglering finns det i tingsrättsinstruktionen vissa skillnader mellan befattningarna. Av 24 § framgår 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. Vidare framgår av 28 och 30 §§ att chefsrådmän ingår i kollegium i Göteborgs och Malmö tingsrätter. Slutligen kan enligt 35 § behörigheten att utfärda förordnanden till notarier, beredningsjurister och domstolssekreterare normalt endast anförtros chefsrådmän.

#### 4.2.2 Hovrätterna

##### *Yttre organisation*

Av 2 kap. 1 § rättegångsbalken följer att hovrätt är överrätt i mål, som överklagas från tingsrätt samt att hovrätt äger tillsyn över de domstolar, som höra under hovrätten. Av 2 kap. 2 § rättegångsbalken framgår att hovrätt som första domstol ska ta upp dels mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av domare i tingsrätt, dels i övrigt när det föreskrivs i lag.

Svea hovrätt har även till uppgift att pröva överklaganden i vissa speciella typer av mål, bl.a. mål från hyresnämnderna. I Svea hovrätt finns också den särskilda domstolen Mark- och miljööverdomstolen, som prövar överklaganden från alla mark- och miljödomstolar.

Enligt 2 kap. 5 § rättegångsbalken ska hovrätt sammanträda på den ort där den har sitt säte och – om det finns skäl till det – på någon annan ort. I 2 kap. 6 § rättegångsbalken är de sex hovrätterna angivna och det anges där också att regeringen förordnar om hov-

rätternas indelning i domsagor. Indelningen sker genom förordning om hovrätternas domkretsar. Var respektive hovrätt har sitt säte följer varken av förordningen om hovrätternas domkretsar eller av någon annan modern författning.

De sex hovrätterna finns i Stockholm (Svea hovrätt), Jönköping (Göta hovrätt), Malmö (Hovrätten över Skåne och Blekinge), Umeå (Hovrätten för Övre Norrland), Göteborg (Hovrätten för Västra Sverige) och Sundsvall (Hovrätten för Nedre Norrland). Bortsett från mindre förändringar av indelningen i domkretsar har hovrätternas yttre organisation inte förändrats sedan år 1948.

### *Hovrätternas personal*

Hovrätternas personal består av ordinarie domare, icke ordinarie domare, beredningsjurister och domstolssekreterare. Liksom i tingsrätterna finns vid sidan härav annan administrativ personal och personal som arbetar med servicefrågor.

Domstolschefen i en hovrätt är hovrättspresident. Under hovrättspresidenten finns hovrättslagmän, som oftast är avdelningschefer.

Utöver hovrättspresidenten och hovrättslagmännen är de ordinarie lagfarna domarna i en hovrätt hovrättsråd. Vissa av hovrättsrådstjänsterna är befordringstjänster och benämns "hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning", eller förkortat "vice ordförande".

Antalet hovrättslagmän var år 2010 24, att jämföra med 33 år 1980, 34 år 1990 och 38 år 2000. Minskningen beror på en allmän trend hos hovrätterna att organisera sig med färre och större avdelningar än tidigare. Antalet vice ordförande har inte förändrats lika drastiskt. År 2010 fanns det 36 vice ordförande i hovrätterna, att jämföras med 35 år 1980, 40 år 1990 och 34 år 2000. Antalet hovrättsråd har alltsedan 1980 legat relativt konstant kring 115.

I Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt finns tekniska råd. De är ordinarie domare, men inte lagfarna.

De icke ordinarie domarna är antingen hovrättsfiskaler, tf. hovrättsassessorer eller hovrättsassessorer.

Hovrättsfiskaler arbetar på sin första placering under domarutbildningen och assisterar övriga domare genom att bl.a. bereda och föredra mål, göra rättsutredningar och upprätta domsförslag.

En tf. hovrättsassessor har efter att ha varit hovrättsfiskal i minst ett år och tingsfiskal på tingsrätt i minst två år återvänt till hov-

rätten för att där slutföra domarutbildningen genom att under minst ett års tid vara adjungerad ledamot av hovrätten.

Som framgått av det föregående har en hovrättsassessorer avslutat sin domarutbildning, men har fortfarande kvar sin grundanställning på hovrätt. Av de hovrättsassessorer som är anställda i hovrätterna är flertalet tjänstlediga för att arbeta med annat, eller så är de förordnade att tjänstgöra i någon tingsrätt inom domkretsen. Endast en minoritet av hovrättsassessorerna tjänstgör vid varje given tidpunkt i hovrätterna.

Vid sidan av de ordinarie domarna och de icke ordinarie domarna finns det sedan ett antal år ytterligare en kategori av lagfarna anställda i hovrätterna, beredningsjuristerna. De utför i allt väsentligt samma arbetsuppgifter som hovrättsfiskalerna.

På ett övergripande plan liknar arbetsuppgifterna som utförs av domstolssekreterarna i hovrätterna mycket de som utförs av motsvarande personal i tingsrätt. Också i hovrätterna ligger tyngdpunkten i domstolssekreterarnas arbetsuppgifter i att planera och kalla till huvudförhandlingar, att expediera och bevaka olika handlingar, hantera post och i övrigt assistera domarna.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Också i hovrätt ingår andra än lagfarna domare i rätten i vissa fall. Liksom i tingsrätterna ingår nämndemän i rätten vid avgörande av flertalet brottmål och i vissa familjerättsliga mål. I hovrätt är emellertid nämndemännen alltid i minoritet, sett i förhållande till antalet andra domare.

I hovrättens sammansättning kan ingå särskilda ledamöter med ekonomisk eller skatterättslig sakkunskap. Till skillnad från vad som gäller för tingsrätt kan dessa experter även medverka i hovrättens handläggning av tvistemål. För hovrättens del finns det inte heller något uttryckligt krav på att målen ska vara vidlyftiga eller annars särskilt krävande.

När Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt prövar vissa mål ska särskilda ledamöter ingå i rättens sammansättning. Likaså ska under vissa förutsättningar särskilda ledamöter ingå i hovrätten vid prövning av tingsrättens dom i patentmål.

Slutligen har en hovrätt möjlighet att till adjungerad ledamot förordna bl.a. den som är eller har varit ordinarie domare, en åklagare, en lagaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne,

en ledamot av Sveriges advokatsamfund eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i hovrätten. Något krav på att det ska föreligga behov av särskilda kunskaper om ett särskilt rättsområde uppställs inte.

#### *Hovrätternas inre organisation*

Hovrätternas storlek varierar kraftigt. Svea hovrätt är störst med cirka 250 anställda, varav cirka 75 är ordinarie domare. Hovrätterna i Norrland har vardera cirka 40 anställda, varav 10 resp. 12 är ordinarie domare. De tre övriga hovrätterna har alla cirka 150 anställda, varav 25–30 är ordinarie domare.

Hovrätterna är indelade i avdelningar, över vilka antingen hovrättspresidenten eller hovrättslagman är chef. Att hovrättspresidenten är avdelningschef förekommer endast i de två minsta hovrätterna.

Hovrätternas inre organisation var tidigare relativt likformig. Basen för organisationen var då, i likhet med vad som gällde i tingsrätterna, att varje ledamot på avdelningen hade varsin rotel, på vilka målen fördelades. Rotelinnehavaren ansvarade för beredningen av målen på roteln, och skulle – om inte särskilda skäl föranledde annat – i egenskap av referent delta i handläggningen och avgörandet av målen. Domstolen kunde endast om det fanns särskilda skäl besluta att ett mål som hade tilldelats en viss rotel skulle flyttas över till en annan rotel. Visserligen förekom delegation, så att andra medarbetare kunde ta över beredningsansvaret för enskilda mål, men det förutsatte att rotelinnehavaren i varje enskilt mål fattat ett beslut om att så skulle ske.

Enligt den tidigare gällande ordningen fanns det med andra ord en stark knytning mellan rotelinnehavaren och det enskilda målet. Även om rotelinnehavaren inte skulle komma att ensam avgöra målet, så hade denne inflytande över målets handläggning från det att det kom in till hovrätten till dess att det avgjordes och ingick som huvudregel i sammansättningen vid kollegiala ställningstaganden i målen.

Sedan år 2003 finns i hovrättsinstruktionen inte något krav på att organisationen ska vara rotelbaserad. I stället är det upp till den enskilda hovrätten att i sin arbetsordning ange de organisatoriska enheter som målen och ärendena ska fördelas mellan och på vilket sätt det ska gå till. Samtidigt med rotelsystemets avskaffande har i

instruktionen införts föreskrifter om att det vid varje tidpunkt ska finnas en för varje mål ansvarig domare, liksom en uttrycklig föreskrift om att fördelningen av målen normalt sett ska ske genom lottning. I hovrättsinstruktionen finns samma undantag från lottningskravet som finns i tingsrättsinstruktionen.

### 4.2.3 Högsta domstolen

#### *Yttre organisation*

Av 3 kap. 1 § rättegångsbalken framgår Högsta domstolens huvuduppgift, att vara överrätt i mål som överklagas från hovrätt. Vid sidan härav har Högsta domstolen vissa särskilda uppgifter. Enligt 8 kap. 8 § rättegångsbalken får frågor om inträde i eller uteslutande ur advokatsamfundet överklagas hos Högsta domstolen i vissa fall, om vilket det erinras i 3 kap. 2 § rättegångsbalken. Därtill ska Högsta domstolen enligt 3 kap. 3 § rättegångsbalken som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av anställningen eller uppdraget begåtts av statsråd, justitieråd, någon av riksdagens ombudsmän, justitiekanslern, riksåklagaren, domare eller generaladvokat i Europeiska unionens domstol eller den som utövar något av dessa ämbeten eller av hovrättsdomare eller justitiesekreterare i Högsta domstolen. Vidare ska Högsta domstolen som första domstol pröva om justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning.

I övrigt är Högsta domstolen första domstol i mål beträffande vilka detta föreskrivs i lag. Sådana föreskrifter finns exempelvis i 3 kap. 10 § skadeståndslagen och 18 § lagen om utlämning för brott.

Högsta domstolen har sedan den instiftades år 1614 haft sitt säte i Stockholm, men att så ska vara fallet finns inte angivet i någon modern författning.

#### *Högsta domstolens personal*

Högsta domstolens ordförande är dess administrativa chef. Domstolen kan besluta att den ska vara indelad i avdelningar och i så fall leder Högsta domstolens ordförande arbetet på en av avdelningarna, medan motsvarande uppgift på annan avdelning är anförtrodd

en av de övriga ordinarie domarna. Dessa positioner är fullmaktsanställningar.

De ordinarie domarna i Högsta domstolen är justitieråd. Alla justitieråd i Högsta domstolen ska vara lagfarna. Enligt 3 kap. 4 § rättegångsbalken ska det i Högsta domstolen finnas 14 justitieråd eller det högre antal som behövs. För närvarande finns det 16 justitieråd i Högsta domstolen.

Hos Högsta domstolen arbetar också beredningschefer och justitiesekreterare, vilka bereder och föredrar målen. Beredningscheferna och justitiesekreterarna ska vara lagfarna. Hos Högsta domstolen arbetar också domstolssekreterare och annan servicepersonal.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Enligt 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen tjänstgöra som ledamot i de domstolarna. Regeln infördes per den 1 januari 2011. Innan dess föreskrev den motsvarande bestämmelsen att endast den som är eller varit ledamot i den aktuella domstolen fick tjänstgöra som ledamot där.

Regeringsformens nya lydelse återspeglas inte i rättegångsbalkens regler. Utredningen har i tilläggsdirektiven fått i uppdrag att lämna förslag till de följdändringar som grundlagsändringen föranleder. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 8.

#### *Högsta domstolens inre organisation*

I Högsta domstolen fördelas de inkommande målen på rotlar. Ansvarig för beredningen av målen på rotel är inte en ordinarie domare, utan i stället en beredningschef eller justitiesekreterare. Dessa har det fulla ansvaret för beredningen av målen. I uppgiften ingår att göra erforderliga rättsutredningar och att upprätta förslag till avgörande i mål som avgörs efter skriftlig handläggning.

Domstolen får besluta att beredningen av ett mål ska ledas av ett justitieråd. Om så sker ansvarar justitierådet för de åtgärder han eller hon beslutar om. Det justitieråd som leder beredningen av ett mål deltar i handläggningen och avgörandet av målet.

Också vad beträffar Högsta domstolen har detaljregleringen av den inre organisationen minskat under senare år. Fram till år 2008 föreskrev instruktionen för Högsta domstolen att domstolen skulle ha den rotelbaserade organisation som framgår ovan. Efter 2008 års ändringar föreskriver i stället instruktionen att domstolen i sin arbetsordning ska meddela de föreskrifter som behövs om dess organisation och formerna för verksamheten samt om hur målen ska fördelas mellan organisatoriska enheter. Något krav på av målen ska lottas finns inte i instruktionen.

### 4.3 De allmänna förvaltningsdomstolarna

De allmänna förvaltningsdomstolarna består av de tolv förvaltningsrätterna, de fyra kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen. Vid de allmänna förvaltningsdomstolarna handläggs huvudsakligen olika typer av mål mellan enskilda och det allmänna. Det finns mer än 500 olika måltyper varav några av de antalsmässigt vanligaste är skattemål, socialförsäkringsmål, utlännings- och migrationsmål, mål om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt socialtjänstlagen, körkortsmål, mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen samt mål om tvångsomhändertagande av missbrukare och av unga.

Som framgått av det föregående omnämns numera samtliga tre instanser i regeringsformen. Närmare bestämmelser om domstolarnas organisation framgår främst av lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och förordningarna med instruktioner för respektive instans, medan förfarandet väsentligen styrs av förvaltningsprocesslagen.

#### 4.3.1 Förvaltningsrätterna

##### *Yttre organisation*

Av 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid förvaltningsrätt.

Enligt 1 § fjärde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar meddelar regeringen föreskrifter om förvaltningsrätternas domkretsar.



Indelningen sker genom förordningen om allmänna förvaltningsdomstolarnas behörighet m.m.

Det finns i dag tolv förvaltningsrätter. Detta är en halvering i förhållande till när förvaltningsrätternas föregångare, länsrätterna, först inrättades år 1979. Från inrättandet 1979 var länsrätternas yttre organisation i stort sett oförändrat fram till den 15 februari 2010, då 23 länsrätter ersattes av dagens tolv förvaltningsrätter. Förvaltningsrätterna skiljer sig mycket åt i storlek. Den största förvaltningsrätten, Förvaltningsrätten i Stockholm, är landets största domstol med cirka 560 anställda, varav knappt 80 är ordinarie domare. Därefter kommer i storlekshänseende förvaltningsrätterna i Göteborg och Malmö med cirka 250 anställda och vardera cirka 35 ordinarie domare. Övriga förvaltningsrätter varierar i storlek mellan 20–70 anställda, varav 4–9 är ordinarie domare.

De tre största förvaltningsrätterna, alltså de i Stockholm, Göteborg och Malmö, är migrationsdomstol och handlägger överklaganden av Migrationsverkets avgöranden i frågor om uppehållstillstånd, svenskt medborgarskap och andra liknande frågor.

Beträffande vissa måltyper utpekas i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolarnas behörighet m.m. en förvaltningsrätt som ensamt behörig. På detta sätt handläggs exempelvis alla ärenden enligt vägtrafikskattelagen av Förvaltningsrätten i Karlstad, medan Förvaltningsrätten i Falun handlägger alla överklaganden rörande särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister.

#### *Förvaltningsrätternas personal*

Förvaltningsrätternas personal består av ordinarie domare, icke ordinarie domare, notarier, föredragande samt domstolssekreterare och annan administrativ personal. Samtliga ordinarie domare i förvaltningsrätt ska vara lagfarna.

Liksom i tingsrätterna är förvaltningsrätternas administrativa chef en lagman. Såsom framhållits i det föregående får en tingsrätt och en förvaltningsrätt på samma ort ha gemensam lagman som en del i en administrativ samverkan.

I de förvaltningsrätter som regeringen bestämmer ska det enligt 15 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finnas en eller flera chefsrådmän. För närvarande finns chefsrådmän i förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö och de var år 2010 18 till antalet. Sett över tiden är detta en ökning, då det år 1980 fanns

fem chefsrådmän, år 1990 fanns sju chefsrådmän och år 2000 fanns tolv chefsrådmän, allt i länsrätt.

Utöver lagmannen och eventuella chefsrådmän är de ordinarie, lagfarna domarna rådmän. I landets förvaltningsrätter fanns det år 2010 totalt cirka 180 rådmän. Antalet rådmän har ökat kraftigt under de senaste 30 åren. År 1980 och 1990 fanns det cirka 80 rådmän i länsrätter och år 2000 fanns det cirka 115 rådmän i de domstolarna.

De icke ordinarie domarna är antingen förvaltningsrättsfiskaler eller kammarrättsassessorer. Förhållandena kring deras anställningsform motsvarar vad som framgått i det föregående beträffande tingsfiskaler och hovrättsassessorer, med den skillnaden att deras grundanställning är i en kammarrätt.

På motsvarande sätt som i tingsrätt finns det notarier och domstolssekreterare i förvaltningsrätterna. Deras arbetsuppgifter motsvarar i huvudsak vad som har beskrivits i avsnittet om tingsrätt.

Sett i relation till tingsrätternas verksamhet är handläggningen i förvaltningsrätterna i betydligt högre grad skriftlig. En konsekvens av detta är att en stor andel av de anställda i förvaltningsrätterna arbetar med beredning av målen. Behovet av en stark beredningsorganisation har bl.a. inneburit att det i dessa domstolar, allt sedan länsrätternas tillkomst år 1979, har funnits särskilda föredragande. Dessa föredragande är vanligtvis notariemeriterade jurister och har arbetsuppgifter som till en del motsvarar de uppgifter som utförs av notarier. Deras ställning och roll motsvarar i mångt och mycket beredningsjuristernas i tingsrätt.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Också i förvaltningsrätt medverkar i vissa fall domare som inte är anställda i domstolen. I de flesta fall ingår tre nämndemän i rätten, vid sidan av den lagfarna domaren.

Utöver nämndemän ingår s.k. särskilda ledamöter i rätten vid prövningen av vissa måltyper. Är det lagligheten i ett kommunalt beslut som ska prövas består förvaltningsrätten av en lagfaren domare och två särskilda ledamöter. I fastighetstaxeringsmål deltar en lagfaren domare, två nämndemän och en värderingsteknisk ledamot. Vid prövning av vissa frågor enligt lagen om elektronisk kommunikation ska förvaltningsrätten bestå av två lagfarna domare och två ekonomiska experter.

*Förvaltningsrätternas inre organisation*

Detaljregleringen av länsrätternas och förvaltningsrätternas inre organisation har minskat under det senaste årtiondet.

Liksom för tingsrätterna föreskrevs det fram till år 1999 att det var regeringen som beslutade om länsrätten skulle vara indelad i avdelningar, men den frågan överlämnades det året till domstolen att avgöra. Enligt förvaltningsrättsinstruktionen ska lagmannen eller en chefsrådmän vara chef för avdelning. Som framgick i det föregående beslutar regeringen om det ska finnas chefsrådmän på en förvaltningsrätt. Också beträffande förvaltningsrätterna är således regelverket kring hur avdelningar inrättas och chefsrådmän tillsätts inkonsekvent.

I Förvaltningsrätten i Malmö är samtliga chefsrådmän chef över en avdelning. Så är dock inte fallet i Stockholm och Göteborg. I Förvaltningsrätten i Stockholm är efter omorganisationen år 2010 endast tre av de tio chefsrådmännen chef över en avdelning. I Förvaltningsrätten i Göteborg är två av tre chefsrådmän chef över avdelning.

Fram till år 2003 gällde också för länsrätterna att organisationen skulle vara baserad på rotlar. Efter det att kravet avskaffades – och frågan om indelning i organisatoriska enheter överlämnades till arbetsordningen – har också åtskilliga länsrätter, sedermera förvaltningsrätter, i praktiken kommit att basera sin organisation på större arbetslag, ofta kallade storrotlar eller enheter.

När kravet på en rotelorganisation avskaffades infördes i instruktionen en föreskrift om att det för varje mål vid varje tidpunkt ska finnas en ansvarig domare. Det infördes samtidigt ett krav på att målen skulle fördelas genom lottning, med samma undantag från kravet som finns i tingsrättsinstruktionen.

Som framgått av det föregående finns det i tingsrättsinstruktionen sedan år 2006 en föreskrift om att domstolen får besluta att en lagfaren domare ska vara chef över en enhet på domstolen och att enhetschefen ska leda arbetet och fördela tjänstgöringen på enheten. Någon motsvarande föreskrift infördes inte i den i allt väsentligt parallella länsrättsinstruktionen (i dag förvaltningsrättsinstruktionen). Ett flertal förvaltningsrätter har trots frånvaron av sådant uttryckligt författningsstöd tillsatt enhetschefer.

### 4.3.2 Kamrarrätterna

#### *Yttre organisation*

Vilka mål som ska prövas av kammarrätt framgår av 8 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den primära uppgiften är att överpröva mål som överklagats dit från förvaltningsrätt. Av bestämmelsen framgår också att regeringen meddelar föreskrifter om kammarrätternas domkretsar.

Det finns för kammarrätterna ingen motsvarighet till bestämmelsen i rättegångsbalken om att hovrätterna äger tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten.

De fyra kammarrätterna finns i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping.

Kammarrätten i Stockholm är Migrationsöverdomstol och prövar överklaganden från migrationsdomstolarna.

#### *Kammarrätternas personal*

Kammarrätternas personal består av ordinarie domare, icke ordinarie domare, föredragande, domstolssekreterare och övrig administrativ personal. Liksom i förvaltningsrätterna ska alla ordinarie domare i kammarrätt vara lagfarna.

Kammarrätternas tjänstebeteckningar är huvudsakligen parallella med hovrätternas. Domstolschefen i en kammarrätt är kammarrättspresident, och under denne finns avdelningschefer benämnda kammarrättslagman och övriga ordinarie lagfarna domare som är kammarrättsråd. Liksom i hovrätterna finns befordrade rådstjänster, i kammarrätt benämnda ”kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning”, eller förkortat ”vice ordförande”.

Åren 1980, 1990 och 2000 fanns totalt cirka 20 kammarrättslagmän, men år 2010 uppgick antalet till 14. Antalet vice ordförande var åren 1980 och 1990 cirka 20, men uppgick åren 2000 och 2010 till totalt knappt 30. Antalet kammarrättsråd var åren 1980 och 1990 72, år 2000 64 och år 2010 86.

De icke ordinarie domarna i kammarrätt är antingen kammarrättsfiskaler, tf. kammarrättsassessorer eller kammarrättsassessorer. Deras anställningar motsvarar den redogörelse kring domarutbildningen som framgick under avsnittet om hovrätter.

Vid sidan av de ordinarie domarna och de icke ordinarie domarna finns också i kammarrätterna fast beredningspersonal, som

liksom kammarrättsfiskalernas arbetar med beredning och föredragning av mål. Även i kammarrätterna benämns denna beredningspersonal föredragande.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

I kammarrättens sammansättning ingår i vissa fall andra än lagfarna domare. I de fallen är de lagfarna ledamöterna tre och de andra ledamöterna två. De lagfarna ledamöterna är såldes alltid i majoritet.

Vanligast är att två nämndemän ingår i sammansättningen, vilket är fallet i mål om arbetslöshetsersättning, om psykiatrisk tvångsvård eller om tvångsomhändertagande av missbrukare respektive unga.

Vid sidan av nämndemännen förekommer i kammarrätt särskilda ledamöter av olika slag. I mål om fastighetstaxering ingår två värderingstekniska ledamöter i rätten. Två särskilda ledamöter ska ingå i rätten när kammarrätt prövar mål enligt lagen om åldergränser för film som ska visas offentligt. Av dessa ska en ha särskilda kunskaper om film och en i beteendevetenskap. I vissa mål som rör lagen om elektronisk kommunikation ska två ekonomiska experter ingå i sammansättningen. Slutligen ska två särskilda ledamöter med god kännedom om kommunal verksamhet delta i kammarrättens handläggning av mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen.

En kammarrätt har möjlighet att till adjungerad ledamot förordna bl.a. den som är eller har varit ordinarie domare, en åklagare, en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne, en ledamot av Sveriges advokatsamfund, eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i kammarrätten. Den sistnämnda möjligheten har använts för att i kammarrätter adjungera hos Skatteverket anställda jurister. Något krav på att det ska föreligga behov av särskilda kunskaper om ett särskilt rättsområde uppställs inte.

### *Kammarrätternas inre organisation*

Kammarrätten i Stockholm är med sina cirka 230 anställda, varav 60 är ordinarie domare, den största kammarrätten. Minst är Kammarrätten i Sundsvall med cirka 60 anställda, varav 14 är ordinarie domare.

Kammarrätterna är liksom hovrätterna indelade i avdelningar med presidenten eller lagman som chef. Kammarrätten i Sundsvall har dock endast en dömande avdelning, för vilken en kammarrättslagman är chef.

I likhet med utvecklingen hos övriga domstolar i de allmänna domstolsslagen har det också för kammarrätterna tidigare gällt ett krav på en rotelbaserad organisation. Detta krav avskaffades samtidigt som det avskaffades för tingsrätterna, hovrätterna och länsrätterna, dvs. år 2003. Fram till dess angavs det i kammarrättsinstruktionen att rotelinnehavaren som regel skulle delta i ett måls hantering från det att det kom in till domstolen till dess att det avgjordes. För att domstolen skulle kunna besluta att ett mål som hade tilldelats en viss rotel skulle flyttas över till en annan rotel krävdes särskilda skäl.

Också i kammarrättsinstruktionen finns sedan år 2003 ett krav på att det vid varje tidpunkt ska finnas en för varje mål ansvarig domare och en uttrycklig föreskrift om att målen som huvudregel ska fördelas genom lottning.

### **4.3.3 Högsta förvaltningsdomstolen**

#### *Yttre organisation*

I 1 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar erinras om att Högsta förvaltningsdomstolen enligt regeringsformen är landets högsta allmänna förvaltningsdomstol. Av bestämmelsen framgår att den har sitt säte i Stockholm.

Högsta förvaltningsdomstolens primära uppgift är att pröva överklaganden av kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen. Därtill prövar domstolen överklagande av annat beslut i förvaltningsärenden som enligt lag eller enligt instruktion för kammarrätterna görs hos domstolen. Som exempel på frågor som enligt särskilda föreskrifter ska prövas direkt av Högsta förvaltningsdomstolen kan nämnas prövningar enligt lagen om förhandsbesked i taxeringsfrågor, där Skatterättsnämndens beslut om förhands-

besked får överklagas hos Högsta förvaltningsdomstolen. Ett annat exempel är prövningar enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Sedan den 1 januari 2011 har Högsta förvaltningsdomstolen också till uppgift att som första domstol pröva om justitieråd i Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens personal*

I överensstämmelse med vad som gäller i Högsta domstolen är en av de ordinarie domarna i Högsta förvaltningsdomstolen domstolens ordförande och dess administrativa chef. Högsta förvaltningsdomstolen kan besluta att den ska vara indelad i avdelningar och i så fall leder Högsta förvaltningsdomstolens ordförande arbetet på en av avdelningarna, medan motsvarande uppgift på annan avdelning är anförtrodd en av de övriga ordinarie domarna. Såsom i Högsta domstolen är tjänsten som ordförande respektive avdelningsordförande tillsatt med fullmakt.

De ordinarie domarna i Högsta förvaltningsdomstolen benämns från och med år 2011 justitieråd (tidigare regeringsråd). Enligt 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar består Högsta förvaltningsdomstolen av fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Enligt samma bestämmelse ska minst två tredjedelar av antalet justitieråd vara lagfarna. För närvarande finns det 19 justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen. Det är många år sedan något regeringsråd saknade juristutbildning.

I Högsta förvaltningsdomstolen arbetar också beredningschefer och justitiesekreterare som bereder och föredrar målen. Dessa ska vara lagfarna. Dessutom finns domstolssekreterare.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Som angetts i det föregående får enligt regeringsformen endast den som är eller har varit ordinarie i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen tjänstgöra som ledamot i de domstolarna. Vi återkommer i kapitel 8 till frågan om korsvis tjänstgöring i de högsta domstolarna.

### *Högsta förvaltningsdomstolens inre organisation*

I likhet med vad som gäller för övriga domstolar, har den yttre detaljregleringen av Högsta förvaltningsdomstolens inre organisation minskat. Tidigare innehöll förordningen med instruktion för Regeringsrätten krav på att domstolen skulle vara indelad i avdelningar och på att beredningens skulle hanteras inom rotlar. Dessa båda krav avskaffades genom ändringar av instruktionen åren 2008–2009, och frågorna har överlämnats till att regleras i domstolens arbetsordning.

Högsta förvaltningsrätten är, bortsett från justitieråden och kansliet, indelad i fyra enheter. Det finns fyra enhetschefer, beredningschefer. Beredningscheferna har ansvaret för att leda och planera arbetet på vardera en av enheterna. Enheterna ansvarar för olika bestämda måltyper och när ett mål kommer in till domstolen så skickas det till den enhet som handlägger den aktuella måltypen. Någon egentlig lottning förekommer således inte. Beredningscheferna och justitiesekreterarna har hand om de mål som kommer in på enheterna och ansvarar för målens beredning samt föredrar målen för justitieråden.

## **4.4 Specialdomstolarna**

### **4.4.1 Marknadsdomstolen**

#### *Yttre organisation*

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt bl.a. konkurrenslagen och marknadsföringslagen. Domstolens verksamhet regleras huvudsakligen av lagen om marknadsdomstol m.m. och förordningen med instruktion för Marknadsdomstolen.

För vissa mål är Marknadsdomstolen första och enda instans, medan domstolen för andra måltyper är andra och sista instans.

#### *Marknadsdomstolens personal*

I Marknadsdomstolen finns endast en ordinarie domare, ordföranden, som också är domstolens administrativa chef. Ordföranden är också den ende ledamoten som är anställd att arbeta heltid i Mark-



nadsdomstolen. Ordföranden ska vara lagfaren och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Vid sidan av ordföranden finns i Marknadsdomstolen anställda, lagfarna sekreterare som biträder med beredningen av ärenden enligt vad domstolen närmare bestämmer.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Marknadsdomstolen består av, förutom ordföranden, en vice ordförande och fem särskild ledamöter. För vice ordföranden och de särskilda ledamöterna är uppdraget att tjänstgöra i Marknadsdomstolen inte en heltidssyssla, utan ett sidouppdrag.

Vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna ska vara jurister och ha erfarenhet som domare. De fyra övriga särskilda ledamöterna ska vara ekonomiska experter. För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna ska det finnas en eller flera ersättare, vilka också utses av regeringen.

Vice ordföranden, de särskilda ledamöterna och ersättarna förordnas av regeringen på viss tid.

#### *Marknadsdomstolens inre organisation*

Varken lagen om marknadsdomstol m.m. eller förordningen med instruktion för Marknadsdomstolen innehåller några regler om domstolens inre organisation eller om hur målen ska fördelas och beredas.

### **4.4.2 Arbetsdomstolen**

#### *Yttre organisation*

Arbetsdomstolen prövar som högsta instans tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Domstolens verksamhet regleras huvudsakligen av lagen om rättegången i arbetstvister och förordningen med instruktion för Arbetsdomstolen.

Vissa arbetstvister prövas av Arbetsdomstolen som första och enda instans, medan andra inleds i tingsrätt med möjlighet för parterna att överklaga till Arbetsdomstolen. I vissa fall kan också en central förvaltningsmyndighets beslut överklagas till Arbetsdom-

stolen (se 7 § lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt).

### *Arbetsdomstolens personal*

Tjänstebeteckningarna i Arbetsdomstolen skiljer sig från vad som är normalt inom de allmänna domstolsslagen. De ordinarie domarna i Arbetsdomstolen benämns ordförande. Därtill finns vice ordförande, vilka förordnas av regeringen för tre år. För vice ordförande förordnar regeringen också ersättare.

Enligt 3 kap. lagen om rättegången i arbetstvister ska i Arbetsdomstolen finnas högst fyra ordförande och högst fyra vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. För närvarande finns fyra ordförande och en vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska ej kunna anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen.

En av ordförandena är administrativ chef för domstolen. Denna befattning tillsätts med fullmakt.

Utöver ordförandena och vice ordförandena finns i Arbetsdomstolen anställda, lagfarna tjänstemän – oftast hovrättsassessorer – som handhar en stor del av beredningen. Dessa tjänstemän benämns sekreterare. Efter förordnande från domstolen och beslut av den enskilde ordföranden får dessa sekreterare även utföra vissa mindre ingripande domarsysslor såsom att meddela tredsdom och stadfästa förlikning. Dessutom kan de förordnas att ingå som en av tre lagfarna ledamöter i rätten.

Vid sidan av juristerna finns i Arbetsdomstolen en mindre kansliorganisation. Totalt har Arbetsdomstolen cirka 20 anställda.

### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Utöver ordförandena och vice ordförandena ingår 17 andra ledamöter i Arbetsdomstolen. Dessa 17 är inte anställda av Arbetsdomstolen. Deras medverkan i Arbetsdomstolen är en bisyssla och de förordnas för tre år. Av dem ska tre ledamöter utses bland personer som har särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden, men som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Av övriga 14 ledamöter utses fyra efter förslag av Föreningen Svenskt Näringsliv, två efter förslag av Sveriges Kommuner

och Landsting, en efter förslag av Arbetsgivarverket, fyra efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, två efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation och en efter förslag av Sveriges Akademikers Centralorganisation. De 14 ledamöterna brukar benämnas intresseledamöter.

För samtliga 17 andra ledamöter förordnar regeringen ersättare. Om såväl ledamot som ersättare är förhindrade att tjänstgöra i visst mål, så får ordföranden i målet kalla annan lämplig person att tjänstgöra som tillfällig ersättare.

#### *Arbetsdomstolens inre organisation*

Arbetsdomstolens målhantering är uppbyggd kring ordförandena. Enligt förordningen med instruktion för Arbetsdomstolen fördelas målen så snart de kommit in till domstolen i turordning mellan ordförandena. Även en vice ordförande kan efter beslut av den administrativa chefen tilldelas mål.

Den ordförande eller vice ordförande som tilldelats ett mål ansvarar för beredningen av det och ska – om inte särskilda skäl föranleder annat – delta i målets handläggning och avgörande. De lagfarna sekreterarna hjälper till med beredningen av målen och föreleder i förekommande fall målen. Enligt instruktionen för Arbetsdomstolen finns ett slumpmässighetsinslag även i valet av sekreterare i så måtto att även fördelningen av mål mellan sekreterarna ska ske efter turordning.

Arbetsdomstolens inre organisation motsvarar således i allt väsentligt det system som tidigare gällde i domstolarna i de allmänna domstolsslagen.

#### **4.4.3 Patentbesvärsrätten**

##### *Yttre organisation*

Patentbesvärsrätten överprövar beslut av Patent- och registreringsverket i ärenden om patent, varumärken och mönster samt namn och utgivningsbevis. Vidare prövar Patentbesvärsrätten överklaganden av beslut av Statens jordbruksverk i ärenden om växtförädlarrätt. Patentbesvärsrättens avgöranden kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Patentbesvärsrättens verksamhet regleras i lagen om Patentbesvärsrätten och förordningen med instruktion för Patentbesvärsrätten.

#### *Patentbesvärsrättens personal*

I Patentbesvärsrätten benämns de ordinarie domarna patenträttsråd. Patenträttsråden ska vara tekniskt kunniga eller lagfarna. Ett av de lagfarna patenträttsråden är med fullmakt anställd att vara domstolens ordförande och därmed domstolens administrativa chef. Det finns i dag tio patenträttsråd, varav fem är lagfarna och fem är tekniskt kunniga.

Patentbesvärsrättens ordförande är ordförande på en av domstolens avdelningar. Ordförande på annan avdelning är ett patenträttsråd som anställts med fullmakt att vara avdelningsordförande. För varje avdelning är också ett patenträttsråd anställt med fullmakt att vara vice ordförande.

I Patentbesvärsrätten finns vid sidan av patenträttsråden en beredningsorganisation med kansli och – för närvarande – två jurister. Vilken inblandning dessa tjänstemän ska ha i beredningen av målen har överlämnats till domstolen att bestämma.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Enligt instruktionen för Patentbesvärsrätten får domstolen adjungera såväl tekniskt kunniga som lagfarna ledamöter. Som adjungerad tekniskt kunnig ledamot får anställas den som varit anställd som tekniskt kunnigt patenträttsråd, den som under viss tid tjänstgjort som tekniskt kunnig föredragande i patentmål i Högsta förvaltningsdomstolen eller i Patentbesvärsrätten, eller den som är professor eller docent inom sådant tekniskt område som visst mål avser. Som adjungerad lagfaren ledamot får anställas den som varit anställd som lagfarets patenträttsråd, den som innehar eller har innehaft anställning som ordinarie domare i allmän domstol eller i allmän förvaltningsdomstol, den som anställts som assessor i hovrätt eller kammarrätt, eller den som under viss tid tjänstgjort som lagfaren föredragande i Patentbesvärsrätten.

*Patentbesvärslättens inre organisation*

Enligt 3 § lagen om Patentbesvärslätten är domstolen indelad i avdelningar. Enligt instruktionen för Patentbesvärslätten får det i domstolen finnas högst tre avdelningar. Fram till år 1991 föreskrev instruktionen att domstolen skulle vara indelad i tre avdelningar. I dag har Patentbesvärslätten två avdelningar.

Ordföranden på en avdelning leder och övervakar arbetet på sin avdelning. Den som är vice ordförande är ställföreträdare för avdelningsordföranden och biträder denne.

Bortsett från Patentbesvärslättens ordförande ska varje ledamot på en avdelning som huvudregel ha en rotel. Undantag från denna regel får endast göras om det finns särskilda skäl för det och endast för en bestämd tid.

De inkommande målen fördelas på rotlarna. Till grund för fördelningen läggs målens tekniska klassificering och rättsliga beskaffenhet. Rotelinnehavaren ansvarar för beredningen av målen på roteln och deltar i handläggningen och avgörandet av målen, såvida inte särskilda skäl föranleder annat.

#### **4.4.4 Försvarsunderrättsedomstolen**

*Yttre organisation*

Enligt lagen om Försvarsunderrättsedomstol ska Försvarsunderrättsedomstolen pröva frågor om tillstånd till signalspaning enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Domstolens verksamhet styrs, förutom av den först nämnda lagen, också av förordningen med instruktion för Försvarsunderrättsedomstolen.

*Försvarsunderrättsedomstolens personal*

I likhet med Marknadsdomstolen har Försvarsunderrättsedomstolen endast en ordinarie domare, domstolens ordförande, som också är dess administrative chef. Ordföranden ska vara lagfaren och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Liksom i Marknadsdomstolen är ordföranden den ende av domarna som arbetar heltid i domstolen.

Det finns enligt lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol möjlighet att anställa lagfarna tjänstemän att – efter förordnande av domstolens ordförande – vidta beredande åtgärder.

#### *Andra som deltar i den dömande verksamheten*

Utöver ordföranden består Försvarsunderrättelsesdomstolen av en eller två vice ordförande och minst två och högst sex särskilda ledamöter. För närvarande är en vice ordförande och fem särskilda ledamöter förordnade. För vice ordföranden och de särskilda ledamöterna är detta ett sidouppdrag. Till skillnad från vad som gäller för de särskilda ledamöterna i Arbetsdomstolen respektive Marknadsdomstolen förordnas det inte några ersättare för de särskilda ledamöterna i Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Vice ordföranden ska liksom ordföranden vara lagfaren och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. De övriga särskilda ledamöterna ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet. Enligt propositionen bör bland de särskilda ledamöterna finnas såväl erfarenhet och kunskap om underrättelseverksamhet och förutsättningarna för sådan verksamhet som särskild förmåga att belysa integritetsskyddsintresset.

Vice ordföranden och de särskilda ledamöterna förordnas av regeringen för fyra år.

#### *Försvarsunderrättelsesdomstolens inre organisation*

Varken lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol eller förordningen med instruktion för Försvarsunderrättelsesdomstolen innehåller några regler om domstolens inre organisation eller om hur målen ska fördelas och beredas.

## **4.5 Enkätundersökning om de nuvarande förhållandena i domstolarna**

### **4.5.1 Allmänt om utredningens enkätundersökning**

Av framställningen rörande regelverket kring respektive typ av domstol framgår att detaljstyrningen av domstolarnas inre organisation har minskat under det senaste årtiondet. Detta har varit allra

tydligast när det gäller de sex instanserna inom de allmänna domstolsslagen. Såvitt avser dessa domstolar har det i samtliga domstolsinstruktioner överlämnats till den enskilda domstolen att själv besluta om frågor, som tidigare reglerades i instruktionerna. Det gäller frågor om domstolens indelning i avdelningar och andra enheter, på vilket sätt en verksamheten ska vara organiserad, efter vilka principer målen ska fördelas på avdelningarna eller enheterna samt om vem som ska ha ansvaret för ett mål under beredningen. Till detta kommer att det i tingsrättsinstruktionen införts en uttrycklig möjlighet för domstolen att utan yttre inblandning tillsätta chefer för andra organisatoriska enheter än avdelningar, även om det ingår andra ordinarie domare i enheten.

Vårt arbete är inriktat framför allt på hur tingsrätterna, hovrätterna, förvaltningsrätterna och kammarrätterna organiserar sin verksamhet. För att förbättra underlaget för våra ställningstaganden har vi, såsom framgått av det föregående, tillställt cheferna för landets samtliga tingsrätter, hovrätter, förvaltningsrätter och kammarrätter en enkät rörande domstolarnas inre organisation. Frågorna har framför allt varit inriktade på hur enhetschefer och olika funktionsansvariga domare tillsatts, vad som ligger i deras uppdrag och på vilket sätt de kan fråntas uppgiften. Vi bad också de tillfrågade domstolarna att till sitt enkätsvar bifoga sin arbetsordning. Samtliga tillfrågade domstolar har svarat på vår enkät. Enkäten återfinns som bilaga 3.

Avsikten har inte varit att kunna redovisa varje enskild domstols detaljlösning utan syftet har varit att få en bild av några typfall som hittills utvecklats. Det sker en fortlöpande utveckling inom domstolarna. Av de svar som lämnats av förvaltningsrätterna framgår att flera av dessa domstolar ännu inte i detalj funnit formerna för sin inre organisation.

Av de svar som lämnats framgår att möjligheten för den enskilda domstolen att själv utforma sin organisation har utnyttjats i stor utsträckning. Det absoluta flertalet av domstolarna har i större eller mindre mån gjort förändringar av sin inre organisation. Denna bild stämmer väl överens med de slutsatser som Statskontoret år 2009 drog i sin utvärdering av domstolarnas organisation och inre arbetsformer. En renodlad rotelorganisation av den typ som tidigare var norm finns i dag endast på ett mindre antal domstolar, främst i mindre tingsrätter.

Även om det alltså står klart att det renodlade rotelsystemet i mångt och mycket övergetts så finns det inte någon helt tydlig bild

av vad som satts i dess ställe. En mycket tydlig utvecklingstrend är dock att det i många domstolar lagts stor organisatorisk vikt vid beredningen av målen. Beredningsorganisationerna intar av naturliga skäl en mer framskjuten roll i dag än vad som var vanligt när respektive domare beredde "sina" mål på den egna roteln.

Hur beredningen av målen är organiserad i detalj går inte att utläsa av de svar vi fått in från domstolarna, och det har heller inte varit vår strävan att göra någon sådan kartläggning. Redan vid en förhållandevis översiktlig undersökning framstår det emellertid som om beredningsorganisationernas utformning varierar från domstol till domstol. Att så är fallet är inte särskilt förvånande. Dessa nya organisationsformer har växt fram under förhållandevis kort tid och utan särskilda förebilder och tydlig ledning från staten. Att organisationsformerna varierar är i sig heller inte negativt. Ett av huvudsyftena bakom uppmjukningen av den yttre regleringen har varit just att möjliggöra flexibla beredningsorganisationer.

#### 4.5.2 Enhetsindelade domstolar

Som framhållits i det föregående är det endast i tingsrättsinstruktionen som det sedan år 2006 finns en bestämmelse om att domstolen kan utse en lagfaren domare att vara chef över andra organisatoriska enheter än avdelningar. Varken förvaltningsrättsinstruktionen, hovrättsinstruktionen eller kammarrättsinstruktionen innehåller någon motsvarighet, trots att övriga bestämmelser i dessa fyra instruktioner är påfallande parallella.

Den chefsposition som sedan år 2006 finns omnämnd i tingsrättsinstruktionen benämns ofta *enhetschef*. Det finns dock ingen tydlig definition av detta och andra närliggande begrepp, vilket gör att det lätt uppstår begreppsförvirring. I vissa domstolar har enhetscheferna i princip samma befogenheter som traditionellt tilldelats en chefsrådman. Enhetschefen har då klart uttalade arbetsledande funktioner och i flera fall har han eller hon också getts uppgiften att hålla medarbetarsamtal och lönesamtal. I enstaka fall har även ansvaret för arbetsmiljön delegerats till enhetschefen.

I ett flertal underrätter har man i stället utsett en rådman att vara t.ex. "funktionsansvarig", "arbetsledare" eller "samordnare". Befogenheterna varierar även i dessa fall. En vanlig ordning är att befogenheten väsentligen är inriktad på att vara ansvarig domare för sådana mål på enheten som ännu inte kommit så långt i be-



redningsprocessen att det tilldelats någon enskild domare. I sistnämnda och liknande fall är det naturligtvis inte adekvat att använda termen ”enhetschef”.

Även om den uttryckliga regleringen av enhetschefer endast återfinns i tingsrättsinstruktionen har även flera förvaltningsrätter tillsatt enhetschefer. På en av kammarrätterna har enheter införts, men där leds enheterna av vice ordförande. Ingen av hovrätterna har såvitt går att utläsa av deras enkätsvar tillsatt enhetschefer. En vanlig organisation i hovrätt är att ett hovrättsråd på avdelning utsetts till ”beredningschef” med uppgiften att dels ansvara för de mål som inte tilldelats enskild domare, dels själv bereda och samordna beredningen av mål inför avgörande.

#### *Arbetsgruppens storlek framhålls som viktig*

I enkäten frågade vi de domstolar som infört någon form av enhetssystem varför den typen av organisation valts före en renodlad avdelningsorganisation, där avdelningen leds av chefsrådmän eller överrättslagman. Frågan formulerades öppen, dvs. det fanns inte några svarsalternativ att välja mellan.

Det i särklass vanligaste svaret var att domstolen med sin enhetsorganisation velat åstadkomma lagom stora arbetsgrupper. Inga andra organisatoriska anledningar, såsom ökad flexibilitet och möjlighet att utjämna arbetsbörda, återkom på motsvarande sätt i svaren. Storlekarna på de enheter som redovisas i enkätsvaren varierar, men det finns en påfallande koncentration kring enheter om 3–5 ordinarie domare, inklusive enhetschefen själv.

Beträffande storleken på arbetsgrupperna har samtidigt flera domstolar förklarat att de inte trott att det skulle vara möjligt att få tillsätta chefsrådmän och bygga organisationen kring avdelningar. I ett av svaren anges att domstolen gjort en framställan om att få tillsätta chefsrådmän för att kunna delegera ledningsuppgifter, men att Domstolsverket och regeringen inte biföll denna, varför en enhetsindelning var den enda lösningen.

Mot bakgrund av den vikt som i svaren lagts vid arbetsgruppernas storlek finns det enligt vår uppfattning anledning att anta att just detta är det avgörande skälet till att enhetschefer tillsatts i många tingsrätter och förvaltningsrätter, men knappt alls i överrätterna. I såväl hovrätt som kammarrätt är avdelningsindelningen naturlig och hävdvunnen och den normala avdelningens storlek an-

ses ändamålsenlig, varför det inte funnits samma behov av att dela upp arbetsgruppen i mindre enheter.

#### *Mellanchefer på mer än en organisatorisk nivå*

I de största underrätterna är det vanligt förekommande att domstolen är indelad i avdelningar, ledda av chefsrådman, vilka i sin tur delats in i enheter.

Förvaltningsrätten i Stockholm har i sitt svar angett att med tanke på att domstolen har 500 anställda har en indelning i flera nivåer varit nödvändig för att lagmannen och cheferna ska kunna ha rimliga kontrollspann och personalen få tillgång till en nära och tillgänglig chef.

### **4.5.3 Rotelindelade domstolar**

Som framgått i det föregående har en stor del av landets domstolar genomgått organisationsförändringar som inneburit att rotelindelning i egentlig bemärkelse övergetts. På vissa av dessa domstolar kallas fortfarande de organisatoriska enheterna för rotlar, men i de fall det arbetar mer än en domare på roteln är de, med den terminologi som vi använder, enhetsindelade.

Det finns dock alltjämt ett antal domstolar som är organiserade på det sätt som var norm fram till år 2003, dvs. med rotlar i traditionell bemärkelse. Det absoluta flertalet av dessa är förhållandevis små domstolar, främst tingsrätter.

De rotelindelade domstolarna har i sina enkätsvar regelmässigt angett att de inte anser att någon ytterligare indelning är nödvändig, samtidigt som de ofta framhåller den rotelbaserade organisationen som mycket ändamålsenlig och effektiv.

## 5 En sammanhållen lagstiftning om domstolar och domare

### 5.1 Vårt uppdrag

Vi har i uppdrag att överväga vilka bestämmelser som bör ingå i en lag om domstolar och domare. I direktiven betonas att regelverket ska vara enkelt, tydligt och ge uttryck för domstolarnas och domarnas oberoende. Utgångspunkten bör enligt direktiven vara att samla de bestämmelser om domstolar och domare som finns i bl.a. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Lagen om utnämning av ordinarie domare bör också ingå. Som en ytterligare riktning nämns i direktiven att bestämmelser som enbart rör rättegången däremot inte bör föras in i den föreslagna lagen.

I uppdraget ingår vidare att, utifrån grundlagsfästa krav och vad som annars bedöms lämpligt, överväga vilka bestämmelser om domstolar och domare som bör finnas i lag och vilka som bör föreskrivas i förordning. Vi bör i enlighet med direktiven överväga om någon av bestämmelserna i domstolsinstruktionerna bör få lagform. Detta gör vi i kapitel 6. Dessutom har vi fått i uppdrag att överväga de förslag till bestämmelser om omfördelning av mål som lagts fram av Utredningen om förtursförklaring. Vi återkommer till dessa frågor nedan och vidare i kapitel 7.

Det står oss enligt direktiven fritt att föreslå sakliga ändringar i de nu gällande bestämmelserna om domstolar och domare i lag och förordning.

## 5.2 Kort översikt över bestämmelser som berörs

Grundläggande bestämmelser om domstolar och domare finns som framgått i 11 kap. regeringsformen. Övriga bestämmelser som rör domstolarnas verksamhet och domare finns i dag spridda i ett stort antal författningar.

Rättegångsbalken är den centrala lagen för verksamheten i de allmänna domstolarna. Balken innehåller regler om domstolar och domare och den reglerar också, tillsammans med lagen om domstolsärenden, förfarandet vid handläggningen av mål och ärenden i de allmänna domstolarna. Flertalet regler som kan komma i fråga för den nya lag som vi har i uppdrag att föreslå finns i dag samlade i de fyra första kapitlen i rättegångsbalken. 1 kap. rättegångsbalken innehåller bl.a. bestämmelser om tingsrätternas plats i instansordningen och deras organisation, hur de ska vara sammansatta när mål och ärenden handläggs samt om tingsrätternas kanslier, sammanträden och sammanträdesorter. Väsentligen motsvarande bestämmelser angående hovrätterna och Högsta domstolen finns i 2 kap. respektive 3 kap. rättegångsbalken. Särskilda bestämmelser om domare finns i 4 kap. rättegångsbalken. Där återfinns bl.a. regler om behörighet och utnämning av lagfarna domare, om domared, om att personer som är närstående till varandra inte samtidigt får sitta som domare i rätten samt om domarjäv. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om nämndemän och om ekonomiska experter.

När det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna finns de centrala bestämmelserna om verksamheten i stället i två separata lagar; lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen. Den sistnämnda lagen innehåller regler om förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Bestämmelser om instansordningen, om domstolarnas organisation och sammansättning samt om nämndemän har tagits in i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den lagen innehåller vidare bestämmelser om omröstning (innefattande en hänvisning till 16 och 29 kap. rättegångsbalken), om kansli och sammanträdesorter, om behörighet för ledamöter och föredragande, om särskilda ledamöter i mål enligt kommunallagen och kyrkolagen samt om särskilda sakkunniga. Dessutom anges att ledamöter och föredragande ska ha avlagt domared och – genom en hänvisning till 4 kap. rättegångsbalken – att närstående inte samtidigt får sitta som domare i rätten. Att bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om domarjäv även gäller beträff-

ande de allmänna förvaltningsdomstolarna framgår av en hänvisning i förvaltningsprocesslagen till rättegångsbalkens regler.

Som tidigare framgått gäller särskilda författningar för specialdomstolarna. Marknadsdomstolens verksamhet regleras i första hand av lagen om marknadsdomstol m.m. För Arbetsdomstolen gäller lagen om rättegången i arbetstvister, för Patentbesvärsträtten lagen om Patentbesvärsträtten och för Försvarsunderrättsdomstolen lagen om Försvarsunderrättsdomstol.

Bestämmelserna i de nämnda lagarna har kompletterats genom förordningar med instruktioner för de olika allmänna domstolarna, allmänna förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna. I instruktionerna återfinns företrädesvis bestämmelser av väsentligen administrativ karaktär. De innehåller emellertid också väsentliga bestämmelser för domstolarnas dömande verksamhet. I olika instruktioner återfinns exempelvis regler som angår fördelning av mål mellan olika domare, om möjligheter att anlita andra än ordinarie domare för dömande verksamhet och om möjligheter att delegera rätten att fatta beslut till andra anställda än domare.

Av betydelse i sammanhanget är också den i våra direktiv särskilt omnämnda lagen om utnämning av ordinarie domare som trädde i kraft den 1 januari 2011. Enligt direktiven bör den lagen ingå som en del i en lag om domstolar och domare.

En översiktlig redovisning för de bestämmelser som bör beaktas när man överväger en lagstiftning om domstolar och domare bör också omnämna de på väsentligen arbetsrättsliga förhållanden inriktade lagarna om offentlig anställning och om fullmaktsanställning. Lagen om offentlig anställning, som gäller för bl.a. flertalet statligt anställda, innehåller bestämmelser om bedömningsgrunder vid anställning, medborgarskap som behörighetsvillkor i vissa fall, bisysslor, vissa föreskrifter om upphörande av anställningar, disciplinansvar, åtalsanmälan, arbetskonflikter, hälsoundersökningar, Statens ansvarsnämnd samt regler om rättegången i tvister enligt lagen. Lagen om fullmaktanställning föreskriver att ordinarie domare ska anställas med fullmakt samt anger de särskilda bestämmelser som gäller för sådana arbetstagare bl.a. i fråga om anställningens upphörande, avstängning och läkarundersökning och tjänstgörings-skyldighet.

## 5.3 Våra överväganden

### 5.3.1 Utgångspunkter

**Vårt förslag:** Det ska för samtliga domstolar finnas en gemensam lag om domstolar och domare. Bestämmelserna om förfarandet ska dock finnas kvar i de lagar om domstolsprocessen som för närvarande gäller, dvs. främst rättegångsbalken, lagen om domstolsärenden och förvaltningsprocesslagen. Lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska upphävas och bestämmelserna i den lagen överförs till annan författning.

Som framgått är en utgångspunkt för vårt arbete att vissa av bestämmelserna i 1–4 kap. rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska samlas i en särskild lag. När det gäller frågan om vilka bestämmelser som ska tillföras den gemensamma lagen om domstolar och domare anges i direktiven vidare att bestämmelser som enbart rör rättegången inte bör ingå i den nya lagen.

Det system av lagregler som i framtiden ska gälla för domstolarna och domstolsprocessen bör bygga på en genomtänkt systematik och vara överskådligt, enkelt och enhetligt.

Ett helt och hållet enhetligt system skulle kunna åstadkommas genom att alla relevanta bestämmelser för domstolarna och förfarandet vid domstolarna samlades dels i en lag om domstolar och domare, dels i en lag om domstolsprocessen.

Som redan framgått finns i den nuvarande systematiken en tämligen betydande diskrepans mellan reglerna om de allmänna domstolarna och de som handlar om de allmänna förvaltningsdomstolarna. De allmänna domstolarnas verksamhet styrs av lagregler som samlats i rättegångsbalken och lagen om domstolsärenden. I de allmänna förvaltningsdomstolarnas fall finns de motsvarande reglerna i stället – förutom i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar – i förvaltningsprocesslagen.

Att skapa ett helt enhetligt system med en gemensam lag om domstolsprocessen innefattas inte i vårt uppdrag och en i alla delar gemensam lagstiftning för samtliga domstolar är, för övrigt, möjligen inte heller önskvärd. Även om utvecklingen under senare år lett till ett visst närmande mellan de processuella regler som gäller för de allmänna domstolarna och de som gäller för allmänna förvaltningsdomstolarna kvarstår betydande skillnader i processform-

erna. I sammanhanget kan dessutom noteras att det även ligger utanför vårt uppdrag att arbeta samman de båda lagar som gäller för processen vid de allmänna domstolarna (rättegångsbalken och lagen om domstolsärenden).

Ambitionen bör i stället vara att skapa ett konformt system som är i grunden likadant uppbyggt för de båda allmänna domstolslagen. Vi har som en modell för det fortsatta arbetet därför valt metoden att samla bestämmelserna dels i en gemensam lag om domstolar och domare, dels i de lagar om domstolsprocessen som för närvarande gäller för de allmänna domstolarna (rättegångsbalken och lagen om domstolsärenden) och de allmänna förvaltningsdomstolarna (förvaltningsprocesslagen).

Att skapa en gemensam lag om domstolar och domare och samtidigt behålla lagen om allmänna förvaltningsdomstolar för de domstolarna skulle ge ett närmast egendomligt intryck och strida mot de grundprinciper vi just beskrivit. En följd av vad som just sagts blir naturligen också att lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör upphävas och bestämmelserna i den lagen överförs till annan författning.

### 5.3.2 Vilka regler i 1–4 kap. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör tas in i lagen om domstolar och domare?

**Vårt förslag:** I lagen om domstolar och domare ska finnas regler väsentligen motsvarande dagens bestämmelser om instansordningarna, såväl vilka domstolarna är som deras uppgifter, och om domstolarnas inre organisation.

Till den nya lagen ska också föras kraven för domare på svenskt medborgarskap, konkurs- och förvaltarfrihet samt avlagda kunskapsprov.

Bestämmelsen om att regeringen får meddela bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för domare ska inte finnas kvar i rättegångsbalken.

I lagen om domstolar och domare ska finnas samlade bestämmelser om indelning i domkretsar och om i vilka orter som domstolarna finns.

**Vår bedömning:** Omröstningsreglerna, domförhetsreglerna och forumreglerna bör inte föras över till lagen om domstolar och domare. Inte heller bör bestämmelserna om domarjäv och om domare som är närstående till varandra flyttas dit.

Bestämmelser med särskild inriktning på nämndemän, ekonomiska experter och särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen bör inte finnas i den nya lagen.

Mot bakgrund av vad som uttalats i våra direktiv och de allmänna utgångspunkter som vi redovisat ovan kan konstateras att de regler som nu finns i 1–3 kap. rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och som handlar om *instansordningarna*, såväl vilka domstolarna är som deras uppgifter, och om *domstolarnas inre organisation* bör finnas med i den nya lagen.

Såsom ett exempel på regler som tämligen klart anknyter till rättegången kan det synas givet att *omröstningsreglerna* inte ska föras över till en lag om domstolar och domare. I fråga om de allmänna domstolarna finns reglerna inte i rättegångsbalkens inledande kapitel, utan först i 16 och 29 kap. När det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna återfinns omröstningsreglerna emellertid i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Bestämmelsen finns i 26 § och hänvisar till rättegångsbalkens bestämmelser i detta ämne.

Mellan dessa motpoler finns ett antal regler som inte utan vidare kan sägas tillhöra den ena eller andra kategorin. En sådan grupp regler är *domförhetsreglerna*, dvs. de bestämmelser som anger vilken sammansättning en domstol ska ha när den avgör olika slags mål och ärenden. Skäl kan anföras till stöd för att hänföra dessa regler till båda kategorierna. Vilken sammansättning en domstol ska ha när den avgör ett mål varierar och beror på vad för slags mål det är. Reglerna är därför i sådan grad knutna till rättegången i det enskilda fallet att det förefaller mer ändamålsenligt att hänföra dem till processreglerna än till den nya lagen om domstolar och domare.

*Forumbestämmelser* finns såvitt gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Motsvarande bestämmelser för de allmänna domstolarna återfinns inte i 1–4 kap. rättegångsbalken, utan i 10 kap. rättegångsbalken. Det framstår också som ändamålsenligt att dessa regler även fortsättningsvis finns i rättegångsbalken. Varken dessa eller de forumbestämmelser som nu finns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör således överföras till lagen om domstolar och domare.



Såväl rättegångsbalken som lagen om allmänna förvaltningsdomstolar innehåller bestämmelser om indelning i *domkretsar* och – delvis i den frågans förlängning – om *domstolars säte*. Dessa frågor behandlas lämpligen samlat i lagen om domstolar och domare. För tingsrätternas del används av historiska skäl begreppet domsaga synonymt med begreppet domkrets. Tingsrätternas geografiska placering är också knuten till begreppet kansli snarare än till begreppet säte. När bestämmelserna nu förs samman bör samma begrepp användas genomgående. Det område som domstolarna har jurisdiktion över bör genomgående knytas till begreppet domkrets. Vad beträffar domstolarnas placering finns det enligt vår mening inget behov av att använda de nuvarande begreppen säte och kansli. Lagbestämmelsen bör i stället uttrycka i vilka orter som domstolarna finns.

Vad därefter gäller frågan om den framtida placeringen av de nuvarande reglerna i 4 kap. rättegångsbalken och motsvarande regler i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar kan först noteras att den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 1 § rättegångsbalken, om att lagfaren domare ska vara *svensk medborgare* och ha avlagt av regeringen föreskrivna *kunskapsprov* samt att den som är i *konkurs-tillstånd* eller har *förvaltare* enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte får utöva domarämbete, har en given plats i en ny lag om domstolar och domare.

Att ordinarie domare ska vara svenska medborgare följer numera av 11 kap. 11 § regeringsformen. Grundlagsregeln omfattar emellertid inte de domare i övrigt som 4 kap. 1 § rättegångsbalken gäller för. Frågan om det bör finnas krav på svenskt medborgarskap även för andra domare än ordinarie sådana har överlämnats åt oss genom tilläggsdirektiven. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 9 och kan här nöja oss med konstaterandet att om det även i fortsättningen ska finnas ett lagfäst krav om att även icke ordinarie domare ska vara svenska medborgare bör bestämmelsen finnas i lagen om domstolar och domare.

Vid en jämförelse mellan 4 kap. 1 § rättegångsbalken och den motsvarande bestämmelsen i 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar förefaller det vid en första anblick finnas en skillnad i så måtto att den senare inte innehåller någon föreskrift om att *lagfaren* domare i de domstolarna ska ha avlagt föreskrivna kunskapsprov. Skillnaden beror dock på bestämmelsernas olika uppbyggnad. I 4 kap. 1 § rättegångsbalken avhandlar första stycket endast lagfarna domare, medan andra stycket avser också andra domare än lagfarna.

Bestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen avser i sin helhet samtliga ledamöter i förvaltningsdomstolarnas olika instanser och kan således inte uppställa något generellt krav på juristutbildning. För de lagfarna domarna i förvaltningsdomstolarna gäller samma krav som rättegångsbalkens bestämmelse talar om. När bestämmelserna förs samman kan därför uppbyggnaden av 4 kap. 1 § rättegångsbalken användas även såvitt avser domarna i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Enligt 4 kap. 4 § rättegångsbalken meddelar regeringen bestämmelser om beviljande av *ledighet* och förordnande av *vikarie* för lagfaren domare i tingsrätt och hovrätt. Frågan hör samman med de som ska regleras i lagen om domstolar och domare. Vi återkommer till hur denna reglering lämpligen bör vara utformad (se avsnitt 6.4 och särskilt 6.4.3).

I 4 kap. 11 § rättegångsbalken återfinns den *domared* som alla de som i olika egenskaper medverkar som ledamöter i domstolarna ska avlägga. Bestämmelsen om detta finns i 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och är uttryckligen tillämplig även på föredragande. Bestämmelsen har – om den ska finnas kvar – en given plats i en lag om domstolar och domare. Vi återkommer senare till frågan om domaredens fortsatta existens och utformning (kapitel 10).

I 4 kap. 13–15 §§ rättegångsbalken finns bestämmelser om *domarjäv* och hur frågor om jäv ska hanteras. Genom föreskrifter i 7 kap. 6 och 9 §§ rättegångsbalken äger bestämmelserna motsvarande tillämplighet för bl.a. åklagare och poliser. Reglerna om domarjäv gäller också för domare i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Bestämmelsen om detta är intagen i 41 § förvaltningsprocesslagen.

Bestämmelserna om jäv tar sikte på förhållandet mellan den enskilde domaren och omständigheter som är direkt hänförliga till ett enskilt mål. Uttalandet i direktiven, om att sådana bestämmelser som enbart gäller rättegången inte bör föras över till den nya lagen, talar för att bestämmelserna om jäv bör finnas kvar i rättegångsbalken. I samma riktning talar förhållandet att bestämmelserna som nämnts har verkan i andra avseenden som regleras i rättegångsbalken. I sammanhanget kan för övrigt åter noteras att jävsregeln när det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna inte finns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, utan i förvaltningsprocesslagen. Vi har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att bestämmelserna om domarjäv bör finnas kvar i rättegångsbalken.

Enligt 4 kap. 12 § rättegångsbalken får *domare som är närstående till varandra* inte samtidigt sitta som domare i rätten. Detsamma

gäller enligt 28 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Regeln är generell och tar inte sikte på något enskilt mål. Detta talar för att den kan föras in i en ny lag om domstolar och domare. Å andra sidan kan bestämmelsen sägas ha särskild anknytning till bestämmelserna om jäv i det att den vilar på överväganden om att alltför nära personliga relationer kan ge upphov till föreställningar om jävsliknande förhållanden mellan ledamöter i rätten. Det finns därför goda skäl att även fortsättningsvis låta bestämmelserna angående jäv och om närstående domare systematiskt återfinns i direkt anslutning till varandra. Tilläggas kan att bestämmelsen även har ett visst samband med bestämmelserna om domstolens sammansättning i skilda situationer och att de bestämmelserna, enligt vad vi tidigare kommit fram till, bör finnas kvar i rättegångsbalken. Vi har mot den angivna bakgrunden slutligen stannat för att regeln om närstående domare bör stå kvar i rättegångsbalken.

Förutom de ovan omtalade reglerna finns i 4 kap. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar särskilda bestämmelser om *nämndemän*, *ekonomiska experter* samt *särskilda ledamöter* i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen och kyrkolagen. Som vi tidigare varit inne på är dessa att beteckna som domare när de tjänstgör och det finns en del bestämmelser som är gemensamma för alla slags domare. Exempelvis ska alla domare ha avlagt domared, oavsett om de är lagfarna domare, nämndemän, ekonomiska experter eller särskilda ledamöter. Likaså omfattas de alla av reglerna om oavhängighet i dömandet, om jäv och om att personer som är närstående till varandra inte får döma i samma mål.

När man överväger den framtida placeringen av reglerna om nämndemän, ekonomiska experter och särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning måste det beaktas att dessa tre domarkategorier utgör några exempel av den mängd olika slag av domare som finns reglerade i andra författningar. Som ett par andra exempel kan nämnas särskilda ledamöter i mål om fastighetstaxering och i mål om sjöförklaring. I allmänhet är reglerna om sådana särskilda ledamöter intagna i den författning som reglerar den materiella juridiken, dvs. i fastighetstaxeringslagen, sjölagen, etc. De tre domarkategorierna nämndemän, ekonomiska experter och särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning uppvisar systematiskt sett större likheter med sådana särskilda ledamöter än de gör med de lagfarna domarna. Det gäller naturligtvis inte minst i fråga om tillsättningsförfaranden, anställningsformer och tjänstgöringstider.

Mot denna bakgrund har vi kommit till slutsatsen att det inte är lämpligt att införa mer detaljerade bestämmelser om olika slags särskilda ledamöter, nämndemän, jurymän, etc. i lagen om domstolar och domare. Som huvudregel bör sådana bestämmelser även fortsättningsvis finnas i den lag som reglerar den materiella juridiken. Hur detta lämpligen bör ske såvitt avser de särskilda ledamöterna i mål om laglighetsprövning, nämndemännen och de ekonomiska experterna behandlas i de följande avsnitten 5.3.3–5.3.5.

Lagen om allmänna förvaltningsdomstolar innehåller som nämnts också uttryckliga bestämmelser om föredragande och särskilda sakkunniga. Bestämmelserna om *föredragande* finns i 28 §, där det föreskrivs att föredragande, liksom domstolens ledamöter, ska vara svenska medborgare och inte får vara underåriga, i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Föredragande ska också ha avlagt domared. Vi återkommer till frågan om denna regels framtida utformning och placering i anslutning till att vi nedan behandlar den i tilläggsdirektiven väckta frågeställningen angående framtida krav på svenskt medborgarskap för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter.

Vad slutligen gäller s.k. *särskilda sakkunniga* framgår av 29 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar att regeringen på begäran av allmän förvaltningsdomstol får förordna sådana sakkunniga för viss tid med uppgift att tillhandagå domstolen med utlåtanden. Bestämmelsen har varken en naturlig plats i en lag om domstolar och domare eller i en lag som reglerar processen. Enligt vår mening finns det dock inget hinder mot att föra över den till förvaltningsprocesslagen.

### 5.3.3 Bestämmelser om särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen

**Vårt förslag:** Bestämmelsen om att särskilda ledamöter ska ingå i kammarrätt i vissa mål enligt kyrkolagen ska upphävas.

Bestämmelserna om att särskilda ledamöter ska ingå i förvaltningsrätt och kammarrätt vid laglighetsprövning enligt kommunallagen ska flyttas till 10 kap. kommunallagen.

Som framgått innehåller lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bestämmelser om att *särskilda ledamöter* ska ingå i kammarrätt i vissa mål enligt kommunallagen och kyrkolagen samt i förvaltningsrätt i vissa mål enligt kommunallagen (13 a–b och 17 a–b §§). Som också framgått har vi kommit till slutsatsen att dessa bestämmelser inte bör finnas i lagen om domstolar och domare, utan att de i stället bör placeras i den lag som reglerar den materiella rätten i de aktuella målen.

Eftersom kyrkolagen upphävdes per den 1 januari 2000 finns det inte längre något behov av en föreskrift om kammarrätts sammansättning i sådana mål.

Vi föreslår således att de nuvarande bestämmelserna i 13 a–b och 17 a–b §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ersätts av regler i kommunallagen med motsvarande materiella innehåll. Bestämmelserna bör placeras i lagens 10 kap. där laglighetsprövningen behandlas.

Bestämmelserna i 13 b § och 17 b §, som behandlar hur de särskilda ledamöterna i förvaltningsrätt och kammarrätt utses, har samma innebörd och bör föras samman till ett gemensamt lagrum.

#### 5.3.4 Bestämmelser om nämndemän

**Vårt förslag:** De bestämmelser om nämndemän som i dag finns i rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska samlas i en särskild lag om nämndemän.

Samma principer ska ligga till grund för bestämmelserna oavsett domstolsslag.

Varje domstol ska själv få besluta hur många nämndemän det ska finnas för tjänstgöring i domstolen.

Bestämmelsen om att regeringen för visst län får förordna att nämndemän i kammarrätt ska väljas bland dem som för samma mandatperiod har utsetts till nämndemän i hovrätt ska upphävas. Det ska också bestämmas att nämndeman i hovrätt även i annat fall, om han eller hon är behörig, får tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han eller hon är folkbokförd.

Bestämmelsen om att rättens ordförande vid akut brist på nämndemän till tjänstgöring får kalla den som är valbar till nämndeman i domstolen (nuvarande 4 kap. 10 § rättegångs-

balken) ska göras tillämplig också för förvaltningsrätt och kammarrätt.

I kretsen av olika slags icke lagfarna domare utmärker sig nämndemännen, tillsammans med jurymännen, i det att deras medverkan inte är avsedd att tillföra rätten sakkunskap inom något särskilt område. I stället är deras medverkan tänkt att ge allmänheten insyn i den dömande verksamheten och utgöra en slags garanti för att domstolarnas verksamhet ligger i linje med allmänna värderingar i samhället.

Nämndemännen utses heller inte normalt sett för att medverka i någon enstaka måltyp vid domstolen. En till viss domstol knuten nämndeman kan som regel tjänstgöra i samtliga de mål där nämndemän ska ingå i rätten. Det enda undantaget härifrån är att särskilda nämndemän ska utses för att delta vid behandlingen av mål enligt fastighetstaxeringslagen (21 kap. 8 § fastighetstaxeringslagen). Vid såväl tingsrätt och hovrätt som förvaltningsrätt och kammarrätt ingår nämndemän i rätten vid prövning av mer än en typ av mål.

Med hänsyn till det nu anförda finns det inte någon särskild materiell lagstiftning där bestämmelserna om nämndemän lämpligen skulle kunna placeras. Som vi tidigare utvecklat anser vi inte heller att det skulle vara lämpligt att placera bestämmelserna i lagen om domstolar och domare och inte heller i rättegångsbalken respektive förvaltningsprocesslagen.

Mot denna bakgrund kan man se flera fördelar med att skapa en särskild lag om nämndemän. Bestämmelserna om nämndemän i 4 kap. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar är dessutom väsentligen likalydande. Att skapa gemensamma regler för samtliga nämndemän erbjuder inga svårigheter. De fåtaliga skillnader som bör finnas kan lätt identifieras och, vid behov, särregleras i en gemensam lag. Med en särskild lag om nämndemän skulle reglerna bli enklare att överblicka, klarare och mer lättillgängliga än i dag. Exempelvis kan den som överväger att kandidera för att bli nämndeman förhållandevis lätt sätta sig in i vilka bestämmelser som gäller.

De redovisade förhållandena har lett oss till slutsatsen att arbetet med att utforma en ny sammanhållen lagstiftning om domstolar och domare även bör innefatta förslag till utformning av en särskild lag om nämndemän.

Dagens regler om nämndemän är som sagt huvudsakligen uppbyggda kring samma principer, oavsett vilket domstolsslag det rör

sig om. Det är därför i stora delar möjligt att lägga samman de olika bestämmelserna utan att detta kräver några särskilda förklaringar. Endast i ett fåtal fall föreligger skillnader av sådan betydelse att det finns anledning att göra några närmare utvecklingar här.

I 1 kap. 4 § och 2 kap. 4 b § rättegångsbalken anges att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas i tingsrättens och hovrättens domkrets för tjänstgöring i domstolen. Domstolen fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem. Motsvarande bestämmelser för kammarrätter och förvaltningsrätter finns i 13 § och 17 § fjärde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Bestämmelser om antalet nämndemän bör finnas i inledningen av lagen om nämndemän. Föreskriften om att domstolen ska fördela tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem bör emellertid frikopplas från bestämmelsen i övrigt.

I sammanhanget bör noteras att regeringen genom förordningen om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna föreskrivit att hovrätter och kammarrätter samt tingsrätterna och förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö själva fastställer hur många nämndemän som ska finnas för tjänstgöring i domstolen. För övriga tingsrätter och förvaltningsrätter ska enligt förordningen i stället vederbörande hovrätt respektive kammarrätt fastställa antalet nämndemän efter förslag från underrätten.

När de nu redovisade bestämmelserna ska föras samman i en lag bör principerna bakom bestämmelserna vara desamma för samtliga domstolsslag. Den nuvarande ordningen, enligt vilken hovrätterna och kammarrätterna, men bara vissa av tingsrätterna och förvaltningsrätterna, själva får fastställa hur många nämndemän som det ska finnas för tjänstgöring i domstolen framstår inte som rationell. Det är enligt vår mening otidsenligt att hovrätterna och kammarrätterna ska fastställa antalet nämndemän för vissa andra domstolar (jfr våra överväganden i avsnitt 5.3.6.3). Vi föreslår därför att reglerna ändras så att varje domstol själv får besluta hur många nämndemän det ska finnas för tjänstgöring i domstolen.

En diskrepans mellan hovrätter och kammarrätter är att det i 19 § fjärde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar har tagits in en regel enligt vilken regeringen för visst län får förordna att nämndemän i kammarrätt ska väljas bland dem som för samma mandatperiod har utsetts till nämndemän i hovrätt. Det anges vidare

att nämndeman i hovrätt även i annat fall, om han eller hon är behörig, får tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han eller hon är folkbokförd. Vi kan inte se något behov av dessa särregler och föreslår att de upphävs.

I 4 kap. 10 § rättegångsbalken återfinns en bestämmelse som saknar motsvarighet i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Bestämmelsen avser situationen då det uppstår en akut brist på nämndemän i ett särskilt fall. Om en nämndeman i tingsrätt eller hovrätt är jävig i ett mål eller om nämndemannen underlåter att inställa sig till ett sammanträde får, om annan nämndeman inte utan tidsutdräkt kan inställa sig, rättens ordförande kalla någon annan person, som är valbar till nämndeman för domkretsen, till tjänstgöring i stället. Bestämmelsen kan ha stor praktisk betydelse i enskilda fall och bör gälla även fortsättningsvis. Den bör dessutom göras tillämplig även på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

De övriga bestämmelser om nämndemän som nu gäller enligt 4 kap. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar är av så likartad karaktär att närmare kommentarer till deras sammansmältning i den föreslagna lagen kan anstå till specialmotiveringen.

### 5.3.5 Bestämmelser om ekonomiska och skatterättsliga experter

**Vår bedömning:** De bestämmelser om ekonomiska och skatterättsliga experter som finns i rättegångsbalken bör även i framtiden finnas där.

Som redogjorts för i det föregående anger 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a § rättegångsbalken de mål i vilka ekonomiska och skatterättsliga experter kan förordnas att ingå som särskilda ledamöter i tingsrätt och hovrätt. I tingsrätt är möjligheten begränsad till vissa brottmål, men i hovrätt kan sådana experter medverka även vid handläggningen av tvistemål.

I likhet med vad som gäller för nämndemännen kan alltså dessa experter medverka i mer än en viss måltyp. Således kan inte heller dessa regler föras in i någon särskild materiell lagstiftning. En tänkbar lösning skulle vara att skapa en särskild lag för de ekonomiska



och skatterättsliga experterna. En sådan lag skulle dock få ett mycket begränsat innehåll.

Vi har i stället stannat för att föreslå att de korta bestämmelserna om ekonomiska och skatterättsliga experter huvudsakligen får stå kvar i de sammanhang där de i dag återges. Således bör 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a § rättegångsbalken även fortsättningsvis kunna vara placerade i anslutning till reglerna om tingsrätts respektive hovrätts sammansättning. Bestämmelsen om hur regeringen utser de ekonomiska experterna finns i 4 kap. 10 a § första stycket rättegångsbalken. Som konstaterats i det föregående föreslår vi att övriga bestämmelser om hur domare utses flyttas från det kapitlet till andra lagar. Med hänsyn härtill skulle vara det inte lämpligt att låta 4 kap. 10 a § rättegångsbalken stå kvar på sin nuvarande plats. Vi föreslår att bestämmelsen flyttas till 1 kap. rättegångsbalken, där den bör placeras i omedelbar anslutning till 8 §. Till följd härav bör hänvisningarna i 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a § rättegångsbalken ändras.

### **5.3.6 Vissa lagbestämmelser i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som bör upphävas**

I de föregående avsnitten 5.3.2–5.3.5 har vi identifierat ett antal lagbestämmelser som enligt vår bedömning införs i annan lag. Det stora flertalet av dessa bestämmelser har i sak knappast något samband alls med de frågor kring domstolarnas organisation vi har till huvudsaklig uppgift att överväga. I dessa delar föreslår vi i allt väsentligt att de befintliga bestämmelserna flyttas till en ny författning utan förändring av deras innehåll.

Därtill har vi saknat möjlighet att inom ramen för vårt uppdrag göra en närmare översyn av vissa av de enligt förslaget flyttade lagbestämmelserna, trots att det förefaller att finnas ett behov av en sådan. Som exempel på sådana lagregler kan nämnas förvaltningsprocesslagens utformning och forumreglerna vid åtal för brott begånget i anställning som domare.

Vissa av de lagrum som i anledning av våra överväganden bör utmönstras ur rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar anser vi emellertid ska upphävas, antingen på grund av att de är mindre lämpliga eller för att de avser frågor som enligt vår mening inte behöver behandlas på lagnivå. I detta avsnitt behandlas dessa lagrum.

### 5.3.6.1 Bestämmelser om domstols kansli samt om när och var sammanträde ska hållas

**Vårt förslag:** Bestämmelser om domstols kansli samt om när och var sammanträde ska hållas ska inte framgå av lag.

I såväl rättegångsbalken som lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns bestämmelser om domstols kansli. Sålunda föreskriver nuvarande 1 kap. 2 § femte stycket, 1 kap. 5 § och 2 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken samt 30 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar att tingsrätt, hovrätt och allmän förvaltningsdomstol ska ha kansli. I förhållande till tingsrätt och hovrätt föreskriver bestämmelserna också att kansliet ska hålla öppet för allmänheten på bestämda tider.

Vi har i avsnitt 5.3.2 behandlat kopplingen mellan begreppet kansli och tingsrätternas geografiska placering. Som vi där redovisat anser vi att regleringen av domstolarnas placering i framtiden inte bör vara knuten till begreppet kansli.

Den andra aspekten av att domstolar ska ha kansli – dvs. en lokal där handlingar tas emot respektive expedieras, m.m. – berör domstolarnas organisation på sådant sätt att bestämmelser om detta, om de ska finnas kvar i lag, borde framgå av lagen om domstolar och domare. Enligt vår bedömning kan emellertid dessa föreskrifter i stället framgå av förordning. Att ”rättens kansli” omnämns i andra lagbestämmelser (17 kap. 9 §, 30 kap. 7 § och 33 kap. 3 § rättegångsbalken respektive 44 § förvaltningsprocesslagen) föranleder ingen annan bedömning. Vi föreslår därför att dessa bestämmelserna upphävs.

På motsvarande sätt finns i såväl rättegångsbalken som lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bestämmelser om var domstol ska hålla sammanträde och – beträffande tingsrätt och hovrätt – att sammanträde ska hållas så ofta det krävs för arbetet (se 1 kap. 6 § och 2 kap. 5 § rättegångsbalken respektive 27 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Också dessa bestämmelser har enligt vår mening så liten betydelse att de, i den mån de alls ska finnas kvar, bör finnas i förordning. Således föreslår vi att lagbestämmelserna upphävs.

### 5.3.6.2 Möjligheten till gemensam lagman för tingsrätt och förvaltningsrätt

**Vårt förslag:** Möjligheten att utse en gemensam lagman för tingsrätt och förvaltningsrätt på samma ort ska avskaffas.

Enligt nuvarande 1 kap. 2 § första stycket andra meningen rättegångsbalken respektive 15 § första stycket andra meningen lagen om allmänna förvaltningsdomstolar får en tingsrätt och en förvaltningsrätt på samma ort ha gemensam lagman som en del i en administrativ samverkan.

Bestämmelserna har sitt ursprung i tiden före sammanslagningen av 23 länsrätter till tolv förvaltningsrätter (jfr vår redogörelse i avsnitt 4.1). Det finns i dag inte några tingsrätter och förvaltningsrätter med gemensam lagman.

Med anledning av förändringarna av tingsrätternas och förvaltningsrätternas yttre organisation finns det inte längre förutsättningar för och behov av sådan administrativ samverkan som innefattar en gemensam lagman. Den möjligheten bör därför avskaffas. Ett motsvarande förslag har presenterats i departementspromemorian *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*, Ds 2010:17.

### 5.3.6.3 Hovrätternas tillsyn över tingsrätterna

**Vårt förslag:** Hovrätternas tillsyn över tingsrätterna ska avskaffas.

Enligt nuvarande 2 kap. 1 § andra meningen rättegångsbalken äger hovrätt tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten.

Bestämmelsen hade tidigare betydelse i så måtto att hovrätten fyllde ett antal administrativa funktioner i förhållande till tingsrätterna. Exempelvis fastställdes tingsrätts arbetsordning av hovrätten.

Bestämmelsen är otidsenlig och i allt väsentligt obsolet. Utifrån perspektivet att varje domstol ska vara självständig ger bestämmelsen ett snarast opassande intryck.

Även om hovrätterna också i framtiden ska fylla vissa administrativa funktioner i förhållande till tingsrätterna, såsom att hovrätt anställer fiskaler som ska tjänstgöra i tingsrätt, kan det ske utan att det i lag uttrycks att hovrätten har tillsyn över tingsrätterna. Motsvarande ordning gäller i relationen mellan kammarrätt och förvalt-

ningsrätt, utan att det för de domstolarna finns någon motsvarande bestämmelse.

Mot bakgrund av de nu anförda skälen föreslår vi att bestämmelsen om hovrätternas tillsyn över tingsrätterna upphävs.

#### 5.3.6.4 Bestämmelserna om de högsta domstolarnas uppgifter

**Vårt förslag:** För Högsta förvaltningsdomstolen ska införas en bestämmelse motsvarande den som gäller för Högsta domstolen enligt 3 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken, att domstolen är första domstol i mål beträffande vilka detta föreskrivs i lag.

**Vår bedömning:** På grund av den nämnda bestämmelsen behövs det inte uttryckligen anges i lagen om domstolar och domare att de högsta domstolarna korsvis ska pröva om justitieråd i den andra domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning. Likaså bör upplysningen i nuvarande 3 kap. 2 § rättegångsbalken om att talan mot vissa beslut av Advokatsamfundet kan föras i Högsta domstolen respektive den i 2 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar gjorda hänvisningen till utlänningslagen inte tas in i lagen om domstolar och domare.

I nuvarande 3 kap. 3 § andra stycket första meningen rättegångsbalken och 2 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar anges att de högsta domstolarna korsvis ska pröva om justitieråd i den andra domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning. Bestämmelserna återger, uppdelat för respektive domstol, den bestämmelse som finns i 11 kap. 8 § andra stycket regeringsformen. Det enda som tillkommer på lagnivå är att det där uttryckligen framgår att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen är *första domstol* i dessa mål. Detta får emellertid anses följa redan av grundlagsbestämmelsen (jfr prop. 2009/10:181 s. 81).

Såvitt avser Högsta domstolen kan den angivna bestämmelsen i rättegångsbalken utan vidare utgå eftersom bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken anger att Högsta domstolen i övrigt är första domstol i mål beträffande vilka detta föreskrivs i lag. På samma sätt kan nuvarande 3 kap. 2 § rätte-

gångsbalken, som innehåller en upplysning om att det av 8 kap. 8 § rättegångsbalken följer att talan mot vissa beslut av Advokatsamfundet kan föras i Högsta domstolen, utmönstras. Det kan i sammanhanget noteras att reglerna i nuvarande 3 kap. rättegångsbalken inte fullständigt återger Högsta domstolens uppgifter, eftersom sådana följer också av andra lagar (se exempelvis 18 § lagen om utlämning för brott).

I den nuvarande bestämmelsen om Högsta förvaltningsdomstolens uppgifter, 2 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, finns ingen generell föreskrift motsvarande den om att Högsta domstolen i övrigt är första domstol i mål beträffande vilka detta föreskrivs i lag. Enligt vår mening är det lämpligt att en sådan införs, varvid föreskriften om den angivna korsvisa prövningen kan utgå. Det kan också den i bestämmelsen gjorda hänvisningen till utlänningslagen göra. Vi föreslår att så sker.

Med den föreslagna regleringen knyts det övriga regelsystemet enligt vår mening tydligare ihop, exempelvis såvitt avser Högsta förvaltningsdomstolens prövning enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

#### 5.3.6.5 Kammarrätts avdelning förlagd till en annan ort än den där domstolen har sitt säte

**Vårt förslag:** Den nuvarande möjligheten för regeringen att bestämma att kammarrätts avdelning ska vara förlagd till en annan ort än den där domstolen har sitt säte ska avskaffas.

Enligt nuvarande 11 § första stycket andra meningen lagen om allmänna förvaltningsdomstolar kan regeringen bestämma att kammarrätts avdelning ska vara förlagd till en annan ort än den där domstolen har sitt säte. Det finns ingen motsvarande bestämmelse för hovrätterna.

I den mån den nuvarande regeln ska finnas även i framtiden bör den intas i lagen om domstolar och domare. Enligt vår mening finns det dock inget skäl att behålla regeln. Vi föreslår därför att den upphävs.

### 5.3.6.6 Lagbestämmelser om beredningschefer och justitiesekreterare

**Vårt förslag:** Lagbestämmelserna om att det finns beredningschefer och justitiesekreterare i de två högsta domstolarna ska avskaffas.

I nuvarande 3 kap. 8 § rättegångsbalken och 7 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolen anges att det i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen finns särskilda tjänstemän för beredning och föredragning av mål. Bestämmelserna avser beredningscheferna och justitiesekreterarna.

Beredningschefer och justitiesekreterare faller inte in under domarbegreppet, eftersom de inte har någon behörighet att avgöra mål. Regler om dem passar därför inte in i lagen om domstolar och domare.

Även om dessa tjänstemän utför väldigt viktiga uppgifter, finns det enligt vår mening ingen anledning att de ska vara reglerade i lag. Att justitiesekreterarna i Högsta domstolen har en särskild reglering såvitt avser det forum där de kan åtalas för brott begånget i anställningen föranleder ingen annan bedömning. Vi föreslår därför att de lagbestämmelserna upphävs.

### 5.3.7 Följändringar i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen

**Vårt förslag:** De bestämmelser som finns kvar i 1–4 kap. rättegångsbalken ska stå kvar i fyra separata kapitel. Kapitelrubrikerna ska dock ändras så att de tre första kapitlens rubriker anger att kapitlen rör tingsrätts, hovrätts och Högsta domstolens sammansättning. Rubriken till 4 kap. ska vara "Fördelning av mål mellan domare". Också rubriken till rättegångsbalkens första avdelning ska ändras till "Allmänna bestämmelser".

De bestämmelser i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som flyttas till förvaltningsprocesslagen ska införas i den senare lagens befintliga struktur. När domförhetsreglerna förs in i förvaltningsprocesslagen ska de tre instanserna nämnas i den ordning parterna möter dem.

**Vår bedömning:** Förvaltningsprocesslagens redaktionella utformning bör ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

### 5.3.7.1 Rättegångsbalken

Kvar i 1–3 kap. rättegångsbalken efter de ändringar som vi ovan föreslagit blir bestämmelserna om hur domstolarna ska vara sammansatta när mål och ärenden avgörs, s.k. domförhållningsregler. Bestämmelserna finns nu i 1 kap. 3–3 e och 8 §§, 2 kap. 4 och 4 a §§ samt 3 kap. 5–7 §§. I 4 kap. rättegångsbalken återstår bestämmelserna i 12 §, om att närstående personer inte samtidigt får sitta som domare i rätten, samt bestämmelserna i 13–15 §§ om domarjäv.

Vi har gjort bedömningen att dessa regler bör stå kvar i fyra separata kapitel och alltså inte föras samman i ett mindre antal kapitel. För en sådan lösning talar framför allt att lagstiftningen blir mer överskådlig med kortare, tydligt avgränsade kapitel.

Rubriken till rättegångsbalken första avdelning (1–9 kap.) är i dag ”Om domstolsväsendet”. Efter det att ett stort antal bestämmelser flyttats från rättegångsbalken är den rubriken inte särskilt lämplig. Vi föreslår därför att rubriken till balkens första avdelning ändras till ”Allmänna bestämmelser”.

Inte heller kapitelrubrikerna till de fyra första kapitlen förefaller lämpliga efter våra övriga förslag. De tre första kapitlens rubriker bör enligt vår mening ange att kapitlen rör tingsrätts, hovrätts och Högsta domstolens sammansättning.

Det fjärde kapitlet innehåller som nämnts bestämmelsen om att närstående personer inte samtidigt får sitta som domare i rätten och bestämmelser om domarjäv.

Som kommer att framgå i kapitel 7 föreslår vi att rättegångsbalken tillförs en ny bestämmelse om fördelningen av mål och ärenden mellan enskilda domare och en ny bestämmelse om att den som skulle vara jävig att handlägga ett mål inte heller får vidta åtgärder som påverkar hur målet fördelas mellan enskilda domare. Dessa bestämmelser har tydliga kopplingar till bestämmelserna om domarjäv, varför de bör placeras i 4 kap. En lämplig framtida rubrik för 4 kap. skulle enligt vår mening vara ”Fördelning av mål mellan domare”.

### 5.3.7.2 Förvaltningsprocesslagen

I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns efter våra ovan redovisade ställningstaganden kvar domförhetsregler (4 a–6 §§, 11 § andra stycket, 12 §, 17 §, och 18 §), forumregler och regler om överlämnande av mål (8 a §, 9 §, 14 § andra-fjärde styckena och 14 a §), omröstningsregler (26 §) samt vissa regler om föredragande (28 §) och särskilda sakkunniga (29 §).

Vi har ovan redovisat vår slutsats att lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör upphävas. Vår ambition är att åstadkomma ett system som är homogent samt lätt att överblicka och förstå. Utifrån denna ambition har vi kommit till slutsatsen att de bestämmelser i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som behöver finnas kvar, men inte bedöms passa i lagen om domstolar och domare, ska föras över till förvaltningsprocesslagen.

I likhet med rättegångsbalken och lagen om domstolsärenden bör förvaltningsprocesslagen även fortsättningsvis kronologiskt spegla ett enskilt måls processuella hantering i domstolarna. Med hänsyn härtill har domförhetsreglerna, forumreglerna och reglerna om överlämnande av mål sin naturliga plats i förvaltningsprocesslagens inledning. Dessa bestämmelser utgör tillsammans en majoritet av de bestämmelser som vi föreslår ska föras från lagen om allmänna förvaltningsdomstolar till förvaltningsprocesslagen.

Bestämmelsen i nuvarande 26 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar har ett naturligt samband med förvaltningsprocesslagens bestämmelser om beslut, varför bestämmelsen bör införas mellan nuvarande 30 § och 31 § förvaltningsprocesslagen.

I nuvarande 28 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar behandlas behörighetsregler för ledamöter och föredragande. Vi diskuterar det framtida behovet av sådana regler i kapitel 9. Där avhandlar vi också var reglerna lämpligen bör vara placerade. Bestämmelsens andra stycke, som föreskriver att ledamöter och föredragande ska ha avlagt domared, behandlas på motsvarande sätt i kapitel 10.

Regeln att till varandra närstående personer inte får döma i samma mål bör föras över till förvaltningsprocesslagen och placeras lämpligen i anslutning till lagens hänvisning till rättegångsbalkens bestämmelse om domarjäv (nuvarande 41 § förvaltningsprocesslagen).

Om nu nämnda bestämmelser på angivet sätt förs från lagen om allmänna förvaltningsdomstolar återstår endast bestämmelsen i 29 §, som föreskriver att regeringen får förordna sakkunniga med upp-



gift att tillhandagå allmän förvaltningsdomstol med utlåtanden. Denna regel hör närmast samman med förvaltningsprocesslagens bestämmelser om bevisning. Vi föreslår att den placeras mellan nuvarande 24 och 25 §§ förvaltningsprocesslagen.

Våra ändringsförslag i dessa delar har inte till syfte att åstadkomma materiella förändringar av gällande rätt. Ändringsförslagen är omfattande, men endast ur redaktionell synvinkel. Detta talar med styrka för att de angivna bestämmelserna bör föras in i den nuvarande förvaltningsprocesslagen, utan att de övriga bestämmelserna i den lagen förändras, varken till innehåll, placering eller numrering. Mot den lösningen talar att resultatet inte blir särskilt vackert. Ett stort antal bestämmelser får i så fall föras in i den existerande numreringen, med bokstavsnumreringar och mellanliggande rubriker. Vi har därför övervägt om det skulle vara mer lämpligt att lämna ett förslag på en till utseendet helt reviderad förvaltningsprocesslag. En reviderad förvaltningsprocesslag skulle rimligen vara kapitelindeldad och åtskilliga av dagens bestämmelser skulle lämpligen brytas upp i flera bestämmelser. Inte heller en sådan lösning är dock tilltalade, särskilt som vi inte har för avsikt att överväga bestämmelsernas materiella innehåll. Ett sådant förslag skulle också kompliceras av förhållandet att det i ett annat lagstiftningsprojekt föreslås väsentliga förändringar i förvaltningsprocesslagens bestämmelser (se departementspromemorian *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*, Ds 2010:17).

Vi har därför stannat för att utforma vårt förslag på så sätt att bestämmelserna från lagen om allmänna förvaltningsdomstolar förs in i den nuvarande förvaltningsprocesslagens struktur. De redaktionella förändringarna av lagen som bedöms vara önskvärda bör ske i det fortsatta lagstiftningsarbetet på det förvaltningsprocessrättsliga området.

När domförhetsreglerna förs in i förvaltningsprocesslagen bör de tre instanserna nämnas i den ordning parterna möter dem, snarare än i rangordning. Således bör förvaltningsrätterna nämnas först, åtföljt av kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen. Med den ordningen följer förvaltningsprocesslagen dessutom rättegångsbalkens struktur.

### 5.3.8 Den arbetsrättsliga regleringen

**Vårt förslag:** Bestämmelserna i lagen om utnämning av ordinarie domare ska flyttas till den nya lagen om domstolar och domare.

Befattningen råd tillika vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt ska i framtiden benämnas vice hovrättslagman och vice kammarrättslagman.

Bestämmelserna i lagen om fullmaktsanställning om att ordinarie domare anställs med fullmakt och om ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet ska flyttas till den nya lagen.

Vid sidan av grundlagens bestämmelser om de ordinarie domarnas anställning finns sådana bestämmelser i flera lagar och förordningar. Till övervägande del gäller samma arbetsrättsliga regler för domare som för andra statligt anställda. Som exempel på några av de lagar som är tillämpliga även på domares anställning kan nämnas lagen om anställningsskydd, lagen om offentlig anställning, semesterlagen, föräldraledighetslagen, diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen. Med tanke på hur komplicerad den arbetsrättsliga regleringen av statliga anställningar är kan listan göras mycket lång.

I en del avseenden gäller emellertid särskilda arbetsrättsliga regler för domare. I vissa fall följer särregleringen av kollektivavtal, vilket exempelvis är fallet beträffande den s.k. förtroendearbets-tiden, medan andra följer direkt av lag.

En utgångspunkt för vårt arbete är att frågor som i dag regleras i kollektivavtal inte ska tas in i vår nya lag. En annan utgångspunkt bör vara att sådana lagregler som gäller också för andra yrkeskategorier än domare inte ska intas i den nya lagen.

Således bör särskilt övervägas om det i den nya lagen bör intas sådana arbetsrättsliga regler som i dag framgår av lag och som endast är tillämpliga på domare. I våra direktiv nämns särskilt lagen om utnämning av ordinarie domare, lagen om offentlig anställning och lagen om fullmaktsanställning.

Lagen om utnämning av ordinarie domare är endast tillämplig på sådana domare som lagens rubrik syftar på, varför bestämmelserna förefaller lämpliga att föra in i den nya lagen. Lagen innehåller bland annat en uppräkningslista av samtliga befattningar som ordinarie domare.

Benämningarna på anställningar som ordinarie domare har i flera fall starka historiska rötter. Vi har inte för avsikt att göra någon

fullständig översyn av dessa benämningar. En av befattningarna utmärker sig dock särskilt och är enligt vår mening mindre lämplig. Det gäller anställningen i hovrätt och kammarrätt som råd tillika vice ordförande på avdelning. Titeln är otymplig och otidsenlig. Få personer utanför domstolsväsendet torde begripa vad den syftar på. Vi föreslår därför att benämningen ändras.

Den minst ingripande förändringen skulle vara att förkorta benämningen till ”råd tillika vice ordförande”. Benämningen skulle då motsvara det sätt som den används i Patentbesvärsrätten. I denna kortare form är benämningen inte lika missvisande, eftersom den som innehar anställningen ofta är *rättens* ordförande. Vi har emellertid stannat för att i stället föreslå att befattningen i hovrätt respektive kammarrätt i framtiden ska benämnas *vice lagman*.

Lagen om offentlig anställning innehåller flera regler som i förstone kan förefalla utmärkande för domare. Det gäller bl.a. regler rörande skyldighet att anmäla bisysslor och om beslutsordningen i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande. Det finns dock inga bestämmelser i den lagen som är tillämpliga endast på domare. Vad gäller otillåtna bisysslor är de grundläggande reglerna desamma för domare som för andra statligt anställda. Det som är lite speciellt för ordinarie domare är att de enligt 7 d § är skyldiga att på eget initiativ anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren. Den regeln gäller emellertid även för chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. På liknande sätt gäller bestämmelsen om att Statens ansvarsnämnd beslutar om avsked m.m. även i förhållande till andra som anställts genom beslut av regeringen (34 §). Vi har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att ingen av de bestämmelser som i dag finns i lagen om offentlig anställning bör intas i den nya lagen.

Lagen om fullmaktsanställning kan också framstå som en reglering som uteslutande behandlar ordinarie domare, eftersom dessa utgör den enda yrkeskategorin som uttryckligen nämns i lagen (3 § första stycket). Lagen gäller emellertid också för de andra anställningar som regeringen beslutar ska anställas med fullmakt (3 § andra stycket). Sålunda anställs exempelvis samtliga hyresråd, justitiekanslern, riksåklagaren och vice riksåklagaren med fullmakt. Dessutom gäller lagen för de anställda som i enlighet med tidigare gällande bestämmelser anställdes med fullmakt, vilket var fallet för exempelvis vissa officerare inom försvarsmakten och professorer.

Med hänsyn till att lagen om fullmaktsanställning gäller också för andra statligt anställda än domare är det inte lämpligt att helt

införliva dess bestämmelser in den nya lagen om domstolar och domare. Detta hindrar inte att sådana särskilda bestämmelser som endast har avseende på domare flyttas dit. Så är fallet med bestämmelsen i 3 § första stycket, som föreskriver att ordinarie domare anställs med fullmakt. På samma sätt rör bestämmelsen i 14 § – som behandlar de ordinarie domarnas tjänstgöringsskyldighet – inga andra grupper av arbetstagare. Såväl 3 § första stycket som 14 § passar väl ihop med de bestämmelser som i dag finns i lagen om utnämning av ordinarie domare. Vi föreslår därför att de två lagrummen i lagen om fullmaktsanställning förs in i den nya lagen. Vi har inte närmare övervägt innehållet i nuvarande 14 §.

## 6 Bör några bestämmelser som nu finns i förordning föras in i den nya lagen eller ändras i sak?

### 6.1 Vårt uppdrag

Som redogjorts för i avsnitt 5.1 har vi fått i uppdrag att utifrån grundlagsfästa krav och vad som annars bedöms lämpligt överväga vilka bestämmelser om domstolar och domare som bör finnas i lag och vilka som bör föreskrivas i förordning. I direktiven nämns särskilt att vi ska överväga om någon av bestämmelserna i domstolsinstruktionerna bör få lagform.

Enligt direktiven står det oss fritt att föreslå sakliga ändringar i de nuvarande bestämmelserna om domstolar och domare i lag och förordning.

### 6.2 Gällande rätt

#### 6.2.1 Normgivningsmakten enligt regeringsformen

Gränsdragningen mellan riksdagens och regeringens normgivningsmakt i förhållande till domstolarna och domarna regleras huvudsakligen i 11 kap. 2 och 10 §§ regeringsformen.

I 2 § föreskrivs att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, meddelas i lag.

10 § föreskriver på motsvarande sätt att grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt meddelas i lag. För andra statligt anställda än ordinarie domare finns en motsvarande bestämmelse i 12 kap. 7 §.

Bestämmelsen i 11 kap. 2 § återfanns före 2011 års ändringar i 11 kap. 4 § regeringsformen. Också 10 § genomgick redaktionella ändringar som trädde i kraft år 2011. Enligt förarbetena var ändringarna inte avsedda att innebära några förändringar i sak.

De i 11 kap. 2 § respektive 10 § behandlade frågeställningarna hör till det obligatoriska lagområdet. Detta innebär att det inte är möjligt för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i ämnena.

Regeringen kan dock meddela föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket p. 1 regeringsformen). Sådana verkställighetsföreskrifter kan vara tillämpningsföreskrifter av administrativt slag, men också till viss del ha ett materiellt utfyllande innehåll som kompletterar en lagbestämmelse. För att regeringen ska kunna meddela materiellt utfyllande verkställighetsföreskrifter torde krävas att den grundläggande lagbestämmelsen är så materiellt ingående att förordningsföreskriften inte tillför något väsentligt nytt (se Grundlagsutredningens expertgruppsrapport *Normgivningsmakten* (SOU 2008:42) s. 37 f., *Myndigheternas föreskrifter* (Ds 1998:43) s. 47 ff. och Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl., s. 129 ff.).

Om en fråga faller inom regeringens normgivningskompetens kan regeringen uppdra åt myndighet under regeringen att meddela föreskrifter i frågan (8 kap. 11 § regeringsformen). Det är inte möjligt för riksdagen att "delegera" rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter direkt till myndigheter under regeringen.

Vad beträffar omfattningen av det obligatoriska lagområdet i frågor rörande domstolsväsendets kan viss ledning hämtas från förarbetena till 1974 års regeringsform.

I Grundlagsberedningens förslag angavs att lagform krävdes i frågor om domstolarnas uppgifter, om deras organisation, om rättegången och om fullföljd till högre rätt (jfr SOU 1972:15, förslaget till 10 kap. 2 § på s. 28 och specialmotiveringen på s. 192).

I propositionen föreslogs ett något mer begränsat obligatoriskt lagområde än det som grundlagsberedningen föreslagit. Departementschefen framhöll att det inte fanns anledning att föreskriva krav på lagform i frågor om exempelvis personalärenden och andra administrativa sidor av domstolarnas verksamhet. Vidare anförde departementschefen beträffande domstolarnas organisation, att endast huvuddragen borde vara bestämda i lag, eftersom det inte kunde anses ändamålsenligt att kräva att organisationen i detalj skulle regleras genom lag. Bestämmelser om domstolarnas organisation som

är av mindre betydelse från rättssäkerhetssynpunkt borde enligt departementschefen inte belasta de lagar som handlar om domstolarnas organisation. Sådana bestämmelser borde i stället lämpligen kunna meddelas av regeringen. Vidare konstaterade departementschefen att frågor om överklagande till högre rätt hörde till rättegångsfrågorna, varför de inte behövde nämnas i uppräkningslistan på det sätt som grundlagsberedningen föreslagit (prop. 1973:90 s. 387 f.).

Mot bakgrund av dessa ställningstaganden knöt regeringen i sitt förslag det obligatoriska lagområdet till frågorna om *domstolarnas rättskipningsuppgifter*, om *huvuddragen i deras organisation* och om *rättegången*.

## 6.2.2 Innehållet i domstolsinstruktionerna

Som redan konstaterats finns det för varje instans i de allmänna domstolsslagen och för varje specialdomstol förordningar med instruktioner för respektive domstol.

I instruktionerna för domstolarna inom de allmänna domstolsslagen är regleringen huvudsakligen likartat utformad. Mest påtagligt är detta mellan första, andra och tredje instans i de allmänna domstolsslagen, dvs. tingsrätt – förvaltningsrätt, hovrätt – kammarrätt och Högsta domstolen – Högsta förvaltningsdomstolen.

Även instruktionerna för specialdomstolarna följer delvis samma mönster. Vissa frågor som regleras ingående för domstolarna inom de allmänna domstolsslagen är emellertid helt oreglerade i specialdomstolarnas instruktioner. Till viss del beror detta på specialdomstolarnas speciella förhållanden. I de domstolar som endast har en ordinarie domare, Marknadsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen, är det exempelvis inte påkallat att reglera fördelningen av mål.

### 6.2.2.1 Instruktionerna för domstolarna inom de allmänna domstolsslagen

De frågor som behandlas i instruktionerna för domstolarna inom de allmänna domstolsslagen kan sammanfattas enligt följande.

#### *Organisation*

*(1–6 a §§ tingsrättsinstruktionen, 1–5 a §§ förvaltningsrättsinstruktionen, 1–8 a §§ hovrättsinstruktionen, 1–8 a §§ kammarrättsinstruktionen, 1–4 a §§ instruktionen för Högsta domstolen och 1–4 a §§ instruktionen för Högsta förvaltningsdomstolen)*

I inledningen av domstolsinstruktionerna räknas de anställningar som finns vid domstolen upp och det stadgas också vilken befattningshavare som är administrativ chef för domstolen.

Vidare framgår i samtliga instruktioner att domstolen beslutar om den ska vara indelad i avdelningar, varvid det anmärks vem som i förekommande fall är chef för sådan avdelning. Såvitt avser tingsrätter anges motsvarande också för andra enheter än avdelningar. Denna fråga återkommer vi till i kapitel 11).

I instruktionerna anges att respektive domstol i en arbetsordning ska meddela de föreskrifter som behövs om domstolens organisation och formerna för domstolens verksamhet.

Slutligen framgår av de inledande bestämmelserna att den administrativa chefen bär det yttersta ansvaret i vissa administrativa ärenden.

#### *Myndighetsförordningens tillämpning*

*(7 § tingsrättsinstruktionen, 6 § förvaltningsrättsinstruktionen, 9 § hovrättsinstruktionen, 9 § kammarrättsinstruktionen, 5 § instruktionen för Högsta domstolen och 5 § instruktionen för Högsta förvaltningsdomstolen)*

Av likalydande bestämmelser framgår att 6, 8, 19 och 21 §§ myndighetsförordningen ska tillämpas på domstolarna, varvid de två sistnämnda bestämmelserna endast ska tillämpas i administrativa ärenden.



*Fördelning av mål och ärenden*

(8–14 §§ tingsrättsinstruktionen, 7–13 §§ förvaltningsrättsinstruktionen, 10 och 14 §§ hovrättsinstruktionen, 10 och 14 §§ kammarrättsinstruktionen, 6 § instruktionen för Högsta domstolen och 6 § instruktionen för Högsta förvaltningsdomstolen)

Domstolsinstruktionerna innehåller regler om att fördelningen av mål och ärenden ska regleras i respektive domstols arbetsordning. Såvitt avser tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt finns dessutom vissa föreskrifter om på vilket sätt fördelningen ska ske. Denna fråga behandlar vi ingående i kapitel 7.

*Handläggningen av mål och ärenden*

(15–24 §§ tingsrättsinstruktionen, 14–24 §§ förvaltningsrättsinstruktionen, 15–24 §§ hovrättsinstruktionen, 15–24 §§ kammarrättsinstruktionen, 7–14 §§ instruktionen för Högsta domstolen och 7–10 §§ instruktionen för Högsta förvaltningsdomstolen)

I samtliga instruktioner föreskrivs att det för varje mål och ärende, vid varje tidpunkt ska finnas en ansvarig befattningshavare.

Därtill innehåller instruktionerna i dessa delar företrädesvis bestämmelser om medarbetares behörighet att fatta olika beslut. Härunder finns dels bestämmelser om möjligheten att exempelvis förordna notarier eller domstolssekreterare att utföra vissa sysslor, dels bestämmelser om vilka åtgärder som i överrätt kan vidtas av en ensam domare.

I vissa instruktioner föreskrivs dessutom bl.a. i vilken ordning målen ska avgöras, att mål ska avgöras så snart det kan ske och att beslut respektive dom som huvudregel meddelas inom viss tid efter avslutad föredragning.

Tingsrättsinstruktionen, hovrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen innehåller vidare bestämmelser om hur rätten får vara sammansatt när mer än en lagfaren domare ingår i rätten.

Inom ramen för denna reglering föreskriver tingsrättsinstruktionen en möjlighet att i visst mål adjungera utomstående till lagfarna ledamöter i rätten om det behövs för att kunskaper om ett särskilt rättsområde ska finnas i rätten. Också för hovrätter och kammarrätter finns möjlighet till s.k. extern adjunktion, men där är

möjligheten betydligt vidare och behandlas i anslutning till frågorna om anställningar (se nedan).

Slutligen innehåller instruktionerna för domstolarna i första och andra instans föreskrifter om att domstolschefen eller chefsrådmannen bör delta när ett mål eller ärende avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art.

Kammarrättsinstruktionen innehåller dessutom en bestämmelse (24 §) om att chefen för avdelningen bestämmer när särskilda ledamöter vid handläggning av mål om fastighetstaxering ska kallas in. Bestämmelsen innehåller också materiella föreskrifter om att särskilda ledamöter inte ska kallas in i vissa situationer.

#### *Information om muntliga förhandlingar*

*(25 § tingsrättsinstruktionen och 25 § förvaltningsrättsinstruktionen)*

Instruktionerna för tingsrätt och förvaltningsrätt innehåller föreskrifter om att domstolen för varje dag ska anslå upppropslistor över de mål som satts ut till förhandling.

#### *Handläggning av administrativa ärenden*

*(28–37 §§ tingsrättsinstruktionen, 26–34 §§ förvaltningsrättsinstruktionen, 25–35 §§ hovrättsinstruktionen, 25–35 §§ kammarrättsinstruktionen, 15–24 §§ instruktionen för Högsta domstolen och 13–23 §§ instruktionen för Högsta förvaltningsdomstolen)*

Instruktionerna innehåller också föreskrifter om handläggningen av administrativa ärenden. Gemensamt för domstolarna i första och andra instans är att administrativa ärenden som utgångspunkt avgörs av den administrative chefen. Kollegium respektive plenum har visst inflytande över bl.a. fastställande av arbetsordning. Instruktionerna för dessa domstolar innehåller en särskild erinran om att de administrativa ärendena ska avgöras med iakttagande av den enskildes domarens självständighet i dömmande och rättstillämpande frågor.

I de högsta domstolarna är beslutsordningen inte lika starkt knuten till den administrative chefen, utan beslutskompetensen ligger i större utsträckning hos kollegium och plenum.

### *Anställningar*

(38–50 a §§ tingsrättsinstruktionen, 35–43 a §§ förvaltningsrättsinstruktionen, 36–44 §§ hovrättsinstruktionen och 36–44 § kammarrättsinstruktionen)

I dessa delar anger domstolsinstruktionerna hur olika anställningar i domstolarna tillsätts. Vad beträffar de ordinarie domarna överlappar reglerna i viss mån bestämmelserna i 11 kap. 6 § regeringsformens och lagen om utnämning av ordinarie domare.

Såvitt avser tillsättningen av vikarier för ordinarie domare innebär dock reglerna inte någon överlappning. Att sådana vikarier som huvudregel ska anställas genom beslut av regeringen, efter förslag av Domarnämnden, framgår endast här.

I tingsrättsinstruktionen och förvaltningsrättsinstruktionen föreskrivs också viss möjlighet för domstolen att fatta beslut om att anställa vikarie för rådmän för viss kortare tid. Av bestämmelserna framgår vilka kvalifikationer som dessa personer måste ha.

I hovrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen finns bestämmelser om förutsättningarna att bli anställd som överrättsfiskal respektive assessor.

Instruktionerna för tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt innehåller vidare bestämmelser om vem som ska träda i domstolschefens ställe när denne är förhindrad att utöva sin anställning. I hovrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen anges att denna vikariesyssla ska utövas av ”den främste” av de tjänstgörande ordinarie ledamöterna, medan det i tingsrättsinstruktionen och förvaltningsrättsinstruktionen endast anges att lagmannens ställföreträdare ska utses av domstolen. För de två högsta domstolarna behandlas dessa frågor under rubriken ”ledigheter” (se nedan).

Vad som framgår i dessa avseenden är vilka myndigheter som fattar beslut om anställningarna, men inte vilken befogenhet som följer med anställningen.

I hovrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen finns i detta sammanhang intaget bestämmelser om extern adjunktion. Med stöd av dessa regler kan exempelvis en advokat eller en lagfaren professor förordnas till adjungerad ledamot av rätten.

För vissa av anställningarna föreskrivs i dessa delar av instruktionerna krav på svenskt medborgarskap. Denna fråga behandlar vi i kapitel 9.

### *Tjänstgöringskyldighet*

*(51–52 a §§ tingsrättsinstruktionen, 45–48 §§ hovrättsinstruktionen, 45–47 §§ kammarrättsinstruktionen)*

Under rubriken tjänstgöringskyldighet framgår i tingsrättsinstruktionen, hovrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen bestämmelser om domares och notariers skyldighet att tjänstgöra på annan position eller i annan domstol än normalt.

För de ordinarie domarna kompletterar dessa bestämmelser 14 § lagen om fullmaktsanställning.

### *Ledigheter*

*(53 § tingsrättsinstruktionen, 44 § förvaltningsrättsinstruktionen, 49 § hovrättsinstruktionen, 48 § kammarrättsinstruktionen, 29–30 §§ instruktionen för Högsta domstolen och 28–29 §§ instruktionen för Högsta förvaltningsdomstolen)*

Samtliga instruktioner innehåller bestämmelser om hur ledigheter beviljas.

Instruktionerna för de högsta domstolarna behandlar vilken domare som ska ersätta domstolens ordförande eller avdelningsordförande som är förhindrad att utöva sin anställning eller är ledig. I instruktionerna för de lägre domstolarna behandlas, som ovan framgått, denna fråga i bestämmelserna om anställningar.

### *Anställningars upphörande, m.m.*

*(55–58 §§ tingsrättsinstruktionen, 46–48 §§ förvaltningsrättsinstruktionen, 52–56 §§ hovrättsinstruktionen, 51–54 §§ kammarrättsinstruktionen, 31–33 §§ instruktionen för Högsta domstolen och 30–32 §§ instruktionen för Högsta förvaltningsdomstolen)*

Instruktionerna innehåller vidare bestämmelser om hur beslut fattas om anställningars upphörande, disciplinansvar och åtalsanmälan. Bestämmelserna kompletterar i dessa avseenden regeringsformen, lagen om anställningsskydd, lagen om fullmaktsanställning och lagen om offentlig anställning. Även flera andra lagar och förordningar är

relevanta i dessa sammanhang, vilket gör att reglerna är tämligen svåra att överblicka.

Domstolsinstruktionerna reglerar också möjligheten för ordinarie domare att kvarstå i anställningen efter uppnådd pensionsålder. Vidare lämnas föreskrifter om prövning av domstolschefers bisysslor.

#### 6.2.2.2 Instruktionerna för specialdomstolarna

Som nämnts följer instruktionerna för specialdomstolarna inte helt den systematik som framgår av instruktionerna för domstolarna inom de allmänna domstolsslagen. I många avseenden är specialdomstolarnas instruktioner mindre detaljerade än motsvarande instruktioner för allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar.

Det saknas skäl att här redogöra för innehållet i dessa instruktioner. Det kan dock noteras att instruktionen för Arbetsdomstolen innehåller förhållandevis ingående bestämmelser om hur balansen mellan olika intresseledamöter ska vara i olika situationer. Dessa bestämmelser är i jämförelse med andra domstolar speciella och ett direkt utflöde av att Arbetsdomstolen är partssammansatt.

Instruktionen för Arbetsdomstolen anger också att om domstolen sammanträder med tre lagfarna domare får som en av dem ingå en sådan lagfaren tjänsteman som fått ett förordnande enligt 3 kap. 8 § andra stycket lagen om rättegången i arbetstvister. Den lagbestämmelse som det hänvisas till anger att lagfaren tjänsteman vid Arbetsdomstolen som förordnats därtill av domstolen, enligt ordförandes uppdrag kan utföra handläggning som inbegriper att hänvisa mål till behörig tingsrätt, meddela tredskodom, meddela dom över medgivna eller eftergivna yrkanden, stadfästa förlikningar samt utdöma vite i vissa fall. Med stöd av bestämmelsen i instruktionen kan således domarbehörigheten utvidgas högst väsentligt i förhållande till vad som anges i lagbestämmelsen.

#### 6.2.3 Andra förordningar

Som antytts är den *arbetsrättsliga* regleringen av domarnas rättsliga ställning komplex. Rättsreglerna som styr dessa frågor finns i en rad författningar av olika rang, som delvis överlappar varandra. Detta är emellertid inte något unikt för domstolarna, utan snarare ut-

märkande för hela den statliga sektorn. I åtskilliga avseenden gäller samma regler för domare som för andra statsanställda. Det är inte ändamålsenligt att här redogöra för dessa arbetsrättsliga författningar.

Såvitt avser domstolarna som sådana finns viss reglering också i andra förordningar än domstolsinstruktionerna. Skiljelinjen mellan domstolsslagen ska framgå av lag, men de lokala avgränsningarna mellan domstolar av samma slag, dvs. domkretsindelningen, har ansetts falla in under regeringens restkompetens (se Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl., s. 96). I enlighet med detta sker som redan nämnts indelningen i domkretsar genom förordningar.

## 6.3 Tidigare utredningar

### 6.3.1 Inledning

Den i grundlagen fastslagna normgivningskompetensen måste givetvis beaktas i alla normgivningssammanhang, såväl av riksdag och regering, som av därunder lydande myndigheter. Domstolarnas verksamhet har under de senaste tjugo åren varit föremål för en lång rad utredningar. Flera av dessa har rört sig i gränslandet av de frågor med anknytning till domstolsväsendet som enligt regeringsformen faller under det obligatoriska lagområdet.

I samtliga dessa utredningar har överväganden behövt göras beträffande gränserna för detta obligatoriska lagområde. I vissa fall har normgivningsfrågorna diskuterats ingående, medan de i andra fall förbigåtts med tystnad.

Det är inte ändamålsenligt att här redogöra för samtliga de uttalanden som finns i dessa frågor. Den för oss mest intressanta gränsdragningen är den mellan å ena sidan rättegången respektive huvuddragen i domstolarnas organisation och å andra sidan detaljer i domstolarnas inre organisation. Hur denna gränsdragning analyserats i tidigare lagstiftningssammanhang bör därför belysas.

### 6.3.2 1993 års domarutredning

1993 års domarutredning ansåg att domstolarnas konstitutionella ställning borde stärkas. Utredningen föreslog att det till dåvarande 11 kap. 4 § regeringsformen skulle, som ett andra stycke, fogas en bestämmelse genom vilken domstolarna bemyndigades att meddela

föreskrifter om sin organisation. Vad som åsyftades med formuleringen var domstolarnas arbetsordningar. Med en sådan grundlagsreglering skulle arbetsordningarnas ställning som norm härledas direkt från regeringsformen.

Utredningen diskuterade därtill frågan om vissa av de bestämmelser som finns i förordning borde föras upp på lagnivå och lämnade i vissa delar förslag till författningsändringar i skissform.

Av de regler som enligt utredningens mening borde föras till lag framhölls i första rummet bestämmelser om domförhet samt om domstolarnas organisation och arbetssätt. Dessa bestämmelser hörde enligt utredningen naturligt hemma i rättegångsbalken respektive lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Dessutom framhölls särskilt de regler som ger utgångspunkterna för målfördelningen.

De författningsändringar som presenterades i skissform var enligt utredningen avsedda att illustrera tankegångarna. Ändringarna presenterades som förslag till ändringar i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Sammanfattningsvis ansåg utredningen att följande frågor borde föras upp till lagnivå, på grund av att de avser *huvuddragen i domstolarnas organisation eller rättegången*:

- Vem som är administrativ chef för respektive domstol.
- Att avdelningsordförande i förekommande fall leder och övervakar arbetet på avdelningen.
- Vilka anställningar som är ordinarie domare.
- Att regeringen får besluta att domstol får vara avdelningsindelad.
- Att om mer än en lagfaren domare ingår i rätten ska ordföranden vara ordinarie domare.
- Att mål och andra domargöromål fördelas på rotlar enligt domstolens bestämmande, att grunderna för fördelningen av målen ska anges i en arbetsordning för domstolen samt att beslut i dessa frågor fattas av plenum eller kollegium.
- Att rotlarna i de högsta domstolarna innehåller av revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare samt av lagfarna domare i övriga domstolar inom de allmänna domstolsslagen.
- Att det för beredningen av vissa tjänstetillsättningsärenden finns en nämnd, vars flesta ledamöter ska vara eller ha varit ordinarie domare.

- Att ordinarie domare har rätt att kvarstå i anställningen till 67 års ålder och att regeringen kan medge fortsatt tjänstgöring, dock längst till domaren fyller 70 år.
- Hur beslut om ledighet för olika slags domare ska fattas.

I kommentaren till de skisserade författningsförslagen angavs vidare att ytterligare domförhållningsregler på sikt borde kunna föras över till lag. Som exempel härpå nämndes 21 § tingsrättsinstruktionen (i dag 22 §), om tingsrätters sammansättning vid s.k. tresitsar.

### *Remissbehandlingen*

Det stora flertalet av de remissinstanser som yttrade sig i dessa delar tillstyrkte utredningens förslag.

*JO* anförde emellertid kritik mot förslaget att i regeringsformen ta in en bestämmelse som ger normgivningskompetens direkt till domstolarna. En sådan regel skulle innebära ett avsteg från den systematik som bär upp regeringsformens regler om normgivningsmakten. Detta skulle i sig medföra risk för normkonflikter.

Ett flertal remissinstanser, företrädesvis hovrätter och kammarrätter, varnade för att i alltför stor utsträckning föra bestämmelser från domstolsinstruktioner till lag. Kritiken byggde genomgående på åsikten att onödig lagreglering riskerar att motverka önskvärd möjlighet till flexibilitet i frågor som främst rör den inre domstolsadministration.

### **6.3.3 Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare**

Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare upprepade i delar de förslag som i denna del lämnats av 1993 års domarutredning. Främst framhöll kommittén det som viktigt att lagreglera fördelningen av mål och ledningsansvaret i domstolarna. Också det ovan refererade förslaget till grundlagsförankring av domstolarnas arbetsordningar upprepades.

Vad beträffar ledningsfunktionen ansåg kommittén att benämningen *administrativ chef* är olycklig, eftersom begreppet felaktigt kan tolkas som att vederbörande endast är chef för myndighetens



administrativa avdelning. Kommittén föreslog därför att lagtexten i stället skulle bygga på lokutionen ”som leder arbetet”.

#### 6.3.4 Prop. 1992/93:213 om delegering av arbetsuppgifter till kanslipersonal vid domstol

Bestämmelser om delegering av arbetsuppgifter till kanslipersonal vid domstol finns i 1 kap. 3 e § och 2 kap. 4 § rättegångsbalken samt 12 och 18 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. I förarbetena till dessa bestämmelser förde departementschefen en ingående diskussion i frågan om domförhetsreglerna är att hänföra till *rättegången* eller till *den inre organisationen* (prop. 1992/93:213 s. 17 f.). Diskussionen är i flera avseenden direkt relevant för oss, varför den här återges oavkortat:

De processrättsliga lagarna kompletteras i relativt stor utsträckning av regeringsförordningar. Eftersom regeringsformen inte medger delegation av normgivningsmakten inom det processrättsliga området måste dessa förordningar således grundas antingen på regeringens restkompetens eller regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter.

Regeringsformen lämnar inget besked i frågan om domförhetsreglerna är att hänföra till rättegången eller till domstolsorganisationen. En utgångspunkt för bedömningen av frågan bör vara att regeringsformen inte varit avsedd att rubba rådande ordning för uppdelningen av normgivning på olika konstitutionella nivåer. I förstnämnda skulle det kunna synas naturligt att hänföra frågor om domförheten till rättegången, allra helst om det gäller uppgifter som tillhör det egentliga målarbetet. Frågan om vem som exempelvis skall få fatta beslut om personutredning i brottmål borde sålunda sorteras in under reglerna om rättegången och inte tillhöra de domstolsorganisatoriska frågorna. Samtidigt förefaller det som om alla frågor om domförhet hittills ansetts vara att hänföra just till domstolsorganisationen. Ett tydligt exempel är den uppdelning mellan organisation och förfarande som finns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar respektive förvaltningsprocesslagen, som båda tillkom strax före den nya regeringsformen; domförhetsreglerna finns i den förstnämnda lagen. Även rättegångsbalken kan sägas bygga på en sådan uppdelning. De organisatoriska frågorna behandlas i första avdelningen (kapitel 1–9) och domförhetsreglerna finns i just denna avdelning. En sådan tolkning är också bäst förenlig med 2 kap. 4 § femte stycket RB. Föreskriften att regeringen bestämmer i vilken omfattning åtgärder som avser beredandet av mål får vidtas av en lagfaren domare i hovrätten eller av någon annan tjänsteman vid denna kan i så fall ses som en erinran om regeringens restkompetens när det gäller detaljregleringen av de domstolsorganisatoriska frågorna.

Det torde knappast råda något tvivel om att de frågor som hittills har delegerats till kanslipersonal i bl.a. hovrätts- och tingsrättsinstruktionerna är sådana att de inte kräver lagform. Föreskrifter om vem som skall sköta delgivning och expediering osv. är sådana detaljregler om domstolarnas inre arbete som tveklöst faller utanför det obligatoriska lagområdet. Om man däremot överväger att till kanslipersonal lämna över också uppgifter som har betydelse för parterna eller som är väsentliga från rättssäkerhetssynpunkt är man otvivelaktigt inne på frågor som man kan tycka bör tillhöra det obligatoriska lagområdet. Enligt min mening talar starka skäl för att en sådan lagreglering kommer till stånd. Huruvida regeringsformen strängt taget kräver en reglering eller inte kan lämnas därhän, inget hindrar ju att föreskrifter meddelas i lag utöver lagområdet där så anses befogat (8 kap. 14 § RF). Jag anser således att förutsättningarna för att delegera olika uppgifter till kanslipersonal vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bör regleras i lag och att rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar därför bör ändras. I promemorian gjordes samma ställningstagande. Remissinstanserna har inte anmält någon avvikande uppfattning.

### 6.3.5 Lagrådsremissen Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna

I den i direktiven omtalade lagrådsremissen, *Kollegial handläggning i domstol – en justering av omröstningsreglerna*, föreslog regeringen vissa ändringar av de i rättegångsbalken intagna omröstningsreglerna. Vid sidan av det egentliga lagförslaget framgick av lagrådsremissen att regeringen avsåg att 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 ska vara ordförande när ingen ledamot har högre tjänsteställning än övriga.

Lagrådet ansåg att frågan om utseende av ordförande med tanke på de befogenheter och skyldigheter som är förenade med ordförandeskapet inte kan anses angå en domstols inre organisation. Lagrådet ansåg att föreskrifter härom i stället hör till regleringen om rättegången och att de därför i princip ska ha lagform. Lagrådet ansåg vidare att föreskrifterna hade så vittgående följder att de inte heller kunde beslutas som verkställighetsföreskrifter (protokoll fört vid sammanträde den 10 september 2007, återgivet i FT 2008 s. 51).

Lagrådets kritik mot det remitterade förslaget har diskuterats (jfr Heckscher i SvJT 2007 s. 799 och Lavin, R., *Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009*, s. 68).

## 6.4 Våra överväganden

### 6.4.1 Domarbehörighet ska kunna härledas ur lag

**Vår bedömning:** Frågan om vem som i domstol har rätt att ensam eller tillsammans med andra avgöra ett mål hör till det obligatoriska lagområdet. Domarbehörighet ska således kunna härledas ur lag.

Det är tillräckligt att de grundläggande förutsättningarna för domarbehörigheten regleras i lag. Närmare bestämmelser bör även i framtiden kunna framgå av förordning.

Vilken sammansättning som domstol ska ha vid prövning av olika mål framgår genomgående av lag. För allmän domstol finns bestämmelserna huvudsakligen i rättegångsbalken respektive lagen om domstolsärenden och för allmän förvaltningsdomstol främst i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Vad beträffar specialdomstolarna framgår dessa bestämmelser som regel av de lagar som konstituerar de olika domstolarna.

Hur olika kategorier av domare utses i specialdomstolarna är huvudsakligen reglerat i lag. Vilka personer som får döma i dessa domstolar och hur de utses framgår, med några mindre undantag vilka vi återkommer till, av lag.

Såvitt avser allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol är på samma sätt lagregleringen ingående såvitt avser ordinarie domare och andra ledamöter än de lagfarna. För de ordinarie domarna finns lagbestämmelser i bl.a. lagen om utnämning av ordinarie domare, lagen om fullmaktsanställning och lagen om offentlig anställning. Hur nämndemän och särskilda ledamöter utses framgår av detaljerade lagbestämmelser som till vissa delar kompletteras av verkställighetsföreskrifter på förordningsnivå.

En stor del av den dömande verksamheten i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol utövas emellertid av icke ordinarie lagfarna domare. Vilka dessa icke ordinarie lagfarna domare är framgår inte av bestämmelser i lag. Rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar använder genomgående begreppet *lagfaren domare* i sammansättningsreglerna och det begreppet förklaras inte på annat sätt än att det anges att justitieråd, hovrättspresident, kammarrättspresident, hovrättslagman, kammarrättslagman, hovrättsråd, kammarrättsråd, lagman, chefsrådman och rådman ska vara lagfarna (1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 § rättegångs-

balken samt 3 §, 10 § och 15 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Således utgår rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar närmast från att lagfarna domare tillhör någon av de nyss uppräknade kategorierna av ordinarie domare.

I 4 kap. 4 § rättegångsbalken finns visserligen en antydning om att det finns andra lagfarna domare än ordinarie domare, men bestämmelsen tar sikte på den snäva frågan om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för lagfaren domare i tingsrätt och hovrätt. Därtill föreskriver 4 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken att regeringen får förordna om kunskapsprov och villkor i övrigt för utövande av domarämbete.

Gruppen icke ordinarie lagfarna domare inbegriper flera olika kategorier av domare. Till antalet domineras den av sådana domare som genomgår domarutbildning (fiskaler) och sådana som slutfört sin domarutbildning men ännu inte fått en fast domaranställning (assessorer). Hit hör emellertid också adjungerade ledamöter, som advokater eller åklagare som förordnats att tjänstgöra i domstol under viss tid. I vissa situationer utser regeringen, efter förslag från Domarnämnden, icke ordinarie domare som vikarier för ordinarie domare. Dessutom får pensionerade domare hänföras till gruppen när de återanställs tillfälligt. Slutligen hör även notarier, beredningsjurister och föredragande till gruppen när de dömer, även om de endast har rätt att döma i vissa mål.

Att de nämnda domarna är behöriga att avgöra mål i domstol, antingen ensamma eller tillsammans med andra ledamöter, framgår alltså inte lag. I stället återfinns dessa bestämmelser i domstolsinstruktionerna och andra förordningar (exempelvis förordningen om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid förvaltningsrätt). I förordningar regleras i stor utsträckning såväl de icke ordinarie lagfarna domarnas anställningar respektive förordnanden som vilken behörighet de har att döma i olika mål.

Som departementschefen anförde i prop. 1992/93:213 har frågor om domförhet i regel ansetts höra till den inre organisationen snarare än till rättegången. I sammanhanget bör dock erinras om att begreppet "den inre organisationen" endast är en sammanfattande beskrivning av vissa frågor som enligt regeringsformens förarbeten varken rör *domstolarnas rättskipande verksamhet, huvuddragen i deras organisation* eller *rättegången*. I förarbetsuttalandet som gett upphov till begreppet anfördes att "utgångspunkten bör vara att inte belasta de lagar som handlar om domstolarnas organisation med

bestämmelser som är *mindre betydelsefulla från rättssäkerhetssynpunkt*” (prop. 1973:90 s. 388, vår kursivering).

Det kan diskuteras hur frågan om de icke ordinarie lagfarna domarnas rättsställning bör sorteras in under de begrepp som används i 11 kap. 2 § regeringsformen. Oavsett hur denna analys utfaller torde frågan om vem som över huvud taget har rätt att utöva domarämbete vara grundläggande ur ett medborgarperspektiv. Frågan kan under alla förhållanden inte anses *mindre betydelsefull från rättssäkerhetssynpunkt*.

Vår analys ansluter till den som departementschefen gjorde be-  
träffande kanslipersonals beslutsfattande i den nyss angivna propo-  
sitionen. Hennes slutsatser måste i än högre grad vara relevanta för  
de icke ordinarie domarnas dömande.

Vi har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att de icke  
ordinarie lagfarna domarnas grundläggande behörighet att döma hör  
till det obligatoriska lagområdet. Under sådana förhållanden är ett  
allmänt bemyndigande av det slag som finns i 4 kap. 1 § tredje  
stycket inte möjligt.

Att frågan om de icke ordinarie lagfarna domarnas behörighet  
bör anses höra till det obligatoriska lagområdet innebär inte att det  
behöver finnas en utförlig reglering på lagnivå. Om de grundlägg-  
ande förutsättningarna för domarnas behörighet regleras i lag bör  
närmare detaljföreskrifter kunna ges i förordning.

#### 6.4.2 Endast domarbehörigheten som sådan behöver regleras i lag

**Vårt förslag:** Grundläggande regler om domarbehörighet ska fram-  
gå av lagen om domstolar och domare.

De icke ordinarie lagfarna domarnas arbetsrättsliga ställning  
ska inte regleras i lagen om domstolar och domare på annat sätt  
än att det där framgår att 5 § andra stycket lagen om anställ-  
ningsskydd inte gäller vid tidsbegränsad anställning som domare.

Domarbehörigheten ska knytas till begreppet ”förordnande”.  
Det kan beroende på omständigheterna betyda såväl tillfällig an-  
ställning som att en redan anställd person tilldelas behörighet.

Om grundläggande bestämmelser om de icke ordinarie lagfarna domarnas domarbehörighet ska föras in på lagnivå, så hör de naturligt hemma i lagen om domstolar och domare.

Som framgått av avsnitt 5.3.8 föreslår vi att bestämmelserna som i dag finns i lagen om utnämning av ordinarie domare tas in i lagen om domstolar och domare. Med hänsyn härtill skulle det vara systematiskt tilltalande om lagen också innehöll motsvarande bestämmelser om hur icke ordinarie lagfarna domarna anställs. Om dagens regler om detta fördes in i lagen om domstolar och domare skulle dock resultatet inte bli särskilt överskådligt.

I vissa fall saknas särskilda arbetsrättsliga regler i domstolsinstruktionerna. Så är exempelvis fallet för de advokater eller åklagare som adjungerar i hovrätt respektive kammarrätt. Även i sådana situationer finns dock givetvis ett bakomliggande anställningsförhållande, om än tidsbegränsat.

I andra fall är regleringen ingående, men ganska säregen. Inom domstolsvärlden är det exempelvis tämligen vanligt att det är en annan myndighet än den enskilda domstolen som fattar beslut om att en person ska anställas. En sådan regel har för de ordinarie domarna sin naturliga förklaring, men en liknande ordning gäller också för notarier. Notarier i tingsrätt och förvaltningsrätt *anställs* genom beslut av Domstolsverket (44 § tingsrättsinstruktionen och 39 § förvaltningsrättsinstruktionen). I samma anda *anställs* tingsfiskaler och förvaltningsrättsfiskaler i tingsrätten respektive förvaltningsrätten genom beslut av överrätten (42 § tingsrättsinstruktionen och 37 § förvaltningsrättsinstruktionen).

Vi har inte för avsikt att närmare utreda de icke ordinarie domarnas anställningsformer. Även om anställningsformerna i vissa avseenden är säregna och man exempelvis kan fråga sig hur en fiskals anställning i underrätt arbetsrättsligt förhåller sig till den bakomliggande anställningen i överrätt, så måste framhållas att dagens lösningar förefaller fungera tämligen väl i praktiken. Det är alltså inte alls självklart att reglerna behöver reformeras.

Mot bakgrund av den komplexitet som präglar de icke ordinarie domarnas anställningsformer har vi kommit till slutsatsen att det inte är önskvärt att dessa regler förs in i lagen om domstolar och domare. I stället bör lagen endast reglera domarbehörigheten som sådan och låta de arbetsrättsliga reglerna finnas kvar i sin nuvarande kontext.

I ett särskilt avseende föreslår vi dock att den arbetsrättsliga regleringen av de icke ordinarie domarna förs upp på lagnivå. Det

gäller förhållandet att 5 § andra stycket lagen om anställningsskydd inte ska gälla vid tidsbegränsad anställning som domare. Det nämnda lagrummet föreskriver att ett vikariat eller en allmän visstidsanställning under vissa förutsättningar kan övergå till en tillsvidareanställning. Från den regeln föreskrivs i dag undantag i domstolsinstruktionerna. Det undantaget bör emellertid mot bakgrund av 2 § första stycket lagen om anställningsskydd i stället framgå av lag.

Att separera domarbehörigheten från det bakomliggande anställningsförhållandet är inte helt enkelt, men bör kunna åstadkommas genom att begreppet ”förordnande” används i lagtexten. Det begreppet används i dagens domstolsinstruktioner och betyder då oftast att en redan anställd person tilldelas någon slags behörighet med avseende på målhanteringen. Med den betydelsen är begreppet väl förankrat i domstolsvärlden. Termen ”förordnande” kan emellertid också betyda ”tillfällig anställning”, och torde i vissa av domstolsinstruktionernas bestämmelser snarast ha den innebörden (se exempelvis 23 § tingsrättsinstruktionen).

I förhållande till fiskaler och assessorer – som kan vara verk samma i såväl överrätt som underrätt – har den dubbla betydelsen ett särskilt värde. Av de i dag gällande instruktionerna framgår att om en assessor ska tjänstgöra i underrätt så krävs det antingen att hovrätten respektive kammarrätten utfärdar ett förordnande eller att tingsrätten respektive förvaltningsrätten anställer vederbörande för kortare tids tjänstgöring (43 och 50 §§ tingsrättsinstruktionen respektive 38 och 43 §§ förvaltningsrättsinstruktionen). Vid tjänstgöring under sammanhängande perioder brukar överrätten utfärda ett förordnande i enlighet med instruktionerna. Vid tjänstgöring för enstaka mål eller förhandlingsdagar brukar dock som regel *underrätten utfärda ett förordnande* att tjänstgöra, vilket alltså inte har något stöd i de gällande instruktionerna. För just assessorernas del behöver en framtida lagregel inte explicit ange *vilken domstol* som ska utfärda förordnanden, utan den frågan bör – som i dag – delvis kunna lösas i domstolsinstruktionerna.

#### 6.4.3 Dagens knytning till begreppen vikarie och ersättare tas inte in i lagen

**Vårt förslag:** Det ska av lagen om domstolar och domare framgå att tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt kan förordna ordinarie domare i annan domstol att döma i domstolen.

För tingsrätt och hovrätt ska motsvarande möjlighet finnas beträffande hyresråd.

**Vår bedömning:** De framtida lagreglerna om tillfälliga domare bör inte, som dagens bestämmelser, vara knutna till begreppen ersättare och vikarie.

Bestämmelserna om ersättare bör inte heller till sitt materiella innehåll föras in i lagen om domstolar och domare.

Möjligheten att förordna en notarie som ersättare för lagman bör avskaffas.

Som framgått regleras de icke ordinarie domarnas rättsliga ställning huvudsakligen i domstolsinstruktionerna. Reglerna kring icke ordinarie domare, och olika domstolars möjlighet att anlita sådana, är genomgående starkt knutna till de två begreppen *ersättare* och *vikarie*.

Begreppet vikarie har förankring i den allmänna arbetsrätten i så måtto att vikariat är en godtagbar anledning till att avtal träffas om tidsbegränsad anställning (5 § första stycket andra punkten lagen om anställningsskydd). Som framgår av rättspraxis kring den bestämmelsen krävs en förhållandevis stark anknytning till en ordinarie befattningshavare för att man ska kunna tala om ett vikariat. Begreppet ersättare har såvitt vi känner till inte någon på samma sätt arbetsrättsligt signifikant betydelse.

I allmänt språkbruk torde begreppen *ersättare* och *vikarie* väsentligen vara synonyma. I domstolsinstruktionerna hålls de två dock isär, vilket tydligt framgår av att förutsättningarna för att anlita en ersättare respektive anställa en vikarie skiljer sig åt. Allra tydligast är detta i 47 § tingsrättsinstruktionen och 41 § förvaltningsrättsinstruktionen, enligt vilka en vikarie får anställas först om det inte är möjligt att anlita en ersättare. Distinktionen finns också i 43 § hovrättsinstruktionen.

Bestämmelserna bör troligen förstås på det sättet att de delar som avhandlar *ersättare* avser hur personer som redan har en anställning i den aktuella domstolen tilldelas nya arbetsuppgifter, medan bestämmelserna om *vikarier* rör vilka utomstående personer som kan anställas för vikariat. Om domstolsinstruktionerna ska förstås på det sättet avviker dock språkbruket från det sätt som ordet *ersättare* används i förhållande till justitieråden, eftersom f.d. justitieråd – som ju inte längre har någon anställning i domstolen – anlitas just



som ersättare (se 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

Under den tid domstolarna var strikt rotelindelade var det naturligt att reglerna om tillfälliga domare utgick från begreppen ersättare och vikarier. I den organisationsform som i dag är vanlig i domstolarna är låsningen till begreppen vikarie och ersättare inte särskilt realistisk. Ofta finns det inte någon direkt knytning mellan en tillfällig domare och någon särskild person som ska ersättas. I den praktiska tillämpningen är det inte ovanligt att tingsrättsinstruktionens och förvaltningsrättsinstruktionens möjligheter att anställa *vikarier* tillämpas för att tillfälligt anställa även andra domare. I denna praktiska tillämpning har begränsningen av domstolens möjlighet att själv anställa tillfälliga domare snarare kommit att knytas till förordnandets längd, än till frågan om den tillfälliga domaren arbetar i stället för någon särskild domare.

Ur arbetsrättslig synvinkel kan det visserligen vara viktigt för en domstol att ha klart för sig på vilken grund en tillfällig anställning avtalas. Som nyss antytts kan gränsdragningen vara av betydelse för om det alls är tillåtet med en tidsbegränsad anställning. Eftersom vi inte anser att de arbetsrättsliga aspekterna av de icke ordinarie domarnas rättsliga ställning bör regleras av lagen om domstolar och domare, så utgör inte heller arbetsrätten i sig ett skäl för att dessa distinktioner ska behöva finnas i lagen.

Vi ser inga problem med det sätt på vilket dessa frågor kommit att hanteras i praktiken. De framtida lagreglerna bör enligt vår mening alltså inte utgå från några vikarie- eller ersättarbegrepp.

De materiella frågorna om vilka personer som ska kunna förordnas att döma i olika domstolar – dvs. det som i dag hanteras som frågor om vikariat – kommer att behöva regleras i lagen om domstolar och domare. Vi återkommer till det i de närmast kommande avsnitten.

De materiella frågor som hittills hanterats som ersättarfrågor – dvs. under vilka förutsättningar som en redan anställd person kan tilldelas en ny behörighet inom domstolen – hör inte på samma naturliga sätt hemma i lagen om domstolar och domare. Med ett förordnande som ersättare enligt 47 § tingsrättsinstruktionen eller 41 § förvaltningsrättsinstruktionen följer grundläggande domarbehörighet endast i situationer då en notarie förordnas till lagman. Övriga ersättare har redan före ersättarförordnandet en principiellt sett oinskränkt behörighet att döma. Vi har mot denna bakgrund

kommit till slutsatsen att de materiella frågorna om ersättare inte bör flyta in i lagen om domstolar och domare.

Även om frågan inte ska regleras i den av oss föreslagna lagen om domstolar och domare, vill vi i denna del avslutningsvis framhålla att möjligheten att förordna en notarie till lagman bör avskaffas. Möjligheten fyllde en praktisk funktion när det i första instans fanns många domstolar där lagmannen var den ende ordinarie domaren, men i den moderna domstolsorganisationen framstår dessa bestämmelser som direkt olämpliga.

Vi kommer i de följande avsnitten att behandla möjligheten att förordna icke ordinarie domare att döma i domstolarna. Redan här bör dock framhållas att dagens möjligheter att förordna *en ordinarie domare* att tillfälligt döma i annan domstol än den egna bör behållas. Eftersom den grundläggande domarbehörigheten är knuten till den egna domstolen förutsätter sådant dömande att ett förordnande utfärdats av den domstol där domaren ska döma tillfälligt. Denna möjlighet bör, såvitt avser tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt, framgå direkt av lagen.

Såvitt avser tingsrätt och hovrätt bör en motsvarande möjlighet införas beträffande hyresråd. I dag förekommer att hyresråd dömer i tingsrätt och hovrätt, trots att det inte finns något generellt författningsstöd för detta (jfr 22 § tingsrättsinstruktionen, 23 § hovrättsinstruktionen och 31 § hyresnämndsinstruktionen).

#### 6.4.4 Befattningarna assessor, fiskal och notarie samt beredningsjurist och föredragande

**Vårt förslag:** Det ska av lagen om domstolar och domare uttryckligen framgå att det finns befattningar som assessor, fiskal och notarie och att den som innehar sådan befattning kan döma, i några fall efter särskilt förordnande.

De beredningsjurister och föredragande som kan komma i fråga för dömande uppgifter ska i lagen beskrivas funktionellt, genom ett krav på att vederbörande tidigare innehaft anställning som notarie.

För assessorer och tf. assessorer ska lagen inte föreskriva några särskilda begränsningar av domarbehörigheten.

En fiskal har som arbetat i överrätt under minst ett år, men som ännu inte tjänstgjort i underrätt, ska om det föreligger sär-

skilda skäl kunna förordnas att döma i hovrätt vid enstaka tillfällen.

För fiskaler som tjänstgör i underrätt ska lagen ange den allmänna begränsningen att de inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet.

Notarier och de som tidigare innehaft anställning som notarie ska enligt lagen kunna förordnas att döma i mindre komplicerade mål i tingsrätt och förvaltningsrätt. De ska i tingsrätt också kunna förordnas att döma i andra mål vid enstaka tillfällen, om det föreligger särskilda skäl och det ingår flera lagfarna domare i tingsrättens sammansättning.

En grupp icke ordinarie lagfarna domare utgörs av personer som har en tillsvidareanställning i någon domstol. Hit hör assessorer, fiskaler, notarier, beredningsjurister och föredragande. I vissa fall kan tillsvidareanställningen ha en bortre tidsgräns, vilket är fallet för notarierna.

Enligt gällande rätt är assessorer redan i kraft av sin anställning behöriga att ingå i hovrätts respektive kammarrätts sammansättning. För att assessor ska kunna tjänstgöra i underrätt krävs däremot, som nämnts, att vederbörande förordnats (av överrätten) eller anställts tillfälligt (av underrätten).

För övriga av de uppräknade personalkategorierna förutsätter tjänstgöringen som domare ett förordnande.

Grunddragen i dagens regler kan till stor del föras till lagnivå utan några ingripande materiella förändringar, med ett resultat som är förhållandevis övergripande, enkelt och tydligt. Som framgått av det föregående anser vi att denna reglering bör ske med användande av begreppet ”förordnande”.

En första fråga är om samtliga de aktuella befattningarna bör nämnas uttryckligen i lagtexten. Att lagfästa en viss befattning medför, på gott och ont, att en avsevärd tröghet införs i systemet eftersom det är väsentligt enklare att genomföra förändringar i förordning än i lag.

Grupperna av personer som har befattning som assessor, fiskal och notarie är tämligen homogena. Befattningarna är också intimt förknippade med vår domstolstradition. Anställningarna har funnits inom rättsväsendet under mycket lång tid och det finns f.n. inga tecken på att de ska genomgå några grundläggande förändringar.

Mot denna bakgrund anser vi att befattningarna bör kunna anges uttryckligen i lagtexten.

Grupperna beredningsjurister och föredragande är inte helt homogena. Många av dagens föredragande saknar juristutbildning. Bland såväl beredningsjurister som föredragande finns dessutom en uppdelning mellan sådana som är notariemeriterade och sådana som inte är det. Möjligheten att förordna beredningsjurister och föredragande att utöva dömande uppgifter bör som i dag vara förbehållen de personer som är notariemeriterade. Med hänsyn till vad som nu sagts bör titlarna beredningsjurist och föredragande inte anges bland dem som dömer som lagfarna domare, eftersom en sådan reglering skulle bli missvisande. I stället bör de personer som kan anförtros behörighet att döma beskrivas funktionellt genom ett krav på att vederbörande tidigare innehaft anställning som notarie. En sådan lösning är tilltalande också på det sättet att det i framtiden kan inrättas andra, liknande tjänster med andra titlar utan att lagen om domstolar och domare behöver ändras.

En andra fråga är i vad mån det ska finnas särskilda begränsningar såvitt avser vilka domaruppgifter som ska kunna anförtros personerna med de olika befattningarna.

För assessorer finns ingen sådan begränsning i de nuvarande reglerna. Vi anser inte heller att det bör införas någon sådan. Den som är assessor har fullgjort hela domarutbildningen. Också för de fiskaler som fullgjort sin underrättstjänstgöring och åter arbetar i överrätten, som tf. assessorer, bör domarbehörigheten, som i dag, sakna särskilda begränsningar.

Enligt de i dag gällande reglerna kan en fiskal som tjänstgjort i överrätt under minst ett år, men som ännu inte hunnit påbörja sin tjänstgöring i underrätt, förordnas att "för ett visst mål eller en viss sammanträdesdag" vara adjungerad ledamot (se 44 § andra stycket hovrättsinstruktionen och 44 § andra stycket kammarrättsinstruktionen). I dag gäller enligt instruktionerna begränsningen att ett sådant förordnande får ges endast "om en behörig ledamot inte finns att tillgå". Det förefaller mindre lämpligt att införa en motsvarande bestämmelse på lagnivå. Språkligt antyder den att dessa fiskaler egentligen inte borde anförtros dömande uppgifter. Varje mål för tjänar att hanteras av domare som är lämpliga att handha uppgiften och utgångspunkten måste givetvis vara att om ingen lämplig domare finns att tillgå, får avgörandet dröja.

Fiskaler som ännu inte tjänstgjort i underrätt bör inte utgöra ett normalt inslag i överrätternas sammansättning. Skillnaden suddas i

så fall ut mellan dessa fiskaler och tf. assessorer. En sådan utveckling är inte önskvärd. Samtidigt finns det situationer där möjligheten till sådant förordnande kan ha en viktig stimulerande effekt, såsom när en fiskal fått tjänstgöra obefogat länge i överrätt eftersom det inte finns någon tillgänglig anställning på underrätt. Ett förordnande att ingå i rättens sammansättning kan då främja fiskalens utbildning. Det förefaller mot denna bakgrund inte välbetänkt att helt stänga möjligheten för de fiskaler som tjänstgjort ett år i överrätt att undantagsvis, vid enstaka tillfällen, ingå i rättens sammansättning. För att markera att så bör ske endast undantagsvis bör det av lagtext framgå att det får ske endast vid enstaka tillfällen och endast om det föreligger särskilda skäl. I detta ligger enligt vår mening att det inte heller bör röra sig om komplicerade mål, även om det inte kommer till direkt uttryck i lagtexten. I linje med våra nyss gjorda överväganden anser vi inte att de särskilda skälen bör vara hänförliga till den dagliga planeringen i den bemärkelsen att fiskalen "fyller ut" sammansättningen i brist på andra ledamöter.

För fiskalers dömande i underrätt finns i domstolsinstruktionerna den allmänna begränsningen att de inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Denna begränsning är enligt vår mening lämplig att införa på lagnivå.

De nuvarande föreskrifterna om i vilken utsträckning notarier, beredningsjurister och föredragande kan anförtros dömande uppgifter är mycket detaljerade. Dessa närmare detaljer bör även i framtiden kunna finnas i domstolsinstruktionerna, som verkställighetsföreskrifter, förutsatt att de knyter an på en begränsning som framgår av lag. I dag är den generella begränsningen att förordnande inte få avse mål och ärenden som är omfattande eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet. Den avgränsningen är mindre lämplig redan av det skälet att den ligger alltför nära det som används i förhållande till fiskalerna. Vi har stannat för att i förslaget föreskriva att notarie och den som tidigare innehaft anställning som notarie får förordnas att döma i *mindre komplicerade mål*. Någon materiell förändring i förhållande till dagens ordning är inte avsedd.

En för tingsrätterna särskild fråga är om notarie och den som tidigare innehaft anställning som notarie även i framtiden ska kunna förordnas att ingå i rätten när tre lagfarna domare ingår i rättens sammansättning. I dag är detta möjligt vid enstaka tillfällen, om det föreligger särskilda skäl. I dessa sammanhang kan notarier och notariemeriterade beredningsjurister förordnas att döma i betydligt

svårare mål än de skulle få avgöra som *ensam* lagfaren domare. De överväganden som vi i det föregående gjort beträffande möjligheten att i överrätt förordna fiskaler som tjänstgjort där under minst ett år, men som ännu inte hunnit påbörja sin tjänstgöring i underrätt, är i allt väsentligt relevanta även här. Således anser vi att notarier och beredningsjurister inte bör utgöra något normalt inslag i tingsrätternas s.k. tresitsar, men att det kan finnas situationer där det är acceptabelt att en notarie eller notariemeriterad beredningsjurist utgör den tredje domaren. Även här bör reservationen på lagnivå kunna uttryckas genom en föreskrift om att förordnande får lämnas endast vid enstaka tillfällen och endast om det föreligger särskilda skäl. Förutom utbildningsaspekten, som kan åberopas också här, kan ett annat exempel på särskilda skäl vara att målet är sådant att det kan ifrågasättas om det egentligen behöver ingå tre domare i sammansättningen (jfr 1 kap. 3 a § rättegångsbalken).

#### 6.4.5 Före detta lagfarna domare

**Vårt förslag:** Den som tidigare haft en anställning som lagfaren domare ska domstol kunna tillfälligt förordna att döma i samma utsträckning som när anställningen bestod.

Enligt gällande rätt finns förhållandevis långtgående möjligheter för domstolar att anlita tidigare anställda lagfarna domare för tjänstgöring som domare. Dessa domare har alltså tidigare haft en anställning i domstol, men lämnat den varvid deras domarbehörighet upphört. Till denna grupp hör framför allt domare som avslutat sin anställning med ålderspension, men också yngre medarbetare – exempelvis assessorer – som lämnat sin domstolsanställning.

Möjligheten att förordna ålderspensionerade justitieråd att tjänstgöra som ersättare i den domstol där de tidigare arbetat framgår i dag av 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

För de övriga domstolarna i de allmänna domstolsslagen regleras de pensionerade ordinarie domarna i domstolsinstruktionerna. Regleringen är inte i alla delar likformig.

För underrätternas del anges i 50 § tingsrättsinstruktionen respektive 43 § förvaltningsrättsinstruktionen att bl.a. den som varit ordinarie domare kan anställas att för enstaka, kortvariga perioder ut-

föra domaruppgifter i domstolen. Bestämmelserna avser också andra som är eller har varit ledamot eller fiskal i hovrätt eller kammarrätt eller som under minst sex månader har utfört en hovrätts- eller kammarrättsfiskals arbetsuppgifter. Det är för anlitandet av dessa f.d. domare inte någon förutsättning att de ska ha avslutat sin anställning genom ålderspension.

I instruktionerna för hovrätt respektive kammarrätt hanteras möjligheten att anlita f.d. ordinarie domare bland reglerna om adjungerade ledamöter (44 § hovrättsinstruktionen och 44 § kammarrättsinstruktionen). Inte heller här krävs att den f.d. domaren ska ha avgått med ålderspension.

Även om det är möjligt att genom tillfälliga anställningar åter ge f.d. ordinarie domare rätt att döma i domstol är möjligheten för dem att vara ordförande i en kollegial sammansättning begränsad (se 22 § tingsrättsinstruktionen, 23 § hovrättsinstruktionen och 22 § kammarrättsinstruktionen).

Att ålderspensionerade domare kan återanställas för kortare perioder, och att de då i huvudsak har samma behörighet som före pensioneringen, är enligt vår bedömning som regel inte problematiskt. Bilden blir dock mer komplicerad om en person har lämnat sin domaranställning för en annan anställning. Principiella invändningar skulle exempelvis kunna riktas mot att en f.d. assessor, som lämnat sin anställning i domstol för att i stället arbeta på advokatbyrå, anlitas av tingsrätt eller förvaltningsrätt att där vara ensam lagfaren domare i rätten.

Det problem som nyss utmålats med en domstols anlitande av en assessor som i stället börjat arbeta på advokatbyrå kan göra sig gällande också beträffande ålderspensionerade domare. Det finns för en pensionerad ordinarie domare inget hinder mot att arbeta heltid som ombud i juridiska tvister. Att anlita en sådan pensionär som domare skulle vara lika principiellt problematiskt som att anlita den i exemplet tänkta f.d. assessorn.

Vi har kommit till slutsatsen att en principiellt fulländad reglering av domstolarnas möjligheter att anlita f.d. lagfarna domare skulle bli mycket komplicerad. För att vara helt invändningsfri skulle regleringen också behöva uttrycka bl.a. att avskedade domare inte bör anlitas. Dagens system med långtgående möjligheter att anlita f.d. anställda lagfarna domare har såvitt känt inte missbrukats i den faktiska tillämpningen. Det finns enligt vår bedömning inte något intresse eller behov att i dagsläget skapa invecklade lagregler kring dessa frågor. Vi bedömer det mot denna bakgrund som tillräckligt

att i lag införa en regel som föreskriver att den som tidigare innehaft anställning som lagfaren domare tillfälligt får förordnas att döma i samma utsträckning som när anställningen bestod.

Formuleringen är avsedd att förstås på det sättet att en f.d. lagfaren domare dels kan förordnas att tjänstgöra i den domstol där vederbörande tidigare arbetade, dels kan ges förordnande att tjänstgöra i en *annan* domstol i samma utsträckning som han eller hon kunde förordnas när den tidigare anställningen bestod. Således bör med stöd av denna bestämmelse en f.d. hovrättsassessor kunna förordnas att tjänstgöra vid tingsrätt, trots att behörighet att tjänstgöra i tingsrätt inte följer direkt av en anställning som hovrättsassessor.

Om en bestämmelse med nu angivet innehåll görs tillämplig också för ersättare i de högsta domstolarna, skulle det innebära en utvidgning av den personkrets som där kan komma ifråga som ersättare. Den av oss föreslagna regeln skulle möjliggöra att justitieråd som avgått på andra sätt än med ålderspension kunde anlitas som ersättare, något som inte är möjligt i dag. När de nuvarande lagbestämmelserna infördes, motiverades de på följande sätt.

När det gäller frågan om vilka personer som skall kunna komma i fråga för tjänstgöring som ersättare bör enligt min mening endast justitieråd och regeringsråd som har avgått med ålderspension komma i fråga. Skälen för det är flera. Som framhållits i promemorian synes det med tanke på domstolarnas oberoende vara naturligt att begränsa kretsen av ersättare på ett sådant sätt att ersättarna normalt inte längre är aktuella för andra utnämningar eller förordnanden från statsmakternas sida. Det är också en fördel om ersättaren är så bekant med de särskilda rutiner som gäller i domstolen att arbetet fungerar lika smidigt som när en ordinarie ledamot sätts in (prop. 1990/91:66 s. 8).

De refererade skälen skulle enligt vår bedömning lika väl kunna anföras till stöd för en motsvarande ordning i andra domstolar än de två högsta. Argumenten är vår mening inte så övertygande att de bör utgöra något hinder mot den utvidgning som följer om den av oss föreslagna regeln görs tillämplig också med avseende på de två högsta domstolarna.

Den föreslagna bestämmelsen bör också göras tillämplig för specialdomstolarna. Även vid dessa måste från tid till annan behov uppstå av att förordna tillfälliga domare, vilket bör kunna lösas på samma sätt som inom de allmänna domstolsslagen.

Således föreslår vi att det ska införas en generell bestämmelse av innebörd att den som tidigare innehaft anställning som lagfaren



domare tillfälligt får förordnas att döma i samma utsträckning som när anställningen bestod.

#### 6.4.6 Adjungerade lagfarna ledamöter

**Vårt förslag:** De regler om adjungerade ledamöter som i dag finns i domstolsinstruktionerna ska huvudsakligen föras in i lagen om domstolar och domare. Regler ska finnas för respektive instans, eftersom reglerna om adjungerade ledamöter fyller olika funktion i olika domstolar.

Det är för närvarande möjligt för tingsrätt, hovrätt, kammarrätt och Patentbesvärslagen att förordna adjungerade ledamöter.

Reglerna om adjungerade ledamöter fyller delvis olika funktioner i olika domstolar. I tingsrätt är tanken med adjunktion i första hand att rätten ska tillföras särskild kompetens. I hovrätt och kammarrätt fyller adjunktionen dessutom funktionen att personer med ett potentiellt intresse för domaryrket den vägen kan beredas tillfälle att pröva på yrket.

Vi har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att möjligheten att adjungera lagfarna ledamöter inte bör behandlas gemensamt för samtliga domstolar. I stället bör de särregleras för varje instans.

Enligt vår mening är dagens regler kring adjungerade ledamöter huvudsakligen välavvägda. Det har visserligen diskuterats hur lämpligt det är att adjungerade ledamöter dömer i mål där deras normala arbetsgivare är part, men den frågan bör även i fortsättningen kunna lösas genom domstolspraxis (se exempelvis RÅ 2009:8 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 15 mars 2011 i mål nr 6002-10).

Dagens regler om adjungerade ledamöter är förhållandevis ingående. I bestämmelserna räknas de personkategorier som kan anlitas upp (se 23 § tingsrättsinstruktionen, 44 § hovrättsinstruktionen, 44 § kammarrättsinstruktionen och 18 a § instruktionen för Patentbesvärslagen). Att föra in dessa detaljerade regler i lagen om domstolar och domare är i sig inte särskilt tilltalande. Vi har därför övervägt om det inte skulle vara möjligt att på lagnivå endast föra in relativt allmänt hållna bestämmelser och låta de mer detaljerade uppräkningsarna framgå av domstolsinstruktionerna. Med en sådan lösning skulle dock lagreglerna bli så innehållslösa att den egentliga

normgivningen skulle ske i förordning. Med hänsyn till att frågan enligt vår mening hör till det obligatoriska lagområdet, bör normgivningen inte ske på det sättet. Vi har därför utformat vårt förslag på så sätt att de uppräkningsåtgärder som i dag sker i domstolsinstruktionerna väsentligen förts in i lagen om domstolar och domare.

Vi har dock inte föreslagit av de delar av förordningsbestämmelserna som avser ordinarie domare i annan domstol respektive f.d. anställda lagfarna domare lagfästs. De frågorna regleras av de bestämmelser som vi föreslagit i avsnitten 6.4.3 och 6.4.5.

Beträffande adjungerade ledamöter i tingsrätt föreskriver 23 § andra stycket tingsrättsinstruktionen att en sådan inte kan vara rättens ordförande. Som kommer att framgå av avsnitt 6.4.9 föreslår vi att en bestämmelse som huvudsakligen motsvarar nuvarande 22 § tingsrättsinstruktionen förs in i rättegångsbalken. Om så sker behöver det inte finnas någon särskild föreskrift om att en adjungerad ledamot inte får vara rättens ordförande.

#### 6.4.7 Lagfarna tjänstemän (sekreterare) i Arbetsdomstolen

**Vårt förslag:** Vilken domarbehörighet som kan tillkomma lagfarna tjänstemän (sekreterare) i Arbetsdomstolen ska genomgående framgå av bestämmelser i lag.

Som angetts i redogörelsen för gällande rätt finns det i Arbetsdomstolen lagfarna tjänstemän som kan anförtros vissa dömande uppgifter. Dessa tjänstemän benämns sekreterare.

Att sekreterarna kan utföra vissa dömande uppgifter följer redan av lagen om rättegången i arbetstvister. Enligt 3 kap. 8 § andra stycket får en sekreterare förordnas att "enligt ordförandes uppdrag" utföra vissa mindre ingripande domaruppgifter som att hänvisa mål till behörig tingsrätt och döma ut vite, men också att meddela tredskodom, stadfästa förlikning samt meddela dom över yrkande som medgivits eller eftergivits.

En på nyss angivet sätt förordnad sekreterare får också ingå i Arbetsdomstolens sammansättning som lagfaren ledamot i situationer där tre lagfarna ledamöter ingår i rätten. Att så är fallet framgår emellertid inte av lag, utan av instruktionen för Arbetsdomstolen (6 a §).

I linje med våra tidigare överväganden ligger att denna betydande utvidgning av domarbehörigheten inte bör ha sin grund endast i förordning. Möjligheten till sådant förordnande bör i stället framgå av lag. Detta kan ske genom att sista ledet i 6 a § instruktionen för Arbetsdomstolen förs in som ett nytt stycke i 3 kap. 8 § lagen om rättegången i arbetstvister.

#### 6.4.8 Andra tillfälligt förordnade domare

**Vårt förslag:** Det ska av lagen om domstolar och domare framgå att regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av domare i tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt. Ansökningsförfarandet ska vara detsamma som vid anställning av ordinarie domare.

För de tillfälliga domaranställningar som beslutats av regeringen ska samma behörighetsregler gälla som för anställning som ordinarie domare.

Tingsrätt och förvaltningsrätt ska som tillfällig domare kunna förordna den som under sex månaders tid tjänstgjort som lagfaren domare i överrätt.

**Vår bedömning:** Det bör inte i lag finnas några tidsgränser för hur långa förordnanden som en domstol själv kan besluta om.

Vi har tidigare diskuterat olika grupper av icke ordinarie lagfarna domare. Härtill bör övervägas hur andra tillfälliga domare än de redan nämnda bör kunna anlitas i framtiden. Sådana tillfälliga domare hanteras i dag i domstolsinstruktionernas bestämmelser om vikarier. Hur sådana vikarier anlitas beror i dag dels på vilken befattning det rör sig om, dels hur lång tid vikariatet beräknas vara.

Frågan är endast aktuell för de första och andra instanserna inom de allmänna domstolsslagen. Reglerna för tingsrätt och förvaltningsrätt motsvarar varandra, liksom reglerna för hovrätt och kammarrätt.

Vad beträffar hovrätterna och kammarrätterna är den nuvarande regleringen förhållandevis enkel. Vikarie för lagman eller vice ordförande anställs genom beslut av regeringen, efter förslag av Domarnämnden, om vikariatet beräknas vara minst ett år. Detsamma gäller

om en lagman eller vice ordförande ska anställas för en begränsad tid för något annat än vikariatsändamål.

Vid anställning av ersättare eller vikarie för överrättslagman eller vice ordförande för kortare tid än ett år får överrätten själv fatta beslutet, men kan då endast anlita ett hovrättsråd respektive kammarrättsråd.

Varken domstolen själv eller regeringen kan enligt de nuvarande reglerna anställa vikarie för hovrättsråd eller kammarrättsråd ("tf. hovrättsråd" respektive "tf. kammarrättsråd"), utan sådana vikariatsbehov förutsätts väsentligen kunna täckas av assessorer.

Vad beträffar tingsrätter och förvaltningsrätter är utgångspunkten att vikarie för lagman och rådman utses av regeringen efter förslag av Domarnämnden om vikariatet beräknas vara minst ett år. Detsamma gäller om en sådan domare för något annat än vikariatsändamål ska anställas för en begränsad tid.

Vikarie för lagman i underrätt eller för rådman kan anställas av domstolen om vikariatet beräknas vara kortare tid än ett år. För sådant vikariat ska i första hand komma ifråga personer som är eller har varit ordinarie domare eller som *är* hovrätts- eller kammarrättsassessor, dvs. innehar anställning som assessor. Om det inte finns någon med sådan behörighet att tillgå och om vikariatet beräknas vara endast sex månader får domstolen som vikarie för en rådman anställa även den som har varit ledamot eller fiskal i hovrätt eller kammarrätt eller som under minst sex månader har utfört en hovrätts- eller kammarrättsfiskals arbetsuppgifter.

Vid sidan av vikarieförordnanden anges i 50 § tingsrättsinstruktionen och 43 § förvaltningsrättsinstruktionen att domstolen *vid tillfällig arbetsanhopning* får anställa den som är eller har varit ordinarie domare eller som är eller har varit ledamot eller fiskal i hovrätt eller kammarrätt eller som under minst sex månader har utfört en överrättsfiskals arbetsuppgifter att för *enstaka, kortvariga perioder* utföra domaruppgifter i domstolen.

De i dag gällande reglerna drar en tydlig gräns mellan de tillfälliga anställningar som ska beslutas av regeringen efter förslag av Domarnämnden och de anställningar som en domstol själv kan besluta om. En skillnad är att de tillfälliga domare som anställts genom beslut av regeringen jämställs med ordinarie domare i reglerna om rättens sammansättning (se om denna fråga avsnitt 6.4.9).

För det fortsatta resonemanget är det värt att notera att i anställningsförfaranden som sker via Domarnämnden och regeringen gäller inga andra behörighetsregler än dem som gäller för anställ-

ning som ordinarie domare, dvs. krav på juristutbildning, svenskt medborgarskap samt konkurs- och förvaltarfrihet. För de domstolsbeslutade anställningarna ställs dock – förutom för anställningen som notarie – krav på yrkeserfarenhet av olika slag. Anledningen till dessa kompletterande krav får antas vara att säkerställa att de tillfälliga domarna har tillräcklig kompetens och erfarenhet. I ett ansökningsförfarande via Domarnämnden torde kravet anses säkerställt av ansökningsförfarandet i sig.

När det övervägs hur de framtida reglerna bör vara utformade uppkommer frågor om det även i framtiden bör finnas tidsbegränsningar och kompletterande behörighetskrav för de nu diskuterade anställningarna.

*Ska det i lag finnas tidsbegränsningar för domstolsbeslutade förordnanden?*

Dagens bestämmelser om domstolsbeslutade förordnanden som medför domarbehörighet har fler aspekter än genomgången ovan antyder. Exempelvis finns det inte några i författning angivna begränsningar av hur länge en överrätt kan förordna en assessor att tjänstgöra i underrätt eller för hur lång tid en lagfaren tjänsteman (sekreterare) kan anställas i Arbetsdomstolen.

Bakom de i vissa bestämmelser intagna tidsbegränsningarna kan antas ligga flera syften.

Ett syfte torde vara att försöka styra domstolarna till att besluta om förordnanden som är arbetsrättsligt godtagbara. Exempelvis kan dagens kopplingar i domstolsinstruktionerna till begreppen vikariat och tillfällig arbetsanhopning antas bero på att motsvarande begrepp är giltiga skäl för tidsbegränsade anställningar (jfr 5 § lagen om anställningsskydd). Enligt vår mening finns en påtaglig risk att denna typ av partiell vägledning snarare stjälper än hjälper, eftersom vägledningen inte kan vara fullständig. Lagen om anställningsskydd gäller för domstolarna oavsett om domstolsinstruktionerna innehåller sådana indirekta hänvisningar eller ej.

Ett annat syfte med att uppställa tidsbegränsningar för domstolsbeslutade förordnanden torde vara att säkerställa att man inte kringgår det formaliserade ansökningsförfarandet via Domarnämnden och regeringen. Det syftet uppnås inte särskilt väl med dagens regler. En domstol kan besluta om flera efter varandra följande förordnanden.

Ett tredje syfte förefaller vara att om en domare tillsatts ”i brist på bättre alternativ”, ska förordnandet inte vara för långt. Sådana skäl verkar ligga bakom exempelvis bestämmelserna i 47 § tingsrättsinstruktionen femte stycket, 41 § femte stycket förvaltningsrättsinstruktionen och 44 § hovrättsinstruktionen. Sådana regler är enligt vår mening svåra att försvara. Antingen är en person lämplig för uppdraget som domare, eller så är personen det inte. Parterna i varje enskilt mål har rätt att få sin sak prövad av lämpliga domare. Om det i en given situation inte finns någon lämplig domare tillgänglig är det, som vi tidigare nämnt, bättre att avgörandet får dröja än att en person som egentligen inte är lämplig att döma förordnas att ändå göra det. Som vi strax ska återkomma till föreslår vi att domstolarnas framtida möjlighet att förordna tillfälliga domare ska inskränkas till personer som har sådana erfarenheter att de erhållit tillräcklig insikt i domstolsarbete.

Mot bakgrund av det föregående är det enligt vår mening inte självklart att det bör uppställas några för domstolarna särskilda begränsningar av den tid under vilken förordnanden får ges. Skäl kan samtidigt anföras till stöd för att den nuvarande ettårsgränsen behålls även i framtiden. I den mån det även i framtiden ska uppställas sådana begränsningar får reglerna närmast ses som handlingsdirigerande i förhållande till de personer på domstol som beslutar om förordnanden. Med hänsyn härtill bör eventuella sådana regler finnas i domstolsinstruktionerna och inte i lag.

#### *Anställningar beslutade av domstolen respektive regeringen*

Såvitt avser frågan om det för domstolsbeslutade anställningar bör gälla kompletterande behörighetskrav ansluter vi oss till den förmodade grundtanken bakom dagens regler. Med ett förordnande för en person att utöva domarmakt följer behörighet till synnerligen ingripande myndighetsutövning. Om möjligheten att tilldela en person ett sådant förordnande ska kunna ligga i en enskild domstolschefs hand bör personkretsen som kan komma i fråga för förordnande vara snävare än vad som följer av de för domaranställning grundläggande behörighetskraven.

Flertalet av de personer som normalt sett kommer ifråga för tillfälliga förordnanden som domare träffas av de förslag vi redogjort för i det föregående. Oftast brukar de som anlitas vara nuvarande och f.d. assessorer och ordinarie domare. För andra än dessa per-

soner bör de kompletterande behörighetsreglerna enligt vår mening vara mer begränsande än de är i dag. Att någon tjänstgjort enstaka dagar som ledamot eller fiskal i överrätt innebär i sig inte att personen typiskt sett är lämplig att vara ensam lagfaren domare i underrätt. Det sagda gäller också för den som under sex månaders utfört hovrättsfiskals eller kammarrättsfiskals arbetsuppgifter. Vi föreslår därför att dagens möjligheter för tingsrätter och förvaltningsrätter att tilldela sådana personer en i princip oinskränkt domarbehörighet ska avskaffas (jfr nuvarande 47 § femte stycket och 41 § femte stycket förvaltningsrättsinstruktionen).

Om emellertid en person tjänstgjort som lagfaren ledamot i överrätt under sex månaders tid kan personen förväntas ha erhållit sådan insikt i domstolsarbetet att han eller hon bör kunna förordnas som tillfällig domare av tingsrätt och förvaltningsrätt. Med en sådan lösning lagfästs samtidigt en väg in i domaryrket för personer som varit verksamma som exempelvis åklagare eller advokater och som inte varit beredda eller motsvarat kraven för att direkt erhålla en anställning som ordinarie domare. Flera sådana personer har under senare år först adjungerat en tid i överrätt för att sedan erhålla anställningar som domare i underrätt, först tillfälligt och sedan som ordinarie domare.

Trots att vi föreslår vissa begränsningar av den personkrets ur vilken tingsrätter och förvaltningsrätter själva kan anställa tillfälliga domare, kan de personerna som faller utanför dessa begränsningar också i framtiden komma ifråga för tillfälliga förordnanden som domare. Dagens möjlighet för regeringen att, efter beredning hos Domarnämnden, besluta om tillfälliga anställningar som lagfaren domare i tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt bör finnas kvar även i framtiden. I ett sådant anställningsförfarande bör, som i dag, endast de grundläggande behörighetskraven gälla. Eftersom de av oss föreslagna reglerna om tillfälliga domare inte kopplats till något vikariebegrepp kan lagregleringen göras förhållandevis enkel.

Möjligheten för regeringen att anställa tillfälliga domare i hovrätt och kammarrätt bör inte som i dag vara begränsad till lagmän respektive viceordförande, utan även innefatta anställning som tillfälliga råd ("tf. hovrättsråd" och "tf. kammarrättsråd"). Med tanke på hur sammansättningsreglerna är utformade är grundtanken att en assessor kan ersätta ett råd inte hållbar, särskilt när ett råd är ledigt under längre tid för något särskilt uppdrag eller föräldraledighet.

### 6.4.9 Regler om rättens sammansättning

**Vårt förslag:** Vilka olika kategorier av lagfarna domare som rätten ska vara sammansatt av ska framgå av lag. De bestämmelser som i dag finns i 22 § tingsrättsinstruktionen, 23 § hovrättsinstruktionen 22 § kammarrättsinstruktionen, 6 a § (de två första meningarna) instruktionen för Arbetsdomstolen och 12 a § instruktionen för Patentbesvärsrätten ska därför föras till lagnivå. Samtidigt ska de förenklas.

I tingsrätt, hovrätt och kammarrätt ska, om flera lagfarna domare ingår i rättens sammansättning, i vart fall rättens ordförande vara ordinarie domare i domstolen. Dessutom ska, i de situationer där tre eller flera domare ingår i sammansättningen, ytterligare en domare vara eller ha varit ordinarie domare. Som i dag ska ett hyresråd kunna vara andre domare i tingsrätt och hovrätt. I tingsrätt ska detsamma gälla för en assessor. Den som av regeringen utsetts som tillfällig domare ska i detta sammanhang jämföras med ordinarie domare. Domstolen ska i vissa fall till rättens ordförande kunna förordna den som har varit ordinarie domare i domstolen eller den som är ordinarie domare i en annan domstol av samma slag.

Vissa bestämmelser om sammansättningen i Arbetsdomstolen, Patentbesvärsrätten, Migrationsöverdomstolen och kammarrätt som idag finns i instruktioner ska föras till lagnivå.

De mer ingående bestämmelserna om sammansättningen av intresseledamöter i Arbetsdomstolen ska inte heller i framtiden anges i lag eftersom de utgör verkställighetsföreskrifter.

Vi har i det föregående föreslagit att regler om de icke ordinarie domarnas behörighet att delta i den dömande verksamheten bör ha sin utgångspunkt i lag. Dessa bestämmelser är en aspekt av rättens domförhet.

En annan aspekt på domförheten är de regler i dag finns i 22 § tingsrättsinstruktionen, 23 § hovrättsinstruktionen 22 § kammarrättsinstruktionen, 6 a § (de två första meningarna) instruktionen för Arbetsdomstolen och 12 a § instruktionen för Patentbesvärsrätten. Bestämmelserna tar sikte på hur rätten ska vara sammansatt av olika kategorier av lagfarna domare.

I likhet med vad som sagts i det föregående om de icke ordinarie lagfarna domarnas behörighet att döma, torde dessa regler höra till det obligatoriska lagområdet. De kan enligt vår mening inte vara



verkställighetsföreskrifter, eftersom de inte kan sägas bygga vidare på någon i lag angiven regel om sammansättning av flera lagfarna domare. Bestämmelserna bör därför framgå av lag.

Också tidigare utredningar har övervägt om inte dessa regler borde framgå av lag. De utredningarna föreslog emellertid inte någon lagreglering av de icke ordinarie lagfarna domarnas behörighet, varför det då inte heller var möjligt att i lag ange bestämmelser om sammansättningen. Om, som vi föreslår, den grundläggande behörigheten för de icke ordinarie domarna lagregleras kan också bestämmelserna om sammansättningen föras till lag. Bestämmelserna om tingsrätts och hovrätts sammansättning bör under sådana förhållanden föras till rättegångsbalken och bestämmelsen om kammarrätts sammansättning till förvaltningsprocesslagen (jfr våra överväganden i kapitel 5 om att sammansättningsreglerna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska föras till förvaltningsprocesslagen). Vad beträffar Arbetsdomstolen och Patentbesvärsträtten förs bestämmelserna lämpligen till lagen om rättegången i arbetstvister respektive lagen om Patentbesvärsträtten.

I 22 § fjärde stycket tingsrättsinstruktionen anges att tingsfiskal får delta i rätten som en av tre lagfarna ledamöter om det inte är fråga om handläggning av sådan mål och ärenden som kräver särskild erfarenhet. Denna begränsning är enligt förslaget införd redan i 7 kap. 4 § lagen om domstolar och domare. I förslaget till 7 kap. 5 § lagen om domstolar och domare hanteras notariernas medverkan i s.k. tresitsar, vilket behandlas i nuvarande 22 § femte stycket tingsrättsinstruktionen (se avsnitt 6.4.4).

I övrigt bör de regler som i dag finns i 22 § tingsrättsinstruktionen, 23 § hovrättsinstruktionen och 22 § kammarrättsinstruktionen förenklas när de förs upp på lagnivå. Enligt vår mening bör i huvudsak samma principiella överväganden ligga till grund för de tre bestämmelserna.

En naturlig utgångspunkt är att om flera lagfarna domare samtidigt ingår i rättens sammansättning så bör i vart fall rättens ordförande vara ordinarie domare i den aktuella domstolen. Dessutom bör, i de situationer där tre eller flera domare ingår i sammansättningen, ytterligare en domare vara eller ha varit ordinarie domare. Som i dag bör ett hyresråd kunna vara andre domare i tingsrätt och hovrätt. I tingsrätt bör detsamma gälla för en assessor, vilket också det stämmer överens med den nuvarande ordningen. Den som av regeringen utsetts som tillfällig domare bör vid tillämpningen av dessa regler jämföras med ordinarie domare. Även om de nu

nämnda reglerna bör utgöra huvudregler bör det även i framtiden finnas en möjlighet för domstol att i vissa fall till rättens ordförande förordna den som har varit ordinarie domare i domstolen eller den som är ordinarie domare i en annan domstol av samma slag. Detta bör förutsätta särskilda skäl.

De två första meningarna i 6 a § instruktionen för Arbetsdomstolen bör utan ändringar kunna föras in i lagen om rättegången i arbetstvister, lämpligen som en ny 3 kap. 2 a §. Som framgått av avsnitt 6.4.7 föreslår vi att den tredje meningen i 6 a § instruktionen för Arbetsdomstolen förs in som ett nytt stycke i 3 kap. 8 § lagen om rättegången i arbetstvister.

Ytterligare regler om Arbetsdomstolens sammansättning framgår av 5, 6, 7, 8 §§ instruktionen för Arbetsdomstolen. De reglerna avser sammansättningen av intresseledamöter och bygger vidare på de bestämmelser som i detta avseende framgår av lagen om rättegången i arbetstvister. Enligt vår bedömning bör dessa regler kunna anses vara verkställighetsföreskrifter. De tillför inte något väsentligt nytt i förhållande till vad som framgår av lag. De bör således även i framtiden kunna framgå av domstolsinstruktionen.

12 a § instruktionen för Patentbesvärsrätten kan utan materiella ändringar föras in i lagen om Patentbesvärsrätten, lämpligen som en ny 4 a §.

I 22 a § kammarrättsinstruktionen ges en föreskrift om hur Migrationsöverdomstolen ska vara sammansatt vid förstärkt sammansättning enligt 16 kap. 3 § utlänningslagen. Föreskriften, som innebär att i en sådan sammansättning ska presidenten eller lagman vara ordförande och övriga ledamöter vara ordinarie domare, passar bättre in i utlänningslagen än i förvaltningsprocesslagen. Vi föreslår därför att regeln förs in i 16 kap. 3 § utlänningslagen. Den av oss föreslagna 3 kap. 3 § förvaltningsprocesslagen (som väsentligen motsvarar den i dag gällande 12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar) borde egentligen innehålla en upplysning om möjligheten att besluta om sådan förstärkt sammansättning, eftersom den innebär en avvikelse från den i övrigt gällande regeln att mer än fyra lagfarna ledamöter inte får ingå i kammarrättens sammansättning. Eftersom vi undviker att i detalj diskutera innehållet i de bestämmelser som flyttas från lagen om allmänna förvaltningsdomstolar till förvaltningsprocesslagen har vi dock avhållit oss från att införa något sådant förtydligande i förslaget.

I linje med dessa överväganden ligger att också bestämmelsen i 24 § kammarrättsinstruktionen, som föreskriver undantag från kravet

på särskilda ledamöters medverkan vid prövning mål om fastighetstaxering, bör föras in i fastighetstaxeringslagen. De föreskrifter som i dag finns i 24 § andra stycket kammarrättsinstruktionen bör på lagnivå ersätta föreskriften i nuvarande 22 kap. 4 § andra stycket fastighetstaxeringslagen, som innehåller en delegation till regeringen att meddela föreskrifter om detta. Samtidigt bör också den därmed besläktade föreskriften i 22 kap. 6 § första stycket fastighetstaxeringslagen upphävas.

#### 6.4.10 Frågan om vem som ska vara ordförande i kollegial sammansättning

**Vår bedömning:** Bestämmelser om vem som ska vara ordförande i en kollegial sammansättning hör till det obligatoriska lagområdet. En sådan bestämmelse bör dock inte intas i lagen om domstolar och domare.

Som framgått av den föregående framställningen har det i ett annat lagstiftningsärende diskuterats huruvida regler om vem som ska vara ordförande i en kollegial sammansättning hör till det obligatoriska lagområdet (se avsnitt 6.3.5).

Lagrådet anförde i det sammanhanget att frågan om utseende av ordförande inte kan anses angå endast domstolarnas inre organisation, eftersom ordförandeskapet är förenat med särskilda befogenheter och skyldigheter, bl.a. i fråga om omröstning. Enligt vår mening finns det fog för denna inställning. Frågan om vem som ska vara rättens ordförande i en kollegial sammansättning är under alla förhållanden inte ”mindre betydelsefull från rättssäkerhetssynpunkt” (jfr prop. 1973:90 s. 388 och våra överväganden i avsnitt 6.4.1). Således bör sådana regler framgå av lag.

Bestämmelser om vem som ska vara ordförande i en kollegial sammansättning är direkt knutna till rättegången. Också de frågor som ligger i ordförandefrågans förlängning rör rättegången. Frågan om detta rymmer många aspekter. Den är också fristående från de frågor vi i övrigt diskuterar i detta betänkande. Med hänsyn härtill lämnar vi inget förslag till lagbestämmelse i denna fråga.

#### 6.4.11 Vem som är chef för domstolen samt vilka mellanchefer som kan finnas

**Vårt förslag:** Ledningsuppgifter på olika nivåer inom domstolarna ska anges i lag. Upplysningar om vem som är chef för hela domstolen respektive en avdelning inom den ska framgå av lagen om domstolar och domare.

Ledarskapet ska markeras med användande av orden ”leds av”.

Som framgått av den föregående framställningen pekas det i olika lagar ut vilka ordinarie domare som kan finnas i domstolarna. Således framgår det exempelvis av rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar att det i tingsrätt och förvaltningsrätt kan finnas lagman, chefsrådmän och rådmän och att det i hovrätt och kammarrätt kan finnas president, lagmän samt hovrätts- och kammarrättsråd. Av lagbestämmelserna framgår dock inte att chefskap alltid, eller typiskt sett, är förknippat med vissa av de olika befattningarna. Således framgår inte att en lagman i underrätt eller en president är chef för sin domstol eller att en chefsrådmann eller överrättslagman typiskt sett är chef för en avdelning i sin domstol. Denna information framgår i stället av respektive domstols instruktion.

Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare föreslog i sitt betänkande att ledningsuppgifter på olika nivåer inom domstolarna skulle markeras i lagtexten (1–3 kap. rättegångsbalken respektive lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Kommittén konstaterade att instruktionerna använde benämningen ”administrativ chef” för att markera domstolschefens ledaransvar och att denna benämning var mindre lyckad eftersom den kunde förväxlas med att vara chef för en myndighets administrativa avdelning. För att markera domstolschefens ledaransvar valde kommittén i stället uttrycket ”som leder arbetet” i domstolen (SOU 2000:99 s. 347).

Kommittén övervägde också att i lagtexten införa en erinran om att ledningen av domstolen ska utövas med iakttagande av domarnas självständighet vid fullgörandet av deras dömande och rättstillämpande uppgifter. Enligt kommitténs bedömning riskerade dock en sådan reglering att bli tämligen invecklad och kommittén ansåg den knappast vara nödvändig. Med hänsyn härtill stannade kommittén för att inte föreslå någon ändring i detta avseende.

Vi ansluter oss till bedömningen att ledningsuppgifter på olika nivåer inom domstolarna bör markeras i lagtext. Upplysningar om vem som är chef för domstol eller avdelning inom domstol bör framgå av lagen om domstolar och domare.

En särskild fråga är vilka mellanchefer – dvs. chefer för avdelningar och andra enheter inom domstolarna inom de allmänna domstolsslagen – som ska kunna finnas i framtiden. Vi återkommer till den frågan i kapitel 11. Redan här kan dock konstateras att om s.k. enhetschefer ska kunna finnas även i framtiden bör bestämmelserna innehålla upplysningar även om den möjliga förekomsten av sådana ledningsfunktioner.

Vi har övervägt att markera ledarskapet med användande av orden ”är chef” eller liknande, men har stannat för att – i analogi med hur myndighetsinstruktioner brukar avfattas – använda orden ”leds av” (jfr SOU 2004:23 s. 302 ff. med förslag till förebild för myndighetsinstruktion).

#### 6.4.12 Domkretsindelningen

**Vår bedömning:** Riksdagen bör inte från regeringen överta rätten att besluta om domkretsindelningen.

I olika sammanhang har det diskuterats om domstolarnas ställning borde skärpas genom att domkretsindelningen fördes över från regeringens till riksdagens behörighetsområde. Frågan togs också upp i en av Grundlagsutredningens expertgruppsrapporter (*Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen*, SOU 2007:69, s. 31).

Under det senare årtiondet har domstolsväsendet genomgått en omfattande reformering, varvid bl.a. hälften av landets tingsrätter och länsrätter lagts ned. Under denna process har regeringen fortlöpande informerat riksdagen om kommande förändringar och riksdagen har ställt sig bakom dessa. I dessa kontakter har riksdagen uttalat att den anser det vara en självklarhet att regeringen i sina överväganden beaktar vad riksdagen uttalat om principerna för domstolsorganisationen.

I den nyss nämnda expertgruppsrapporten konstaterades att det otvivelaktigt skulle innebära en viss garanti för ökad stabilitet om domkretsindelningen gjordes lagbunden, samtidigt som det ifrågasattes om det fanns något omedelbart behov av att ändra på gällande

ordning. I expertgruppsrapporten lämnades ett förslag till grundlagsändring för det fall det skulle bedömas som lämpligt att föra över domkretsindelningen till riksdagens behörighetsområde.

Tanken att föra upp domkretsindelningen till lagnivå följdes inte upp i Grundlagsutredningens betänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125).

Att regeringsformen inte kräver att domskretsindelningen sker i lagform innebär i sig inte något hinder mot att riksdagen tar över normgivningsfrågan genom att helt enkelt lagstifta om indelningen. Några vägande principiella skäl för ett sådant ställningstagande finns dock inte. Vi anser inte att det föreligger något behov att ändra den nuvarande regleringen.

## 7 Fördelning och omfördelning av mål

### 7.1 Vårt uppdrag

Som redogjorts för i avsnitt 5.1 har vi också fått i uppdrag att överväga om domstolsinstruktionernas bestämmelser om fördelning av mål bör få lagform. I samband därmed har vi också tilldelats uppgiften att överväga de förslag till bestämmelser om omfördelning av mål som lagts fram av Utredningen om förtursförklaring.

### 7.2 Gällande rätt

Frågan om fördelning av mål är sedan den 1 januari 2011 delvis reglerad i regeringsformen. Såvitt avser vissa domstolar innehåller domstolsinstruktionerna mer detaljerade föreskrifter om fördelningen. Några lagbestämmelser finns det dock inte.

Det finns i dag inga författningsbestämmelser om omfördelning av mål.

#### 7.2.1 Regeringsformen

Av 11 kap. 3 § andra meningen regeringsformen följer att ingen annan myndighet än domstolen får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Bestämmelsen infördes den 1 januari 2011. Bestämmelsen är uttryckt som ett förbud och ger i sig ingen ledning om hur fördelningen ska gå till.

Grundlagsutredningen konstaterade i sitt betänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) att det tidigare i 1 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket uttryckligen hade föreskrivits att Domstolsverket inte fick föreskriva att en viss rotel

eller ett visst mål eller ärende skulle tilldelas en viss domare eller på annat sätt bestämma hur dömande uppgifter skulle fördelas mellan enskilda domare. Enligt Grundlagsutredningen var det principiella förbud som hade kommit till uttryck i stadgandet av sådan betydelse för domstolarnas självständighet att det borde ges en generell utformning och regleras på grundlagsnivå (s. 315).

Grundlagsutredningen föreslog att en regel om att varje domstol själv beslutar hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare skulle föras in i anslutning den allmänna regeln om domstolarnas självständighet. Utredningens förslag hade följande lydelse:

Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Varje domstol bestämmer själv hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

Vid remissbehandlingen påpekade *Sveriges domareförbund* att den föreslagna formuleringen i praktiken skulle ge domstolschefen bestämmanderätt över hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare, vilket enligt förbundet skulle innebära en försvagning av de enskilda domarnas ställning. Regeringen instämde i förbundets åsikt. I propositionen (prop. 2009/10:80 s 128 f.) anfördes att den föreslagna formuleringen kunde ge intryck av att fördelningen av mål och ärenden uteslutande ska avgöras av domstolschefen i administrativ ordning, vilket skulle skapas ett utrymme för domstolschefen att besluta om fördelningen av mål och ärenden utifrån kriterier som kan ifrågasättas från ett rättssäkerhetsperspektiv. Vidare skulle utredningens förslag enligt regeringen innebära ett hinder mot att i lag eller andra föreskrifter införa generella regler om fördelning av mål och ärenden i domstol. En sådan konsekvens hade inte åsyftats. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att bestämmelsen skulle ges en lydelse som innebär att varken regeringen eller någon förvaltningsmyndighet får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

Enligt propositionen innebär detta att domstolarna vid fördelningen av mål och ärenden bara har att rätta sig efter rättsregler i lag och inte får ta emot direktiv om hur fördelningen ska ske i ett särskilt fall. I specialmotiveringen konstaterades att bestämmelsen inte innebär något hinder mot att riksdagen meddelar föreskrifter i lag om domstolarnas lottning av inkomna mål eller att det i lag t.ex. slås fast vissa allmänna förutsättningar för hur en domstol ska gå



till väga när handläggningen av ett mål eller ärende fördröjts under lång tid (s. 286).

### 7.2.2 Domstolsinstruktionerna

Närmare bestämmelser om fördelning av mål framgår av vissa av domstolsinstruktionerna.

Regleringen är i princip likalydande i instruktionerna för tingsrätterna, hovrätterna, förvaltningsrätterna och kammarrätterna. De föreskriver följande. Grunderna för fördelning av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten ska framgå av arbetsordningen. Mål och ärenden ska fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen. Fördelningen av mål ska ske genom lottning. Undantag från kravet på lottning får göras för mål av särskild art, för mål från viss del av domkretsen, för att mål som har inbördes samband ska kunna handläggas av samma organisatoriska enhet och för att uppnå en fördelning av mål mellan domstolens domare som framstår som rimlig. Domstolschefen eller chefsrådman bör delta när domstolen avgör mål om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets art.

I instruktionerna för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen föreskrivs att målen ska fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen och att domstolen beslutar om riktlinjer för fördelning av målen på de organisatoriska enheterna. Det finns i instruktionerna för de högsta domstolarna inget krav på att målen ska lottas.

I instruktionen för Arbetsdomstolen föreskrivs att målen ska fördelas mellan ordförandena efter den turordning målen kommit in till domstolen. Vidare föreskrivs att målen också ska fördelas mellan sekreterarna efter turordningen och att arbetsbördan såvitt möjligt ska fördelas jämt vid fördelningen av målen.

I instruktionen för Patentbesvärsrätten föreskrivs att varje ledamot (utom domstolens ordförande) som huvudregel ska ha en rotel och att målen ska fördelas på dessa rotlar efter deras tekniska klassificering och rättsliga beskaffenhet. Instruktionen överlämnar till domstolen att meddela ytterligare föreskrifter som behövs om fördelningen av målen på rotlar.

Instruktionerna för Marknadsdomstolen respektive Försvarsunderrättelsesdomstolen innehåller inga regler om att eller hur mål ska fördelas.

Den nuvarande utformningen av instruktionerna för tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt infördes såsom tidigare konstaterats år 2003. Fram till dess hade dessa domstolsinstruktioner alla föreskrivit att målen skulle fördelas på rotlar som var och en förestods av domare. Det fanns då inget uttryckligt krav i domstolsinstruktionerna på att fördelningen skulle ske genom lottning, men att så skulle ske ansågs ändå ligga i reglerna. Vid fördelningen fick även enligt de då gällande reglerna beaktas de principer som i dag anges som undantag från lottningskravet, dvs. för mål av särskild art, för mål från viss del av domkretsen, för mål med inbördes samband och för att uppnå en jämn fördelning av arbetsbördan.

Instruktionerna för hovrätterna och kammarrätterna innehöll fram till år 2003 också föreskrifter som innebar att domstolen fick besluta att ett mål som tilldelats en viss rotel skulle flyttas över till en annan rotel. Det förutsatte särskilda skäl.

De ändringar som skedde år 2003 avsåg reglering i förordningar, varför det inte finns några lättillgängliga förarbeten att tillgå. De uttalanden som går att hitta är inte heller så utförliga som normalt är fallet inför ändringar av lag.

Vilka tankar som inom Justitiedepartementet låg bakom 2003 års ändringar kan bl.a. utläsas av en där utarbetad promemoria daterad den 28 juni 2002, vilken bifogades när förslaget till ändringar till tingsrättsinstruktionen delades. Promemorian behandlar ett antal frågor rörande beredningsorganisationen i tingsrätt. Det konstateras i promemorian att avsikten är att ändringar motsvarande de i promemorian behandlade ska införas också i övriga domstolsinstruktioner.

Under rubriken ”Fördelning av mål och ärenden samt ansvar” anförs i promemorian bl.a. följande:

Tingsrätterna skall enligt förslaget ges större frihet att avgöra hur det inre arbetet i domstolen ska organiseras. Regeln om att varje lagman, rådmän och fiskal skall ha en rotel tas bort. I förslaget anges i stället att mål och ärenden skall fördelas mellan organisatoriska enheter. Vilka organisatoriska enheter som skall finnas i en tingsrätt anges i tingsrättens arbetsordning. Tingsrätterna kan t.ex. välja att fördela arbetet på ett antal organisatoriska enheter med en domare i varje och en gemensam beredningsorganisation vid sidan om enheterna eller på större organisatoriska enheter bestående av flera domare med en gemensam beredningsorganisation inom enheten. De föreslagna reglerna utesluter inte att tingsrätterna väljer att arbeta i organisatoriska enheter som motsvarar de nuvarande rotlarna. De organisatoriska enheterna inom en

tingsrätt behöver inte vara uppbyggda på samma sätt utan kan ha varierande storlek och uppbyggnad. Fördelningen av mål och ärenden mellan de organisatoriska enheterna skall ske genom lottning. För vissa särskilt angivna fall ges möjlighet till undantag från kravet på lottning.

När tingsrätterna ges frihet att avgöra hur det inre arbetet i domstolen skall vara organiserat måste en anpassning ske av reglerna om ansvar för mål och ärenden. Liksom enligt nuvarande regler skall det för varje mål eller ärende finnas en anställd som är ansvarig. Ansvaret frikopplas från indelningen i organisatoriska enheter och kan under målets handläggning ligga hos olika personer. Ansvaret kan t.ex. inledningsvis läggas hos en beredningschef som arbetar i en beredningsorganisation utanför de organisatoriska enheter som målen lottas på. Även inom en organisatorisk enhet kan tingsrätten välja att först lägga ansvaret för samtliga mål på en domare som har hand om beredningen av målen. Sedan beredningen avslutats kan ansvaret överföras på den domare som skall avgöra målet.

Liknande uttalanden kan också utläsas av riksdagsskrivelsen 1999/2000:109 *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan*. Frågan om fördelning av mål i domstolar utan rotlar var redan då aktuell. När handlingsplanen skrevs bedrevs på flera av landets tingsrätter försöksverksamheter där olika former av beredningsorganisationer prövades. Såvitt avser frågan om fördelning av mål, kommenterades försöksverksamheterna enligt följande (s. 19–20):

Vid olika tingsrätter pågår (...) sedan en tid olika försök med starkt beredningsorganisation. Bland annat prövas ett system med s.k. storrotlar eller storavdelningar. Detta innebär i praktiken att två eller flera ledamöter delas in på samma rotel. Detta har på sina håll visat sig innebära att antalet avgjorda mål har ökat jämfört med en traditionell rotel under samma tidsperiod. Samtidigt innebär förändringen att domarrollen ytterligare kan renodlas och att de olika personalkategoriernas kompetens och erfarenhet kan tillgodogöras domstolen på ännu bättre sätt. När dessa försök görs är det också oavsett vilka organisatoriska storheter som väljs viktigt att man inte avlägsnar sig från de principer som ligger bakom valet av former för fördelningen av mål i domstol. Denna ordning motiveras nämligen inte bara av domstolsinterna skäl. Vål så viktigt är att systemet för målen fördelning grundade på slumpvis fördelning eller på tydliga och objektiva kriterier eller detta i förening utåt sett, från ett medborgarperspektiv, kan försvaras som en sakligt grundad och från effektivitetssynpunkt motiverad ordning för arbetets fördelning i domstolen. Man måste beakta att fördelningen av mål också är ett sätt att ange vilken domare som bär ansvaret för målet som sådant eller i dess olika handläggningsfaser. En tydlig ansvarsfördelning möjliggör också för domstolschefen att disponera domstolens resurser så att mål och ärenden avgörs inom rimlig tid.

### 7.3 Internationella dokument

Frågan om fördelning och omfördelning av mål avhandlas i en rad internationella dokument, där frågan ses som en aspekt av domstolarnas och domarnas självständighet.

I FN:s Grundprinciper om rättsväsendets oberoende föreskrivs (art. 14) att fördelningen av mål är en intern angelägenhet för domstolsväsendet. Principerna berör inte frågan på vilket sätt denna fördelning ska ske inom domstolen, vilket är en direkt följd av att principerna endast avhandlar domstolarnas relation till andra statsmakter. Den domstolsinterna aspekten av självständigheten återspeglas inte alls i principerna.

I Europarådets rekommendation om domares självständighet, effektivitet och ansvar behandlas frågan utförligare, och där berörs också den domstolsinterna aspekten. Frågan om fördelning av mål regleras i punkt 24, under rubriken *Intern självständighet* enligt följande:

Fördelningen av mål inom en domstol ska vara baserad på objektiva, i förväg uppsatta kriterier för att garantera rätten till en självständig och opartisk domare. Fördelningen ska inte påverkas av någon berörd parts önskemål eller någon annan person som är berörd av utgången i saken.

Frågan om omfördelning är särskilt reglerad, i punkt 9:

En domare får inte fråntas ett mål utan giltig anledning. Ett beslut att frånta en domare ett mål ska vara baserad på objektiva, i förväg uppsatta, kriterier och följa ett transparent förfarande hos ett organ inom domstolsväsendet.

I den till rekommendationen knutna förklarande bakgrundspromemorian anges följande (punkterna 16 och 32).

32 Det finns olika möjliga sätt att fördela mål baserat på objektiva, i förväg uppsatta kriterier. Dessa är, bland andra, lottning, fördelning i bokstavsordning efter domarnas namn, fördelning mellan domstolens olika avdelningar i en i förväg bestämd ordningsföljd (s.k. automatisk fördelning) eller fördelning mellan domarna enligt beslut av domstolspresidenten. Det viktiga är att den faktiska fördelningen inte påverkas av yttre eller interna påtryckningar eller utformad för att gynna någon av parterna. Lämpliga regler för utbyte av domare skulle kunna ges inom ramen för reglerna för fördelning av mål. Målbalanser och överbelastning är giltiga skäl för fördelning eller fråntagande av mål under förutsättning att sådana beslut baseras på objektiva kriterier.

16 Ett mål får inte fråntas en domare annat än om det finns giltiga skäl att göra det och sådana beslut fattats av behörigt organ. Domstolschefen kan vara ett sådant organ. Begreppet ”giltiga skäl” inbegriper alla grunder för fråntagande som inte undergräver domarnas självständighet. Effektivitet kan också konstituera giltiga skäl. När en domare exempelvis har en försening i sina mål på grund av sjukdom, är det möjligt att mål överförs från honom till andra domare. Det kan likaledes visa sig vara nödvändigt att frånta en domare mål om domaren har tilldelats ett tidskrävande mål som skulle kunna hindra honom från att handlägga andra mål som han redan har tilldelats. Denna bestämmelse ska inte på något sätt påverka parternas rätt att återta ett mål eller domarnas skyldighet att underlåta att handlägga ett mål när det föreligger jäv.

Betydelsen av att fördelningen av mål ska vara baserad på objektiva och transparenta kriterier har också understrukits av Venedigkommissionen. I en rapport om domstolsväsendets oberoende som Venedigkommissionen antog år 2010 (CDL-AD(2010)004) konstaterar kommissionen att många europeiska grundlagar innehåller bestämmelser om att utseendet av de domare som ska avgöra ett mål ska ske utifrån i förväg fastslagna kriterier. I kontinental-europeiska rättssystem kallas denna princip ofta principen om ”the lawful judge” eller ”the natural judge”. Venedigkommissionen uttrycker sitt principiella gillande för en sådan ordning, och noterar samtidigt att en ordning där domstolschefen tillåts fördela målen mellan domarna inte är önskvärd, eftersom det öppnar för möjligheten att ett visst mål styrs till en viss domare för att påverka utgången. Venedigkommissionen förespråkar en detaljerad reglering av hur domare indelas på de mål de ska avgöra, även när målet ska avgöras av mer än en domare. Denna reglering kan enligt Venedigkommissionen ske i lag, men också genom domstolarnas arbetsordningar. Venedigkommissionen håller öppet för att det även med en ingående reglering kan finnas behov av särskilda hänsyn i vissa fall. Som exempel på sådana situationer anges skillnader i domarnas arbetsbörda och specialisering, men också att domstolen i särskilt viktiga mål kan bestå av sina mest erfarna domarna. I vilka fall domstolschefen ska kunna fatta beslut om sådana undantag bör framgå av det i förväg fastlagda regelverket. Helst bör denna typ av överväganden kunna granskas i efterhand.

## 7.4 Tidigare utredningar

### 7.4.1 1993 års domarutredning

I betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden* (SOU 1994:99) berörde 1993 års domarutredning frågan om fördelning och omfördelning av mål. Utredningen konstaterade att principerna om hur dessa frågor ska hanteras bör uttryckas i lag. Utredningen presenterade skissartade förslag på hur sådana bestämmelser skulle kunna se ut. För tingsrätternas del hade förslaget exempelvis följande lydelse.

Målen och andra domargöromål fördelas på rotlar som innehas av lagfarna domare enligt domstolens bestämmande. Grunderna för fördelningen av målen ska anges i en arbetsordning för tingsrätten.

Enligt utredningens bedömning borde huvudregeln vara ett slumpsystem (lottning) kombinerat med ett utrymme för specialdestinering enligt vissa kriterier. Ordningen borde enligt utredningen också inrymma en möjlighet att omfördela mål, införa lottningsstopp etc. enligt vissa angivna sakliga förutsättningar.

Utredningen berörde också förhållandet att det på vissa domstolar förekom en ordning där åklagarna var knutna till domstolens rotlar på så sätt att en viss åklagares mål alltid hamnade på en viss rotel. Utredningen konstaterade att en ordning där ett brottmål skulle komma att styras till en viss domare inte genom lottningsförfarandet vid domstolen utan genom ett administrativt beslut fattat av chefen för en åklagarmyndighet med rätta skulle kunna klandras. Samtidigt framhöll utredningen att det gällde att finna en rationell ordning som inte leder till effektivitetsförluster i domstolarna.

#### *Remissbehandlingen*

Större delen av de remissinstanser som yttrade sig i frågan om fördelning av mål instämde i utredningens överväganden.

*Svea hovrätt* framhöll att det var viktigt att den möjlighet för domstolschefen att omfördela mål, som brukar finnas inskriven i domstolarnas arbetsordningar, inte tas bort.

*Kammarrätten i Stockholm* ifrågasatte om det från praktiska utgångspunkter verkligen är lämpligt att lagreglera sådana frågor som måltilldelning, omfördelning av mål etc. Ett lagbundet system kunde

enligt kammarrätten visserligen upplevas som stabilt men kan också bli onödigt stelt.

*Eksjö tingsrätt* anförde att det inte är möjligt att utan stora svårigheter och risk för omfattande byråkrati slå fast sådana principer i lag eller förordning. Det måste alltid finnas ett utrymme för ett kraftfullt administrativt ledarskap. Inom ramen för detta ledarskap måste det finnas utrymme för smidig hantering. En sådan får enligt tingsrätten inte hindras av alltför stela regler i en författning.

*Sollentuna tingsrätt* anförde att ett målfördelningsystem måste förses med möjligheter för domstolschefen att omfördela mål inom ramen för sin befogenhet att leda och fördela arbetet i domstolen. Normalfallet är att chefen tillfälligt stoppar tilldelningen av mål till en särskilt hårt belastad domare. Chefen måste också kunna stoppa tilldelningen av mål till en domare som tillfälligt inte fungerar väl, även i strid mot denne domares vilja. En svårare fråga är om chefen på grund av klagomål eller liknande kan ta ifrån en domare ett mål som han redan har tilldelats. Frågan måste enligt tingsrätten besvaras nekande.

*Högsta domstolen* anförde i sitt remissvar följande. Fördelningen av mål bland domarna vid en domstol kan ses som en väsentligen administrativ uppgift men har också viktiga rättssäkerhetsaspekter. I andra länder, där till följd av historiska erfarenheter ansetts sig böra skapa särskilda garantier för domstolarnas oavhängighet och opartiskhet, fäster man ofta stor vikt vid att mål fördelas bland domarna enligt fasta, i förväg fastslagna principer och att diskretionära in casu-beslut undviks. En ordning, enligt vilken det är möjligt att fatta ett administrativt beslut om att en viss domare ska döma i ett visst redan anhängigt mål, anser man i dessa länder skapa risker för en styrning av den dömande verksamheten som är oförenlig med rättsstatliga principer. I Sverige har risker av här angivet slag tillmätts mindre vikt, låt vara att kritik ibland har framförts mot det sätt på vilket domare utsetts att döma i vissa uppmärksammade mål. Emellertid finns även hos oss anledning – inte minst för att stärka förtroendet för rättskipningen – att ha så fasta regler som möjligt för fördelning av målen och att undvika att ett redan anhängigt mål genom administrativt beslut överlämnas till en viss domare, eftersom misstankar kan uppkomma om att ovidkommande hänsyn ligger bakom beslutet.

#### 7.4.2 Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare

Som framgått i det föregående behandlade kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare i sitt betänkande *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99) bl.a. frågor gränsen för domarens självständighet i den dömande verksamheten.

Angående frågan om fördelning av arbetsuppgifter anförde kommittén följande. Oavsett hur principerna för fördelning av mål ser ut i detalj är det viktigt att fördelningen i grunden sker slumpmässigt med möjlighet till justering i efterhand på sakliga och på förhand bestämda grunder. Ur ett medborgarperspektiv får det inte finnas minsta misstanke om att fördelningen inte sker på sakliga grunder. Ordningen ska vara förutsebar och det ska i förväg kunna gå att se vilka principer som gäller. Kravet på sakliga grunder medför att en domare inte utan godtagbara skäl kan bli fråntagen eller på eget initiativ bli av med mål som denne fått sig tilldelat.

Kommittén konstaterade vidare att det är domstolschefens ansvar att se till att domstolen är så organiserad att resurserna tas till vara på bästa sätt kan leda till att mål behöver omfördelas eller att nya mål inte bör tilldelas en viss domare under en bestämd period. Sådana åtgärder och ingripanden har domstolchefen inte endast befogenhet utan även i vissa fall skyldighet att göra.

Kommittén anförde därtill att en domstolchef som har objektivt godtagbara skäl således bör ha möjlighet att omfördela mål även mot en domares vilja. Det är emellertid en känslig fråga och domstolschefen bör ha mycket goda skäl för ett sådant beslut som givetvis också bör ha föregåtts av förutsättningslösa och öppna diskussioner med vederbörande domare om hur problemen kan lösas. Det synes emellertid inte lämpligt att domstolchefen griper in i handläggningen genom att t.ex. sätta ut målet till förhandling och sedan "tvinga" domaren att hålla förhandlingen och avgöra målet. En domare får givetvis aldrig avgöra ett mål som denne inte anser vara tillräckligt förberett för avgörande. Dessutom kan domaren ha andra uppfattningar om prioriteringar än vad domstolschefen har. Lämpligare är att målet omfördelas till annan domare för fortsatt handläggning.



*Remissbehandlingen*

Flertalet remissinstanser instämde i kommitténs bedömningar.

*Kammarrätten i Stockholm* anförde att en domstolschef måste kunna agera för en ökad satsning på vissa speciella måltyper och att en avdelningschef måste ha rätt att genomföra olika omdisponeringar mellan avdelningens rotlar. Det väsentliga var enligt kammarrätten att åtgärderna vilar på objektiva grunder såsom att förbättra balansläget i domstolen eller att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning mellan avdelningens rotlar. Kammarrätten föreställde sig att det för den rättssökande allmänheten är av mindre intresse vem eller vilka som avgör det egna målet. Bortsett från att en klagande naturligtvis vill ha bifall till sin talan torde önskemålet om en rimlig snabbhet ligga högt upp på önskelistan. Man kunde således enligt kammarrätten med fullt fog hävda att hänsynen till de enskilda med tyngd talar för en effektivitetsbefrämjande styrning, alltifrån domstolens chef till vederbörande domares närmaste chef. Kammarrätten kunde inte påminna sig något fall där sakligt sett omotiverade ingripanden skett från vare sig domstols- eller avdelningschef.

*Kammarrätten i Göteborg* framhöll att inte endast grunderna för fördelning av mål, utan också reglerna för omfördelning av mål, borde framgå av lag. På så sätt skulle enligt kammarrätten kravet på förutsebarhet tillgodoses och medborgarnas möjlighet till insyn i verksamheten öka.

*Kammarrätten i Sundsvall* ifrågasatte om en domstolschef ska kunna flytta ett mål, som lottats på en domare, utan dennes samtycke. Om vederbörande inte vill överlämna målet utan hävdar att hans självständighet som domare kräver att han avgör målet bör situationen kunna lösas på annat sätt än genom tvångsvis omfördelning, förslagsvis så att domaren bereds lättnad i arbetsbördan genom begränsad inlottning av nya mål eller tillförande av ytterligare resurser till roteln.

*Kristianstads tingsrätt* och *Sveriges domareförbund* anförde att det endast i mycket speciella undantagsfall bör förekomma att ett mål omfördelas, och ifrågasatte starkt om det kan ske utan samtycke från vederbörande domare. Självständigheten krävde nämligen enligt dessa remissinstanser att den domare som inlett handläggningen av ett mål också slutför denna.

### 7.4.3 Utredningen om förtursförklaring

Utredningen om förtursförklaring hade i uppdrag att bl.a. kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning av mål och ärenden. Utredningen redovisade sitt uppdrag genom betänkandet *Förtursförklaring i domstol* (SOU 2008:16).

Utredningens slutsats var att det redan enligt gällande rätt fanns förhållandevis stora möjligheter för en domstolschef att ingripa vid långsam handläggning. Enligt utredningens slutsatser innefattade domstolschefens arbetsledningsrätt i normalfallet en möjlighet att vid långsam handläggning besluta om en tillfällig avvikelse från de principer som annars följer av arbetsordningen (s. 105). Som exempel på konkreta åtgärder nämnde utredningen beslut om tillfälligt lottningsstopp eller om omfördelning av mål.

Rörande frågan om omfördelning av mål resonerade utredningen enligt följande (s. 106 ff.).

I domstolschefens befogenheter ingår även att fatta beslut om omfördelning av mål. Att omfördela ett mål och därmed ta ifrån en domare ett mål som han eller hon är ansvarig för, är inte alltid lika oproblematiskt som att införa ett tillfälligt lottningsstopp. En omfördelning innebär ett ingrepp i den slumpmässighetsprincip som lottningen bygger på och kan komma i konflikt med principen om domarens självständighet.

Huvudregeln för fördelning av mål och ärenden är lottning. Den grundläggande tanken bakom lottningen är att fördelningen ska bygga på en förutbestämd ordning där inga skönsmässiga beslut fattas i varje enskilt fall. Lottningsförfarandet är ägnat att upprätthålla tilliten till att fördelningen sker på objektiva grunder. En utgångspunkt är att förtroendet för domarens opartiskhet är störst om fördelningen sker helt slumpmässigt.

Vid fördelningen finns dock i dag relativt stora möjligheter att frångå lottningsprincipen. Det finns t.ex. möjlighet att destinera mål av en viss typ till en viss enhet. Härigenom uppnås en specialisering som förmodas leda till högre kvalitet på avgörandena och högre effektivitet. Det finns vidare möjlighet att avvika från lottningsprincipen för att samla mål som har samband med varandra till en viss enhet eller för att åstadkomma en rimlig arbetsfördelning på domstolen. Dessutom sker efter lottningen omfördelning av mål i viss omfattning. De sammantagna undantagen från lottningsprincipen får därmed anses vara relativt omfattande, låt vara att undantagen vilar på objektiva grunder. Effektivitetshänsyn talar också mot att lägga alltför stor vikt vid principen om slumpmässig fördelning av mål och ärenden. Det viktigaste är att fördelningen sker på objektiva och transparenta grunder.

En omfördelning kan enligt utredningens mening användas som ett sätt att uppnå ett effektivt resursutnyttjande och avhjälpa dröjsmål i handläggningen. Ett antal omständigheter måste dock beaktas vid omfördelning. Framför allt måste målen fördelas så att inte principen om domarens oavhängighet kränks. Det innebär att parterna eller någon annan som har ett intresse i saken inte ska tillåtas ha något inflytande på vem som blir ansvarig domare. Valet av domare får inte heller påverkas av hur han eller hon kan förväntas döma i målet. Att ta sådana hänsyn skulle utgöra ett klart missbruk av domstolschefens befogenheter. En omfördelning får naturligtvis inte heller ske som en repressalie eller på grund av misstroende mot någon enskild domare.

Det är flera faktorer som är viktiga för att i största möjliga utsträckning undvika misstankar om otillbörlig hänsyn vid omfördelning. Vilket eller vilka mål som blir föremål för åtgärden är naturligtvis av avgörande betydelse. Urvalet måste således kunna motiveras. Utredningen ser det dock inte som nödvändigt att just det mål som handlagts långsamt omfördelas. Det kan i vissa fall finnas skäl att låta den ansvarige domaren fortsätta att handlägga det målet, men att omfördela andra mål för att bereda domaren tid att vidta nödvändiga åtgärder. I ett sådant fall kan det finnas skäl att omfördela ett antal slumpvis utvalda mål. En annan situation kan föranleda omfördelning av just det mål i vilket dröjsmålet förekommer. Domstolschefen måste ha ett tolkningsföreträde beträffande vilken omfördelning som ger bäst förutsättningar för att påskynda handläggningen i det försenade målet.

Ett andra, lika viktigt, moment är det sätt på vilket målet tilldelas en ny enhet. Det ligger i sakens natur att domstolschefen så långt som möjligt bör undvika att flytta ett eller flera särskilt utpekade mål till en särskilt utpekad domare. Även om det inte finns något formellt hinder mot en sådan åtgärd, kan det komma att orsaka misstankar om inslag av ovidkommande hänsynstagande. För att undvika sådana misstankar bör målet eller målen som huvudregel lottas om. I vissa fall kan dock effektivitetshänsyn tala starkt för att ett mål tilldelas den enhet som har bäst förutsättningar för att avgöra det inom rimlig tid.

När en omfördelning övervägs, är det av betydelse var i handläggningskedjan målet befinner sig. En senare omfördelning bör kräva starkare skäl eftersom åtgärden innebär ökad risk för dels kränkning av domarens självständighet, dels effektivitetsförlust. Risken för kränkning av domarens självständighet ökar till följd av att målet är nära ett slutligt avgörande. Risken för effektivitetsförlust ökar till följd av att den nya domaren får ett allt mer omfattande material att sätta sig in i ju längre handläggningen pågått. Sent i handläggningen kan därför ofta andra åtgärder vara att föredra. Någon absolut tidsgräns för domstolschefens möjlighet att omfördela ett mål finns enligt utredningens uppfattning dock inte.

Samtidigt som vissa omständigheter måste beaktas vid omfördelning, ska inte åtgärden överdramatiseras. Målen tillhör inte någon enskild domare, låt vara att det finns en domare som är ansvarig för målet vid varje enskilt tillfälle. Tidigare har det varit en huvudregel att samma

domare handlade målet från anhängiggörandet till avgörandet. Eftersom nya organisationsformer sedan en tid införts i många domstolar, är undantagen från denna utgångspunkt omfattande. Numera är det vanligt att en domare ansvarar för beredningen medan en annan domare ansvarar för avgörandet. Denna utveckling bör leda till en mindre dramatisk syn på omfördelning av mål som är under handläggning. Varken den domare som får mål överflyttade från sig eller till sig kan motsätta sig en omfördelning.

Sammanfattningsvis har domstolschefen enligt utredningens uppfattning stora möjligheter att vid långsam handläggning omfördela mål och ärenden.

Utredningen konstaterade vidare att fördelning och omfördelning av mål och ärenden är viktiga instrument för domstolschefen vid långsam handläggning. Därtill noterades att även om domstolsinstruktionerna för tingsrätt, länsrätt, hovrätt och kammarrätt innehöll bestämmelser för fördelning av mål, så saknades sådana rörande omfördelning av mål. Även om sådana bestämmelser ofta framgick av domstolarnas arbetsordningar ansåg utredningen att regler om omfördelning av tydlighetsskäl borde införas i författning.

Utredningen övervägde därefter frågan om bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden borde tas in i lag eller förordning. Utredningen noterade härvidlag att det i flera sammanhang uttalats att principerna för tilldelning och omfördelning av mål och ärenden borde framgå av lag, men att dessa uttalanden inte föranlett några ändring av författningarna. Eftersom bestämmelserna om fördelning av mål och ärenden alltjämt fanns i förordning, stannade utredningen för att följa den befintliga systematiken och föreslå att bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden införs i domstolarnas instruktioner.

Innehållsmässigt ansåg utredningen att bestämmelser om omfördelning måste bli relativt allmänt hållna, eftersom det är inte möjligt att förutse alla situationer där det är befogat med en omfördelning. Någon exemplifiering borde dock enligt utredningen intas i författningstexten till ledning för när det kan anses motiverat att vidta en sådan åtgärd.

I de av utredningen föreslagna bestämmelserna angavs att omfördelning av mål och ärenden kunde ske för att utjämna arbetsbördan, för att säkerställa ett avgörande inom rimlig tid, om den ansvarige domaren är jävig eller om det föreligger andra sakliga skäl för åtgärden.

Utredningen erinrade i sammanhanget om att det i domstolarnas instruktioner anges att administrativa ärenden ska avgöras

med iakttagande av den enskilde domarens självständighet i dömande och rättstillämpande uppgifter, varav det följer att beslut om omfördelning inte får fattas på ett sådant sätt att åtgärden kränker domarens självständighet.

Därtill konstaterade utredningen att om JK eller JO i efterhand ska kunna granska ett administrativt beslut utifrån ett självständighetsperspektiv så måste beslutsskäl kunna fastställas. Med tanke på att de flesta administrativa beslut är helt okontroversiella så ansåg inte utredningen det vara rimligt att uppställa ett generellt krav på att alla beslut om omfördelning av mål skulle motiveras. I stället borde enligt utredningen en riskbedömning göras på så sätt att skälen för ett beslut dokumenteras om det finns anledning att tro att beslutet kommer att bli ifrågasatt. Som exempel på en sådan situation nämnde utredningen att den domare som blir fråntagen ett mål har motsatt sig den beslutade åtgärden.

### *Remissbehandlingen*

Ingen av remissinstanserna invände mot utredningens bedömning att domstolschefens befogenheter inte behöver utvidgas. Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrkte utredningens förslag till bestämmelser om omfördelning av mål, varvid flera pekade på värdet av att de redan tillämpade principerna kodifierades och tydliggjordes.

Flera remissinstanser, bl.a. *JO*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Kammarrätten i Jönköping* och *Sveriges domareförbund*, ansåg att reglerna borde tas in i lag i stället för i förordning.

### *Prop. 2008/2009:213 – Förtursförklaring i domstol*

Utredningen om förtursförklaring lämnade inte endast förslag om införande av bestämmelser om omfördelning av mål, utan även om införande av en lag om förtursförklaring i domstol.

Utredningens förslag om en ny lag har lett fram till lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol, vilken trädde i kraft år 2010. I propositionen till den lagen konstaterade regeringen att flera remissinstanser ifrågasatt bl.a. om regler om omfördelning av mål inte rätteligen borde införas i lag i stället för i förordning. Regeringen konstaterade vidare att Grundlagsutredningen i sitt be-

tänkande lämnat förslag som behandlar frågan om hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att utredningens förslag till bestämmelse om omfördelning av mål bör övervägas inom ramen för beredningen av Grundlagsutredningens betänkande (prop. 2008/09:213 s. 14 f.). Så kom inte att ske, utan frågan överlämnades i stället till oss att överväga.

## 7.5 Uttalanden av JO

JO har i flera avgöranden diskuterat möjligheten för en domstolschef att i vissa situationer omfördela ett mål från en domare till en annan. Oftast har prövningen närmast avsett domstolschefens ansvar för att enskilda mål inte avgjorts inom rimlig tid. Att en domstolschef ytterst kan behöva besluta om en sådan omfördelning har kommit till uttryck i flera beslut av JO, men kanske allra tydligast i JO 2008/09 s. 42. I beslutet anförde JO bl.a. följande.

Kravet på oavhängiga och opartiska domstolar är avsett att tjäna den enskilde medborgare vars sak skall prövas av domstol. Det syftar till att säkerställa att saken prövas i enlighet med gällande lag, utan påverkan av andra intressen av vad slag det vara må. Ett administrativt fördelningsbeslut, som uteslutande motiveras av intresset av att den sak som den enskilde begärt att domstolen skall pröva förs fram mot ett avgörande, medför inte att den domare som har att handlägga målet inte skulle stå fri och obunden i sin prövning av rätts- och bevisfrågor. Inte heller bör ett sådant beslut ge upphov till tvivel på domstolens opartiskhet. Ett sådant beslut kan tvärtom vara nödvändigt för att tillgodose den enskildes berättigade intresse av att hans sak, på sätt som väl sammanfattas i artikel 6 EKMR, handläggs såväl oavhängigt och opartiskt som inom skälig tid.

I beslutet gav JO också uttryck för den bestämda uppfattningen att bestämmelser om lottning och om möjliga undantag från en slumpvis fördelning, med hänsyn till deras centrala betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning, borde ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag.

I ett initiativärende mot Attunda tingsrätt år 2010 (Dnr 2700-2010) gick JO in i en närmare diskussion kring den större frågan om fördelning av mål. Tingsrätten var organiserad i fem dömande enheter, med flera domare i varje enhet. Nya mål och ärenden fördelades i huvudsak jämnt mellan enheterna, vilket innebar att varje enhet fick vart femte nytt mål eller ärende av varje mål- eller ärendekategori. Den närmare ansvarsfördelningen för ett mål eller ärende

styrdes inledningsvis genom att det vid varje enhet fanns domare som enligt arbetsordningen ansvarade för mål och ärenden inom olika kategorier. Vilken eller vilka domare som skulle avgöra ett visst mål i samband med huvudförhandling, dvs. den slutliga ansvarsfördelningen, bestämdes i samråd mellan domarna vid den aktuella enheten i slutet av den vecka som föregick den vecka då förhandlingarna skulle hållas. Även ordförandeskap vid sammanträden för muntlig föreberedelse fördelades på detta sätt. Tingsrätten hade i sitt yttrande till JO anfört att endast arbetsrelaterade hänsyn togs vid fördelningen.

JO konstaterade att den inledande fördelningen av ansvaret för ett mål eller ärende skedde genom renodlad lottning, men att den ordning som tillämpades vid fördelningen av ordförandeskap vid förhandlingar och sammanträden däremot inte kunde sägas ske genom lottning i ordets egentliga bemärkelse. Den omfördelning av ansvaret för ett mål som således kunde komma till stånd inför en förhandling eller ett sammanträde kunde inte på samma sätt som den inledande fördelningen sägas vara styrd av ett i förväg bestämt system. JO noterade att varje omfördelning av ett mål eller ärende innebär att resultatet av det slumpvisa systemet för fördelning av mål och ärenden ändras. Vidare anförde JO att endast objektivt godtagbara skäl får ligga till grund för ett beslut att omfördela ett mål eller ärende och det är av yttersta vikt att inte ens en misstanke kan uppstå om att omfördelningen skett efter annat än sakliga kriterier. Enligt JO skulle principen om en slumpvis fördelning av mål och ärenden därför så långt möjligt upprätthållas även inom ramen för domstolarnas strävan efter effektivitet, flexibilitet och rationalitet i verksamheten. Vid sin slutliga bedömning ansåg dock JO att det vid tingsrätten tillämpade systemet borde kunna godtas. JO fäste därvidlag avgörande vikt vid att den inledande fördelningen skedde helt slumpvis, att en eventuell omfördelning normalt skedde inom den grupp av domare på vilka målet initialt lottats samt att fördelningen av ordförandeskap skedde öppet vid ett gemensamt möte och uteslutande på grundval av sådana arbetsrelaterade hänsyn som t.ex. intresset av en jämn arbetsbelastning.

## 7.6 Uttalanden av JK

Frågan om rätten för en domstolschef att styra ett visst mål till viss enhet och indela vissa ledamöter för tjänstgöring har prövats i JK 1989 s. 70.

I det ärendet prövades frågan om en påstådd ”handplockning” av domare till ett särskilt mål. Ärendet gällde en hovrättspresidents beslut rörande ett synnerligen uppmärksammat brottmål, åtalet för mord av statsminister Olof Palme. Presidenten hade fattat beslut om att målet skulle tilldelas viss rotel på viss avdelning och att vissa lagfarna ledamöter skulle delta i avgörandet. Detta hade slagits upp i en tidningsartikel, vilket föranledde JK att skyndsamt utreda saken så att frågan var utredd innan hovrättens förhandling började.

JK anförde i sitt beslut att det inte rådde något tvivel om att presidenten hade befogenhet att fatta beslut i frågor som rör fördelning av mål. Även om dessa frågor normalt handlades av hovrättens aktuarie med hjälp av det dataprogram som utarbetats på grundval av arbetsordningens bestämmelser om fördelning av mål, kunde presidenten enligt JK träda in och avgöra dessa administrativa frågor. Så länge besluten i fördelningsfrågorna vilade på objektiva grunder i syfte att tillvarata domstolens samlade resurser på ett effektivt sätt kunde inte, enligt JK:s mening, kritik riktas mot att också faktorer som inte särskilt framhållits i hovrättsinstruktionen eller arbetsordningen tillmätts betydelse.

JK:s utredning utmynnade i slutsatsen att det hade förelegat skäl av objektiv natur hänförliga till tjänstgöringsförhållanden, arbets-situation och målbelastning att tilldela den aktuella roteln målet.

När det gällde frågan om vilka ledamöter som skulle delta ansåg JK att det var självklart att hovrättspresidenten deltog i avgörandet av ett så uppmärksammat mål. Det var vidare enligt JK naturligt att lagmannen och viceordföranden på den aktuella avdelningen deltog i avgörandet.

Som fjärde lagfaren ledamot och referent i målet hade presidenten utsett en av hovrättens adjungerande ledamöter. Eftersom det inte tjänstgjorde någon adjungerad ledamot på den aktuella avdelningen valdes denne bland hovrättens adjungerade ledamöter efter skicklighetskriterier. Även detta fann JK acceptabelt.

Sammanfattningsvis uttalade JK att det i hans bedömning låg att påståenden om att en ”handplockning” av domare skulle ha förekommit och antydningar om att ovidkommande hänsyn skulle ha kunnat främjas saknade varje grund.



## 7.7 Våra överväganden

**Vårt förslag:** En grundläggande bestämmelse om fördelning av mål mellan enskilda domare ska finnas i lag. Varje domstol ska själv besluta hur mål ska fördelas. Fördelningen ska vara baserad på i förväg fastställda objektiva kriterier som är ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning samt ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper. Det ska uttryckligen framgå att fördelningen av mål inte får vara ägnad att påverka målets utgång.

Ett visst mål ska kunna fördelas på annat sätt än vad som följer av de i förväg fastlagda fördelningskriterierna. Det ska dock förutsätta särskilda skäl.

Den som är jävig att handlägga ett mål ska inte heller få påverka hur målet fördelas. Om samtliga domare vid domstolen är jäviga ska domstolschefen dock få förordna en domare vid annan domstol att handlägga målet.

### 7.7.1 Bestämmelserna om fördelning och omfördelning av mål bör framgå av lag

Som framhållits i flera sammanhang har bestämmelserna om hur mål fördelas inom en domstol en så central betydelse för rättsskipningen att bestämmelserna – oavsett innehåll – bör ha sin utgångspunkt i lag. Av samma anledning bör också bestämmelser om omfördelning av mål ha sin utgångspunkt i lag.

### 7.7.2 Dagens fördelning av mål i domstolar utan rotlar

I det rotelsystem som var norm vid tingsrätterna och förvaltningsrätterna samt i hovrätterna och kammarrätterna fram till år 2003 fördelades varje inkommande mål på en rotel som innehades av en domare. Såvida det inte följde av arbetsordningen att målet skulle handläggas på en viss rotel skedde en slumpmässig fördelning. När målet väl lottats till en rotel handlades det under rotelinnehavarens insyn och yttersta ansvar fram till dess att det avgjordes. I regel deltog rotelinnehavaren i målets avgörande. I den mån målet skulle avgöras av mer än en domare var rotelinnehavaren i regel referent i målet. Det fanns inga författningsbestämmelser som reglerade hur

de övriga ledamöterna skulle utses. Den frågan beslutade varje domstol om.

Som framgått av det föregående innehöll instruktionerna för hovrätterna och kammarrätterna fram till år 2003 också föreskrifter om omfördelning av mål. En sådan åtgärd förutsatte särskilda skäl. I instruktionerna för tingsrätt och länsrätt/förvaltningsrätt fanns det inte heller tidigare några föreskrifter rörande omfördelning av mål. Föreskrifter med sådant innehåll fanns dock i många domstolars arbetsordningar. I praktiken var det inte alls ovanligt att mål flyttades från en rotel till en annan. I det dagliga arbetet fattades sådana beslut som regel helt formlost och utan någon som helst dramatik.

Även om den organisation som beskrivs i de föregående styckena alltså inte länge är obligatorisk för domstolarna i de allmänna domstolsslagen är ett antal sådana domstolar fortfarande organiserade på det sättet.

Vår enkätundersökning visar dock att en absolut majoritet av underrätterna i dag har utnyttjat möjligheten att organisera sin verksamhet på något annat sätt än genom traditionella rotlar. Visserligen knyts i ett tidigt skede en ansvarig domare till varje mål, men det är oftast underförstått att det inte är den inledningsvis handläggningsansvarige domaren som slutligen ska avgöra målet. På vissa tingsrätter är exempelvis en domare formellt ansvarig för den huvudsakliga handläggningen av domstolens samtliga brottmål. När målet är färdigt att avgöras övertas ansvaret av den domare som ska fatta det slutliga avgörandet, eller i förekommande fall vara referent. På sådana domstolar bygger med andra ord organisationen på att den för målet ansvarige domaren nästintill alltid har bytts ut någon gång innan det slutligen avgjorts.

Även om hovrätterna och kammarrätterna inte infört enheter i samma utsträckning som underrätterna, har rotelsystemet i den traditionella bemärkelsen i mångt och mycket övergetts även där. Rotelindelningen har ofta ersatts av andra typer av beredningsorganisationer och i den mån det formellt sett finns kvar ”rotlar” har den starka kopplingen mellan rotelinnehavaren, om sådan finns, och det enskilda målet markant försvagats. Det är idag ofta så att indelningen av ledamöter sker utan hänsyn till att rotelinnehavaren ska ingå i rätten som referent när målet avgörs.

På åtskilliga – antagligen flertalet – domstolar sker en egentlig lottning av de inkommande målen endast en gång, i anslutning till att målet kommer in till domstolen. Genom lottningen avgörs vilken beredningsenhet som ska handlägga målet. När målet senare knyts

till den domare som ska avgöra det så sker det inte genom någon ”formaliserad” lottning.

På en typisk tingsrätt lottas alltså ett inkommande brottmål vanligen mellan de enheter som enligt arbetsordningen handlägger sådana. Därefter handläggs målet av en beredningsorganisation. En av domstolens domare bär under den tiden ansvaret enligt 15 § tingsrättsinstruktionen för målet. När målet ska avgöras knyts det, tillsammans med andra mål, till enhetens enskilda domare. Denna utdelning av arbetsuppgifter styrs skönsmässigt av den som har till uppgift att sätta ut förhandlingar på olika domares förhandlingsdagar (”ting”) eller som ansvarar för att fördela veckans ting mellan enhetens domare. Detta kan vara chefsrådmannen eller enhetschefen, men beroende på organisationen också en domstolssekreterare, beredningsjurist eller notarie.

På en typisk förvaltningsrätt lottas på motsvarande sätt ett mål in till en beredningsenhet av något slag. Efter att beredningsorganisationen berett målet fram till den punkt där det är klart för avgörande läggs målet tillsammans med andra sådana mål. Ur denna balans av mål som är klara för avgörande tar notarier, föredragande eller domare på enheten mål och förbereder deras avgörande. Dessa personers agerande bestämmer i förlängningen vilken domare som avgör målet.

Såväl tingsrättsexemplet som förvaltningsrättsexemplet visar att den formaliserade slumpmässighet som lottningen innebär i praktiken har överförts från att avse vilken domare som ska avgöra målet till att avse vilken beredningsenhet som ska bereda målet. I organisationer av skisserat slag är det för övrigt inte självklart hur man begreppsmässigt ska dra gränsen mellan *fördelning* och *omfördelning* av mål. Utgör den senare åtgärden – när den slutlige domaren väljs ut – en fördelning eller en omfördelning av målet? För ståndpunkten att åtgärden är den första egentliga fördelningen talar att det innan dess inte utsetts någon slutlig domare. Samtidigt fanns det ju även tidigare en för handläggningen ansvarig domare, vilket kan tala för att åtgärden är en omfördelning. Olika situationer kan förekomma. Om t.ex. ansvaret går över från den beredningsansvarige domaren därför att denne är jävig torde det vara fråga om en omfördelning. I det alldeles övervägande antalet fall är det emellertid endast fråga om att beslutet om vem som slutligt ska avgöra målet senarelagts. Någon särskild problematik med avseende på att någon domare *fråntas* ansvaret för målet uppkommer då inte.

### 7.7.3 Fördelning av mål och rättssäkerhet

Det framhålls i många sammanhang att frågan hur domstolarna fördelar mål mellan sina domare är av central betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning. Under lång tid har utomordentligt stor vikt knutits till den s.k. "lottningen", vilket begrepp är avsett att betyda slumpmässig fördelning av mål och ärenden.

Samtidigt har begreppet lottning ofta kommit att användas som synonym till all slags fördelning av mål, dvs. även de åtskilliga fall som fördelas utan inslag av slumpmässighet. Exempelvis används ofta beteckningen "speciallottning" för fördelning som sker på annat sätt än genom slumpmässighet. Att domstolarnas mål ska "lottas" har ansetts vara fundamentalt, samtidigt som det inte varit särskilt kontroversiellt att åtskilliga mål "speciallottats".

Traditionellt har det också gjorts en begreppsmässig åtskillnad mellan å ena sidan fördelning av mål och å andra sidan omfördelning av mål. Ofta har frågor om omfördelning av mål ansetts vara ännu känsligare än frågor om fördelning av mål.

Att frågorna om fördelning och omfördelning av mål är viktiga konstateras regelmässigt utan att det explicit uttrycks *varför* så är fallet. Inte heller brukar det uttryckligen diskuteras vad slumpmässigheten egentligen har för värde. En anledning härtill är säkerligen att man ofta ansett att dessa frågor varit så självklara att de inte ens behövt diskuteras.

Enligt vår mening måste emellertid frågorna formuleras och belysas innan det är möjligt att i detalj överväga hur reglerna kring fördelning och omfördelning av mål bör utformas i framtiden. Vi måste kunna sätta ord på de konkreta, potentiella problem och faror för rättssäkerheten som ligger i frågorna om fördelning och omfördelning innan vi kan ge ett förslag till lösning på problemen.

Det skulle möjligen kunna tyckas att vi gör analysen utifrån fel utgångspunkt eftersom det viktiga är att reglerna säkrar medborgarnas *tilltro* till att rättskipningen sker opartiskt. Att analysera vilka *konkreta* situationer som reglerna ska skydda emot kan med det synsättet verka onödigt. Den engelska sentensen "justice must not only be done; it must also be seen to be done" kan åberopas.

Vi vill understryka att vi instämmer i att det viktigaste är att medborgarnas tilltro säkras. Det förmodade utifrånperspektivet kan emellertid inte tillåtas få fritt spelrum utan konkret förankring. När samma grundläggande förtroendefråga hanteras i andra sammanhang, såsom vid påståenden om domarjäv, framhålls att prövningen

måste ske utifrån *en objektiv iakttagares* perspektiv. Att en företeelse rubbar vissa medborgares förtroende för rättssystemet är i sig inte tillräckligt för att jäv ska föreligga. Det måste också föreligga rimlig grund för åsikten (se exempelvis Högsta domstolens beslut den 12 maj 2010 i mål Ö 5095-09, angående påstått domarjäv i den s.k. Pirate Bay-rättegången).

Det är mot denna bakgrund som vi dragit slutsatsen att analysens första steg måste vara att försöka identifiera konkreta, potentiella problem. I någon bemärkelse måste problemen också kvantifieras och värderas. I det sammanhanget måste dock de potentiella farorna tillmätas något större vikt än de rationellt förtjänar, för att tillgodose allmänhetens krav på att rättvisa inte endast skipas utan också förefaller att skipas. När en sådan analys gjorts kan resultatet vägas mot de andra värden som bör beaktas när ett förslag till regler utarbetas. Som exempel på sådana värden kan nämnas medborgarnas krav på snabb handläggning och effektivt resursutnyttjande.

#### *Vilka överväganden är acceptabla vid fördelning och omfördelning av mål?*

Inledningsvis bör framhållas att det enligt gällande rätt är accepterat att vissa omständigheter kan föranleda att enskilda mål särbehandlas i fördelningshänseende. Rättsläget har kommit till tydligast uttryck såvitt avser tingsrätterna, hovrätterna, förvaltningsrätterna och kammarrätterna. För dessa domstolar slår instruktionerna fast att grunderna för fördelningen ska framgå av arbetsordningen. Där anges vidare att fördelningen av mål som huvudregel ska ske genom lottning, men att det från kravet på lottning finns vissa godtagbara undantag.

Det mest frekvent använda undantaget är för *mål av särskild art*. En domstol kan i sin arbetsordning föreskriva att mål av särskild art ska handläggas på en eller flera organisatorisk enheter. Som typexempel på mål som i tingsrätter särbehandlats med hänvisning till denna regel kan nämnas konkurser. På större tingsrätter är det förhållandevis vanligt att sådan speciallottning görs också för andra speciella måltyper såsom arbetsrättsliga eller immaterialrättsliga mål. Också på förvaltningsrätterna förekommer speciallottning med hänvisning till målens särskilda art. Målutredningen har i sitt betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44) gjort bedömningen att behovet av särskild kom-

petens i domstolsförfarandet i stor utsträckning kan och bör mötas genom sådan domstolsintern specialisering. Enligt Målutredningen bör sådan specialisering kunna leda till att handläggningen blir snabbare och effektivare samt till att kvaliteten i dömandet ökar.

Enligt instruktionerna finns vidare möjlighet att göra undantag från kravet på lottning för mål från *viss del av domkretsen* och för mål med *inbördes samband* som bör kunna handläggas av samma organisatoriska enhet. Därtill föreskriver instruktionerna att undantag får ske för att uppnå en *rimlig fördelning* av arbetsbördan mellan domarna.

Domstolsinstruktionerna innehåller två ytterligare särskilda fördelningsgrunder, för vilka det svårigen kan dras några exakta gränser i en arbetsordning. För det första föreskriver instruktionerna för tingsrätt respektive förvaltningsrätt att en fiskal inte får tilldelas för svåra eller för arbetskrävande mål. För det andra föreskriver alla de nämnda instruktionerna att domstolschefen (eller chefsrådman) bör delta när domstolen avgör mål om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets art. Med hänvisning till dessa bestämmelser tilldelas ofta särskilt uppmärksammade eller allvarliga mål domstolschefen alternativt chefsrådman.

De hittills uppräknade möjligheterna till särreglering av målfördelningen har stöd i domstolsinstruktionerna. Vid sidan härav finns *krav på* en domstolsintern specialisering såvitt avser mål med åtal mot personer som inte har fyllt 21 år. Regeln, som finns i 25 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, gäller rättegången i tingsrätt och hovrätt. Bestämmelsen föreskriver av dessa mål ska handläggas av domare som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål.

Som framgått av det föregående finns i instruktionerna uttryckligt stöd för att en domstolschef eller en chefsrådman bör delta när domstolen ska avgöra särskilt uppmärksammade mål. En närliggande fråga är om det är i motsvarande situationer är tillåtet för en domstol att även på annat sätt i visst fall besluta om en särskilt ”stark” sammansättning. Det förekommer under alla förhållanden i praktiken att en domstolsledning beslutar att ett enskilt uppmärksammat mål ska avgöras av domare som anses skickligast, trots att denne inte har någon befordrad tjänst.

Huruvida detta är tillåtet fick sin belysning när JK:s granskade hur Svea hovrätt hanterat målet rörande mordet på statsminister Olof Palme (se avsnitt 7.6). Som framgått av det föregående förklarade presidenten att urvalet av ordinarie ledamöter hade skett

med hänvisning till organisatoriska skäl och med beaktande av att det föreföll naturligt att hovrättspresidenten själv skulle ingå i sammansättningen tillsammans med en hovrättslagman och en vice ordförande. Att JK ansåg sådana bevekelsegrunder vara godtagbara torde inte vara särskilt kontroversiellt. JK hade inte heller något att invända emot att den fjärde ledamoten hade utsetts bland hovrättens adjungerande ledamöter *utifrån skicklighetskriterier*. JK:s beslut torde sålunda kunna tolkas som stöd för att det i princip är tillåtet för en domstolsledning att i visst fall besluta om en särskilt ”stark” sammansättning.

Frågan om vilka grunder som anses acceptabla för ett beslut att flytta ett mål från en domare till en annan utreddes ingående av Utredningen om förtursförklaring. Vi har ingen annan uppfattning om innehållet i gällande rätt än den som där kom till uttryck (se avsnitt 7.4.3).

#### *Vilka överväganden är inte acceptabla vid fördelning och omfördelning av mål?*

Nyss behandlades vilka överväganden som det anses acceptabelt att göra vid fördelning respektive omfördelning av mål.

Den motstående, än mer intressanta frågan är vilka sådana överväganden som *inte* bör anses vara acceptabla. Enligt vår mening kan den frågan endast besvaras genom en direkt koppling till det som vi i det föregående benämnt självständighetens kärna, dvs. hur enskilda mål ska bedömas. Det råder inget tvivel om att det är och ska vara otillåtet är att styra ett visst mål till (eller från) en viss domare för att försöka påverka målets utgång.

Den mest typiska, otillåtna styrningen är ett rent korruptionsfall, där den med inflytande över fördelningen försöker styra ett mål till viss domare för att försöka påverka utgången.

Av större praktisk betydelse är att också andra ”bedömningsinriktade” överväganden är förbjudna, även om de görs utan onda avsikter. Ett exempel på detta kan vara om en hovrättslagman väljer att inte dela in en viss ledamot på en föredragning rörande återförvisning, eftersom lagmannen anser att ledamoten återförvisar mål onödigt ofta. Även om övervägandena alltså är baserade på en vilja att målet ska få sin ”rätta bedömning” är de otillåtna, eftersom de är inriktade på just domarens rättsliga bedömning. Skillnaden kan synas vara hårfin mot en situation där en ”stark” samman-

sättning tillskapas i ett uppmärksammat mål. En avgörande skillnad ligger dock i att den ”starka” sammansättningen inte tillskapas för att främja eller förhindra en viss utgång, utan för att målet ska få en så kompetent och sakkunnig bedömning som möjligt.

Det vi nu anfört om fördelning av mål gäller enligt vår mening även i fråga om omfördelning av mål. Det är således inte tillåtet att omfördela ett mål för att försöka påverka målets utgång. Så länge beslutet om omfördelning är motiverat av andra skäl är det ur rätts-säkerhetssynpunkt principiellt oproblematiskt.

#### 7.7.4 Tänkbara huvudsakliga inriktningar

Reglerna kring fördelning och omfördelning av mål kan utformas på flera olika sätt. Inledningsvis bör de grova dragen i olika lösningar diskuteras. Först därefter är det meningsfullt att analysera detaljfrågor. Redan här bör dock åter framhållas att fördelningen och omfördelning av mål *i sig* inte har någon omedelbar betydelse för rättssäkerheten, något som också kommer till tydligt uttryck i de internationella dokument som berör frågan. Som redan framhållits är det principiellt viktiga att fördelningen respektive eventuell omfördelning sker utan avsikt att påverka bedömningen av målet.

Som utgångspunkt bör i *lag* fastslagna bestämmelser om fördelning och omfördelning av mål vara utformade så att de kan tillämpas i samtliga domstolar. Samma lagregel ska kunna gälla oavsett domstolstyp och organisationsform. Detta behöver inte betyda att fördelningen ska gå till på samma sätt i alla domstolar, men de principiella utgångspunkterna bör vara desamma. Att som i dag kräva att målen ska fördelas genom ”lottning” i vissa, men inte i alla domstolar är inte logiskt försvarbart. Lagbestämmelserna måste också vara utformade så att de kan fungera oavsett skillnader i domstolarnas inre organisation.

#### *Bör det finnas krav på en normbunden fördelning?*

En första fråga som bör övervägas är om fördelning respektive omfördelning alls behöver vara normbunden. Det skulle kunna överlämnas till domstolen att fritt bestämma över dessa frågor, såväl i principiella avseenden som i särskilda fall. Vid en sådan ord-



ning skulle en lagregel kunna inskränka sig till att ange att domstolen inte får ta ovidkommande hänsyn när sådana beslut fattas.

Om det i författning inte uppställdes några krav på att fördelningen skulle vara normbunden skulle beslutanderätten ligga hos domstolens ledning, vilket i praktiken ytterst innebär domstolschefen. Denne fick välja mellan att fördela varje mål för sig eller att delegera frågan till annan tjänsteman med eller utan instruktioner för hur fördelningen ska gå till. På samma sätt fick domstolschefen – eller den domstolschefen utsett – besluta när och hur mål skulle omfördelas.

En sådan ordning kan vid en första anblick förefalla fullständigt otänkbar. Det bör dock noteras att vid såväl Marknadsdomstolen som Försvarsunderrättsdomstolen är det upp till domstolschefen att avgöra om han själv ska vara ordförande i ett enskilt mål eller om han ska överlämna ordförandeskapet till vice ordföranden.

Som skäl för en reglering av det nu skisserade slaget kan anföras att frågan om hur målen fördelas respektive omfördelas i praktiken inte är särskilt problematisk i Sverige i dag. Vid en pragmatisk betraktelse kan det därför förefalla onödigt att det av författningar ska framgå krav på att domstolarnas fördelning av mål ska vara normbunden. Enligt vår mening bör dock frågan inte avgöras utifrån ett så renodlat pragmatiskt synsätt. Det är viktigt att reglerna är utformade på ett sådant sätt att de främjar allmänhetens förtroende för rättsskipningens oförvitlighet. När det ifrågasätts varför en viss domare tilldelats ett visst mål är det för detta förtroende värdefullt om det går att förklara att fördelningen följt i förväg beslutade normer. En sådan ordning är ägnad att avsevärt minska risken att allmänheten tror att fördelningens skett på tvivelaktiga grunder.

Fördelning och omfördelning av mål bör alltså även i framtiden vara normbunden.

#### *Bör det krävas att fördelningen som huvudregel styrs av slumpen?*

I åtskilliga sammanhang framhålls den *slumpmässiga* fördelningen som fundamental för rättssäkerheten.

En slumpmässig fördelning är tänkt att försvåra för den medarbetare som av otillbörliga skäl önskar styra ett mål till eller från en viss domare för att på detta sätt försöka påverka utgången. För att slumpmässigheten ska vara meningsfull ur det perspektivet bör slumpmässigheten avse vilken *domare som ska avgöra* målet och inte

vilken beredningsorganisation som ska bereda det. Om det krävs att mål ska fördelas slumpmässigt mellan de enskilda domarna bör alltså en slumpmässig fördelning ske i alla de led där det finns mer än en domare som slutlig adressat. För att vara verkningsfullt fullt ut måste regeln om slumpmässig fördelning också kombineras med förhållandevis detaljerade föreskrifter om vilka undantag från slumpmässigheten som är tillåtna och om när det är tillåtet att omfördela ett mål.

Ett sätt att åstadkomma en strikt slumpmässighet är att återinföra kravet på att domstolarna ska vara indelade i rotlar, där varje domare som huvudregel ska döma i målen på den egna roteln. Med en sådan ordning kan en strikt slumpmässighet vid den ursprungliga fördelningen fungera förhållandevis okomplicerat. Alla frågor får dock inte sin lösning genom ett tvingande rotelsystem. En viktig fråga som inte löses är i vilka situationer som det ska vara tillåtet att omfördela mål från en rotel till en annan. Till detta kommer frågan hur kollegiala sammansättningar ska sättas samman. Om rättsäkerhetskravet ska dras till sin spets borde samtliga ledamöter väljas ut slumpmässigt och inte endast referenten.

En särskild fråga är om det är praktiskt möjligt att genomföra ett krav på strikt slumpmässighet vid urvalet av domare, utan att samtidigt återinföra ett krav på rotelindelade domstolar.

I vissa fall borde det vara fullt möjligt att kombinera en för flera domare gemensam beredningsorganisation med en strikt slumpmässighet. Såvitt avser de mål som vid tingsrätt och förvaltningsrätt avgörs utan förhandling skulle det exempelvis vara möjligt att "lotta" målen mellan domarna på enheten, efter det att målen beretts för avgörande.

Mer problematiskt skulle det enligt vår bedömning vara med de mål där sammanträde ska hållas, vilket vid tingsrätt är det absoluta flertalet. Som framgått av det föregående sker i dag utsättning av sådana mål ofta gemensamt för flera domare, utan att målen i det skedet knutits till den domare som slutligen ska avgöra det. Fördelen med denna ordning är att den underlättar planeringen och ökar sannolikheten att det går att hitta förhandlingstider som passar såväl domstolen som aktörerna i målen. Med ett större urval av mål är det också möjligt att sätta samman väl avvägda förhandlingsdagar i fråga om målens antal och omfattning. Den gemensamma planeringen av förhandlingsdagar ökar således effektiviteten och bidrar till att mål kan avgöras inom rimlig tid.

En tanke skulle kunna vara att de utsatta förhandlingsdagarna "lottades" mellan enhetens domare, för att på så sätt uppnå en slumpmässighet. Enligt vår bedömning skulle dock en sådan ordning inte vara praktiskt genomförbar. När en veckas förhandlingsdagar fördelas mellan domarna tas i dag i första hand hänsyn till den övriga arbetsbördan, men också till en mängd andra faktorer som deltagande i flerdagarsmål, deltidstjänstgöring, olika administrativa sysslor samt inplanerad frånvaro för ledighet, utbildning och andra liknande vardagshändelser. Dessa faktorer måste kunna beaktas, varför det knappast skulle fungera att "lotta" fram vilken domare som ska avgöra målen under en viss förhandlingsdag.

Mot bakgrund av det nu anförda gör vi bedömningen att ett krav på slumpmässigt urval av domare i praktiken skulle innebära ett krav på att domstolarna återgick till ett renodlat rotelsystem. Det skulle för övrigt inte vara tillräckligt att återgå till den ordning som var rådande före år 2003, eftersom det inte heller då fanns någon fullständig slumpmässighet vid beslutandet av kollegiala sammansättningar och inte heller någon täckande reglering av frågan om omfördelning.

Önskan att för rättssäkerhetens skull införa krav på att domstolarna ska vara rotelindelade måste vägas mot övriga för medborgarna väsentliga intressen, såsom kraven på snabb handläggning och effektivt resursutnyttjande. Sedan år 2003 har den absoluta majoriteten av landets domstolar aktivt valt att lämna den renodlade rotelorganisationen bakom sig för att i stället organisera sitt arbete på andra sätt. Att genom lagstiftning tvinga dem att åter införa rotlar bör inte komma ifråga annat än om tungt vägande skulle tala för en sådan åtgärd. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 11.

Enligt vår mening är de i det föregående nämnda riskerna inte så tungt vägande att de uppväger de problem som från effektivitetssynpunkt skulle följa av ett strikt krav på slumpmässighet när domare väljs ut. Mot den bakgrunden har vi kommit till slutsatsen att det inte skulle vara lämpligt att införa något sådant krav.

*Kan rättssäkerheten garanteras på andra sätt än genom slumpmässighet?*

Att vi inte föreslår ett i lag fastslaget krav på en slumpmässig fördelning av målen innebär inte en slutpunkt för diskussionen om hur en rättssäker fördelning kan säkras. Det bör övervägas om rätts-

säkerhetsaspekten kan lyftas fram genom andra, mindre ingripande bestämmelser.

Enligt vår mening bör fördelningssystemets transparens framhållas i detta sammanhang. Som tjänsteman vid domstolen, som part eller som utomstående betraktare bör det vara möjligt att kunna få veta på vilket sätt en viss domare tilldelas ett visst mål. Detta förutsätter att domstolarna utformar sina arbetsordningar mer konkret än vad som i dag är fallet vid många domstolar. De i arbetsordningen upptagna fördelningsbestämmelserna måste ha ett reellt innehåll så att fördelningen verkligen styrs av i förväg uppsatta objektiva kriterier.

Samtidigt som fördelningen så långt möjligt bör vara regelstyrd kommer det även i framtiden att finnas fördelningsmoment som i detalj inte kan regleras genom i förväg fastlagda bestämmelser. I vissa situationer finns det ofrånkomligen ett behov av att fylla ut de principiella reglerna med individuella ställningstaganden. Som exempel kan åter nämnas när en chefsrådman fördelar den kommande veckans förhandlingar mellan domarna på avdelningen. Alla de överväganden som chefsrådmannen behöver göra kan omöjligen komma till uttryck i generella, i förväg fastlagda, principer. Ett visst inslag av skönsmässighet är ofrånkomligt.

Dessa inslag av skön är de känsligaste länkarna i kedjan av åtgärder som till slut knyter ett visst mål till en viss domare. Med tanke på hur potentiellt känsliga dessa beslut och åtgärder är, bör det enligt vår mening övervägas om de personer som ska göra de skönsmässiga övervägandena ska omfattas av bestämmelserna om jäv.

Det kan med fog hävdas att den som endast fördelar en veckas förhandlingar inte därigenom *handlägger* eller *bereder* de mål som det ska hållas förhandling i. En sådan analys innebär att medarbetaren enligt gällande rätt inte träffas av bestämmelsen om domarjäv.

Eftersom fördelning av mål är en del av domstolarnas administration skulle det kunna hävdas att fördelningen träffas av förvaltningslagen, med dess mer begränsade bestämmelse om jäv. Argumentationen är enligt vår mening inte helt övertygande då själva fördelningen knappast kan anses vara ett förvaltningsåre (jfr 1 § förvaltningslagen). Domstolarna förefaller inte heller ha tillämpat förvaltningslagen på dessa frågor. Rent faktiskt är det inte helt ovanligt att fördelningen av enskilda mål påverkas av medarbetare som själva är jäviga att handlägga eller bereda målen.

Den medarbetare som på grund av jäv inte har rätt att handlägga eller bereda ett mål bör inte heller ha rätt att vidta åtgärder eller

fatta beslut som påverkar hur det målet fördelas. Detta bör uttryckligen framgå av lag.

För att en sådan bestämmelse ska vara verkkningsfull förutsätts att domstolens fördelningsbestämmelser är utformade så tydligt och konkret att det av dem framgår vilka moment av skönsmässighet som ingår vid fördelningen. Som en naturlig följd härav pekas då också ut vem som är behörig att göra de skönsmässiga övervägandena, vilket också ökar transparensen.

Lagtekniskt kan en bestämmelse av antytt slag införas på flera sätt. Ett sätt är att till nuvarande 4 kap. 13 § rättegångsbalken tillföra ett stycke av innebörd att den som är jävig att handlägga ett mål inte heller får vidta andra åtgärder som påverkar hur målet fördelas mellan enskilda domare. Ett annat sätt är att ge denna föreskrift i ett eget lagrum i direkt anslutning till nuvarande 4 kap. 13 § rättegångsbalken. Ytterligare ett sätt skulle vara att integrera bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 15 §, som primärt behandlar hanteringen av en jävsinvändning.

Enligt vår mening skulle den första av de föreslagna metoderna medföra en risk att det föreföll som att bestämmelsen endast avser domare. Då fördelningen lika ofta styrs av andra medarbetare än domare, bör risken för en sådan tolkning undvikas.

Vi har stannat för att utforma vårt förslag på så sätt föreskriften lämnas i ett eget lagrum i anslutning till rättegångsbalkens bestämmelser om jäv.

Ett särskilt problem i sammanhanget är hur en domstol ska agera när *samtliga* domstolens domare är jäviga. Sådana situationer uppstår från tid till annan, exempelvis när en domstolsanställd är part i mål vid den egna domstolen. Lösningen är regelmässigt att domare från annan domstol förordnas att handlägga målet i den aktuella domstolens namn. Det problematiska är att någon måste förordna denna utomstående domare.

För tingsrätternas och förvaltningsrätternas del löses detta i dag med stöd av bestämmelser i domstolarnas instruktioner som föreskriver att om en lagman är förhindrad att utöva sin anställning och om någon ersättare eller vikarie inte har utsetts eller anställts av regeringen eller domstolen, ska hovrätten respektive kammarrätten förordna en ersättare (48 § tingsrättsinstruktionen och 42 § förvaltningsrättsinstruktionen). I motsvarande bestämmelser i instruktionerna för hovrätt respektive kammarrätt föreskrivs endast att presidenten ersätts av ”dem främste” av de tjänstgörande ordinarie ledamöterna, om inte regeringen anställt en annan vikarie. De gäll-

ande reglerna erbjuder således inte någon lösning för hovrätterna och kammarrätterna. Inte heller för de högsta domstolarna eller för specialdomstolarna finns bestämmelser som löser frågan.

Om det, som vi föreslår, införs en lagregel om att den som skulle vara jävig att handlägga ett mål inte heller ska få vidta åtgärder eller fatta beslut som påverkar hur det målet fördelas, bör domstolarna samtidigt ges en anvisning hur de ska agera om samtliga domare är jäviga.

Eftersom det inte alltid finns en överinstans att hänskjuta beslutet till, bör bestämmelsen ha som utgångspunkt att även dessa frågor bör hitta sin formella lösning inom domstolen. Den lämpligaste lösningen torde vara att det uttryckligen föreskrivs att i en situation då domstolens samtliga domare är jäviga, får domstolschefen ändå förordna den utomstående domare som ska handlägga målet.

#### **7.7.5 Omfördelning av mål bör inte författningsregleras särskilt**

Som framgått av det föregående har frågorna om fördelning och omfördelning av mål traditionellt sett behandlats fristående från varandra. Så länge riksdag och regering gör anspråk på att dra upp riktlinjer för hur den ursprungliga fördelningen ska gå till är en sådan uppdelning naturlig. Reglerna kring fördelning av mål kommer under sådana förhållanden att handla om vilka fördelningsgrunder som är acceptabla, samtidigt som diskussionen kring omfördelning av mål väsentligen kommer att behandla vilka omständigheter som ska få föranleda en ny fördelning.

Även om frågorna rörande fördelning och omfördelning traditionellt sett formulerats olika har de haft en rad beröringspunkter med varandra.

Diskussionen kring omfördelning av mål har väsentligen kommit att riktas in på att definiera i vilka situationer en domstolschef bör få *frånta en domare ett mål mot dennes vilja*. Det har ofta framstått som om det intressanta har varit att väga domarens rätt att få döma i de mål som tilldelats denne mot domstolschefens rätt att leda och fördela arbetet. Inriktningen har enligt vår mening varit olycklig eftersom frågan därigenom kommit att framstå som i huvudsak arbetsrättslig, när den i allt väsentligt är konstitutionell. Att domstolschefens möjlighet att omfördela mål bör vara begränsad beror

på att *parterna* i målet ska skyddas mot otillbörliga omfördelningsbeslut. Det är inte i första hand domaren som ska skyddas.

En konsekvens av att frågan fått en arbetsrättslig inriktning har varit att ett alltför stort värde tillmätts inställningen hos den domare som blir fråntagen målet. Att den domaren är välvilligt inställd till omfördelningen, vilket domare som blir avlastade mål i allmänhet är, kan inte tas till intäkt för att omfördelningen är oklanderlig. I förlängningen härav kan vi inte ansluta oss till Utredningens om förtursförklaring slutsats att en gränsdragning för vilka omfördelningsbeslut som bör dokumenteras kan göras utifrån inställningen hos den domare som fråntas ett mål.

Av våra tidigare resonemang följer att riksdag och regering inte bör uppställa andra riktlinjer kring fördelningen av mål än att fördelningen ska följa av i förväg fastställda objektiva kriterier samt att fördelningen inte får vara ägnad att påverka målens utgång.

Som vi också framhållit tidigare är det ibland svårt att dra någon tydlig gräns mellan fördelning och omfördelning av mål. Gränsdragningen saknar dock omedelbar betydelse. De synpunkter vi redovisat kring fördelning av mål är lika aktuella vad beträffar omfördelning av mål. Ur konstitutionell synvinkel är ett omfördelningsbeslut inte mer känsligt än fördelningsbeslut. I båda situationerna är det väsentliga att åtgärderna inte får grunda sig på en önskan att försöka påverka utgången av målet.

På grund av dessa förhållanden har vi kommit till slutsatsen att det inte finns skäl att i författning göra en distinktion mellan fördelning och omfördelning av mål. Några särskilda regler om omfördelning av mål bör således inte införas i författning, även om frågan bör få sin särskilda reglering i domstolarnas arbetsordningar. Såvitt avser utformningen av författningstexten bör frågan om omfördelning fortsättningsvis behandlas som en integrerad del av frågan om fördelning av mål. Det finns inte något behov av att särskilt markera detta i lagtexten.

#### **7.7.6 Den närmare utformningen av vårt förslag**

Hur målen fördelas i en viss domstol hänger direkt samman med hur domstolen är organiserad. Som tidigare anförts bör lagtexten vara organisationsneutral. Med hänsyn härtill måste de konkreta detaljerna kring fördelningen även i framtiden komma till uttryck

genom lokalt utarbetade detaljföreskrifter. Dessa bör lämpligen framgå av domstolens arbetsordning eller något annat dokument.

Att domstolar ska ha en arbetsordning följer inte av lag, utan har sin grund i myndighetsförordningen. Regeringen kan därför, genom en ändring i den förordningen, ta bort kravet på att domstolar ska ha en arbetsordning. Med hänsyn härtill och med beaktande av den formella lagkraftens princip (jfr 8 kap. 18 § regeringsformen) skulle det vara olämpligt att i lag införa en hänvisning till domstolarnas arbetsordning. Lagtexten bör således utformas utan användande av termen arbetsordning. I den mån det bedöms lämpligt kan det dock av domstolsinstruktionerna framgå att målens fördelning ska beskrivas i respektive domstols arbetsordning. I domstolsinstruktionerna kan det också föreskrivas att det av arbetsordningen ska framgå vilka tjänstemän som är behöriga att vidta åtgärder som påverkar hur enskilda mål och ärenden fördelas mellan enskilda domare.

Som vi angett i det föregående anser vi att fördelningen av mål så långt som möjligt ska vara baserad på objektiva kriterier, vilka lagts fast i förväg. På samma sätt ska det i förväg ha lagts fast under vilka förutsättningar som ett mål får omfördelas från en domare till en annan. Att fördelningen inte får vara ägnad att påverka målens utgång bör för tydlighetens skull framgå redan av den för målfördelningen grundläggande lagbestämmelsen.

Utifrån våra utgångspunkter finns det inte skäl att som i dag räkna upp eller på annat sätt i detalj reglera några principiellt tillåtna undantag från en tänkt huvudregel. Domstolen får införa de särregler som domstolen önskar, förutsatt att de uttrycks i förväg, som objektiva kriterier. Som ledning bör dock lagregeln föreskriva att fördelningskriterierna ska vara ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning samt ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper.

Även utan särskilda föreskrifter kommer dagens undantag om särskild behandling av mål av *särskild art*, för mål från *viss del av domkretsen* och mål med *inbördes samband* sannolikt att få motsvarigheter i många domstolars arbetsordningar. På samma sätt kommer sannolikt slumpmässighet i praktiken att ingå som ett inslag i de flesta domstolarnas bestämmelser om fördelning av mål.

Omgående inställer sig frågan om det finns någon gräns för hur fri domstolen bör få vara när den lägger fast sina bestämmelser om fördelning av mål. Vi har svårt att se att det *ur ett medborgarperspektiv* finns något behov av att sätta upp någon sådan gräns. En



annan sak är att en extrem och okänslig tillämpning av denna frihet kan leda till en tråkigare vardag för den enskilde domaren. Sett ur en domares perspektiv är det knappast önskvärt att fördelningen sker på så sätt att denne får ansvar för domstolens samtliga åtal för familjerelaterat våld, samtidigt som en kollega får domstolens alla dispositiva tvistemål. Ur ett medborgarperspektiv torde en sådan fördelningsmodell dock inte vara principiellt problematisk. Enligt vår bedömning skulle en sådan uppdelning inte heller innebära någon konstitutionell eller arbetsrättslig kränkning av domarens rättsliga ställning. Det är osannolikt att någon domstol skulle vilja införa fördelningsregler av nyss nämnt slag, men ytterlighetsfallet nämns här för att testa regelns bärighet.

### 7.7.7 Undantag från beslutade fördelningsbestämmelser

Som vi tidigare framhållit är det viktigt att domstolarnas bestämmelser om fördelning av mål är baserade på i förväg fastställda objektiva kriterier. På så sätt bör diskretionära in casu-beslut kunna undvikas så långt det praktiskt är möjligt.

Oavsett hur detaljerat en domstol utformar sin arbetsordning kommer det sannolikt att uppstå situationer som inte förutsetts och som inte beaktats när fördelningsbestämmelserna utarbetats. Det behöver därför finnas en ventil så att även sådana situationer kan hanteras.

När denna fråga hittills ställts på sin spets har den analytiska lösningen varit att domstolschefen ansetts behörig att göra tillfälliga avsteg från den beslutade arbetsordningen även om varken domstolsinstruktionen eller arbetsordningen i sig öppnar för sådana avsteg (se exempelvis JK:s beslut om Svea hovrätts hantering av målet om mordet på Olof Palme, avsnitt 7.6). Denna lösning är enligt vår mening principiellt otillfredsställande, eftersom den teoretiskt sett fritt öppnar för avsteg från beslutade principer.

Även om avsteg från beslutade principer alltså bör kunna göras också i framtiden bör det finnas gränser för möjligheten. Det är vidare önskvärt att det tydligt manifesteras att ett avsteg gjorts.

Vi anser att det bör vara tillåtet att göra avsteg från de beslutade fördelningsbestämmelserna endast om det föreligger särskilda skäl. Härigenom stärks incitamentet för domstolen att lägga vederbörlig omsorg vid att i förväg arbeta fram tydliga fördelningsbestämmelser.

### 7.7.8 Bestämmelsernas placering

Som angetts anser vi att de principer som ligger bakom våra överväganden är lika giltiga för samtliga domstolar. De av oss föreslagna reglerna bör således utgöra principiella utgångspunkter för samtliga domstolars fördelning av mål och ärenden. Några sådana lagregler bör dock inte gälla för Marknadsdomstolen och Försvarsunderrettelsesdomstolen. I de domstolarnas finns endast en ordinarie domare.

Enligt vår mening bör de nu diskuterade materiella reglerna – om fördelning av mål mellan enskilda domare, om jäv för den som påverkar hur mål fördelas och om hur en domstol ska agera när samtliga domare är jäviga – placeras i 4 kap. rättegångsbalken. De blir på så sätt direkt tillämpliga för samtliga instanser i allmän domstol. Som redan framgått föreslår vi att rubriken till 4 kap. rättegångsbalken ändras till ”Fördelning av mål mellan domare”. Bestämmelserna kan därefter göras tillämpliga i förhållande till allmän förvaltningsdomstol och till Patentbesvärsträtten på ett sätt som motsvarar hur dagens bestämmelser om domarjäv görs tillämpliga i de domstolarna, dvs. genom hänvisningar. I förhållande till Arbetsdomstolen torde det inte behövas någon särskild hänvisning, eftersom en allmän sådan hänvisning redan i dag finns i 5 kap. 3 § lagen om rättegången i arbetstvister.

## 8 Behörighet för justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i den andra domstolen

### 8.1 Vårt uppdrag

Uppdraget är i denna del att analysera behovet av lagändringar till följd av att regeringsformens bestämmelser om behörighet för domare i de högsta domstolarna ändrats. Fram till årsskiftet 2011 föreskrev regeringsformen (dåvarande 11 kap. 1 § första stycket) att endast den fick i de domstolarna tjänstgöra såsom ledamot som var eller hade varit ordinarie domare i domstolen. Genom ändringen vidgades behörighetsregeln så att den möjliggör för den som är eller har varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra som ledamot i båda domstolarna (nuvarande 11 kap. 1 § tredje stycket).

En näraliggande grundlagsändring, vilken också gäller från den 1 januari 2011, är att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva frågor om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från anställningen eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning (11 kap. 8 § regeringsformen). De ändringar i vanlig lag som behövdes i anledning av den grundlagsändringen är redan genomförda (se prop. 2009/10:181 s. 81 samt 3 kap. 3 § rättegångsbalken och 2 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Det finns således inte anledning för oss att här hantera den frågan.

## 8.2 Gällande rätt

Som framgått av det föregående avsnittet innebar ändringen som trädde i kraft den 1 januari 2011 en vidgning av kretsen av personer som kan vara behöriga att tjänstgöra som ledamot i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket första meningen har följande lydelse:

I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot.

Grundlagsbestämmelsen är inte ett aktivt bemyndigande av justitieråd i den ena domstolen att tjänstgöra i den andra. Bestämmelsen är endast ett förbud mot att andra än nuvarande och tidigare justitieråd (respektive regeringsrättsråd) tjänstgör i de högsta domstolarna. För den tolkningen talar bestämmelsens språkliga utformning, men också att det i förarbetena framhålls att ändringen är motiverad av att grundlagen inte bör *uppställa hinder* mot en sådan samverkan (SOU 2008:125 s. 316 och prop. 2009/10:80 s. 130). Grundlagsregleringen medför alltså inte i sig behörighet att tjänstgöra i annan domstol än den egna. För att sådan samverkan ska vara möjlig krävs kompletterande regler i vanlig lag, vari det får föreskrivas när och på vilket sätt samverkan ska kunna äga rum.

Fram till år 1992 föreskrev regeringsformen ett förbud att förordna tillfälliga ersättare i Högsta domstolen och Regeringsrätten, men sedan det året har det funnits en möjlighet att förordna ålderspensionerade justitieråd respektive regeringsråd att tillfälligt ersätta ledamöter som på grund av sjukdom eller därmed jämförliga omständigheter inte kan tjänstgöra. Lagregleringen finns i 3 kap. 4 § fjärde stycket rättegångsbalken respektive 3 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. I förarbetena till dessa bestämmelser framhölls att möjligheten att förordna ersättare skulle vara begränsad till situationer där ett oplanerat, akut behov av ersättare uppstår, såsom vid sjukdom eller föräldraledighet av kortvarig natur (prop. 1990/91:66 s. 7 f.). Vidare angavs att förordnanden inte annat än undantagsvis torde sträcka sig längre än fjorton dagar (s. 10).

### 8.3 Våra överväganden

**Vårt förslag:** Högsta domstolen ska få förordna justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. På motsvarande sätt ska justitieråd i Högsta domstolen kunna förordnas att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen.

Justitieråden ska vara tjänstgöringsskyldiga i den andra högsta domstolen endast om så många av den domstolens ledamöter är jäviga att domstolen inte kan bli domför.

Endast den som är lagfaren ska kunna utses till justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen.

Det bör inledningsvis framhållas att ändringen av 11 kap. 1 § regeringsformen inte i sig *kräver* att några följdändringar görs i lag. Att det grundlagsfästa förbudet mot utbytestjänstgöring mellan ledamöterna i de högsta domstolarna tagits bort innebär inte med automatik att den nya möjligheten måste utnyttjas. Huruvida så bör ske får avgöras utifrån allmänna överväganden av om det finns ett sådant reformbehov.

Av den i regeringsformen intagna bestämmelsen framgår inte i vilka situationer som en växelvis tjänstgöring mellan domarna i de högsta domstolarna bör kunna komma i fråga. I bestämmelsens förarbeten berörs dock två typsituationer uttryckligen.

För det första angav regeringen i propositionen att möjligheten bör kunna utnyttjas i situationer där de ordinarie ledamöterna är jäviga att handlägga visst mål. Uttalandet gjordes i anslutning till behandlingen av frågan om vilken instans som skulle pröva åtal för brott i utövningen av anställning som ledamot i Högsta domstolen. Grundlagsutredningen hade för undvikande av jävsproblem föreslagit en grundlagsändring av innebörd att sådant åtal skulle prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Regeringen valde emellertid att låta prövningen ligga kvar i Högsta domstolen med förklaringen att jävsproblematiken i framtiden kan lösas genom att ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen förordnas att handlägga målet i Högsta domstolen (prop. 2009/10: 80 s. 140).

Den andra behandlade typsituationen där ett utbyte kan vara av värde är handläggningen av mål i den ena domstolen, där någon ledamot i den andra domstolen har särskilda kunskaper inom rättsområdet (prop. 2009/10:80 s. 130; jfr SOU 2008:125 s. 316).

De nu angivna två syftena är båda inriktade på tjänstgöring i enskilda mål. Vid sidan härav skulle det vara tänkbart att det mellan de två högsta domstolarna skedde en utbytestjänstgöring för begränsade tidsperioder. Ett syfte med dylik utbytestjänstgöring skulle kunna vara att domstolarna vid tillfälliga behov av vikarier skulle kunna förordna justitieråd från den andra domstolen. Ett vidare syfte med en tidsbegränsad utbytestjänstgöring skulle kunna vara att på ett mer allmänt plan underlätta för kunskapsutbyte i frågor om arbetsrutiner och liknande, men också rörande rättsområden som berör båda domstolsslagen. Som ett aktuellt exempel på sådant rättsområde kan nämnas Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning.

### *Jävssituationer*

Som redan framhållits kan den nuvarande ordningen ge upphov till praktiska problem i situationer där flera eller alla ordinarie ledamöter av en av de högsta domstolarna är jäviga. Dessa domstolar kan enligt gällande rätt inte förordna utomstående domare att döma i domstolens namn, som domstolarna i första och andra instans regelmässigt gör i motsvarande situationer. Problemen inskränker sig inte till den i förarbetena uppmärksammade situationen kring åtal för brott i utövningen av anställning som ledamot i Högsta domstolen. I samtliga situationer där ett justitieråd är part i mål som handläggs vid den egna domstolen finns det en risk att allmänhetens förtroende för domstolens opartiskhet påverkas negativt. Oavsett hur ofta eller sällan dessa situationer uppstår, finns det en risk att allmänhetens förtroende för rättsväsendet i stort påverkas. Detta problem bör lösas genom att det införs en möjlighet att förordna ledamöter från den andra högsta domstolen att döma i dessa mål, även om målet som sådant ligger kvar i den domstol där parten är justitieråd.

Möjligheten att förordna ledamöter från den andra högsta domstolen bör enligt vår mening inte inskränka sig till situationer där ett justitieråd är part vid den egna domstolen. Avgränsningen bör i stället ske med hänvisning till förhållandet att så många ordinarie ledamöter är jäviga att domstolen inte kan bli domför. På det sättet markeras dels att sådana förordnanden ges om det inte är möjligt att handlägga målet med de egna ledamöterna, dels att förordnande inte ges till fler ledamöter än nödvändigt.

*Växelvis tjänstgöring av andra skäl*

Som framhållits i de nyss angivna förarbetena är det önskvärt att de två högsta domstolarna utbyter kunskap i frågor som tangerar båda domstolarnas verksamhetsområden. De högsta domstolarna fyller huvudsakligen prejudikatbildande funktioner och rättsläget skulle bli komplicerat om de fattade motstridiga beslut i närliggande frågor. Dessa problem kan emellertid inte lösas av att enstaka justitieråd förordnas att döma i den andra domstolen. Vid en sådan lösning skulle de enskilda domarna aldrig kunna representera hela den egna domstolen, utan endast sig själva. Med hänsyn härtill är det knappast ett behov kunskapsutbyte mellan de två högsta domstolarna – i enskilda mål eller för avgränsade perioder – som typiskt sett är skälet för växelvis tjänstgöring.

Även om vi i dag inte kan iaktta något uttalat och direkt behov av korsvis tjänstgöring annat än i jävssituationer, finns det emellertid ingen anledning att uppställa förbud mot att så sker. I linje med våra övriga överväganden ligger att de högsta domstolarna bäst kan bedöma sina egna behov. Möjligheten bör därför lämnas öppen för domstolarna att besluta om själva. Vi föreslår således att det införs en generell möjlighet för respektive högsta domstol att förordna ett justitieråd från den andra domstolen att tjänstgöra i domstolen.

*Bestämmelsens utformning, m.m.*

På lagnivå bör det vara tillräckligt att det framgår att respektive högsta domstol får förordna ett justitieråd från den andra domstolen att tjänstgöra i den egna domstolen. Bestämmelser med sådant innehåll bör införas i lagen om domstolar och domare. Vem som i domstolens namn får fatta beslutet om förordnande bör följa av bestämmelser i respektive domstols instruktion. Enligt vår mening finns det inte anledning att uppta förordnandebeslutet bland de som kollegium eller plenum ska fatta. Samtidigt är det mer lämpligt att beslutet fattas av domstolens ordförande än av kanslichefen. En sådan ordning åstadkoms genom en föreskrift i 20 § instruktionen för Högsta domstolen respektive 19 § instruktionen för Högsta förvaltningsdomstolen.

Att förordnandebeslutet naturligtvis ska föregås av samråd med den andra domstolen behöver enligt vår mening inte komma till särskilt uttryck i lagtexten.

I en situation där den ena domstolens ledamöter är jäviga att handlägga visst mål måste en lösning på problemet kunna drivas igenom. I en sådan situation bör det därför föreligga tjänstgörings-skyldighet för justitieråden i de andra högsta domstolen. I övriga situationer, där domstolarna utnyttjar det angivna öppna mandatet, bör dock ett förordnat justitieråds tjänstgöring ske på frivillig basis.

För att uppnå detta bör justitierådets tjänstgöringskyldighet inbegripa att tjänstgöra i den andra högsta domstolen i den skisserade jävssituationen, men inte när det öppna mandatet utnyttjats. Denna föreskrift bör tas in i 14 § lagen om fullmaktsanställning. Som framgått av avsnitt 5.3.8 föreslår vi att den bestämmelsen flyttas till lagen om domstolar och domare.

### *Justitieråd som inte är lagfarna*

Som framgått av den föregående framställningen ska minst två tredjedelar av justitieråden i Högsta förvaltningsdomstolen vara lagfarna. Detta framgår i dag av 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som är en av de bestämmelser som enligt vårt förslag ska flyttas till den nya lagen om domstolar och domare.

Redan när Regeringsrätten inrättades år 1909 var det i någon mån kontroversiellt att andra än juristutbildade personer skulle kunna utses till ledamöter i domstolen. Det framhölls dock att det inte skulle vara välbetänkt att införa ett undantagslöst krav på juristutbildning.

Förvaltningsdomstolskommittén föreslog i sitt betänkande *Förvaltningsrättskipning* (SOU 1966:70) att det skulle införas ett obligatoriskt krav på juristexamen som villkor för utnämning som regeringsråd (s. 331 ff.). Ett tungt vägande skäl för ställningstagandet angavs vara att Regeringsrätten föreslogs få karaktären av en prejudikatinstans och att därmed den rent rättsliga bedömningen skulle komma mera i förgrunden än tidigare.

En minoritet inom förvaltningsdomstolskommittén intog den motsatta ståndpunkten och föreslog i första hand att kravet på lagfarenhet skulle avskaffas för samtliga ledamöter. Vid remissbehandlingen avstyrkte flertalet instanser majoritetsförslaget, och åtskilliga anslöt sig till minoritetens ståndpunkt. I propositionen till lagen om allmänna förvaltningsdomstolar lades inget förslag på obligatoriskt krav på juristutbildning.



Senaste gången det utnämndes ett regeringsråd utan juristutbildning var år 1967. De två senaste regeringsråden utan sådan utbildning avgick med pension år 1977 respektive 1984.

Den nu diskuterade möjligheten framstår som uppenbart otidsenlig. En utnämning av ett justitieråd utan juristutbildning skulle i dagens judikaliserade samhälle vara synnerligen anmärkningsvärd, och närmast stötande. I och med att vi föreslår att justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna tjänstgöra i Högsta domstolen skulle dessutom dagens möjlighet i sin förlängning kunna innebära att andra än lagfarna ledamöter dömde också i Högsta domstolen. Det bör därför införas ett generellt krav på juristutbildning även för justitieråden i Högsta förvaltningsdomstolen.

## 9 Behörighetskrav för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter; särskilt om medborgarskap

### 9.1 Vårt uppdrag

Uppdraget är i denna del att analysera behovet av lagbestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter.

### 9.2 Gällande rätt

I dag är frågan om krav på svenskt medborgarskap för domare reglerad i flera lagar och förordningar. Som kommer att framgå av det följande föreslår vi att det i lag införs en övergripande bestämmelse med krav på svenskt medborgarskap för domare. I de i dag gällande bestämmelserna föreskrivs regelmässigt, i anslutning till kravet på svenskt medborgarskap, att den som ska inneha den aktuella befattningen inte får vara minderårig, i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Vi kommer i övervägandeavsnittet att föreslå att också dessa bestämmelser samordnas. Redogörelsen för gällande rätt omfattar därför också denna fråga.

#### 9.2.1 Krav på svenskt medborgarskap

I 11 kap. 9 § regeringsformen uppställdes fram till den 1 januari 2011 ett krav på svenskt medborgarskap för ett antal uppräknade anställningar och uppdrag. Bland annat föreskrevs ett krav på svenskt medborgarskap för att *inneha eller utöva domartjänst*. Denna be-

stämning avsåg flertalet domare och särskilda ledamöter. Notarier föll in under begreppet när de efter förordnande utövade dömande verksamhet, men inte när de utförde den normala notariesysslan, att bereda mål (SOU 2008:125 s. 588). Nämndemän och jurymän ansågs dock inte träffas av den då använda terminologin, eftersom de inte innehade eller utövade *domartjänst* (SOU 1963:17 s. 287).

Grundlagsbestämmelsen föreskrev vidare att krav på svenskt medborgarskap i övrigt fick uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Regeringsformens bestämmelse om krav på svenskt medborgarskap för domare har ett något förändrat innehåll sedan den 1 januari 2011. Bestämmelsens nuvarande lydelse är följande:

Ordinarie domare ska vara svenska medborgare. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att utöva rättskipningsuppgifter uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Kravet på medborgarskap är alltså i dag knutet till anställningen som *ordinarie domare* i stället för funktionen att *inneha eller utöva domartjänst*. Vem som är ordinarie domare följer av lagen om utnämning av ordinarie domare. För andra än ordinarie domare krävs i dag ett uttryckligt stöd i lag eller – efter bemyndigande i lag – förordning för att ett krav på svenskt medborgarskap ska föreligga.

I många fall framgår ett krav på svenskt medborgarskap direkt av lag.

Att alla lagfarna domare i allmän domstol ska vara svenska medborgare följer av 4 kap. 1 § rättegångsbalken. Ordvalet innebär att såväl de ordinarie som de icke ordinarie domare som tjänstgör i allmän domstol träffas direkt av bestämmelsen. Även sådana jurister som adjungerats med stöd av 23 § tingsrättsinstruktionen respektive 44 § hovrättsinstruktionen – exempelvis åklagare, professorer och advokater – omfattas av bestämmelsen.

Av 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar följer att samtliga ledamöter i allmän förvaltningsdomstol, liksom föredragande i förvaltningsrätt och kammarrätt, ska vara svenska medborgare.

Att alla ledamöter, och i förekommande fall de särskilda ledamöterna och deras ersättare i specialdomstolarna ska vara svenska medborgare framgår uttryckligen av de lagar genom vilka specialdomstolarna konstitueras (se 7 § lagen om marknadsdomstol m.m., 3 kap. 1 § lagen om rättegången i arbetstvister, 7 § lagen om Patentbesvärsrätten och 2 § lagen om Försvarsunderrättsedomstol). Också

för föredragande i Patentbesvärsrätten som inte är ledamot gäller ett krav på svenskt medborgarskap.

Såvitt avser nämndemän finns krav på svenskt medborgarskap i 4 kap. 6 § rättegångsbalken och 20 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Att jurymän i tryckfrihetsmål ska vara svenska medborgare följer av 12 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen. I 9 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivs att de som utsetts till jurymän för tryckfrihetsmål också ska vara jurymän i yttrandefrihetsmål.

Vad gäller ekonomiska experter i tingsrätt och hovrätt följer ett krav på svenskt medborgarskap av 4 kap. 10 a § rättegångsbalken.

För de särskilda ledamöter som ska ingå i rätten vid behandlingen av vissa typer av mål finns i de flesta fall föreskrifter om att de ska vara svenska medborgare. Sådana föreskrifter finns i 18 kap. 10 § respektive 21 kap. 11 § sjölagen, 58 § marknadsföringslagen, 8 kap. 11 § konkurrenslagen, 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen, 8 kap. 27 § lagen om elektronisk kommunikation samt 14 § lagen om åldergränser för film som ska visas offentligt.

Något sådan krav finns emellertid inte för tekniskt sakkunniga som ingår vid Stockholms tingsrätts och Svea hovrätts hantering av patentmål (jfr 66–68 §§ patentlagen) eller för de särskilda ledamöterna i mark- och miljödomstolarna.

Såvitt avser de särskilda ledamöter som ska ingå i förvaltningsrätt och kammarrätt vid laglighetsprövning enligt kommunallagen finns ingen särskild föreskrift om medborgarskap, men ett sådant krav följer av den nämnda allmängiltiga föreskriften om svenskt medborgarskap för ledamöter i förvaltningsdomstol (28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

Vid sidan av de nu nämnda specialregleringarna finns i lagen om offentlig anställning ett bemyndigande till regeringen att i vissa situationer föreskriva krav på svenskt medborgarskap. I 6 § ges regeringen befogenhet att föreskriva, eller för särskilda fall besluta, att bara svenska medborgare får ha vissa statliga statlig anställningar, bl.a. sådana som kan vara förenade med myndighetsutövning.

Med stöd av denna bemyndigandelag har regeringen i domstolsinstruktionerna infört krav på svenskt medborgarskap för många anställningar i domstolarna. Sådant krav gäller för notarier, fiskaler, beredningschefer och justitiesekreterare, chef för administrativ enhet i hovrätt och kammarrätt samt för kanslichef i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

I 13 § instruktionen för Försvarsunderrättelsesdomstolen finns en generell föreskrift om att endast svenska medborgare får vara anställda vid domstolen.

I domstolarna finns det vissa anställningar som jurist, för vilka det inte finns något krav på medborgarskap. Det finns inte något krav på att beredningsjurister i tingsrätt eller hovrätt ska vara svenska medborgare. Inte heller finns något sådant krav för sekreterare vid Arbetsdomstolen eller Marknadsdomstolen.

Vid sidan av de nu uppräknade finns en återstående, stor grupp av medarbetare som i någon bemärkelse ägnar sig åt rättskipning, nämligen domstolssekreterarna. Domstolssekreterare utför numera vissa uppgifter som tidigare var förbehållna lagfaren personal. Hit hör främst olika slags beredningsåtgärder, men även att slutligt avgöra vissa ärenden. Som exempel på det sistnämnda kan anges att domstolssekreterare vid tingsrätt kan förordnas att avgöra enklare ärenden om förordnande av boutredningsman och bodelningsförrättare. Trots att domstolssekreterarna således kan tilldelas uppgifter som har visst inslag av dömande omfattas de inte av något krav på svenskt medborgarskap.

### **9.2.2 Krav på att domare inte får vara underårig, i konkurstillstånd eller ha förvaltare**

I åtskilliga av nu nämnda lagrum som föreskriver krav på svenskt medborgarskap för befattningshavare som domare, föreskrivs samtidigt att vederbörande inte får vara underårig eller i konkurstillstånd och inte heller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Systematiken är emellertid inte helt kongruent.

Rättegångsbalkens bestämmelse om domare (4 kap. 1 §) innehåller inte någon föreskrift om att dessa inte får vara underåriga. Med tanke på juristutbildningens längd borde detta knappast ha någon praktiska betydelse för de lagfarna ledamöterna.

För vissa uppdrag som domare föreskrivs det inte något krav på konkursfrihet. Sådant krav saknas för nämndemän, för ledamöter i Marknadsdomstolen och för värderingstekniska ledamöter i fastighetstaxeringsmål i förvaltningsrätt.

För nämndemän föreskrevs ett krav på konkursfrihet fram till år 1971. Kravet togs bort i samband med att motsvarande krav togs bort som villkor för valbarhet till riksdagsmannauppdrag och kommunala förtroendeuppdrag. Någon egentlig förändring förefaller

emellertid inte ha varit avsedd. I förarbetena framhölls att den egentliga garantin för nämndemännens lämplighet låg i att kommunfullmäktige inte väljer andra än lämpliga personer för uppdraget som nämndeman. Vidare framhölls i förarbetena att det utan att särskild föreskrift härom kunde förutsättas att en nämndeman som råkar i konkurs inte kallas till tjänstgöring så länge konkurstillståndet varar (prop. 1969:44 s. 378).

## 9.3 Tidigare utredningar

### 9.3.1 Översikt

Frågan om det bör finnas ett krav på att domare ska vara svenska medborgare har diskuterats i flera betänkanden. I vissa fall har diskussionen rört kravet på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar på ett allmänt plan, medan den i andra sammanhang varit mer inriktad på särskilda anställningar och uppdrag, såsom notarier eller nämndemän.

Som exempel på utredningar och andra förarbeten där dessa frågor behandlats kan nämnas Författningsutredningens betänkande *Sveriges statskicks* (SOU 1963:16–17), Grundlagsberedningens slutbetänkande, *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15), Kommunaldemokratiska kommitténs betänkande *Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag* (Ds C 1983:4), Diskrimineringsutredningens delbetänkande *Om utlänningars rättsliga ställning* (Ds A 1984:6), Kommitténs om medborgarskapskrav betänkande *Medborgarskap i svensk lagstiftning* (SOU 2000:16) och – nu senast – Grundlagsutredningens betänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125).

### 9.3.2 Kommittén om medborgarskapskrav

Kommittén om medborgarskapskrav hade i uppdrag att göra en översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till svenskt medborgarskap i lagstiftningen. Av direktiven framgick att den ledande principen för arbetet skulle vara att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skulle gälla för landets invånare. Enligt direktiven skulle det alltid ligga i sammanhanget godtagbara sakliga skäl bakom

krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap.

Ett av de områden som kommittén kartlade och övervägde var olika anställningar och uppdrag vid domstolarna.

Kommittén konstaterade att domstolarnas självständighet under lagarna utgör en av hörnstenarna i det svenska statsskicket och att domstolarna utför uppgifter som är av stor betydelse för invånarna. Med hänvisning till att det ytterst är de enskilda domarna som självständigt utövar den dömande makten framhöll kommittén domarnas centrala roll i det svenska samhället. Enligt kommittén kan de enskilda domarna i hög grad sägas vara bärare av det svenska samhällets offentliga makt, vilket talade för att de bör som huvudregel bör vara svenska medborgare.

Kommittén noterade samtidigt att det finns olika kategorier av domare, med till viss del olika funktioner och befogenheter. Med hänsyn härtill höll kommittén principiellt öppet för att även utlänningar i viss utsträckning skulle kunna ges behörighet att utöva dömande verksamhet, om vägande skäl talar för en sådan lösning.

Såvitt avsåg de ordinarie domarna samt assessorerna och fiskalerna framhöll kommittén att dessa är den centrala gestalten i det egentliga dömandet, varför det för dessa anställningar alltjämt borde gälla ett krav på svenskt medborgarskap.

Vad gäller de särskilda ledamöter som deltar i vissa mål framhöll kommittén att de deltar i egenskap av experter med specialkompetens inom olika områden samt att de formellt sett har samma ställning som de lagfarna. Mot denna bakgrund ansåg kommittén att det också för dessa borde gälla krav på svenskt medborgarskap.

Vidare anförde kommittén att nämndemännens medverkan i domstolsprocessen var tänkt att fylla vissa särskilda behov. Nämndemännens medverkan skulle enligt kommittén bl.a. bidra till att allmänhetens förtroende för domstolarna upprätthölls. Nämndemännen utgjorde enligt kommittén en viss garanti för att verksamheten vid domstolarna låg i linje med allmänna värderingar i samhället. Därtill tillgodosåg deras medverkan också allmänhetens intresse av insyn i den dömande verksamheten. För att nämndemännen skulle fylla dessa funktioner, och därigenom förankra förtroendet för rättskipningen hos allmänheten, borde de enligt kommittén vara representativa för *allmänheten*, dvs. också de i Sverige fast bosatta utlänningarna.

Enligt kommitténs bedömning borde det därför inte gälla något krav på svenskt medborgarskap för uppdrag som nämndeman. Kommittén påpekade att man borde kunna utgå från att de politiska

partierna inte nominerar personer som har bristande kunskaper om det svenska rättssystemet, talar dålig svenska eller av andra skäl inte är lämpliga som nämndemän.

Kommittén gjorde bedömningen att det saknades skäl att ställa andra behörighetskrav på jurymän än på nämndemän. Kravet på svenskt medborgarskap för jurymän i 12 kap. 5 § borde därför enligt kommittén tas bort.

Också vad gäller notaries ansåg kommittén att det fanns skäl att göra undantag från kravet på svenskt medborgarskap. Som skäl härför framhöll kommittén att notarietjänstgöringen har ett stort merit- och utbildningsvärde för alla jurister, även sådana som inte skall fortsätta att arbeta i domstol. Det vore därför angeläget att kunna bereda även den som inte är svensk medborgare tillfälle till notarietjänstgöring. Enligt kommittén borde i sammanhanget beaktas att notaries inte får syssla med mer ingripande rättsutövning.

Slutligen ansåg kommittén att kravet på svenskt medborgarskap för föredragande i allmän förvaltningsdomstol, revisionssekreterare, regeringsrättssekreterare, chef för administrativ enhet i hovrätt och kammarrätt samt kanslichef i Högsta domstolen och Regeringsrätten inte var sakligt motiverade med hänsyn till de arbetsuppgifter som följer av anställningarna. Kommittén föreslog därför att medborgarskapskravet avseende nämnda anställningar skulle tas bort.

Lagtekniskt ansåg kommittén att grundlagsregleringen fortsättningsvis endast borde avse de ordinarie domarna och att kravet på medborgarskap för andra domare kunde framgå av vanlig lag. Kommittén föreslog att en allmän föreskrift om svenskt medborgarskap för domare skulle införas i 5 § lagen om offentlig anställning. Förslaget hade följande lydelse:

5 § Utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha eller utöva anställning eller uppdrag som domare, eller ha anställning som åklagare, polis eller militär.

Vad som sägs i första stycket om domare gäller inte nämndemän, jurymän och notaries.

### *Remissbehandlingen*

Vid remissbehandlingen riktades kritik mot förslaget att ta bort det grundlagsreglerade medborgarskapskravet för de icke ordinarie domarna. Det påpekades i sammanhanget att icke ordinarie domare full-



gör en betydande del av den dömande verksamheten och väsentligen utför samma arbetsuppgifter som ordinarie domare.

Åtskilliga remissinstanser, om än en minoritet, var kritiska till förslaget att avskaffa kravet på medborgarskap för nämndemän. De remissinstanser som var kritiska till förslaget anförde huvudsakligen att nämndemän är domare när de utövar sitt uppdrag, att de har samma rösträtt som juristdomare samt att de har ett självständigt ansvar i dömandet samt att det vore inkonsekvent att inte ställa samma krav på samtliga som ansvarar för en dom.

Också förslaget att avskaffa kravet på svenskt medborgarskap för notarier mötte kritik, även om flertalet remissinstanser var positiva till förslaget eller lämnade det utan erinran. De kritiska remissinstanserna pekade på att notarier avlägger domared, deltar i den dömande verksamheten och har ett självständigt ansvar i dömandet. Flera remissinstanser anförde att notarietjänstgöringen är ett led i domarutbildningen och att den dömande verksamheten som notarierna deltar i kan omfatta inte helt bagatellartade mål.

Även förslagen om att avskaffa medborgarskapskravet för revisions- respektive regeringsrättssekreterare samt för kanslicheferna i Högsta domstolen och Regeringsrätten mötte viss kritik.

### 9.3.3 Grundlagsutredningen

Också Grundlagsutredningen övervägde de krav på svenskt medborgarskap som följde av 1974 års regeringsform. Grundlagsutredningen framhöll att utvecklingen gått i riktning mot att begränsa de rättsliga skillnaderna mellan de som är svenska medborgare och den övriga befolkningen. Utredningen noterade att bosättningen i stället för medborgarskapet har fått en ökad betydelse för lika rättigheter och skyldigheter. Enligt utredningen hade Sveriges medlemskap i EU spelat en roll i denna förskjutning.

Frågan om krav på svenskt medborgarskap för domare och domstolsanställda behandlades under en egen rubrik. Avsnittet innehåller följande (SOU 2008:125 s. 588 ff.):

#### *Domstolarna och domarna*

Domstolarnas och domarnas självständighet utgör en av hörnstenarna i det svenska statsskicket. I centrum för verksamheten står invånarnas rättssäkerhet och rättstrygghet. Den speciella betydelse som domstolarna och domarna har i det demokratiska rättssamhället har inneburit att de getts en särställning i regeringsformen. Som exempel kan nämnas de krav på domstolarnas sammansättning och självständighet som finns i

nuvarande 11 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen och det anställningskydd för ordinarie domare som finns i nuvarande 11 kap. 5 § regeringsformen.

Funktionen att utöva domarmakt, att tolka och tillämpa de rättsregler som ytterst har sin grund i de beslut som har fattats av riksdagen, är till sin karaktär sådan att denna uppgift bör förbehållas svenska medborgare.

Frågan är om det när det gäller regleringen i regeringsformen finns anledning att i detta avseende göra någon åtskillnad mellan olika slag av domare.

Det nuvarande kravet på svenskt medborgarskap för domare i 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen gör, med undantag för jurymän och nämndemän, inte någon sådan åtskillnad. Alla domare – såväl ordinarie som icke ordinarie – ska således vara svenska medborgare enligt regeringsformen. Notarier vid tingsrätt och länsrätt faller också under regeringsformens krav på svenskt medborgarskap när de som icke ordinarie domare efter förordnande utövar dömande verksamhet (SOU 1963:17 s. 288).

Att jurymän ska vara svenska medborgare följer av 12 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 9 kap. 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. För nämndemän föreskrivs krav på svenskt medborgarskap i vanlig lag.

Alla som permanent eller tillfälligt fullgör en uppgift som domare är, såväl formellt som reellt, likvärdiga. En ordinarie domares röst väger lika tungt som en icke ordinarie, en nämndemans, en sakkunnig ledamots etc. De båda sistnämnda kategorierna har för övrigt som enda uppgift att delta i domstolens dömande verksamhet. Detta gäller emellertid inte notarier i tingsrätt och länsrätt. Till skillnad från anställda i domstol med enbart föredragande och andra administrativa uppgifter ingår det dock i en notaries arbetsuppgifter att i viss utsträckning vara domare. Omfattningen av detta varierar visserligen men funktionen är en del av anställningen som notarie.

Vad som nu sagts talar för att samma krav ifråga om svenskt medborgarskap bör gälla alla som är domare, dvs. alla som utövar domarmakt i domstol. Utanför en sådan definition skulle då falla andra myndigheter än domstolar, inklusive domstolsliknande nämnder. Detsamma skulle också gälla sådana personalkategorier i domstolarna som inte alls har några dömande uppgifter, bl.a. revisions- och regeringsrättssekreterare samt annan föredragande och administrativ personal, t.ex. domstolssekreterarna.

Även om alla som fullgör en domaruppgift är likvärdiga går det dock inte att bortse från att de till viss del har olika funktioner och befogenheter. Den centrala gestalten i den dömande verksamheten – domaren med fullmakt från regeringen, den ordinarie domaren – bör alltså vara svensk medborgare med hänsyn till domarnas självständighet och domstolarnas betydelse för rättssamhället. De icke ordinarie domarna – assessorer och fiskaler – har som nyss nämnts i princip samma befogenheter att döma i mål som de ordinarie domarna. De utför också i

stort sett samma uppgifter som de ordinarie domarna. De bör därför vara svenska medborgare. Det bör också nämndemännen vara.

Med hänsyn till domstolarnas konstitutionella betydelse och då bestämmelser om ordinarie domares ställning finns i regeringsformen, bör medborgarskapskravet för dessa alljämt regleras i regeringsformen. Någon motsvarade reglering av de icke ordinarie domarnas ställning finns inte i dag i regeringsformen. Medborgarskapskravet för de icke ordinarie domarna bör därför regleras i vanlig lag.

Vissa mål vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna avgörs i särskild sammansättning. Det innebär att en eller flera ledamöter med specialkompetens inom andra områden än det juridiska deltar i domstolens avgörande på samma villkor som de lagfarna domarna. I de fall de särskilda ledamöterna har utsetts av regeringen med fullmakt är de ordinarie domare. Medborgarskapskravet för dessa kommer då i likhet med övriga ordinarie domare att följa av regeringsformen. För de särskilda ledamöter som inte utses med fullmakt får medborgarskapskravet i likhet med övriga icke ordinarie domare regleras i vanlig lag.

### *Remissbehandlingen*

Vid remissbehandlingen var flertalet remissinstanser positiva till utredningens förslag. Några få remissinstanser ifrågasatte förslaget att behålla kravet på svenskt medborgarskap för domare mot bakgrund av att Sverige numera har underkastat sig utländska domstolars jurisdiktion (EU-domstolen och Europadomstolen) och att det är av vikt för förtroendet för domstolarna att de speglar samhället i stort.

Flertalet remissinstanser var positiva till att grundlagsregleringen fortsättningsvis endast skulle avse de ordinarie domarna.

### *Prop. 2009/10:80 – En reformerad grundlag*

I propositionen till de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 anslöt sig regeringen till Grundlagsutredningens bedömningar i här aktuella frågor. Regeringen framhöll att samma krav i fråga om svenskt medborgarskap bör gälla alla som är domare, dvs. alla som utövar domarmakt i domstol. Enligt regeringen skulle med en sådan avgränsning sådana personalkategorier i domstolarna som inte har några dömande uppgifter, bl.a. revisions- och regeringsrättssekreterare samt andra föredragande och administrativ personal inte omfattas av medborgarskapskravet (s. 240).

## 9.4 Våra överväganden

**Vårt förslag:** Det ska i lagen om domstolar och domare införas en övergripande bestämmelse om att endast svenska medborgare får vara domare. I bestämmelsen ska samtidigt föreskrivas att en domare inte får vara underårig, i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

**Vår bedömning:** Motsvarande krav på svenskt medborgarskap bör, som idag, enligt bestämmelser i förordning gälla även för anställningar som notarie, föredragande i allmän förvaltningsdomstol, beredningschef och justitiesekreterare, chef för administrativ enhet i hovrätt och kammarrätt samt kanslichef i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

För beredningsjurister och för de lagfarna sekreterarna i Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen bör motsvarande krav införas i förordning.

### 9.4.1 Vilka befattningar bör förutsätta svenskt medborgarskap

Grundlagsutredningen kom till slutsatsen att ett krav på svenskt medborgarskap i vart fall bör gälla för alla som är domare, dvs. alla som utövar domarmakt i domstol. Med denna avgränsning kom Grundlagsutredningen till slutsatsen att ett medborgarskapskrav bör gälla i vart fall för assessorer, fiskaler, nämndemän, särskilda ledamöter och jurymän.

Beträffande de övriga anställningar som berördes av Grundlagsutredningen – notarier, föredragande, beredningsjurister, justitiesekreterare och olika slags administrativ personal – kan Grundlagsutredningens uttalanden inte utan vidare läggas till grund för motsatsvisa tolkningar. Grundlagsutredningens uppgift var att överväga regeringsformens utformning och inte att föreslå följdändringar på detaljnivå.

Även om notarier huvudsakligen ägnar sig åt andra uppgifter än renodlade domarsysslor, innefattar notarietjänstgöringens senare del inslag av dömande. I vissa fall kan notarier förordnas att döma som en av de lagfarna domarna i en s.k. tresits, och har då en domarmakt som är lika stor som de övriga domarnas. I mindre komplicerade mål kan de dessutom utgöra ensam lagfaren ledamot av

rätten. Dessa förordnanden att tjänstgöra som domare är närmast obligatoriska inslag i anställningen som notarie. Om en notarie inte gavs förordnande att alls utöva några dömande uppgifter skulle notarien inte förvärva notariemeritering (jfr 5 § notarieförordningen). Mot bakgrund av de dömande funktioner som följer med anställningen som notarie är det naturligt att det också i framtiden föreskrivs ett krav på svenskt medborgarskap för anställning som notarie.

För föredragande och beredningsjurister ingår inte självständigt dömande som ett lika självklart moment av anställningen som det gör för notarierna. Det är dock möjligt att anförtro vissa av dem sådana uppgifter – varvid även de kommer att ingå i kretsen domare. Att hålla möjligheten öppen för att ha anställning som föredragande eller beredningsjurist även för andra än svenska medborgare, under förutsättning att de aldrig förordnas som domare, skulle enligt vår mening innebära onödigt krångel. Det är då enklare och mer stringent att det även för dessa anställningar gäller ett generellt krav på svenskt medborgarskap. Kravet bör gälla för anställningar i såväl första som andra instans.

För anställningarna som beredningschef och justitiesekreterare samt som chef för de administrativa enheterna i hovrätt, kammarrätt och de högsta domstolarna har det hittills uppställts krav på svenskt medborgarskap. Innehavarna av dessa anställningar fyller viktiga funktioner i sina respektive domstolar. Med hänsyn härtill bör det för dessa anställningar gällande kravet på svenskt medborgarskap gälla även i framtiden.

I linje med dessa överväganden ligger att ett krav på svenskt medborgarskap bör införas också för anställningarna som lagfaren sekreterare i Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen.

Det är numera möjligt att delegera uppgifter som har viss karaktär av dömande även till domstolssekreterare. Enligt vår mening ger detta dock inte upphov till något behov att föreskriva att även domstolssekreterare ska vara svenska medborgare. Den behörighet som via delegation kan anförtros domstolssekreterare är av mindre ingripande karaktär och dessa rättskipande uppgifter är inte sådana att de bör vara förbehållna svenska medborgare.

### 9.4.2 Utformning av förslaget

Dagens bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för olika kategorier av domare är spridda i lagstiftningen. I dag finns sådana bestämmelser i 4 kap. 1 § första stycket, 4 kap. 6 § första stycket och 4 kap. 10 a § andra stycket rättegångsbalken, 20 § första stycket och 28 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, 3 kap. 1 § andra stycket lagen om rättegången i arbets tvister, 7 § första stycket lagen om marknadsdomstol m.m., 7 § lagen om Patentbesvärsträtten, 2 § andra stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol, 18 kap. 10 § tredje stycket och 21 kap. 11 § andra stycket sjölagen, 21 kap. 9 § första stycket och 22 kap. 5 § andra stycket fastighetstaxeringslagen, 58 § andra stycket marknadsföringslagen, 8 kap. 11 § tredje stycket konkurrenslagen, 8 kap. 27 § lagen om elektronisk kommunikation samt 14 § andra stycket lagen om åldergränser för film som ska visas offentligt.

Som redan framgått föreskriver åtskilliga av nu nämnda lagrum samtidigt att befattningshavaren inte får vara underårig eller i konkurstillstånd och inte heller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Dessa grundläggande behörighetsvillkor för utövande domarsyssla bör lämpligen regleras i ett gemensamt sammanhang. De skillnader i behörighetsvillkor som gäller för olika slags domare förefaller inte sakligt motiverade, utan regleringen bör göras enhetlig för alla slags domare. Således anser vi att det i en samlad lagregel bör uttryckas ett krav på att domare ska vara svensk medborgare och att domare inte får vara underårig, i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En sådan bestämmelse hör naturligt hemma i lagen om domstolar och domare.

Om en gemensam bestämmelse av nu angivet slag införs i lagen om domstolar och domare ska samtidigt de spridda bestämmelserna med motsvarande innehåll upphävas. I vissa av de bestämmelserna anges det att befattningshavaren ska avlägga domared. Vi återkommer i kapitel 10 till frågan om domareden i framtiden. Vi kan dock redan här konstatera att i den mån det alltjämt ska finnas en domared så bör också dessa föreskrifter regleras i ett sammanhang.

Vi har i det föregående diskuterat behovet av att det i framtiden föreskrivs krav på svenskt medborgarskap också för andra yrkesgrupper än sådana som direkt faller in under domarbegreppet. För dessa yrkesgrupper bör de här föreslagna kraven lämpligen framgå av förordning.

## 10 Domareden i framtiden

### 10.1 Domareden i dag

Bruket att avlägga olika slags eder har djupa historiska rötter. Tidigare avlades eder i en rad olika sammanhang. Exempelvis avlade kungen en särskild konungaförsäkran där han gick ed på att regera i enlighet med gällande lag och att verka för rikets bästa. I samma anda avlade flertalet statstjänstemän länge en tro- och huldhetsed, i vilken tjänstemannen svor vid gud att vara kungen, riksdagen och grundlagen trogen. Därtill fanns en rad särskilda befattningseder för exempelvis krigsmän, präster, läkare och mäklare. Dessa eder har successivt avskaffats (se Malmer, Elin, *De försvunna ederna: samhällets rationalisering och avskaffandet av tro- och huldhetseden samt befattningsederna*, Scandia 62:2 [1996], s. 235–267).

I dag används i Sverige officiella eder endast inom domstolsvärlden. Där finns det dock flera sådana. Utöver de egentliga ederna – domareden, vittneseden, sakkunnigeden, tolkeden och olika sorters bouppteckningseder – kan parts sanningsförsäkran också räknas till ederna i vid bemärkelse.

I den mån någon domared ska finnas kvar i framtiden talar mycket för att den ska framgå av lagen om domstolar och domare. Vi har därför dragit slutsatsen att vi – som en del av uppdraget att ta fram ett förslag till en sådan lag – bör överväga om vi i framtiden bör ha någon domared och i vad mån dess innehåll i så fall bör ändras.

Dagens domared, som finns i 4 kap. 11 § rättegångsbalken, motsvarar i väsentliga delar den domared som togs in i 1734 års lag, vilken i sin tur byggde vidare på tidigare svenska och utländska domareder (se Sunnqvist, Martin, *Domareden och dess religiösa inslag*, Rätt, religion och politik – Ett rättshistoriskt seminarium tillägnat Magnus Sjöberg”, Stockholm 2008 och Sunnqvist, Martin, *”Nec amore nec odio” – Domaredens tänkbara inspirationskällor*”, Från Schlyters lustgård. Rättshistoriska uppsatser, 2007). 1734 års

domared innehöll dock åtskilliga religiösa inslag, som successivt har tagits bort under 1900-talet.

Enligt rättegångsbalken ska domare ha avlagt domared innan han eller hon tjänstgör. Genom hänvisningar i en rad andra författningar föreskrivs att bestämmelsen ska tillämpas också beträffande andra domare än de som direkt regleras av rättegångsbalken. Att lagen föreskriver att domared ska ha avlagts innan domaren tjänstgör kan leda till tanken att rätten inte skulle vara domför om där ingår ledamöter som inte på rätt sätt avlagt domared. Frågan har såvitt känt aldrig prövats, men det förefaller osannolikt att föreskriften om avläggande av domared skulle kunna innebära att domen skulle vara ogiltig eller borde undanröjas (se Fitger, Peter, *Om eder*, Festskrift till Per Olof Bolding, 1992, s. 147).

Det som domaren enligt eden åtar sig att följa framgår genomgående av andra rättskällor. Även den kanske mest framträdande föreskriften, av innebörden att domaren åtar sig att inte avslöja vad som sagts vid rättens enskilda överläggning, torde ha blivit överspelad i och med införandet av den numera upphävda sekretesslagen (se prop. 1979/80:2 Del A s. 312).

Domareden har emellertid en slags rättsverkan i den väldigt speciella situation som avses i 36 kap. 2 § rättegångsbalken, nämligen när en domare åberopas som vittne i en rättegång där han eller hon ingår i rättens sammansättning. Om så sker ska domaren *på sin domared* pröva om han eller hon vet något som kan tjäna till upplysning i målet. Bestämmelsen innebär att domaren har rätt att vägra vittna om han eller hon inte har något att tillföra. Detta hänger samman med att den domare som vittnar i ett mål därigenom blir jävig att handlägga målet (se 4 kap. 3 § nionde punkten rättegångsbalken). Hänvisningen till domareden är inte särskilt träffande eftersom domareden inte alls behandlar den frågan.

Mot bakgrund av domaredens mycket begränsade rättsverkningar kan det ifrågasättas om vi i framtiden alls ska ha någon domared. Bestämmelsen i nuvarande 36 kap. 2 § rättegångsbalken skulle i framtiden inte behöva vara knuten till någon sådan ed.

I den mån det bedöms lämpligt att det även fortsättningsvis finns en domared så bör dess utformning också övervägas.



## 10.2 Våra överväganden

**Vårt förslag:** Det ska även i framtiden finnas en domared. Den ska samtliga domare avlägga innan de dömer.  
Domareden ska moderniseras.

### 10.2.1 Bör det alls finnas en domared och när ska den i så fall avläggas?

I dag avlägger alla domare domared en gång under sin samlade tjänstgöring.

För andra domare än lagfarna domare brukar eden avläggas i anslutning till det att domaren ska tjänstgöra för första gången. För dessa domare brukar edsavläggelsen ingå som ett led i att domstolschefen eller annan representant för domstolen upplyser de blivande domarna om olika särskilt tänkvärda aspekter av domarsysslan, såsom lagbundenheten, självständigheten och olika sekretessfrågor. Således innebär avläggandet av domared indirekt en garanti för att alla dessa domare tänker över vad deras nya syssla egentligen innebär. Edsavläggelsen torde för alla inblandade fungera som en slags påminnelse om domarrollens vikt och om uppdragets djupa allvar. På detta sätt spelar domareden en viktig roll (jfr Processkommissionens överväganden i SOU 1926:32 s. 269).

För de lagfarna domarnas del brukar eden avläggas i anslutning till att vederbörande påbörjar sin anställning som notarie. Att eden avläggs så tidigt, när notarien inte står i begrepp att utöva någon egentlig domarsyssla, beror inte på något krav enligt gällande rätt. Den tidiga edsavläggelsen för notarier hänger sannolikt samman med att det fram till år 2000 fanns en särskild protokollförare som skulle avläggas av den protokollförare som inte avlagt domared (dåvarande 6 kap. 2 § rättegångsbalken). Eftersom notarier ofta för protokoll tidigt under sin tjänstgöring, avlades domareden tidigt. Sedan bestämmelsen om protokollförare upphävts finns dock inget direkt skäl för notarier att avlägga domared så lång tid innan de ska tjänstgöra som domare.

För de lagfarna domarna – oftast notarierna – torde avläggandet av domared i regel inte inbegripa någon mer ingående diskussion om domarsysslans innebörd och vikt. I det dagliga domstolsarbetet ses nog notariernas avläggande av domared delvis som en formalitet som måste klaras av för sakens egen skull. Till detta bidrar också att

notarien själv, i det skedet av sin anställning, är fullt upptagen av andra, mer omedelbara spörsmål än domarsysslans innebörd.

Mot ett avskaffande av domareden talar framför allt förhållandet att domareden fyller en symbolisk och praktisk funktion. Detta är inte minst viktigt när det gäller nämndemän och andra som har domaruppgiften som ett sidouppdrag. Nämndemännens och de särskilda ledamöternas avläggande av ed inbjuder på ett naturligt sätt till ett viktigt samtal om domarsysslans innebörd. Såvitt avser de lagfarna domarna fyller dagens tidiga edsavläggelse möjligen inte någon sådan funktion, men det skulle måhända kunna förändras om eden avlades något senare, i närmare anslutning till att notarien ska börja utöva egentliga domarsysslor.

Vi anser att domareden har ett sådant symboliskt och praktiskt värde att det även i framtiden bör föreskrivas att samtliga domare ska avlägga sådan ed.

### 10.2.2 Edens framtida innehåll

Vi har också övervägt frågan hur en framtida domared bör vara utformad. Dagens domared är synnerligen ålderdomlig och vissa delar av eden är knappast begripliga för de allra flesta. Detta talar med styrka för att eden bör få en ny utformning.

Vi har i utredningen engagerat hovrättsassessorn och jur. lic. Martin Sunnqvist – som skrivit två artiklar om domaredens historiska rötter – att ta fram några tänkbara förslag på en ny domared. Han har sammanfattningsvis lämnat oss följande förslag på framtida ed. För att underlätta jämförelsen anges den nuvarande eden först.

#### Nuvarande ed

Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete, att jag vill och skall efter mitt bästa förstånd och samvete i alla domar rätt göra, ej mindre den fattige än den rike, och döma efter Sveriges lag och laga stadgar; aldrig lag vränga eller orätt främja för släktskap, svågerskap, vänskap, avund, illvilja eller räddhåga, ej heller för mutor och gåvor eller annan orsak, under vad sken det vara må; ej den saker göra, som saklös är, eller den saklös, som saker är. Jag skall varken förr, än domen avsäges, eller sedan uppenbara dem, som till rätta gå, eller andra de rådslag rätten inom stängda dörrar håller. Detta allt vill och skall jag som en ärlig och uppriktig domare troget hålla.

**En försiktigt moderniserad variant av nuvarande ed**

Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete, att jag vill och ska efter mitt bästa förstånd och samvete i alla domar rätt göra, ej mindre den fattige än den rike, och döma efter Sveriges lag och laga stadgar; aldrig lag vränga eller orätt främja för släktskap, svågarskap, vänskap, avund, illvilja eller räddhåga, ej heller för mutor och gåvor eller annan orsak, under vad sken det vara må; ej den skyldig göra, som oskyldig är, eller den oskyldig, som skyldig är. Jag ska varken innan domen meddelas, eller därefter, avslöja för dem, som kommer till rätten eller för någon annan, det som förekommer inom stängda dörrar. Detta allt vill och ska jag som en ärlig och uppriktig domare troget hålla.

**En mer moderniserad variant av nuvarande ed**

Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete att jag vill och ska efter mitt bästa förstånd och samvete i alla domar göra rätt.

Jag ska behandla alla lika inför lagen och döma efter Sveriges lag och laga stadgar.

Jag ska aldrig vränga lag eller främja orätt för släktskap, svågarskap, vänskap, avund, illvilja eller rädsla, inte heller för mutor och gåvor eller av annan orsak, under vilket sken det än är.

Jag ska inte förklara den skyldig som är oskyldig eller den oskyldig som är skyldig.

Jag ska inte avslöja vad som förekommer vid förhandling eller överläggning inom stängda dörrar.

Allt detta vill och ska jag som en ärlig och uppriktig domare troget hålla.

**En mer moderniserad variant av nuvarande ed med tillägg av mänskliga rättigheter, EU-rätt och med en annan uppdelning orden i fjärde stycket**

Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete att jag vill och ska efter mitt bästa förstånd och samvete i alla domar göra rätt.

Jag ska behandla alla lika inför lagen och i mitt dömande iaktta de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Jag ska döma efter Sveriges grundlag, lag och laga stadgar samt bindande överstatlig rätt.

Jag ska aldrig vränga lag eller främja orätt för släktskap, svågarskap eller vänskap, för avund, rädsla eller illvilja, inte heller för mutor och gåvor eller av annan orsak, under vilket sken det än är.

Jag ska inte förklara den skyldig som är oskyldig eller den oskyldig som är skyldig.

Jag ska inte avslöja vad som förekommer vid förhandling eller överläggning inom stängda dörrar.

Allt detta vill och ska jag som en ärlig och uppriktig domare troget hålla.

**En väsentligt förkortad variant, som bygger på den tyska domareden**

Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete, att jag ska utöva mitt domarämbete enligt grundlag och lag, att jag ska döma efter mitt bästa förstånd och samvete, att jag ska iaktta allas likhet inför lagen och att jag ska sträva efter sanning och rätt.

**En väsentligt förkortad variant, som bygger på de medeltida svenska domarederna**

Jag N.N. lovar och försäkrar på heder och samvete, att jag mot alla som kommer inför rätten och i alla domar ska följa det rätta och aldrig det orätta emot mitt samvete och lagen, aldrig vränga lag eller främja orätt på grund av rädsla, partiskhet eller girighet, inte heller av avund eller illvilja, inte heller för släktskap eller vänskap.

Eftersom domareden inte har några direkta rättsverkningar är det svårt att analysera vilken av de föreslagna ederna som skulle vara lämpligast. Inställningen blir påtagligt subjektiv. Vissa hållpunkter torde dock kunna finnas vid valet.

En sådan hållpunkt är lämpligheten av dagens föreskrift om att domaren åtar sig att "ej den saker göra, som saklös är, eller den saklös, som saker är". Detta stadgande har i vissa av edsförslagen kommit till uttryck med användande av begreppen "är skyldig/oskyldig".

Enligt vår mening stämmer sådana formuleringar inte särskilt väl överens med den moderna svenska synen på bevisteori. Det är knappast möjligt, eller ens önskvärt, att i en domared uttrycka samma sak på ett sätt som överensstämmer med rådande syn på beviskrav m.m. Vi förespråkar därför att det inte bör finnas något sådant inslag i en framtida domared.

En särskild fråga är om eden bör innehålla en erinran om tystnadsplikten för vad som sagts vid rättens enskilda överläggning. Den frågan är i dag en aspekt av den sekretess som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Tystnadsplikten är en absolut huvudregel, men det kan finnas undantag från den. Exempelvis torde det enligt gällande rätt vara acceptabelt att rapportera till domstolschefen om en nämndeman vid enskild överläggning uttryckt sig på ett sådant sätt att dennes lämplighet kan sättas i fråga. Att då ha en domared som uttrycker ett onyanserat förbud förefaller inte lämpligt.

Vi anser mot bakgrund av det nu sagda att en ny domared bör vara relativt allmänt hållen. Mest grundläggande bör vara att domaren åtar sig att döma i enlighet med gällande rätt. Detta markerar dels lagbundenheten, vilket kan vara av värde när domarsysslan för-

klaras för t.ex. nämndemännen, dels självständigheten. Därutöver bör domareden innehålla ett allmänt åtagande att döma efter bästa förmåga och förstånd.

Vi har därför kommit till slutsatsen att en framtida domared bör utformas i linje med det förslag som bygger på den tyska domareden. Enligt vår mening blir innehållet än mer tillgängligt om eden är uppbyggd av flera självständiga meningar snarare än en rad attsatser. Efter ytterligare samråd med Martin Sunnqvist föreslår vi därför att en framtida domared bör ha följande lydelse:

Jag N.N. ska utöva mitt domarämbete enligt grundlag och lag. Jag ska döma efter mitt bästa förstånd och samvete. Jag ska respektera allas likhet inför lagen. Jag ska sträva efter sanning och rätt. Detta lovar och försäkrar jag på heder och samvete.

Att själva löftesmeningen placerats sist i eden beror på att vi annars hade behövt binda ihop meningarna genom att avsluta löftesmeningen med ordet ”följande”. Den lösningen skulle inte bli tilltalande, särskilt som eden av tradition brukar förestavas vid avläggelsen.

I likhet med vad som följer av gällande rätt bör det föreskrivas att domareden ska avläggas inför domstol eller inför rättens ordförande.

# 11 Översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen

## 11.1 Vårt uppdrag

Denna del av uppdraget innefattar att göra en översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen samt av hur de senare årens organisationsförändringar har påverkat utvecklingsmöjligheterna för ordinarie domare. Vi ska vidare överväga behoven av att förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna och av att skapa nya befordrade befattningar utan chefskap.

Uppdraget omfattar endast förhållandena i tingsrätterna, förvaltningsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna.

## 11.2 Dagens situation

### 11.2.1 Nuvarande domaranställningar och chefsstruktur i de allmänna domstolsslagen

Vi har i kapitel 4 lämnat en utförlig redogörelse för domstolarnas yttre och inre organisation och om förändringar som skett under senare år. Här följer en kort sammanfattning av det nuvarande läget när det gäller anställningar och chefsbefattningar i under- och mellaninstanserna inom de allmänna domstolsslagen.

Av redogörelsen i kapitel 4 har framgått att antalet tingsrätter på senare år halverats och nu uppgår till 48. Genom de organisationsförändringar som genomfördes 2010 har också antalet allmänna förvaltningsdomstolar i första instans halverats. Det finns nu tolv för-

valtningsrätter. Sammanslagningarna av underrätterna har lett till att befattningarna som lagman med tillhörande chefskap över en underrätt halverats under det senaste decenniet och att det försvunnit cirka 60 sådana anställningar. Att detta inte fullt ut slagit igenom i statistiken – tillgängliga statistiska uppgifter anger att antalet lagmän reducerats från 119 år 2000 till 63 år 2010 – hänger samman med att det finns några lagmän som inte längre är domstolschefer.

Av redogörelsen i kapitel 4 har också framgått att det i flertalet domstolar skett en betydande förändring och utveckling av den inre organisationen. Utvecklingen har skett på det lokala planet och har lett till att det numera finns flera olika organisationsmodeller representerade i domstolarna. I sammanfattning kan följande typfall iakttas.

Några mindre underrätter har i allt väsentligt kvar den rotelindelning som föreskrevs i tingsrätts- och länsrättsinstruktionerna före 2003 års författningsändringar. Organisationsformen innebär i renodlad form att varje domare har ansvaret för en rotel, att inkommande mål och ärenden tilldelas en av dessa rotlar samt att domaren på roteln ansvarar för och bereder målet under hela handläggningen och även deltar det slutgiltiga avgörandet. I flera fall har man utvecklat samarbeten mellan rotlar exempelvis på så sätt att personalen på ett par rotlar träder in för varandra när behov uppkommer p.g.a. frånvaro m.m.

Flera underrätter har i stället delat in sig i enheter där flera domare arbetar gemensamt. Inkommande mål och ärenden tilldelas enheten och bereds av en gemensam beredningsorganisation inför huvudförhandlingen eller, när det gäller tvistemål, vanligtvis muntlig förberedelse. Vilken domare som ska delta i det slutliga avgörandet, och i förekommande fall hålla den muntliga förberedelsen, bestäms vanligen endast några få dagar innan förhandlingen ska äga rum. Motsvarande gäller vid avgörande av frågor ”på handlingarna”, dvs. utan muntlig förhandling. Ansvarig domare för enhetens mål och ärenden är fram till denna fördelning oftast en eller flera särskilt utsedda domare. Beredningen av målen och ärendena hanteras, beroende på kompetens, oftast av domstolssekreterare, notarier, beredningsjurister eller föredragande.

I de underrätter som indelat sig i enheter gemensamma för flera domare har en eller flera domare getts särskilda uppgifter inom respektive enhet. I några domstolar handlar det om ett verkligt chefskap även över domarkollegor och termen enhetschef torde ofta reserveras för dessa fall. I andra domstolar kan det vara fråga om

uppgifter att samordna arbetsfördelningen inom enheten eller en mera traditionell förmansroll. I några fall inskränker sig de särskilda uppgifterna väsentligen till att vara ansvarig för att handläggningen av målen och ärendena drivs framåt på ett ändamålsenligt sätt.

Flera av de stora och medelstora underrätterna är fortfarande avdelningsindelade enligt traditionellt snitt. Varje avdelning leds då av en chefsrådmän som utnämns av regeringen. Dessa avdelningar motsvarar oftast storleken på en mindre domstol och båda de ovan omtalade modellerna för indelning och arbetsfördelning kan förekomma inom avdelningarna. I några av de allra största domstolarna leds enheterna inom avdelningarna av enhetschefer med fullständigt chefsansvar även över anställningsmässigt jämställda domarkollegor.

Även hovrätterna har i stor utsträckning lämnat den tidigare rotelindelningen. Målen fördelas på avdelningar och bereds ofta av domstolssekreterare, fiskaler och beredningsjurister. I några hovrätter leds beredningsorganisationen av en ordinarie domare. Denne kallas i flera fall beredningschef. Uppgiften är dock normalt endast av samordnande och beredande karaktär och inte förenad med något reellt chefskap.

Ingen kammarrätt har i dag en renodlad rotelorganisation.

Organisationsförändringar som företagits i tingsrätterna och förvaltningsrätterna har också lett till att det i dag sammantaget finns färre chefsrådmän i dessa domstolar. Tillgänglig statistik anger att det år 2000 fanns 46 chefsrådmän och i dag 38. Här har dock utvecklingen inom de båda allmänna domstolsslagen gått i olika riktning. Under det att antalet chefsrådmän i tingsrätterna reducerats från 34 år 2000 till 20 år 2010 har chefsrådmännen i förvaltningsrätterna under samma tid ökat från 12 till 18.

Antalet hovrätter och kammarrätter har inte förändrats sedan 1970-talet och det finns således fortfarande tio presidentbefattningar i landet. Av redogörelsen i kapitel 4 har emellertid framgått att flera av överrätterna gått över till att arbeta på större avdelningar än tidigare. Enligt statistiken fanns 38 hovrättslagmän och 22 kammarrättslagmän år 2000. 2010 har dessa anställningar reducerats till 24 hovrättslagmän och 14 kammarrättslagmän. Antalet viceordförande har däremot 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.

De statistiska siffror som redovisats här ovan innebär sammanfattningsvis att 298 befordrade anställningar – anställningar som



domstolschefer, hovrätts- och kammarrättslagmän, viceordförande i hovrätt och kammarrätt samt chefsrådmän – år 2000 reducerats till 212 år 2010. Även om man, som tidigare anmärkts, inte bör ta varje enskild siffra för en absolut sanning är trenden klar. Det totala antalet befordrade anställningarna har, från att ha uppvisat högst begränsade variationer mellan åren 1980, 1990 och 2000, under åren 2000–2010 gått ned med cirka 30 procent.

Samtidigt som de befordrade tjänsterna minskat i antal har råds-tjänsterna ökat ganska påtagligt. Som framgått av kapitel 4 fanns det år 2010 434 rådmansanställningar i tingsrätterna och 180 i förvaltningsrätterna, att jämföra med 370 respektive 114 år 2000. Antalet hovrättsråd har enligt vår statistik förhållit sig tämligen konstant, 113 år 2000 och 115 år 2010, medan antalet kammarrättsråd under motsvarande tid ökat från 64 till 86.

### 11.2.2 Organisationsförändringarnas påverkan på utvecklingsmöjligheterna för de ordinarie domarna

Det som sagts i det föregående avsnittet innebär att det i dag går fler obefordrade domaranställningar på en befordrad. Relationen mellan antalet befordrade anställningar och samtliga ordinarie domarbefattningar i tingsrätterna, förvaltningsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna var år 2000 endast något mindre än 1:3 (298 befordrade av sammanlagt 959). Enligt statistiken för år 2010 är relationen i stället något mer än 1:5 (212 befordrade av sammanlagt 1 027).

Den beskrivna utvecklingen har alltså fört med sig att det statistiskt sett i dag är svårare att nå en befordrad anställning – dvs. anställning som domstolschef, överrättslagman, vice ordförande i hovrätt eller kammarrätt samt chefsrådmän – än tidigare.

Om man med utvecklingsmöjligheter avser utsikterna att bli befordrad till en ordinarie anställning som tillsätts efter förslag av Domarnämnden – dvs. i det nuvarande systemet väsentligen till en befattning som chef av något slag – har de genomförda organisationsförändringarna således påverkat utvecklingsmöjligheterna negativt.

I sammanhanget ska dock noteras att de nya organisationsformerna fört med sig ett behov av arbetsuppgifter med nytt innehåll. I domargrupperna rådmän, hovrättsråd och kammarrättsråd ingår numera ett betydande antal personer som fått nya arbetsupp-

gifter genom beslut av domstolschefen. Det gäller främst enhetschefer men också beredningschefer och samordnare av olika slag. Enligt vår enkätundersökning finns det i våra domstolar nu cirka 110 domare som kan betecknas som enhetschefer. Sådana särskilda uppgifter har också föranlett högre lön. Tillgänglig statistik från Domstolsverket ger vid handen att medianlönen för dem som benämns enhetschefer, i löneläget före den 1 oktober 2010, är 56 000–57 000 kr i månaden, att jämföra med att medianlönen för samtliga rådmän är cirka 53 000 kr per månad. I ett par Stockholmsdomstolar är medianlönen för enhetschefer cirka 60 000 kr i månaden.

Nedgången i antalet befordrade anställningar som tillsätts av regeringen motsvaras således av en uppgång av antalet enhetschefer.

Förändringarna har emellertid inte bara inverkat på antalet anställningar. Även arbetets innehåll har förändrats. I den typiska rotelorganisationen fattar domaren de flesta besluten angående målens beredning, även om viss delegation förekommer inom roteln. Arbetet på större enheter har bl.a. lett till att beredningen av mål och ärenden i stället lagts på en särskild beredningsorganisation, i underätterna bestående av företrädesvis notarier, beredningsjurister, föredragande och domstolssekreterare. Utvecklingen har således gått i riktning för renodling av domarrollen.

Större enheter har också bidragit till utökade möjligheter för domarna att specialisera sig inom olika ämnen. Ett flertal domstolar har inom sig utsett specialister och avsikten är att dessa domare ska ges möjligheter att genom utbildning och på andra sätt utveckla sitt kunnande på det område han eller hon valt som sitt särskilda specialiseringsfält.

En ytterligare förändring som ägt rum under senare år är att domarnas löner numera i viss utsträckning, i enlighet med den utgångspunkt som gäller för alla arbetstagargrupper på det statliga kollektivavtalsområdet, bestäms individuellt.

## 11.3 Våra överväganden

### 11.3.1 Bör chefsstrukturen i domstolarna förändras?

#### 11.3.1.1 Inledande synpunkter med avseende på olika organisationsmodeller

De olika organisationsmodeller som i dag tillämpas i domstolarna uppvisar som framgått inte någon enhetlig bild. Man kan emellertid konstatera att det i fråga om de valda lösningarna på organisationsfrågorna i grunden handlat om två val.

Det ena valet har stått mellan att bibehålla ett traditionellt rotel-system med en domare per rotel eller att skapa större enheter där flera domare samverkar inom en och samma enhet.

Det andra valet avser olika beslut av domstolschefen om att tilldela vissa domare särskilda uppgifter vid sidan av de dömande uppgifterna. Att domstolschefen tilldelar vissa domare särskilda uppgifter är inget nytt, utan har förekommit länge. Det kan röra sig om många olika slags uppgifter, såsom att vara säkerhetsansvarig, att ansvara för inköp av litteratur eller att vara handledare för notarier eller fiskaler. Under senare år har emellertid tillkommit nya uppgifter, såsom att vara ansvarig för enhetens gemensamma mål och ärenden. I sin mest utpräglade form gäller detta val om reellt chefskap över domarkollegor på traditionellt sätt ska ges endast den som av regeringen utnämns att inneha en chefsbefattning eller om domstolschefen ska kunna utse någon domare att inom ramen för sin befintliga anställning utöva chefskap över sina kollegor, dvs. vara vad som normalt torde avses med beteckningen "enhetschef".

Även om det förstås är fullt möjligt att organisatoriskt föra samman flera rotlar till en enhet finns såvitt känt inget exempel på att någon domstol valt att utse enhetschefer i en rotelorganisation. Frågan om tillsättning av sådana chefer har bara aktualiserats i de fall där man valt att tilldela flera domare gemensamma mål och ärenden inom ramen för samma enhet.

Som framgått ovan har ett övervägande antal domstolar utnyttjat den möjlighet som funnits sedan år 2003 att, i stället för att fördela mål och ärenden på traditionella rotlar, fördela dem på större enheter.

Inom domarkåren och bland övriga anställda i domstolarna förekommer olika uppfattningar i fråga om man bör arbeta i en traditionell rotelorganisation eller i en organisation med större enheter. Man kan se fördelar och nackdelar med båda modellerna.

Rotelindelning har varit norm under många år och är således en starkt inarbetad arbetsform. Det finns också många som tycker att den typiska roteln, som i tingsrätterna ofta består av en domstolssekreterare, en notarie och en domare, erbjuder en god och lämpligt avvägd arbetsenhet. Arbetet på en sådan rotel har i typfallet ofta varit präglad av att rotlarna betraktas som suveräna och tämligen isolerade i förhållande till varandra och den övriga organisationen.

Det finns gott om exempel på att enskilda domares egen dominans när det gäller hur mål och ärenden ska handläggas på roteln har lett till att det uppstått stora skillnader när det gäller handläggningsrutiner m.m. inom samma domstol. Bland nackdelarna med rotelsystemet kan också särskilt nämnas att indelningen på rotel riskerar att bli utpräglat personberoende. Om det finns stora skillnader i kompetens mellan olika medarbetare uppstår lätt skevheter när det gäller resurstilldelningen. Exempelvis varierar domstolssekreterarnas kompetens. I äldre tider löstes detta problem, paradoxalt nog, ofta så att den yngste domaren tilldelades den minst kompetenta domstolssekreteraren och domstolschefen den bästa.

Att fördela målen på enheter med flera domare ger större flexibilitet. Man kan dela arbetsuppgifter mellan sig på olika sätt, exempelvis efter var och ens kompetens, och även skifta tämligen formlost mellan olika slags uppgifter. Det skapar också möjligheter för personalen att arbeta i större arbetslag. Många medarbetare, inte minst de yngre, uppfattar detta som ett mera modernt och stimulerande sätt att arbeta.

En faktor som talar för valet av ett enhetssystem är vidare att det i sig verkar för renodling av domarrollen. Delegering av beredande uppgifter kan ske även inom ramen för det traditionella rotelsystemet. I ett enhetssystem framstår det emellertid som mer naturligt att lyfta över större delen av målens beredning till en särskild beredningsorganisation inom enheten. Genom att betydande delar av målens beredning på detta sätt delegerats har man under senare år lyckats renodla domarrollen på ett sätt och i en utsträckning som man eftersträvat under lång tid, men som under många år endast framstod som en teoretisk målsättning.

Även enhetsmodellen har emellertid nackdelar. Några medarbetare som arbetat i domstol länge har visat sig ha svårt att anpassa sig till olika lagarbetsformer. Den enskilde måste naturligen anpassa sitt sätt att arbeta till de övriga i gruppen. Dessutom ger denna modell upphov till ett behov av att inrätta vissa särskilda arbetsuppgifter.

En sådan särskilt betydelsefull uppgift gäller det övergripande ansvaret för att målen på enheten förbereds på ett rationellt och rätts-säkert sätt. Under det att detta ansvar i rotelsystemet är direkt kopplat till domaren på roteln behövs i enhetsmodellen en eller flera särskilt utsedda domare att bära detta ansvar. I enhetssystemet kan vidare finnas ett behov av att någon utses att vara samordnare och fördela arbetsuppgifter mellan gruppens medlemmar. Som nämnts tidigare är ett alternativ bl.a. att samordnaren ges så betydande befogenheter i förhållande till övriga gruppmedlemmar att vederbörande får en verklig chefsställning över sina kollegor.

I sammanhanget kan skjutas in att det från åklagare och – oftare – advokater framförts preferenser för den traditionella rotelmodellen. Argumenten har väsentligen grundats på att den modellen erbjuder bättre möjligheter för utomstående att på ett enkelt sätt komma i kontakt med den domare som ansvarar för målet.

De flesta domstolar har som nämnts numera övergått från det traditionella rotelsystemet till någon form av indelning i enheter av större modell. Mellan de två ytterligheterna av renodlade rotel- respektive enhetsorganisationer finns åtskilliga organisationsmodeller som, om man så vill, skulle kunna kallas hybridorganisationer (jfr Statskontorets rapport *Domstolarnas inre arbete – en utvärdering* [2009:20]). Som exempel kan nämnas att en rad tingsrätter som till en början införde renodlade enhetsorganisationer därefter har övergått till att knyta tvistemålen till en ”slutlig” domare i ett tidigare skede.

Inom ramen för friheten att välja organisationsform pågår således en kontinuerlig utveckling i domstolarna. Samtidigt bör betydelsen av vald organisationsmodell inte överdrivas. Vilken modell som väljs är sannolikt inte den mest avgörande komponenten för att en domstol ska kunna fullgöra sina uppgifter i samhället på ett framgångsrikt sätt. Minst lika avgörande är t.ex. engagemanget hos medarbetarna i den enskilda domstolen. Förutsättningarna är olika på olika arbetsplatser och det finns, som vi strax återkommer till, enligt vår mening inte någon anledning att inskränka den enskilda domstolens möjligheter att själv välja den ena eller andra modellen.

### 11.3.1.2 Domstolen bör ha ett betydande inflytande över hur den inre organisationen ska utformas

**Vår bedömning:** Domstolarna bör även i framtiden ges frihet att i stor utsträckning själva bestämma över sin inre organisation.

Lagstiftningen bör inte heller i framtiden uttala någon preferens för om domstolarna ska indelas i rotlar, enheter av skilda slag eller avdelningar av traditionell modell.

Denna frihet bör för den enskilda domstolen också råda över tiden. Att en domstol varit indelad i avdelningar bör i sig inte utgöra något hinder mot att domstolen väljer ett annat sätt att organisera sin verksamhet.

Samhället förändras fortlöpande och på senare år har förändringarna gått fort, inte minst p.g.a. den tekniska utvecklingen och en tilltagande globalisering. Det säger sig självt att företag och olika samhällsfunktioner måste förhålla sig till den utveckling som sker i deras omgivning. För domstolarnas del har 2000-talet första årtionde präglats av en ökande måltillströmning och man torde också kunna konstatera en allt större andel mera komplicerade måltyper. Medborgarna har berättigade krav på att domstolarna även fortsättningsvis anpassar sig och utformar sin verksamhet så att mål och ärenden behandlas rättssäkert, effektivt och inom rimlig tid (jfr 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen). Under senare år har ett ökat fokus satts på förtroendefrågor som domstolarnas utformning av domar och bemötande av externa aktörer. En stigande konkurrens om den attraktiva arbetskraften medför också att även domstolarna måste fortsätta att utvecklas i riktning mot målet att bli betraktade som goda, attraktiva och moderna arbetsplatser.

Att domstolarna under de senaste åren fått möjlighet att välja egna och individuella vägar i utvecklingen av sin inre organisation har i flera fall lett till att domstolarna generellt numera framstår som mera effektiva och rationella organisationer. Från att ha varit utpräglat förvaltande och tämligen statisk har verksamheten i domstolarna övergått till att bli mera flexibel och operativ.

Det är angeläget att utvecklingen av domstolarnas inre organisation fortsätter. Domstolarna måste fortsätta sin strävan att skapa rationella lösningar på uppkommande frågeställningar i fråga om organisation, målhantering m.m.

Att en organisation är effektiv och rationell står inte i motsättning till de rättssäkerhetsgarantier som domstolarna också måste stå för. Att värna om rättssäkerheten är en av domstolarnas absolut viktigaste uppgifter och rättssäkerhetsaspekterna måste naturligen stå i fokus även när den framtida verksamheten utmejslas.

Erfarenheten säger att det inte är optimalt att bedriva utvecklingsarbete genom direktiv uppifrån. Olika behov kan uppkomma och lösningar vidareutvecklas i olika domstolar utifrån bl.a. de lokala rekryteringsförutsättningarna. Som uttalats i skilda sammanhang är det domstolarna själva som bäst känner sina egna förhållanden och behov (senast i Målutredningens betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, SOU 2010:44 s. 309 f.). Ett fortsatt framgångsrikt utvecklingsarbete bör ske på grundval av de förutsättningar som finns i varje enskild domstol och med tillvaratagande av den kompetens som personalen i den enskilda domstolen besitter.

Det finns heller inget egenvärde i att landets alla domstolar organiseras på samma sätt.

Starka skäl talar således för att domstolarna även i framtiden ska ges frihet att – utifrån givna förutsättningar i fråga om personella och ekonomiska resurser – i största möjliga utsträckning själva bestämma över sin inre organisation. Detta ligger helt i linje med att varje domstol har att följa regleringsbrevets föreskrifter om att verksamheten på domstolen bedrivs med hög kvalitet och är effektiv samt att mål och ärenden handläggs på ett rättssäkert och effektivt sätt. Man måste utgå från att domstolen själv är bäst skickad att bedöma och besluta hur verksamheten i enlighet med de givna direktiven ska bedrivas.

I det sagda ligger också att det som utgångspunkt även bör kunna överlämnas åt domstolen att bestämma om man – om domstolen är tillräckligt stor – vill organisera sig i avdelningar i den mening som detta begrepp hittills haft. Vi återkommer nedan till frågor om framtida möjligheter att tillsätta enhetschefer med befogenheter liknande dem som tidigare förbehållits chefsrådmän. Vi kan här konstatera att en inskränkning av domstolens möjligheter att inrätta sig i enheter som inte är stora nog att motsvara den nu förhärskande normen för att en domstol ska indelas i avdelningar dessutom skulle leda till olyckliga marginaleffekter. Alla domstolar är inte så stora att det finns utrymme att indela dem i tillräckligt stora avdelningar för att motivera anställning av chefsrådmän. Likväl kan det finnas

ett verksamhetsbaserat behov av att chefsfunktioner fördelas även på andra än domstolschefen.

Vår slutsats blir att lagstiftningen inte heller i framtiden bör uttala någon preferens för om domstolarna ska indelas i rotlar, enheter av skilda slag eller avdelningar av traditionell modell. Det är viktigt att domstolen även fortsättningsvis bör få bestämma över sin inre organisation i dessa avseenden.

Denna frihet bör för den enskilda domstolen också råda över tiden. Det faktum att en domstol varit indelad i avdelningar och därför har av regeringen utsedda avdelningschefer anställda vid domstolen bör naturligen i sig inte utgöra något hinder mot att domstolen väljer att övergå till ett annat sätt att organisera sin verksamhet.

### 11.3.1.3 Chefsfunktioner i framtiden

**Vårt förslag:** Det ska av lagen om domstolar och domare framgå att tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt kan utse en ordinarie domare att leda arbetet på annan dömande enhet än avdelning.

**Vår bedömning:** Det finns inte anledning att ställa upp begränsningar i fråga om vilka chefsbefogenheter som domstolschefen kan tilldela en i övrigt obefordrad domare.

För att markera att en enhetschef inte är anställd i den funktionen bör dessa förordnanden vara tidsbegränsade.

Det finns inte anledning att avskaffa möjligheten för domstolar att bygga sin inre organisation på egentliga avdelningar. Således bör befattningarna som chefsrådman finnas kvar.

Att det även i framtiden ska vara möjligt att organisera domstolarna i exempelvis enheter med flera domare innebär inte nödvändigtvis att det även ska vara möjligt för domstolschefen att utse enhetschefer på det sätt som blivit vanligt under de senaste åren.

Som en allmän bakgrund kan noteras att det i företagsvärlden och inom andra organisationer utanför domstolsväsendet ses som naturligt att verkställande direktören eller verksamhetschefen har ett avgörande och bestämmande inflytande över vem som ska utses till mellanchefer i organisationen. Man kan också notera att chef-



skapet i domstolarna genomgått en betydande utveckling. Numera ingår väsentligen all bestämmanderätt över administrativa beslut i domstolschefens befogenheter. Ledaregenskaper och allmän lämplighet som chef spelar också en avgörande roll när nya domstolschefer utses. Vid Domarnämndens urval och regeringens utnämningar av mellanchefer i domstolarna har också fästs stort avseende vid domstolschefens uppfattning i personfrågan.

Som framgått ovan kan det inom en domstol finnas flera olika funktioner som anförtrotts enskilda medarbetare. Att domstolschefen även i fortsättningen bör kunna utse exempelvis handledare för notarier, fiskaler och andra nyanställda samt biblioteksansvariga framstår som självklart. Detsamma bör gälla beträffande möjligheten att delegera vissa särskilda uppgifter, t.ex. sådana som har anknytning till säkerheten i domstolen, till någon enskild medarbetare. Även bland de uppgifter som under senare år tillkommit väsentligen som en följd av nya organisatoriska indelningar finner man flera som utan vidare bör härledas till den kategori av särskilda uppgifter som även fortsättningsvis bör innefattas i domstolschefens egen beslutssfär. Det gäller exempelvis uppgiften att vara ansvarig domare för mål som handläggs av notarier, beredningsjurister och domstolssekreterare inom ramen för domstolens beredningsorganisation. Även samordnande uppgifter av skilda slag kan ofta härledas till denna kategori.

Domstolschefens möjligheter att, i förekommande fall efter förhandling eller samråd med berörda fackliga organisationer, bestämma uppdragets omfattning och vem som ska tilldelas de slag av särskilda uppgifter som just nämnts torde som antytt kunna betecknas som tämligen okontroversiella. Att domstolschefen, i linje med vad som sedan den 1 september 2006 anges i 2 § tingsrättsinstruktionen, ska ha möjlighet att ge en rådman sådana arbetsledande funktioner som traditionellt endast tilldelats chefsrådmän har däremot gett upphov till en viss debatt. I våra direktiv noteras att dessa enhetschefers uppdrag, liksom frågor om hur de utses, hittills reglerats helt av den egna domstolen och det uttalas att den omständigheten att ordinarie domare på detta sätt befordras av domstolschefen, utan att detta sker genom ett sedvanligt ansökningsförfarande, kan väcka frågor om sådana domares oberoende och självständighet.

En analys av om systemet med enhetschefer är förenligt med domarens oberoende och självständighet bör ta sin utgångspunkt i om det på något sätt står i strid med det skydd för självständig-

heten som följer av regeringsformen. Vi erinrar om att det är i dömandet och vid utförandet av rättstillämpande uppgifter som domaren är självständig och om att det är för medborgarnas skull som principen bör skyddas och upprätthållas (se avsnitt 3.5). Dessutom bör undersökas om ett sådant system påverkar domstolarnas legitimitet i något avseende. Frågeställningarna omfattar då såväl förhållandet till medarbetarna inom domstolen, som förhållandet till personer utanför organisationen.

Vi kan här återigen konstatera att alla åtgärder som en domstolschef vidtar i syfte att påverka en domare att besluta på visst sätt i ett mål eller ärende är ett angrepp på domarens grundlagsskyddade självständighet. Att en domstolschef ger en domare särskilda förmåner är således en kränkning av domarens självständighet om det sker i avsikt att påverka hans eller hennes dömande. Även åtgärder som är negativa för den enskilde är naturligtvis på samma sätt otillåtna om de sker med den angivna avsikten.

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 åsiktskillnader 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.).

Vi har ovan kommit fram till att starka skäl talar för att domstolarna även fortsättningsvis bör få förtroendet att bestämma hur den ska vara organiserad. Detta skapar förutsättningar för en fortsatt utveckling av domstolarna till moderna arbetsplatser. Det framstår inte som rationellt att utforma en ingripande och begränsande reglering angående den inre domstolsorganisationen utifrån en farhåga att det skulle kunna tänkas att det någon gång kommer att dyka upp en domstolschef som på antytt sätt missförstår eller missbrukar sitt uppdrag genom att utse enhetschefer eller andra befattningshavare med syfte att påverka domarna att döma på visst sätt i enskilda mål och ärenden.

Det förhållandet att domstolschefens befogenhet att utse enhetschefer inte principiellt står i strid med den självständighet som domarna vid domstolen är tillförsäkrade genom regeringsformen hindrar naturligtvis inte att man av andra skäl kan finna det olämpligt att domstolschefen ytterst bestämmer vilka befogenheter en enhetschef ska ha och även vem som får uppdraget. Det ligger exempelvis nära till hands att fråga sig om ett sådant system riskerar att negativt påverka domstolarnas legitimitet i samhället.

Förfarandet när ordinarie domare utses är betydelsefullt för domstolarnas legitimitet i samhället. När en ordinarie domare anställs tilldelas denne en näst intill oåterkallelig rätt att döma. Med stöd av anställningsbeslutet kommer domaren att fatta en rad beslut som är ingripande för enskilda medborgare. Ett självständigt och oberoende domstolsväsende förutsätter ett utnämningförfarande som innebär att domarnas självständighet inte kan ifrågasättas. Domare ska inte bara vara självständiga utan ska också synas vara det. Domarnas ställning är alltså beroende av ett utnämningförfarande som präglas av att det utesluter att ovidkommande hänsyn tas vid utnämningen (jfr prop. 2009/10:80 s. 132 f. och prop. 2009/10:181 s. 68 f.).

Frågan om hur administrativa chefer utses i domstolarna är enligt vår mening inte ägnad att på samma sätt inverka på allmänhetens förtroende för domstolarna och deras verksamhet. Parter och andra som kommer i kontakt med domstolarna har naturligen intresse av att verksamheten vid domstolen fungerar och att de bemöts på ett korrekt sätt. Parterna har anledning förvänta sig att få sin sak riktigt behandlad och inom rimlig tid (jfr 2 kap. 11 § regeringsformen). Hur domstolen är organiserad har naturligtvis betydelse för hur verksamheten bedrivs och fungerar. Det är viktigt att chefs-

funktionerna i den löpande verksamheten ges till lämpliga personer. Huruvida enhetschefer utsetts av domstolschefen eller på något annat sätt torde däremot sakna betydelse för hur utomstående personer uppfattar domstolen. Detsamma måste i minst lika stor utsträckning förmodas gälla beträffande advokater, åklagare och andra professionella aktörer. Det kan i sammanhanget finnas skäl att särskilt notera att uppgiften att vara enhetschef inte har någon bäring på frågan om vem som enligt gällande regler ska vara ordförande när domstolen beslutar i kollegial sammansättning.

Att se saken från ett utifrånperspektiv leder således inte heller till slutsatsen att domstolschefens möjlighet att utse enhetschefer bör begränsas.

Ett förhållande som skulle kunna anföras mot att behålla möjligheten för domstolschefen att utse enhetschefer är att systemet kan ge upphov till förekomsten av särskilda lojaliteter gentemot domstolschefen inom domstolen. Den som vill komma i fråga för ett förordnande som enhetschef kan kanske vara benägen att exempelvis tona ned kritiska synpunkter om hur verksamheten bedrivs vid domstolen. Motsvarande frågeställning kan göra sig gällande p.g.a. att enhetschefernas förordnanden som regel är tidsbegränsade.

Enligt vår mening utgör inte heller argument av sistnämnda slag något bärande skäl mot ett system med enhetschefer av här diskuterat slag. Frågan om en domare inordnar sig efter domstolschefens uppfattning i administrativa frågor har inte någon betydelse för frågan om domarens grundlagsskyddade självständighet i sina dömande uppgifter. Rent allmänt framstår det för övrigt som mera sannolikt att den typiske domstolschefen skulle föredra en person som vågar stå för sina åsikter framför en person som är undfallande i förhållande till honom eller henne. Man får också förmoda och utgå ifrån att vår domarkår, som satts att fatta mycket ingripande beslut över enskilda människors liv och förhållanden, har en sådan integritet att man kan stå emot frestelser av antytt slag.

Det framstår i sammanhanget också som väl värt att erinra om att det av hävd är vedertaget och allmänt accepterat att domstolschefen avger yttrande om domare vid ansökningar om sådana anställningar som utnämns av regeringen. Sådana yttranden av domstolschefer och andra har avgörande betydelse när Domarnämnden beslutar om förord vid tillsättning av anställningar. De tillsättningar som det därvid kan röra sig om kan vara, och är ofta, långt mera avgörande för den enskilde domaren än sådana tillsättningar som bara gäller att vara enhetschef under en tid.

Det finns vidare anledning konstatera att det sedan många år varit vanligt att en enskild domare getts arbetsledande uppgifter över domstolssekreterare och notarier. Att en domare fungerat som chef över personalen vid exempelvis domstolens konkurs-, ärende- eller, tidigare, bouppteckningsenhet synes ha ansetts naturligt och har såvitt känt inte föranlett några uttalade tveksamheter med avseende på domarens oberoende och självständighet i förhållande till sin chef eller andra.

En skillnad mellan att vara chef över t.ex. en konkursenhet och de fall som åsyftas med det återgivna uttalandet i våra direktiv kan kanske sägas vara att verksamheten vid en konkursenhet av några ses mest som en bifunktion och inte som en del av den direkta kärnverksamheten. Ofta torde det också röra sig om färre medarbetare vid enheten. Den mest väsentliga skillnaden synes emellertid vara att enhetschefen i de sistnämnda fallen inte bara fått uppdraget att vara chef över domstolssekreterare och notarier, utan även över i övrigt jämställda ordinarie domare. En sådan funktion uppfattas sannolikt typiskt sett som mera prestigefylld. Möjligen kan det vara uppfattningar av sådant eller liknande slag som återspeglas i att man, enligt enkätsvaren, från enhetschefernas mandat i flera fall undantagit uppgiften att hålla medarbetar- och utvecklingssamtal med övriga ordinarie domare på enheten och låtit denna uppgift ligga kvar på domstolschefen.

Man kan mot den angivna bakgrunden ställa frågan om det bör ställas upp någon gräns för vilka chefsbefogenheter som domstolschefen bör ha möjlighet att tilldela en i övrigt obefordrad domare. Finns det någon kritisk gräns för vad som är acceptabelt i detta avseende? Man kan överväga om det finns anledning att begränsa chefsfunktionen till vissa slag av uppgifter. En annan tänkbar avgränsning kan vara att begränsa chefsfunktionen till att vara chef endast över vissa personalkategorier.

En chefsbefattning kan, som vi redan varit inne på, innehålla flera olika slag av befogenheter. Av central betydelse är förstås uppgiften att leda och fördela det dagliga arbetet på enheten. Enhetschefens roll kan därvid tänkas vara begränsad till samordnande uppgifter, utan förening med någon egentlig ordergivningsfunktion. Ett sådant arrangemang motsvarar emellertid inte den gängse bilden av chefskap och kan för övrigt dessutom förefalla påfallande otydligt. Termen enhetschef framstår som adekvat först i de fall han eller hon också getts rätt att beordra övrig personal på enheten att utföra arbetsuppgifter m.m. En ytterligare del i chefskapet kan, som

vi också tidigare tangerat, vara uppgiften att hålla medarbetarsamtal av olika slag och i förekommande fall lönesamtal med medarbetarna. I några underrätter har även ansvaret för arbetsmiljön inom enheten delegerats till enhetscheferna.

Som framgått tidigare finns det inte någon egentlig motsättning mellan domstolschefens befogenhet att utse enhetschefer och enskilda domares grundlagsskyddade självständighet att avgöra mål och ärenden utan inblandning från någon annan. I detta avseende finns heller ingen anledning att ha skilda synsätt på vilka av de ovan nämnda ingredienserna chefskapet har. Någon generell gräns för vad som kan anses acceptabelt finns knappast. Hur legitimt ett arrangemang uppfattas bland medarbetarna i domstolen är, som vi ser det, inte i första hand någon juridisk fråga utan i stället en fråga om hur domstolschefen förmår att förankra sin modell hos medarbetarna i den egna domstolen. På motsvarande sätt finns det inte heller underlag för någon generellt giltig slutsats om att man bör begränsa enhetschefens chefsbefogenheter till vissa personalkategorier.

Regeringsformens bestämmelser om domarens oberoende och självständighet innebär som vi sett inte något hinder mot att domstolar även i fortsättningen använder modellen med enhetschefer. En genomgång av olika förhållanden som kan påverka modellens legitimitet leder sammanfattningsvis inte till att den i sig skulle kunna tänkas ha någon menlig inverkan på verksamheten och den bör således inte heller förkastas av ett sådant skäl.

I linje med vad vi tidigare uttalat i fråga om att domstolen inom givna resursramar bör få ha ett avgörande inflytande över om man ska organisera sig i rotlar eller enheter ligger att det även bör vara upp till varje domstol att bestämma hur chefsstrukturen i domstolen ska vara utformad.

Vid avgörandet om man ska ha enhetschefer och vilka befogenheter dessa i så fall ska ges måste domstolschefen naturligen även överväga förutsättningarna för att den modell man väljer ska nå acceptans i domstolen. Vikten av att nå acceptans i domstolen gäller förstås i hög grad också valet av vilka personer som ska vara enhetschefer. I enstaka domstolar finns det säkert självklara kandidater till uppdraget som enhetschef, men oftare torde det bland domstolens domare finnas flera personer som skulle vara lämpliga att anförtros dessa uppgifter. Betydelsen av att urvalet dem emellan sker öppet och transparent kan knappast överskattas. Av svaren på vår enkät verkar det som många domstolar tagit denna fråga på

vederbörligt stort allvar. Domstolschefens beslut har då föregåtts av regelrätta intervjuer och referenstagningar. I vissa fall har ett breddat perspektiv uppnåtts genom att en rekryteringskonsult eller en domstolschef från annan domstol deltagit vid intervjuerna. Den domstolschef som fattar sitt beslut med ett sådant underlag torde typiskt sett ha större möjligheter att nå acceptans i domstolen för sina val än den domstolschef som utan omsvep frågat den domare som vederbörande ansett lämplig.

Systemet med enhetschefer har i allt väsentligt fungerat väl i de domstolar som valt en sådan organisationsform. Det saknas sammanfattningsvis skäl till annat ställningstagande än att det kommer att kunna fungera ändamålsenligt även i framtiden. Slutsatsen måste därför bli att domstolarna även i fortsättningen bör ges möjlighet att, om man så önskar, organisera sin verksamhet på ett sådant sätt.

Som framgått anser vi inte att bör finnas någon generellt angiven gräns för vilka chefsbefogenheter som bör kunna anförtros en enhetschef. Huvudregeln bör, som i dag, vara att en domstolschef själv kan avgöra i vilka situationer det är lämpligt att uppdra åt någon annan anställd att hantera administrativa frågor (jfr 35 § första stycket tingsrättsinstruktionen, 32 § första stycket förvaltningsrättsinstruktionen, 33 § hovrättsinstruktionen och 33 § kammarrättsinstruktionen). Det bör i sammanhanget noteras att inte ens en chefsrådman har några givna uppgifter enligt domstolsinstruktionerna. Också för en chefsrådman är det genom lokala beslut – regelbundet intagna i arbetsordningen – som anställningen får sitt egentliga innehåll.

Om det ändå skulle finnas en önskan att i framtiden föreskriva att vissa beslut får fattas endast av domstolschefen eller chefsrådman respektive överrättslagman kan en sådan distinktion göras genom föreskrifter i domstolarnas instruktioner. Redan i dag görs en sådan åtskillnad genom bestämmelserna i 35 § andra stycket tingsrättsinstruktionen respektive 32 § andra stycket förvaltningsrättsinstruktionen. Av de bestämmelserna följer att uppgiften att lämna förordnanden till exempelvis notarier normalt sett endast kan delegeras till en chefsrådman. Samtidigt föreskrivs såvitt avser tingsrätterna att 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. De nu nämnda bestämmelserna är en illustration av att distinktioner mellan chefsrådmän och enhetschefer *kan* göras genom föreskrifter i instruktioner. Samtidigt visar bestämmelsen i tingsrättsinstruktionen hur svårt det är

att med logiska argument dra en gräns för vilka beslut som endast bör kunna fattas av domstolschef eller avdelningschef. Om det är principiellt godtagbart att en rådmän under vissa förhållanden kan anförtros uppgiften att lämna förordnanden till notarier är det svårt att se varför det inte borde vara generellt möjligt.

I förlängningen av att det inte föreskrivs någon generell gräns för vilka chefsbefogenheter som kan anförtros en enhetschef kan dennes uppdrag innehållsmässigt komma att likna det som brukar följa med en chefsrådmans anställning. Det kan då framstå som mer naturligt att sysslan att vara enhetschef också borde vara en anställning som skulle tillsättas av regeringen.

Om den tanken ska fullföljas skulle det vara mest naturligt att avskaffa enhetscheferna som sådana och i stället tillåta att domstolarna tillsätter chefsrådmän i större utsträckning än i dag. Den lösningen skulle inte kräva några författningsändringar. I stället kunde regeringen och Domstolsverket på ett mindre formellt sätt än genom författning låta förstå att det för framtiden inte skulle behövas mer än t.ex. åtta–tio ordinarie domare för att en domstol i första instans ska tillåtas att bli indelad i två avdelningar. Ett problem med lösningen är dock att den inte tillgodoser de stora domstolarnas önskemål att ha mer än en nivå av mellanchefer.

En annan tänkbar lösning är att det inrättas nya *anställningar* som enhetschef vid domstol, utan att de existerande anställningarna som chefsrådmän förändras. Mot en sådan ordning talar framför allt två omständigheter. Det skulle som framgått knappast vara möjligt att med rationella skäl peka ut vilken syssla som skulle utgöra gränsen mellan en sådan anställning och en anställning som obefordrad ordinarie domare, även om det förefaller troligt att gränsen i så fall skulle få knytas till uppgiften att ha ledningsfunktioner i förhållande till andra ordinarie domare. Vidare skulle i så fall den avgörande skillnaden mellan en chefsrådmän och en enhetschef suddas ut. Två domstolar skulle efter en sådan reform kunna ha en identisk inre struktur, med den enda skillnaden att mellancheferna på den ena domstolen var anställda som chefsrådmän och på den andra anställda som enhetschefer. Enligt den i dag rådande ordningen föreligger i motsvarande situation den skillnaden att chefsrådmannen är anställd att vara mellanchefer, medan enhetschefen är förordnad att vara det.

Det har ett betydande organisatoriskt värde att en domstolschef i dag kan förordna vissa domare att inom ramen för sin anställning vara enhetschefer. Systemet möjliggör flexibla organisationer som



kan anpassas allteftersom domstolens behov förändras. Om sysslan att vara enhetschef utformas som särskilda anställningar är det ofrånkomligt att en del av flexibiliteten förloras. Exempelvis skulle en ny indelning i två enheter inte kunna genomföras på en domstol såvida det inte fanns två anställningar som ordinarie domare att lysa ut. En förlust av dagens möjlighet att med rimlig snabbhet genomföra organisatoriska förändringar skulle enligt vår mening vara beklaglig.

Vi anser mot denna bakgrund att sysslan att vara enhetschef inte bör utformas som en särskild anställning, utan som i dag vara ett förordnande inom ramen för den befintliga, obefordrade anställningen. Som framgått av det föregående anser vi inte att domstolarnas särskilda ställning innebär något hinder mot en sådan lösning. En särskild fråga är emellertid om några arbetsrättsliga eller förvaltningsrättsliga principer medför sådant hinder.

Av arbetsrätten följer att det inte utan vidare är tillåtet för en arbetsgivare att ensidigt förändra en arbetstagares anställning i grunden. Således har det i andra sammanhang konstaterats att en arbetsgivare inte haft rätt att frånta en anställd arbetsledande och administrativa uppgifter, när sådana ingått i anställningen.

En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han är anställd (14 § lagen om fullmaktsanställning). Samtliga de administrativa arbetsuppgifter som kan läggas på en enhetschef ryms med andra ord inom den anställning som en obefordrad ordinarie domare har. Det förhållandet att en domare tilldelas uppgiften att vara enhetschef innebär inte typiskt sett att någon ny anställning uppstår.

Inte heller torde förordnandet vara något sådant gynnande förvaltningsrättsligt beslut som vinner negativ rättskraft i förhållande till arbetsgivaren.

I förlängningen härav bör en enhetschef varken med arbetsrättsliga eller förvaltningsrättsliga argument kunna göra anspråk på att ha dessa arbetsuppgifter även i framtiden. För att tydligt markera att en enhetschef inte är *anställd* i den funktionen bör dock dessa förordnanden vara tidsbegränsade. Detta kan säkerställas genom föreskrifter i domstolsinstruktionerna.

I sammanhanget kan givetvis ställas den spegelvända frågan om det finns anledning att bibehålla möjligheten till avdelningsindelning med därmed förenade anställningar som överrättslagman respektive chefsrådman, eller om det systemet bör överges.

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 chefsrådman.

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 mellancheferns 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 regeringens 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 (jfr avsnitt 4.5.2).

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.

Som vi diskuterat i avsnitt 6.4.11 bör det av lagen om domstolar och domare framgå vem som är chef för respektive domstol samt att det även fortsättningsvis ska vara möjligt att utse enhetschefer bland i övrigt jämställda domare. I det sammanhanget bör för de aktuella domstolarna också lagfästas bestämmelser motsvarande bestämmelsen i 2 § tingsrättsinstruktionen. Dessa bestämmelser bör lämpligen ange att arbetet på annan dömande enhet än avdelning leds av den ordinarie domare som domstolen utser.

### 11.3.2 Inrättande av nya befordrade domaranställningar utan chefskap

**Vår bedömning:** Anställningarna som hovrätts- och kammarrättsråd bör inte heller i framtiden ses som befordrade anställningar.

Om det ska inrättas nya befordrade anställningar bör dessa kunna knytas till domare med särskilda specialistkunskaper eller domare som allmänt sett anses särskilt skickliga. De bör utformas som särskilda anställningar, knutna till viss domstol. Sådana anställningar bör i så fall finnas vid var och en av landets tingsrätter, förvaltningsrätter, hovrätter och kammarrätter.

Nya befordrade anställningar skulle kräva ytterligare ekonomiska resurser. Annars skulle lönesättningen av dem ske på bekostnad av andra anställda och menligt påverka attraktionskraften hos övriga domaranställningar.

Fördelarna med befordrade anställningar utan chefskap uppväger inte nackdelarna. Sådana anställningar bör därför inte införas.

### 11.3.2.1 Inledning

De befordrade domaranställningar som tillsätts av regeringen är i regel förknippade med chefskap. Detta gäller dock inte generellt beträffande viceordförandena i hovrätt och kammarrätt. De traditionella uppgifterna för en viceordförande – att vara ordförande vid sammanträden och att verka för enhetlig praxis – har emellertid i flera fall kompletterats med uppgiften att vara avdelningschefens ställföreträdare.

Den rådande ordningen med av regeringen utsedda mellanchefer, dvs. lagmän och viceordförande i hovrätter och kammarrätter samt chefsrådmän i större tingsrätter och förvaltningsrätter, är fast förankrad i det svenska rättssystemet och ses av många som en viktig del av domstolsorganisationen. Det torde vara en utbredd uppfattning att möjligheterna till en sådan befordran verkar stimulerande på verksamheten och domarnas individuella utveckling.

I våra direktiv har betonats vikten av att domaryrket är attraktivt och att det handlar om att kunna rekrytera personal och att kunna behålla dem som rekryterats. Det uttalas att domstolarna för det ändamålet bl.a. måste kunna erbjuda goda utvecklingsmöjligheter.

Även om en anställning som ordinarie domare är en av de mer prestigefyllda och välbetalda som finns att få inom den statliga sektorn har kampen om kvalificerad arbetskraft ökat under senare år. Alla prognoser ger vid handen att denna utveckling kommer att fortgå och accentueras ytterligare i framtiden. Som tidigare framhållits i åtskilliga sammanhang är det viktigt att domstolarna även i framtiden kan rekrytera domare som tillhör de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna i landet. Det finns därför anledning att lägga stor kraft på åtgärder för att ytterligare öka attraktionskraften av att arbeta inom våra domstolar.

Som framgått av det tidigare anförda har det totala antalet befordrade domaranställningar reducerats till följd av de organisationsförändringar som skett sedan det senaste sekelskiftet. Från att ha varit tämligen konstant under perioden 1980–2000 har antalet därefter gått ned från nästan 300 till cirka 210. Vi har ovan sett att

det under motsvarande tid tillkommit ett hundratal befattningar som enhetschefer. Dessa innebär, bl.a. med hänsyn till därmed förenad högre lön, också en slags befordran.

Som framhållits i våra direktiv har även domare som inte är intresserade av eller lämpliga för chefsuppgifter behov av utvecklingsmöjligheter. En del av behovet av sådana möjligheter kan tillgodoses genom att domarna på olika sätt stimuleras till att vidareutveckla och vidareutbilda sig. Detta är ett av syftena bakom verksamheten i Domstolsakademin. Den enskilde domarens vidareutbildning kan avse grundläggande kunskaper för att kunna motsvara de förväntningar som i skilda hänseenden ställs på varje domare. Det kan också handla om särskilda satsningar för att skapa möjligheter för enskilda domare att bli specialister inom något särskilt ämnesområde. Flera domstolar har under senare år bland domarna i domstolen utsett specialister och ambitionen är i flera domstolar att varje sådan domare ska ges ekonomiska och utrymmesmässiga förutsättningar i övrigt att fördjupa sitt kunnande i det valda ämnet. Sådana åtaganden från enskilda domare har också i några fall föranlett högre lön.

Det är för rättsväsendet centralt att domaryrkets attraktionskraft är och förblir högt. Eftersom möjligheterna till personlig utveckling och befordran anses vara viktiga faktorer är det fullt naturligt att det från tid till annan uppstår en diskussion kring frågan om det skulle vara lämpligt att det inrättas särskilda, befordrade anställningar som inte är förenade med chefskap (se exempelvis SOU 1994:99 s. 342 ff. och SOU 2003:102 s. 250 ff.).

I ett generellt perspektiv kan ett sådant system framstå som tilltalande. Många domare uttrycker också ett spontant stöd för att sådana anställningar inrättas.

När man gör en närmare analys av hur anställningarna kan utformas och vilka konsekvenser de kan få för domstolsväsendets framtida utveckling utkristalliserar sig emellertid ett antal omständigheter som visar på att man bör närmare överväga om fördelarna verkligen är fler än nackdelarna med en sådan ordning. Innan vi redovisar någon slutlig inställning i frågan om sådana anställningar bör inrättas avser vi att belysa några av dessa omständigheter.

Vid genomgången bör hållas i minne att det i våra direktiv angetts att om vi föreslår att det skapas nya befattningar så bör utgångspunkten vara att anställning ska ske efter ett ansökningsförfarande som huvudsakligen motsvarar vad som gäller för ordinarie domare i övrigt. Befordran genom beslut av domstolschefen ska så-

ledes inte vara tillräckligt utan det ska som utgångspunkt handla om utnämningar av regeringen efter förslag av Domarnämnden. Därtill anges i direktiven att de nya befattningarna bör svara mot domstolarnas verksamhetsbehov och mot behovet av att på ett flexibelt sätt kunna utforma organisation och arbetsformer.

Som en inledande anmärkning vill vi framhålla att frågan om inrättande av de diskuterade anställningarna inte har något egentligt samband med frågan om domares löner ska bestämmas individuellt eller inte. Om det införs befordrade anställningar av diskuterat slag följer det av dagens kollektivavtal att lönen för de personer som får sådan anställning ska bestämmas individuellt. Likaså kommer, enligt de gällande kollektivavtalen, den stora gruppen av obefordrade ordinarie domare att lönesättas individuellt. Att överväga förändringar av detta ingår som vi tidigare konstaterat inte i vårt uppdrag.

### 11.3.2.2 Anställningarnas innehåll

När det gäller frågan om vilka slags anställningar det skulle kunna röra sig om har i våra direktiv nämnts att det finns ett intresse av att belöna och uppmuntra yrkesskicklighet och specialisering. Att inrätta särskilda *specialistbefattningar* i vissa utvalda ämnen skulle alltså kunna vara ett alternativ. Ett annat alternativ kan vara att *premiera särskilt skickliga domare* utan nödvändig anknytning till någon särskild ämnesspecialitet.

Innan vi ser närmare på de nämnda alternativen finns det anledning att något beröra en fråga som återkommande väcks då och då. Det gäller frågan om alla *anställningar som hovrätts- och kammarrättsråd* bör göras till befordringstjänster. Från personer inom och utanför domarkåren har ett antal gånger under årens lopp framförts synpunkter i sådan riktning. I flertalet utländska rättsordningar ses en sådan ordning som naturlig. För ett sådant ställningstagande kan också anföras att domarna i hovrätt och kammarrätt har till uppgift att överpröva de lägre domstolarnas avgöranden och att domarna i de domstolarna därför bör vara särskilt skickliga.

Någon tradition med sådan inriktning har vi dock inte i Sverige. Det synsätt som hittills präglat den svenska rättegångsordningen har väsentligen poängterat att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans. Att som ett krav för att få tillträde till anställningar som ordinarie domare i mellaninstanserna införa att sökanden ska ha varit rådman under viss tid framstår även av andra skäl som mindre

lämpligt. Detta kan synas följa redan av att vissa personer inte lämpar sig lika bra som rådmän som råd i en överrätt. Att reservera de befordrade anställningarna för mellaninstanserna skulle också leda till en alltför stark koncentration av sådana anställningar till ett fåtal städer i landet. Vi bedömer också att en sådan ordning skulle få ganska betydande negativa inverkningar exempelvis när det gäller möjligheterna att rekrytera domare bland andra yrkeskategorier som är verksamma utanför domstolsväsendet. Frågan om ett förändrat statusförhållande mellan anställningar som rådmän respektive hovrätts- och kammarrättsråd blir då väsentligen en fråga om eventuella skillnader i lönelägen. Vi ser det inte som vår uppgift att lägga fram några förslag i en sådan fråga.

Vi lämnar frågan om eventuell skillnad i status mellan rådmän och råd i mellaninstanserna och övergår i stället till att se närmare på om det bör skulle vara lämpligt att inrätta anställningar för domare med *specialistkunskaper*.

Karaktären på målen i våra domstolar har förändrats under de senaste decennierna. Tendensen är att målen blir alltmer komplicerade. I de svenska domstolarnas vardag ingår numera att tillämpa inte bara författningar som tillkommit enligt traditionell svensk lagstiftningsmetod. Numera har en stor del av rättskällorna sitt ursprung i beslut inom den Europeiska unionen, vilket i sig lett till att processen att finna och tolka rättskällorna ofta ser annorlunda ut. Det handlar därvid inte bara om att ta ställning till vilket innehåll en viss regel har utan ofta nog också om att bedöma dess betydelse i en svensk kontext, exempelvis i en situation där den svenska rätten kan synas ha en annan innebörd än gemenskapsrätten. Dessutom är mängden författningar större. Generellt kan konstateras att en tilltagande globalisering också har medfört att domstolarna i dag oftare är förr har anledning beakta även utomeuropeiska rättskällor i sitt dömmande.

Vid sidan av att rättskällorna blir alltmera internationella till sin karaktär utvecklas samhället på olika sätt. Sverige utvecklas mot ett alltmer mångkulturellt samhälle och många svenskar har sina rötter i andra samhällsordningar än den svenska. Dessutom ger tekniska och ekonomiska innovationer nya förutsättningar för den enskilde medborgaren.

Vad som just sagts är några exempel på orsaker till att det i dag många gånger ställs särskilda krav på den enskilde domarens förmåga att sätta sig in i och förstå sociala, kulturella, tekniska och ekonomiska sammanhang av olika slag. Det är inte svårt att förutse

att sådana och liknande krav kommer att bli än mer frekventa i framtiden. Som framhållits inte minst i anslutning till de senaste grundlagsändringarna har domstolarna en fundamental roll i samhället, bl.a. som garant för den enskildes rättssäkerhet. Sveriges Domstolar måste stå rustade för detta, bl.a. genom att domarkåren befolkas av personer med mycket hög kompetens, även inom specifika ämnesområden.

Bland de professionella aktörer som för talan i domstolarna, såsom advokater och åklagare, har man under flera år haft en medveten strävan att specialisera sig på vissa ämnesområden. Det har från flera håll framförts att det är viktigt av rättssäkerhetsskäl och för förtroendet för domstolarna att rättens ledamöter har samma grad av fördjupade kunskaper inom olika områden som parterna.

Detta betyder dock inte nödvändigtvis att man behöver överge den traditionella inställningen att domarkåren i huvudsak ska bestå av generalister. Det finns enligt vår mening ett stort värde i att denna grundinställning även fortsättningsvis är rådande. En domare bör ha en överblick över rättsordningen som helhet. De nämnda aktörerna har andra roller än domaren och det är deras sak att lägga fram saken inför domstolen i ett kontradiktoriskt förfarande. Den stora variationen av olika slag av mål och ärenden gör också att det knappast är genomförbart att inrätta domstolarna utifrån en föreställning att även domaren i målet alltid ska vara specialist på det ämne som berörs. Domstolen måste vara stor nog och ha en målsammansättning som kan motivera valet av specialitet.

Att domarna även fortsättningsvis väsentligen bör vara generalister hindrar emellertid inte att det även i denna grupp bör finnas personer som också är särskilt väl skickade att hantera vissa typer av mål. Som redan nämnts talar rättssäkerhetsskäl för detta. En sådan ordning är också ägnad att öka förtroendet för domstolarna och kan när det gäller särskilda måltyper också förväntas bidra till ett effektivare resursutnyttjande.

Det finns således ett starkt intresse hos samhället och domstolarna att det finns domare som, vid sidan av att vara generalister, också ges förutsättningar att specialisera sig på visst sätt. I ett generellt perspektiv finns således ett sådant verksamhetsbehov.

Som vi nämnt tidigare finns det redan nu ett flertal domstolar som valt att inom sig utse enskilda domare till specialister inom något ämnesområde. Möjligheterna att på detta sätt kunna förkovra sig inom ett valt område har uppfattats positivt bland de flesta domare. I enlighet med vad som uttalats i våra direktiv kan det



emellertid finnas skäl att ta ytterligare ett steg och inrätta särskilda, befordrade anställningar som kan sökas av personer med specialistkompetens inom ett visst ämne.

Samtidigt måste emellertid noteras att det även finns ett antal skäl som ger anledning till tvekan om att det bör inrättas specialisttjänster av antytt slag. Som nämnts är ett av huvudsyftena med att inrätta särskilda anställningar att befrämja nyrekryteringar och stimulera enskilda domare till att stanna kvar i domarkarriären. Mot den bakgrunden kan man tycka att i vart fall utgångspunkten bör vara att det ska finnas åtminstone någon sådan anställning i alla under- och mellaninstanser. Hur många anställningar det kan komma att röra sig om är naturligtvis en politisk och ekonomisk fråga. Om man beaktar den inledningsvis nämnda utgångspunkten att man kan ha anledning kompensera för den nedgång i antalet befordrade anställningar som skett sedan sekelskiftet, kan man anta att det skulle kunna handla om kanske något fler än hundra anställningar. Antalet förvaltnings- och tingsrätter är i dag 60 och därtill kommer tio kammar- och hovrätter.

Det finns således en risk att det för varje domstol bara blir fråga om enstaka eller ett fåtal anställningar. Att en domare får anställning som specialist kan då 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. Domstolarnas förmåga att uppfylla medborgarnas och andra intressenters berättigade krav på verksamheten måste ständigt utvecklas. Erfarenheten visar att det kan vara mycket svårt att förutse framtida behov av olika slag. Dessutom torde behovet av specialister inom en domstol sällan vara koncentrerat bara till någon enstaka specialitet. Utrymmet för att utveckla andra specialiteter, som efterhand kan komma att visa sig lika eller mer angelägna än den man inledningsvis valt, kan komma att reduceras.

I de största domstolarna finns av naturliga skäl ett större utrymme för olika specialiteter och den nämnda problematiken blir avsevärt mindre om man väljer att koncentrera anställningarna till sådana domstolar.

Det finns också en särskild problematik när det gäller frågor om vilket ämne som en viss anställning som specialist ska omfatta. Många olika ämnen kan vara angelägna för skilda domstolar och det framstår inte som ändamålsenligt att bestämma detta centralt för hela landet. I stället måste rimligen den enskilda domstolen få ett stort

inflytande över denna fråga. Beslut om vilken specialitet som anställningen ska avse måste rimligen fattas innan den lyses ut och annonsen bör innehålla en klar kravspecifikation. Om det då bara rör sig om någon enstaka anställning kan det vålla svårigheter för domstolen att bestämma vilken inriktning som ska premieras, särskilt om det finns kända pretenderer som representerar olika specialiteter. Att lysa ut en specialistanställning med ospecificerat innehåll, och därefter bestämma innehållet i anställningen först när man vet vilka slags specialister som söker anställningen, torde visserligen vara teoretiskt möjligt. Resultatet av ett sådant förfaringsätt kan dock i stor utsträckning komma att bero på tillfälligheter. Det kan också vara förenat med betydande svårigheter att på ett objektivt godtagbart sätt jämföra vem av flera sökande med skilda specialiteter som framstår som skickligast. Dessutom kan det naturligen rent allmänt synas som om verksamhetsnyttan inom den enskilda domstolen bör vara avgörande för vilket slag av specialitet som domstolen ska representera.

Det finns alltså en risk för att den specialisering som 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 åstadkommas på andra, mer flexibla sätt än genom att ett fåtal domare befordras genom regeringsutnämning. Som vi tidigare varit inne på är det redan nu möjligt att genom högre lön premiera den som inom ramen för sin anställning som rådman eller råd tar på sig exempelvis uppgiften att vara specialist inom ett visst ämnesområde.

Befordrade anställningar utan chefskap kan som redan antytts utformas även på andra sätt än som specialistanställningar. Den ovan berörda risken att organisationen kan komma att bli statisk är mindre framträdande om man i stället väljer en mera allmän inriktning på de befordrade anställningarna. I stället för att knyta anställningarna till någon viss specialistfunktion, kan de inrättas för att exempelvis *premiera särskilt skickliga domare*. Allmänna och traditionellt accepterade skicklighetskriterier kan gälla för en sådan anställning.

En befordrad anställning av sistnämnda slag behöver inte nödvändigtvis förenas med några särskilda arbetsuppgifter. Det kan dock synas ligga ganska nära till hands att knyta något slag av särskilda uppgifter även till sådana anställningar.

Om man till de befordrade anställningarna vill knyta någon syssla eller funktion skulle hovrätterna och kammarrätterna kunna till-

föras ytterligare anställningar som viceordförande eller, enligt vårt förslag om förändring av titel för dessa domare, vice hovrätts- och kammarrättslagman. En sådan anställning kan utformas så att den viktigaste funktionen för vederbörande är att vara ordförande vid förhandlingar och föredragningar eller verka för en sammanhållen praxisbildning inom domstolen. Någon chefsfunktion behöver inte knytas till anställningen. Ett problem med en sådan lösning kan dock vara att en sådan anställning möjligen inte skulle tjäna som motivationsfaktor för någon ny grupp av anställda. Den som är intresserad av en viceordförandeanställning kan ju redan i dag söka en sådan. En annan uppgift som, om man så vill, kan knytas till nya befordrade anställningar skulle kunna vara att handlägga, eller vara referent i, särskilt svåra eller komplicerade mål.

Anställningar med funktioner av sistnämnda slag skulle utan vidare kunna passa in även i tings- och förvaltningsrätternas verksamhet. På liknande sätt som i fråga om hov- och kammarrätterna kan man eventuellt förena sådana anställningar vid underrätterna med uppgiften att vara ordförande när domstolen dömer i kollegial sammansättning. Kollegial sammansättning är sällsynt förekommande i förvaltningsrätterna men förekommer inte sällan vid tingsrätterna. Den tänkbara uppgiften att handlägga särskilt svåra eller komplicerade mål är dock gemensam för båda domstolsslagen.

Även andra särskilda uppgifter än de nämnda är naturligtvis tänkbara. Det finns anledning att anta att behoven och preferenserna skiftar mellan olika domstolar. Som vi återkommer till framstår det som lämpligast att varje domstol får möjlighet att välja sin egen inriktning i dessa frågor.

### 11.3.2.3 Fördelning av anställningar

När frågan om befordrade anställningar utan chefskap diskuteras framhålls ofta som centralt att dessa ska tillsättas i ett öppet förfarande där det är någon utanför den enskilda domstolen som fattar beslut. I samma anda framhålls i våra direktiv att om vi föreslår att det ska skapas nya befattningar bör utgångspunkten vara att anställning ska ske efter ett ansökningsförfarande som huvudsakligen motsvarar vad som gäller för ordinarie domare i övrigt. I den mån det inrättas befordrade anställningar utan chefskap bör därför beslutanderätten för vem som ska tilldelas befattningen alltså ligga utanför

domstolen. Med dagens beslutsstruktur innebär det att ärendena skulle beredas av Domarnämnden.

En tänkbar huvudsaklig inriktning skulle kunna vara att anställningarna fördelades direkt på enskilda domare oberoende av i vilken domstol de arbetar. Med viss förebild i högskolevärlden – där det sedan ett antal år funnits en ordning där lektorer, inom sitt anställningsförhållande, kunnat bli befördrade till professorer på grundval av sina meriter och oavsett om det funnits någon ledig professorsanställning – skulle man skulle kunna skapa en ordning där rådmän, hovrättsråd och kammarrättsråd fick ansöka om en befordran på grundval av sin befintliga anställning. Antalet sådana anställningar skulle kunna vara bestämt för hela landet, eller lämnas öppet. Samtliga rådmän, hovrättsråd och kammarrättsråd skulle kunna söka en sådan befordran och Domarnämndens uppgift skulle då vara att skilja ut de skickligaste domarna. Regeringen skulle sedan utnämna dem till befördrade anställningar i den domstol där vederbörande redan tidigare var anställd.

Om antalet anställningar lämnades öppet skulle Domarnämndens och regeringens prövning kunna gå ut på att avgöra om den enskilde domaren uppfyllde ett abstrakt uppställt krav för sådan anställning, såsom att vederbörande är ”särskilt skicklig” eller liknande.

Om antalet anställningar däremot begränsas till antalet får de i stället sökas i ett förfarande där de sökande jämförs och rangordnas. När en vakant sådan anställning lystes ut – typiskt sett när en sålunda befördrad domare lämnat sin anställning – skulle de obefördrade domarna i landet kunna söka anställningen i konkurrens med varandra. Domarnämnden och regeringen skulle i ett sådant system ha till uppgift att välja ut den skickligaste domaren av de som sökt anställningen.

Den skisserade modellen saknar helt förankring i den hittillsvarande domstolstraditionen. Dessutom tar den endast hänsyn den enskildes intresse av befordran och bortser i övrigt helt från det behov av befördrade anställningar som kan finnas i enskilda domstolars verksamhet. Även ett antal praktiska och teoretiska svårigheter kan omedelbart identifieras. Modellen bygger på att kriterierna för befordran ska vara desamma inom samtliga domstolar och det kan vara förenat med betydande svårigheter att jämföra kvalifikationerna hos domarna i de olika domstolarna. Dessutom skulle formerna för bestämmande av nya innehavare bli omständligt och för främst Domarnämnden föranleda ett betydande merarbete som inte står i rimlig proportion till vinsten med de nya anställningarna. Ett ytter-

ligare skäl till att modellen bör förkastas är att den inte ger utrymme för någon som ännu inte fått en ordinarie domaranställning att söka en befordrad anställning.

Vi har mot den angivna bakgrunden kommit till slutsatsen att i den mån det införs nya befordrade anställningar utan chefskap så bör de utformas som särskilda anställningar och vara knutna till bestämda domstolar.

Anställningar som ämnesspecialist är, som framgått, enligt vår mening inte särskilt väl lämpade som befordrade befattningar av det slag som efterfrågats i våra direktiv. Samtidigt finns det inte någon anledning för oss att ta definitiv ställning i frågan om de nya anställningarna bör ha ett sådant innehåll eller exempelvis ett mera allmänt innehåll av det slag vi just skisserat. Som tidigare framhållits känner domstolarna själva bäst sina egna förhållanden och behov. Domstolarna bör därför ges ett stort inflytande över hur anställningarna utformas i den egna domstolen.

Den bakomliggande tanken att de befordrade anställningarna ska öka attraktionskraften på domaryrket och befrämja nyrekryteringar talar som nämnts med styrka för att sådana anställningar – om de införs – bör finnas vid var och en av landets tingsrätter, förvaltningsrätter, hovrätter och kammarrätter. De svårigheter att rekrytera nya domare som finns i dag gäller i princip över hela landet. Minst är svårigheterna för närvarande i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna. Där har det hittills, generellt sett, inte varit några rekryteringsproblem av betydelse. Att reservera de nya befordrade anställningarna för de större domstolarna, på ett likartat sätt som skedde när de s.k. 88-tilläggen fördelades, är således inte rationellt utan skulle potentiellt kunna ytterligare försvåra rekryteringen av domare till domstolarna utanför de nämnda regionerna.

Samtidigt framstår det som rimligt att hänsyn tas till domstolarnas storlek när man bestämmer tilldelningen av befordrade anställningar. Någon form av proportionering bör därför vara styrande och de större domstolarna bör få en högre tilldelning än de mindre.

Det är en politisk och ekonomisk fråga hur många befordrade anställningar utan chefskap som ska inrättas. Det tillgängliga underlaget för att bestämma hur många sådana anställningar som bör inrättas är för närvarande tämligen knapphändigt. En möjlighet kan vara att i det fortsatta lagstiftningsarbetet inhämta synpunkter om detta från domstolarna. Vi har inte gjort någon sådan förfrågan.

I avsaknad av närmare ledning via uppgifter från enskilda domstolar om vilka behov som kan föreligga eller från annat håll är det

svårt att finna någon annan objektivt godtagbar metod än att här utgå från det inledningsvis redovisade förhållandena om den reduktion av antalet befordrade anställningar, till vilka innehavaren utnämns av regeringen, som skett under det senaste decenniet. Som framgått har antalet sådana anställningar reducerats från i runda tal 300 till 210. Om man utgår från att det, för att öka benägenheten att söka anställning som domare och skapa ytterligare incitament för domarna att stanna kvar i domstolsvärlden, i första hand bör handla om att kompensera för den nämnda nedgången i antalet befordrade anställningar blir det således fråga om att tillskapa ett nittiotal befordrade anställningar i under- och mellaninstanserna. Om man även tar hänsyn till att antalet obefordrade ordinarie domaranställningar ökat påtagligt under motsvarande tid och kommer fram till att relationen mellan befordrade och samtliga domaranställningar bör vara densamma som tidigare, dvs. ungefär 1:3, handlar det i stället om cirka 115 befordrade anställningar.

De angivna förutsättningarna leder till slutsatsen att en befordrad anställning utan chefskap utifrån dessa antaganden bör tilldelas var och en av de 60 tings- och förvaltningsrätterna samt de tio hov- och kammarrätterna. De återstående kan fördelas mellan de större domstolarna väsentligen på grundval av deras inbördes storlek. Någon absolut rättvisa domstolarna emellan kan knappast åstadkommas. En riktpunkt vid fördelningen kan dock vara det ovan angivna andelstalet.

Att de angivna domstolarna skulle kunna tillföras sammanlagt något hundratal helt nya anställningar (utöver de redan befintliga) framstår inte som en realistisk tanke. Det skulle förutsätta ett betydande resurstillskott till domstolsväsendet. Ett faktisk inrättande av nya anställningar får mot den bakgrunden förväntas kunna ske företrädesvis i anslutning till att en anställning som rådmann respektive hovrätts- eller kammarrättsråd blir vakant i domstolen. Detta kan ske p.g.a. att någon domare lämnar sin anställning eller till följd av att verksamheten vid domstolen befinner sig motivera en ökning av antalet ordinarie domare där. Vi är medvetna om att en sådan metodik kan leda till betydande fördröjningar innan omvandling kan ske hos enstaka domstolar.

Det konkreta beslutet om en viss domstol ska få inrätta en eller flera befordrade tjänster bör, om det blir aktuellt, kunna fattas på samma sätt som det i dag beslutas om en domstol ska få inrätta en ordinarie domartjänst. Således får frågan avgöras i budgetdialogen mellan Domstolsverket och den enskilda domstolen, där regeringen

i slutänden fattar beslut om inte Domstolsverket och domstolen kan komma överens. Sådana regler följer redan i dag av domstolsinstruktionerna och instruktionen för Domstolsverket, vilken i detta hänseende kompletteras med en särskild föreskrift i regleringsbrevet.

#### **11.3.2.4 Ett inrättande av befordrade anställningar förutsätter tillskott av ytterligare resurser**

De omvandlade anställningarna bör, om de inrättas, av naturliga skäl vara förenade med högre lön än de obefordrade anställningarna. Hur hög lönen inledningsvis ska vara är ytterst en fråga för förhandling mellan parterna i anslutning till utnämningen. När det gäller frågan om finansiering av den ökade kostnaden för domstolen är det viktigt att framhålla att detta bör ske utan inanspråktagande av det löneökningstrymme som kan finnas för övriga anställda i domstolväsendet. Om lönesättningen av nya, förhållandevis få, befordrade anställningar skulle ske på bekostnad av andra anställda kommer det att menligt påverka attraktionskraften hos de andra domaranställningarna. Detta skulle stå i stark kontrast till de grundläggande skälen för att de nya befordrade anställningarna i så fall inrättas.

Om nya befordrade anställningar införs krävs därför ett resurstillskott från staten. Hur stort detta bör vara beror naturligen på antalet anställningar och hur mycket högre lönen ska vara i de nya anställningarna. Som ett exempel kan nämnas att om man räknar med att det inrättas 100 anställningar och att den genomsnittliga löneskillnaden per anställning är 6 000 kr i månaden blir kostnadsökningen, inklusive lönekostnadspåslag, strax under tio miljoner kr per år.

#### **11.3.2.5 Bör särskilda befordrade anställningar utan chefskap inrättas vid domstolarna?**

Som framgått finns det skäl som talar för och emot att det införs befordrade anställningar av det slag som efterfrågas i våra direktiv.

I en resursknapp värld är det av naturliga skäl förenat med risker att alltför hårt binda upp tillgängliga medel till särskilda funktioner. Även om avsikten vid inrättandet av nya anställningar skulle vara att de ökade lönekostnader som är förknippade därmed inte ska ske

på övriga anställdas bekostnad, finns det en risk att följderna blir sådana efter ett antal år. Risken är då stor att reformen skulle motverka sitt egentliga syfte, att generellt stärka attraktionskraften hos domaranställningarna.

Dessutom saknas det enligt vår bedömning grund för slutsatsen att verksamheten vid domstolarna i sig skulle ha ett generellt behov av att det inrättas några sådana anställningar. Vår uppgift att överväga om de ifrågavarande anställningarna bör inrättas eller ej är inte sprungen ur någon bred efterfrågan från verksamhetshåll.

Vilka särskilda arbetsuppgifter, om några alls, som bör knytas till anställningarna är som framgått inte heller givet. Om anställningarna ges ett alltför snävt innehåll finns en inte obetydlig risk för att nödvändig flexibilitet hämmas och att potentialen för att utveckla verksamheten för att möta framtida behov minskar.

Det viktigaste skälet för att inrätta de diskuterade anställningarna är att det skulle kunna verka stimulerande på domarpersonalen och göra domaryrket mera attraktivt. Detta gagnar naturligen även verksamheten i domstolarna och i den meningen finns det en verksamhetsnytta i att anställningarna inrättas. Samtidigt måste framhållas att det ju även finns andra sätt att premiera goda arbetsinsatser och skickliga domare än att ge ett förhållandevis fåtal av dem möjlighet till befordran genom utnämning av regeringen.

Risken är också stor att det skisserade systemet med nya, befordrade anställningar kan komma att upplevas som "orättvist". Oavsett hur systemet konstrueras finns en påtaglig risk för oönskade tröskeeffekter, exempelvis där 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. Risken att ordningen minskar motivationen hos de domare som utan framgång sökt en befordrad anställning får inte underskattas. Att anställningen beslutats av regeringen torde i det sammanhanget spela mindre roll, särskilt i ett perspektiv där medarbetarna även i fortsättningen ska utföra väsentligen samma uppgifter.

Vi vill starkt förespråka en ordning som medger att man anpassar framtidens domstolsorganisation så att den kan möta behov som i dag kanske inte kan förutses i detalj, men som den fortsatta samhällsutvecklingen ger upphov till. Detta förutsätter ett flexibelt system som inte belastas av inlåsnings effekter. Den i dag gällande ordningen erbjuder avsevärda möjligheter för domstolarna att utveckla domarnas yrkesroll samt de befintliga anställningarnas vill-



kor och innehåll. Exempelvis har många domstolar ökat den interna specialiseringen genom att de medarbetare som förklarar sig villiga att ha särskilt ansvar för vissa måltyper samtidigt erbjudits anpassade utbildningsinsatser (jfr Målutredningens betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, SOU 2010:44). Sådana överenskommelser kan även inom ramen för dagens kollektivavtal medföra viss lönepåverkan.

Slutsatsen av allt detta blir att de förmodade fördelarna med att inrätta befordrade anställningar inte uppväger de nackdelar som inrättandet skulle vara förknippat med. Vi avråder därför från att det inrättas befordrade anställningar av det slag som efterfrågas i våra direktiv.

#### 11.3.2.6 Hur skulle befordrade anställningar utan chefskap kunna införas på lag- och förordningsnivå?

I den mån det i det fortsatta lagstiftningsarbetet ändå bedöms lämpligt att införa de skisserade anställningarna måste de passas in i den övriga normgivningen angående domare. På lagnivå bör detta ske genom att de nya befattningarna i så fall tas med dels i uppräkningslistan av vilka som är ordinarie domare, dels i de bestämmelser som anger vilka domare som dömer i respektive domstol.

Det är enligt vår mening lämpligt, om inte annat av pedagogiska skäl, att de befordrade anställningarnas tjänstebeteckning knyter an till de som redan finns. Att låta beteckningarna knyta an till de befintliga befordrade anställningarna förefaller dock mindre lämpligt. De nya anställningarna är inte tänkta att medföra något chefskap, varför beteckningarna bör knyta an till de obefordrade anställningarna. Således skulle tänkbara beteckningar för anställningarna i hovrätter och kammarrätter kunna vara "förste hovrättsråd" respektive "förste kammarrättsråd". På motsvarande sätt skulle anställningarna i tingsrätter och förvaltningsrätter kunna betecknas "förste rådman".

Utöver den angivna lagregleringen torde det för dagen vara tillräckligt att befattningarna upptas i domstolsinstruktionernas bestämmelser om att vissa domare ska delta när vissa särskilda mål avgörs. Således kan bestämmelserna i 24 § tingsrättsinstruktionen och 24 § förvaltningsrättsinstruktionen uttrycka att lagmannen, en chefsrådman eller en förste rådman bör delta när ett mål avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets art. På motsvarande sätt kan de befordrade tjänsterna i hovrätt och kammar-

rätt införs i nuvarande 24 § hovrättsinstruktionen respektive 23 § kammarrättsinstruktionen. En sådan lösning kan lagtekniskt omfatta såväl egentliga specialisttjänster (inom visst rättsområde) som "allmänspecialister". Lösningen utgör också ett avstamp i den mån det i framtiden skulle införas särskilda kopplingar mellan en sådan anställning och exempelvis vem som ska vara rättsens ordförande i en kollegial sammansättning.

## 12 Konsekvenser av förslagen

### 12.1 Inledande anmärkningar

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen ska varje utredning beräkna och redovisa i vad mån dess förslag

- påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda,
- innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt,
- har betydelse för den kommunala självstyrelsen,
- har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- har betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- har betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller
- har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, åligger det utredningen att samtidigt föreslå en finansiering.

Som framgått avser våra förslag i allt väsentligt domstolarnas inre organisation. Till övervägande del innebär förslagen inte några faktiska skillnader i förhållande till vad som redan gäller i dag. Detta innebär att våra förslag inte leder till några nämnvärda konsekvenser i avgivna hänseenden.

Det finns emellertid anledning att något belysa vilka ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för jämställdheten det kan få om det i det fortsatta lagstiftningsarbetet görs andra överväganden än de vi gjort.

## 12.2 Ekonomiska konsekvenser

Av de frågor som vi behandlat är det framför allt två som kan komma att medföra märkbara ekonomiska konsekvenser, nämligen de om vilka mellanchefer som ska finnas i de framtida domstolarna och om det ska inrättas nya befordrade anställningar utan chefskap.

### 12.2.1 Mellancheferfrågan

Enligt de senast träffade löneavtalen (vilka delvis löpt ut) gäller, beroende på anställningstid, följande lägsta lönenivåer för domare i tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt:

	Tingsrätt respektive förvaltningsrätt	Hovrätt respektive kammarrätt
Obefordrad ordinarie domare	Rådman 48 500–51 000	Råd 48 500–51 000
Mellanchefer	Chefsrådman 61 500–63 400	Vice ordförande 57 500–59 300 Överrättslagman 73 000–77 500

Enligt den lönestatistik som Domstolsverket tillhandahållit oss har enhetscheferna i första instans cirka 57 000 kr som medellön, vilket kan jämföras med att medellönen bland de obefordrade ordinarie domarna i allmänhet är cirka 53 000 kr. Medellönen för chefsrådmännen är drygt 67 000 kr.

I den valsituation som dagens underrättslagmän befinner sig – att dela in sin domstol i avdelningar med chefsrådmän eller i enheter med enhetschefer – är det inte självklart att det ena systemet är dyrare än det andra. Även om det finns individuella variationer är den typiska avdelningen ungefär dubbelt så stor som den typiska enheten. Att en chefsrådman har högre lön än en enhetschef uppvägs således av att chefsrådmannen vanligen leder ett större arbetslag.

Som framgått av det föregående föreslår vi ingen egentlig ändring av dagens möjligheter att i domstolarna tillsätta olika slag av mellanchefer. Vårt förslag är således ett ”nollalternativ”.

Det finns dock anledning att något beröra vilka ekonomiska konsekvenser som skulle följa med de övriga diskuterade lösningarna.

En av oss diskuterad lösning är att öka möjligheterna för domstolarna att tillsätta chefsrådmän, vilket i realiteten skulle innebära att den typiska avdelningen blev mindre. Numerärt sett skulle således dagens enhetschefer ersättas av chefsrådmän. Att räkna ut vilken kostnadsökning en sådan reform skulle innebära är inte helt enkelt. Ett problem är att det inte finns någon i alla avseenden tillförlitlig statistik på hur många enhetschefer det finns, eftersom begreppet som sådant inte är definierat. Antalet enhetschefer i underrätt torde dock ligga mellan 80 och 115 stycken. Således finns det skäl att anta att den nu diskuterade lösningen skulle medföra en årlig kostnadsökning om cirka *13–18 miljoner kronor* (cirka 80–115 anställningar x 10 000 kr x 12 månader x 1,32 i lönekostnadspåslag).

En annan diskuterad lösning är att utforma sysslan att vara enhetschef som en anställning i stället för som ett förordnande inom ramen för den befintliga anställningen. Om så skedde fick den nya anställningen lönesättas i kollektivavtal. I den mån den lönebildningen resulterade i att dessa anställningars lön motsvarar den lön som ett sådant förordnande typiskt sett är förenat med i dag så skulle förändringen inte föra med sig några andra ekonomiska konsekvenser än de administrativa kostnader som själva ansökningsförfarandet medför.

### 12.2.2 Frågan om befordrade anställningar utan chefskap

Som framgått av det föregående avråder vi från att det inrättas nya befordrade anställningar utan chefskap. I sammanhanget bör dock beläggas vad en sådan reform skulle kunna tänkas medföra för kostnadsökningar.

Storleken på kostnadsökningen står i direkt proportion till antalet anställningar och till den löneökning som en sådan anställning skulle medföra. Vi kan inte med precision bedöma någon av dessa variabler.

Som en indikation har vi dock i det föregående (avsnitt 11.3.2.4) utgått från antagandena att det skulle inrättas 100 anställningar och att den genomsnittliga löneskillnaden per anställning skulle vara 6 000 kr per månad. Som vi redan angett skulle detta medföra en kostnadsökning om cirka *tio miljoner kronor* per år, inklusive lönekostnadspåslag. Till detta kommer de administrativa kostnader som tillsättningsförfarandet skulle medföra.

### 12.3 Betydelsen för jämställdheten

Av de ordinarie domarna är cirka 44 procent kvinnor, vilket kan jämföras med att endast 25 procent av domstolscheferna är kvinnor. Andelen kvinnor bland enhetscheferna är emellertid betydligt högre. Det är svårt att med exakthet beräkna andelen kvinnor bland enhetscheferna, eftersom det inte finns någon självklar definition av vem som är enhetschef. Såväl de statistikuppgifter vi fått från Domstolsverket, som hämtats ur verkets lönesystem, som våra egna beräkningar, vilka baserar sig på domstolarnas enkätsvar och arbetsordningar, visar dock att cirka 40 procent av enhetscheferna är kvinnor.

Det kan enligt vår mening antas att det sätt som chefer tillsätts på har viss betydelse för jämställdheten. I den mån det föreligger en sådan skillnad hänger den sannolikt samman med att kvinnor generellt sett kan vara mindre benägna att *ansöka* om en befördrad anställning än vad män typiskt sett är. För en sådan slutsats talar det förhållandet att andelen kvinnor som tillsattes genom det numera avskaffade kallelseförfarandet var betydligt större än andelen kvinnor som tillsattes i det samtidigt gällande ansökningsförfarandet (jfr SOU 2000:99 s. 189 f.).

Det kan givetvis finnas många andra förklaringar till denna skillnad än att ansökningsförfarandet som sådant leder till en manlig överrepresentation. En sådan förklaring kan vara att systemet med enhetschefer är förhållandevis nytt, vilket gör att jämställdhetssträvandena fått snabbare genomslag där än bland anställningarna som domstolschef.

## 13 Författningskommentarer

### 13.1 Förslaget till lag om domstolar och domare

Vi har i kapitel 5 redogjort för våra ställningstaganden när det gäller vilka av dagens lagbestämmelser som bör intas i en ny lag om domstolar och domare. I kapitel 6 har vi diskuterat vilka bestämmelser som bör föras från nuvarande förordningsnivå till lagnivå. Flertalet av de bestämmelser som där diskuteras har influerats i förslaget till lag om domstolar och domare.

Lagen är huvudsakligen indelad i fyra avdelningar, även om detta inte uttrycks i några mellanrubriker.

Den första avdelningen, som endast inbegriper 1 kap., omfattar inledande bestämmelser om vad lagen är avsedd att reglera.

I den andra avdelningen, innefattande 2–5 kap., presenteras samtliga domstolars yttre organisation. För domstolarna i de allmänna domstolsslagen anges deras ställning i instansordningen. Där ges också grundläggande bestämmelser om varje domstols uppgifter. I bestämmelserna om respektive domstol anges också vem som leder arbetet på domstolen och – i förekommande fall – arbetet på andra avdelningar och dömande enheter. Att ledningsfrågan tas upp redan i detta sammanhang, medan det i senare kapitel ges en fullständig redogörelse för vilka domare som kan döma i domstolen, beror på att dessa domares *ledningsfunktion* är en fråga om organisation snarare än dömande.

I den tredje avdelningen, som avser 6–16 kap., finns närmare bestämmelser om domare. Kap. 6 innehåller bestämmelser som gäller för samtliga domare, medan de därpå följande kapitlen presenterar de domare som är behöriga att döma i de olika domstolarna. Den första paragrafen i 7–16 kap. anger de domare som utgör domstolens ordinarie bemanning, inbegripet de icke lagfarna ledamöter som enligt lag *ska* ingå i rättens sammansättning i vissa fall. De därpå

följande bestämmelserna i respektive kapitel anger vilka andra lagfarna domare som efter särskilt förordnande *kan* döma i domstolen.

De närmare bestämmelserna om att särskilda ledamöter i vissa fall ska ingå i rättens sammansättning följer av andra lagar, såsom kommunallagen, marknadsföringslagen och sjölagen. I de flesta av dessa lagar anges det att de aktuella ledamöterna ingår som *särskilda ledamöter* i rätten, även om det samtidigt anges att de exempelvis är ekonomiska experter eller ska ha god kännedom om kommunal verksamhet (se 1 kap. 8 § rättegångsbalken och nuvarande 17 a–b §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). I fyra av de materiella lagarna – patentlagen, fastighetstaxeringslagen, marknadsföringslagen och konkurrenslagen – framgår inte uttryckligen att de olika kategorierna av domare utgör *särskilda ledamöter*, utan de kallas endast ”tekniskt sakkunniga”, ”värderingstekniska ledamöter” och ”ekonomiska experter”. När begreppet särskilda ledamöter används i denna lag avses emellertid även dessa.

Lagens sista, fjärde avdelning, omfattar endast 17 kap. Där finns särskilda bestämmelser med avseende på de ordinarie domarnas arbetsrättsliga ställning.

En övervägande del av bestämmelserna har tidigare haft motsvarigheter i andra lagar och förordningar. Språket i de bestämmelser som sålunda flyttas har anpassats till det lagspråk som används i dag.

## 1 kap. Inledande bestämmelser

I kapitlet finns inledande bestämmelser.

*1 § Denna lag kompletterar regeringsformens bestämmelser om domstolarnas organisation och om domares rättsliga ställning.*

Syftet med bestämmelsen är att utan närmare precisering upplysa om att grundläggande bestämmelser om domstolar och domare finns i regeringsformen. Vi har i avsnitt 2.3 redogjort för regeringsformens bestämmelser om domstolar och domare.

*2 § Bestämmelser om domstolarnas handläggning av mål och ärenden finns i andra lagar.*

*Bestämmelser om domare finns även i andra lagar.*

Bestämmelsen uttrycker inledningsvis utgångspunkten att bestämmelser om handläggningen av mål och ärenden, dvs. om rättegången,



regleras i andra lagar. De lagar som avses är främst rättegångsbalken, lagen om domstolsärenden, förvaltningsprocesslagen och specialdomstolarnas särskilda lagar. Även andra lagar som innehåller bestämmelser om rättegången, såsom exempelvis utlänningslagen, träffas dock av hänvisningen.

Bestämmelsen i andra stycket avser att erinra om att det finns bestämmelser som angår domare även i annan lagstiftning. Medan denna lag reglerar framför allt den grundläggande behörigheten att döma, regleras andra aspekter av domarnas rättsliga ställning i andra lagar och förordningar. Exempelvis finns i lagen om offentlig anställning en bestämmelse (7 d §) som föreskriver att ordinarie domare på eget initiativ ska anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren. Vi har inte funnit anledning att flytta den bestämmelsen (se avsnitt 5.3.8).

## 2 kap. Allmänna bestämmelser om domstolarna

I kapitlet finns grundläggande bestämmelser om domstolarna. Utöver en i 1 § redovisad indelning av domstolarna i allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar anges i de följande paragraferna vilka domstolar av respektive slag som finns.

I 2–4 §§ anges också vilka av lagens kommande kapitel som rör respektive domstolsslag och domarna där.

I kapitlet finns slutligen bestämmelser om domstolarnas geografiska placering, om indelningen i domkretsar och om möjligheten för domstol att dela in sig i dömande avdelningar.

*1 § Domstolarna indelas i allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar.*

Bestämmelsen anger den grundläggande uppdelningen av domstolarna i allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar.

I vissa sammanhang används begreppet särskilda domstolar. När begreppet används avses dock genomgående en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol som handlägger vissa speciella måltyper, såsom sjömål eller migrationsmål. De särskilda domstolarna upptas därför inte i uppräknningen av domstolar, eftersom de aldrig är administrativt självständiga.

*2 § Högsta domstolen är högsta allmänna domstol.*

*Hovrätterna är allmänna domstolar under Högsta domstolen. Hovrätterna är Svea hovrätt, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge,*

*Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland och Hovrätten för Övre Norrland.*

*Tingsrätterna är allmänna domstolar under hovrätterna.*

*Ytterligare bestämmelser om de allmänna domstolarna finns i 3 kap. Bestämmelser om domare i allmänna domstolar finns i 6–9 och 17 kap.*

Bestämmelsen anger instansordningen bland de allmänna domstolarna. Bestämmelsens systematiska förebild är nuvarande 1 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, vilken i förslaget återfinns som 3 § i detta kapitel.

Bestämmelsens andra stycke motsvarar nuvarande 2 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken.

Bestämmelsens fjärde stycke hänvisar till de kommande kapitel i lagen som särskilt behandlar instanserna och domarna i de allmänna domstolarna.

*3 § Högsta förvaltningsdomstolen är högsta allmänna förvaltningsdomstol.*

*Kammarrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar under Högsta förvaltningsdomstolen. Kammarrätterna är Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall och Kammarrätten i Jönköping.*

*Förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar under kammarrätterna.*

*Ytterligare bestämmelser om de allmänna förvaltningsdomstolarna finns i 4 kap. Bestämmelser om domare i allmänna förvaltningsdomstolar finns i 6, 10–12 och 17 kap.*

Bestämmelsen motsvarar väsentligen 1 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och anger instansordningen bland de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Bestämmelsens fjärde stycke hänvisar till de kommande kapitel i lagen som särskilt behandlar instanserna och domarna i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

*4 § Specialdomstolar är Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Patentbesvärsrätten och Försvarsunderrättsedomstolen.*

*Bestämmelser om specialdomstolarnas organisation och uppgifter finns i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m., lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten och lagen (2009:966) om Försvarsunderrättsedomstol.*

*Ytterligare bestämmelser om specialdomstolarna finns i 5 kap. Bestämmelser om domare i specialdomstolarna finns i 6 och 13–17 kap.*

Bestämmelsens syfte är att samlat ange vilka specialdomstolar som finns.

I likhet med systematiken i de föregående bestämmelserna hänvisar bestämmelsens tredje stycke till de kommande kapitel i lagen som behandlar specialdomstolarna och de domare som dömer i dessa.

*5 § Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och specialdomstolarna finns i Stockholm.*

*Svea hovrätt finns i Stockholm, Göta hovrätt i Jönköping, Hovrätten över Skåne och Blekinge i Malmö, Hovrätten för Västra Sverige i Göteborg, Hovrätten för Nedre Norrland i Sundsvall och Hovrätten för Övre Norrland i Umeå.*

*Kammarrätt finns i den ort som framgår av domstolens namn.*

*Tingsrätt och förvaltningsrätt finns i den eller de orter som regeringen bestämmer.*

Bestämmelsen redogör i ett sammanhang för var respektive domstol finns. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.2. Enligt de nuvarande bestämmelserna är domstolarnas geografiska placering, i den mån frågan alls är reglerad i moderna författningar, knutits till begreppen säte respektive kansli. I förslaget uttrycks i stället i vilka orter som olika domstolar finns. Förändringen är inte avsedd att innebära någon materiell skillnad i förhållande till vad som gäller i dag.

För tingsrätternas del används i den nuvarande bestämmelsen (1 kap. 6 § rättegångsbalken) också begreppet tingsställe. Även detta begrepp är avsett att rymmas inom den föreslagna lagregleringen.

*6 § Regeringen meddelar föreskrifter om tingsrätternas, hovrätternas, förvaltningsrätternas och kammarrätternas domkretsar.*

Bestämmelsen motsvarar till innehållet de bestämmelser som i dag finns i 1 kap. 1 § andra stycket och 2 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken respektive 1 § fjärde stycket och 8 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. I den nu föreslagna bestämmelsen används begreppet *domkrets* i förhållande till alla de angivna domstolarna.

För att förenkla språket och göra regleringen kongruent har begreppet domsaga, som i dag används synonymt i förhållande till tingsrätternas domkretsar, inte tagits in i bestämmelsen (jfr 1 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.2.

Beträffande de högsta domstolarna och specialdomstolarna är landet inte indelat i domkretsar utan dessa är behöriga i förhållande till hela landet.

*7 § Domstol får efter beslut av regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, vara indelad i avdelningar.*

*I övrigt beslutar varje domstol hur den ska vara organiserad.*

I första stycket anges som en generell regel – giltig för samtliga domstolar – att en domstol *får* vara indelad i avdelningar, förutsatt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, dessförinnan godkänt att en indelning i avdelningar kan ske. Att en domstol inte helt fritt bör kunna besluta om en avdelningsindelning har diskuterats i avsnitt 11.3.1.3.

Bestämmelsen i första stycket ersätter de bestämmelser med delvis motsvarande innehåll som för domstolarna i de allmänna domstolsslagen finns intagna i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (1 kap. 2 § fjärde stycket, 2 kap. 3 § andra stycket och 3 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken samt 4 §, 11 § första stycket och 16 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

I förhållande till Patentbesvärsrätten innebär bestämmelsen en förändring, eftersom 3 § lagen om Patentbesvärsrätten i dag föreskriver att domstolen *är* indelad i avdelningar.

För Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrettelsesdomstolen finns det i dag inga bestämmelser som anger en möjlighet till avdelningsindelning.

I bestämmelsens andra stycke anges utgångspunkten att varje domstol i övrigt beslutar hur den ska vara organiserad. Härunder faller exempelvis frågan om domstolen ska vara indelad i dömande enheter eller rotlar. Den framtida möjligheten för domstolar att själva besluta om sin inre organisation har diskuterats i kapitel 11.

### 3 kap. De allmänna domstolarna

*1 § Tingsrätt är allmän underrätt och, om inte annat är föreskrivet, första domstol.*

*Arbetet på tingsrätt leds av en lagman. Om tingsrätt är indelad i avdelningar leds arbetet på avdelning av en lagman eller en chefsrådman. Arbetet på annan dömande enhet leds av den ordinarie domare som tingsrätten utser.*

Bestämmelsens första stycke motsvarar 1 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken. Där anges tingsrätternas ställning som första instans bland de allmänna domstolarna.

I andra stycket – som motsvarar de bestämmelser som i dag finns i 1 kap. 2 § första stycket första meningen och 1 kap. 2 § fjärde stycket andra meningen rättegångsbalken samt 2 § tingsrättsinstruktionen – framgår vem som leder arbetet på domstolen, avdelning respektive annan enhet. Vi har i avsnitt 5.3.6.2 föreslagit att dagens möjlighet att ha gemensam lagman för tingsrätt och förvaltningsrätt avskaffas. I övrigt motsvarar den föreslagna bestämmelsen dagens bestämmelser.

Våra överväganden om att det av lag bör framgå vem som leder arbetet finns i avsnitt 6.4.11. Våra överväganden i frågan om det även i framtiden bör vara tillåtet att dela in arbetet i enheter som leds av den ordinarie domare som tingsrätten utser framgår av avsnitt 11.3.1.

*2 § Hovrätt är överrätt i mål och ärenden som överklagas från tingsrätt.*

*Hovrätt ska som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av anställningen eller uppdraget har begåtts av domare i tingsrätt.*

*Hovrätt är i övrigt första domstol i mål och ärenden beträffande vilka detta föreskrivs i lag.*

*Arbetet på hovrätt leds av en hovrättspresident. Om hovrätt är indelad i avdelningar leds arbetet på avdelning av hovrättspresidenten eller en hovrättslagman. Arbetet på annan dömande enhet leds av den ordinarie domare som hovrätten utser.*

Bestämmelsens första stycke motsvarar huvudsakligen nuvarande 2 kap. 1 § första stycket första meningen rättegångsbalken. Där anges hovrätts ställning som andra instans bland de allmänna domstolarna. I förslaget anges dock att hovrätten också är överrätt i ärenden som överklagas från tingsrätt, vilket inte framgår av den nuvarande bestämmelsen i rättegångsbalken.

I andra och tredje styckena anges hovrättens dömande uppgifter i övrigt. Bestämmelserna motsvarar huvudsakligen nuvarande 2 kap. 2 § rättegångsbalken, men det framgår också här att ärenden kan förekomma i hovrätten.

I fjärde stycket framgår vem som leder arbetet på domstolen, avdelning respektive annan enhet. Våra överväganden om att det av lag bör framgå vem som leder arbetet finns i avsnitt 6.4.11. Den andra meningen i stycket motsvaras huvudsakligen av nuvarande

2 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. Våra överväganden om att också en hovrätt ska kunna vara indelad i dömande enheter som leds av den ordinarie domare som hovrätten utser finns i avsnitt 11.3.1.

*3 § Högsta domstolen är överrätt i mål och ärenden som överklagas från hovrätt.*

*Högsta domstolen skall som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av anställningen eller uppdraget begåtts av statsråd, justitieråd, någon av riksdagens ombudsmän, justitiekanslern, riksåklagaren, domare eller generaladvokat i Europeiska unionens domstol eller den som utövar något av dessa ämbeten eller av hovrättsdomare eller justitiesekreterare i Högsta domstolen.*

*Högsta domstolen är i övrigt första domstol i mål och ärenden beträffande vilka detta föreskrivs i lag.*

*Arbetet på Högsta domstolen leds av det justitieråd som är domstolens ordförande. Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar leds arbetet på en avdelning av Högsta domstolens ordförande. Den som utnämnts att vara justitieråd tillika avdelningsordförande leder arbetet på annan avdelning.*

Bestämmelsens första stycke motsvarar nuvarande 3 kap. 1 § rättegångsbalken, med tillägget att också ärendena omnämns uttryckligen.

Andra och tredje styckena anger Högsta domstolens uppgifter i övrigt. Bestämmelserna motsvarar huvudsakligen nuvarande 3 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken, med tillägget att förekomsten av ärenden omnämns även här.

Våra överväganden bakom att bestämmelsen varken särskilt omnämner att Högsta domstolen ska pröva om justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen ska skiljas eller avstängas från anställningen eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning (jfr nuvarande 3 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken), eller möjligheten att i Högsta domstolen föra talan mot vissa beslut som fattats av Advokatsamfundet (jfr nuvarande 3 kap. 2 § rättegångsbalken), finns i avsnitt 5.3.6.4.

Fjärde stycket motsvarar till innehållet nuvarande 3 kap. 4 § andra och tredje styckena rättegångsbalken.

#### **4 kap. De allmänna förvaltningsdomstolarna**

*1 § Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt.*

*Arbetet på förvaltningsrätt leds av en lagman. Om förvaltningsrätt är indelad i avdelningar leds arbetet på avdelning av en lagman eller en chefsrådmannan. Arbetet på annan dömande enhet leds av den ordinarie domare som förvaltningsrätten utser.*

Bestämmelsens första stycke motsvarar nuvarande 14 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Där anges förvaltningsrätternas ställning som första instans bland de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I andra stycket framgår vem som leder arbetet på domstolen, avdelning respektive annan enhet (jfr nuvarande 16 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Våra överväganden om att det av lag bör framgå vem som leder arbetet finns i avsnitt 6.4.11. Våra överväganden i frågan om det bör vara tillåtet att dela in arbetet i enheter som leds av en den ordinarie domare som förvaltningsrätten utser framgår av avsnitt 11.3.1.

#### *2 § Kammarrätt prövar*

*1. överklagande som enligt lag eller annan författning görs hos domstolen,*

*2. mål enligt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen,*

*3. sådana ansökningar om resning i mål eller ärenden som enligt 11 kap. 13 § regeringsformen ska prövas av förvaltningsdomstol, om målet eller ärendet slutligt avgjorts av en förvaltningsrätt eller förvaltningsmyndighet,*

*4. ansökningar om återställande av försutten tid för överklagande eller därmed jämförlig åtgärd till förvaltningsrätt, kammarrätt eller förvaltningsmyndighet och*

*5. mål om sådant onödigt uppehållande av ärende som enligt föreskrift i lag ska prövas av kammarrätt.*

*Arbetet på kammarrätt leds av en kammarrättspresident. Om kammarrätt är indelad i avdelningar leds arbetet på avdelning av kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman. Arbetet på annan dömande enhet leds av den ordinarie domare som kammarrätten utser.*

Bestämmelsens första stycke motsvarar nuvarande 8 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Där anges kammarrättsställning som andra instans bland de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Av andra stycket framgår vem som leder arbetet på domstolen, avdelning respektive annan enhet. Våra överväganden om att det av lag bör framgå vem som leder arbetet finns i avsnitt 6.4.11. Den andra meningen i bestämmelsens andra stycke motsvarar till innehållet nuvarande 11 § första stycket tredje meningen lagen om all-

männa förvaltningsdomstolar. Våra överväganden om att en kammarrätt ska kunna vara indelad i dömande enheter som leds av den ordinarie domare som kammarrätten utser finns i avsnitt 11.3.1.

*3 § Högsta förvaltningsdomstolen prövar*

- 1. överklagande av kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen,*
- 2. överklagande av annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller instruktion för kammarrätterna görs hos domstolen och*
- 3. mål som i övrigt enligt lag ska prövas av domstolen.*

*Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökningar om resning och återställande av försutten tid i andra fall än som anges i 2 §.*

*Arbetet på Högsta förvaltningsdomstolen leds av det justitieråd som är domstolens ordförande. Om Högsta förvaltningsdomstolen är indelad i avdelningar leds arbetet på en avdelning av Högsta förvaltningsdomstolens ordförande. Den som utnämnts att vara justitieråd tillika avdelningsordförande leder arbetet på annan avdelning.*

De första två styckena i bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 § första och andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, bortsett från den tredje punkten i första stycket, som är ny. Våra överväganden rörande den nya, tredje punkten finns i avsnitt 5.3.6.4. Där framgår också skälen till att det inte uttryckligen framgår av bestämmelsen att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva om justitieråd i Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från anställningen eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning (jfr nuvarande 2 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Också den nuvarande hänvisningen till utlänningslagen har utgått.

Tredje stycket motsvarar till innehållet nuvarande 3 § andra stycket och 4 § andra och tredje meningen lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

## 5 kap. Specialdomstolarna

Kapitlet innehåller bestämmelser om specialdomstolarna. Kapitlet följer samma disposition som de två föregående kapitlen.

*1 § Marknadsdomstolen har de uppgifter som framgår av lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.*

*Arbetet i Marknadsdomstolen leds av dess ordförande.*

*2 § Arbetsdomstolen har de uppgifter som framgår av lagen (1974:371) om rättegången i arbetsvister.*

*Arbetet i Arbetsdomstolen leds av den av domstolens ordförande som också är dess chef.*



*3 § Patentbesvärsrätten har de uppgifter som framgår av lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten.*

*Arbetet i Patentbesvärsrätten leds av det lagfarna patenträttsråd som också är domstolens ordförande. Om Patentbesvärsrätten är indelad i avdelningar leds arbetet på en avdelning av Patentbesvärsrättens ordförande. Den som utnämns att vara patenträttsråd tillika avdelningsordförande leder arbetet på annan avdelning.*

*4 § Försvarsunderrättsedomstolen har de uppgifter som framgår av lagen (2009:966) om Försvarsunderrättsedomstol.*

*Arbetet i Försvarsunderrättsedomstolen leds av dess ordförande.*

Det har inte bedömts vara möjligt att rättvisande sammanfatta varje specialdomstols verksamhet i lagen. Med hänsyn härtill, och då det inte framstår som önskvärt att räkna upp uppgifterna både här och i de lagar som konstituerar respektive specialdomstol, har rena hänvisningar intagits i paragrafernas första stycke.

## 6 kap. Gemensamma bestämmelser för alla domare

Kapitlet innehåller bestämmelser som är tillämpliga för samtliga domare, oavsett domstol och oavsett om de är ordinarie eller icke ordinarie. Bestämmelserna träffar såväl anställda domare som dem som har domarsysslan som ett uppdrag (exempelvis nämndemän och jurymän).

*1 § Domare ska vara svensk medborgare. Den som är underårig, i konkurstillstånd eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte tjänstgöra som domare.*

Bestämmelsen anger samlat den grundläggande behörighetsvillkoren för anställning eller uppdrag som domare. Våra överväganden finns i kapitel 9.

*2 § Regeringen lämnar föreskrifter om vilka kunskapsprov som ska ha avlagts av en lagfaren domare.*

Bestämmelsen motsvarar till innehållet nuvarande 4 kap. 1 § rättegångsbalken.

Bestämmelsen kompletteras på förordningsnivå av förordningen om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m., som i sin tur väsentligen hänvisar till en bilaga 2 till högskoleförordningen.

*3 § Behörighet att vara domare följer av anställning eller uppdrag i viss domstol.*

*Den som tidigare haft en anställning som lagfaren domare får tillfälligt förordnas att döma i samma utsträckning som när anställningen bestod.*

Bestämmelsen är väsentligen ny. I första stycket tydliggörs att domarbehörigheten följer av en anställning eller ett uppdrag. I förlängningen härav *upphör* domarbehörigheten i och med att anställningen eller uppdraget upphör. En pensionerad lagfaren domare har således ingen kvarvarande behörighet att döma, utan för att sådan behörighet ska föreligga krävs ett förordnande.

I andra stycket föreskrivs att den som tidigare haft en anställning som lagfaren domare får tillfälligt förordnas att döma i samma utsträckning som när anställningen bestod. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.5.

Såvitt avser justitieråden ersätter bestämmelsen nuvarande 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Genom bestämmelsen avskaffas det nuvarande gällande kravet att ett justitieråd ska ha avgått med *ålderspension* för att kunna anlitas som ersättare. Således skulle – till skillnad från i dag – exempelvis ett justitieråd som lämnat Högsta domstolen för en anställning som lagman i tingsrätt i framtiden kunna anlitas som ersättare i Högsta domstolen.

Även om bestämmelsen öppnar för förhållandevis långtgående möjligheter att anlita tidigare anställda lagfarna domare kan andra regler – såsom reglerna om domarjäv respektive otillåtna bisysslor – lägga hinder i vägen för ett sådant uppdrag. En f.d. assessor torde således inte utan vidare kunna anlitas att döma i skattemål i förvaltningsrätt om han eller hon numera är anställd av Skatteverket (jfr RÅ 2009 ref. 8 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 15 mars 2011 i mål nr 6002-10). Likaså förefaller det främmande att en domstol skulle anlita en f.d. lagfaren domare som skiljts från sin anställning på grund av personliga skäl.

Bestämmelsen innebär att en f.d. lagfaren domare dels kan förordnas att tjänstgöra i en domstol av det slag där vederbörande tidigare arbetade, dels kan ges förordnande att tjänstgöra i en annan slags domstol i samma utsträckning som han eller hon kunde förordnas när den tidigare anställningen bestod. Således kan med stöd av bestämmelsen en f.d. hovrättsassessor förordnas att tjänstgöra vid tingsrätt, trots att behörighet att tjänstgöra i tingsrätt inte följer direkt av anställningen som hovrättsassessor.

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

Bestämmelsen anger att 5 § andra stycket lagen om anställningsskydd inte gäller vid tidsbegränsad anställning som domare. Det angivna lagrummet föreskriver att om en arbetstagare under en femårsperiod varit anställd hos arbetsgivaren antingen i allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år, eller som vikarie i sammanlagt mer än två år, övergår anställningen till en tillsvidareanställning. Avsteg från bestämmelsen får göras i lag eller i förordning som har meddelats med stöd av en lag (2 § lagen om anställningsskydd).

Undantag motsvarande den föreslagna bestämmelsen finns i dag i domstolsinstruktionerna (39 § fjärde stycket tingsrättsinstruktionen, 37 § fjärde stycket hovrättsinstruktionen, 36 § fjärde stycket förvaltningsrättsinstruktionen och 37 § fjärde stycket kammarrättsinstruktionen), varvid lagstödet får antas vara nuvarande 4 kap. 4 § rättegångsbalken. I och med att den föreslagna lagbestämmelsen har en generell avfattning, såväl vad beträffar vilka domstolar som avses som beträffande anledningen till den tillfälliga anställningen, blir regleringen heltäckande.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.2.

*5 § Domare ska, innan han eller hon får tjänstgöra, avlägga denna ed: "Jag N.N. ska utöva mitt domarämbete enligt grundlag och lag. Jag ska döma efter mitt bästa förstånd och samvete. Jag ska respektera allas likhet inför lagen. Jag ska sträva efter sanning och rätt. Detta lovar och försäkrar jag på heder och samvete."*

*Ed ska avläggas inför domstol eller inför rättens ordförande.*

Bestämmelsen anger domareden och hur den ska avläggas. Våra överväganden finns i kapitel 10. Som framhållits där behöver domareden inte avläggas förrän det är aktuellt att utöva någon egentlig domarsyssla. Således behöver notariernas edsavläggelse inte ske förrän de ska förordnas att avgöra mål och ärenden på eget ansvar.

Av de föreslagna övergångsbestämmelserna följer att den som tidigare avlagt domared enligt äldre bestämmelser inte behöver avlägga den nya domareden.

## 7 kap. Domare i tingsrätt

Kapitlet innehåller bestämmelser om vilka som är behöriga att döma i tingsrätt. Alla kategorier av anställda och uppdragstagare som faller in under domarbegreppet hanteras här övergripande, i ett sammanhang. När det gäller tidigare anställda lagfarna domare får bestämmelserna i detta kapitel läsas tillsammans med den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 3 § andra stycket.

*1 § I tingsrätt dömer lagman, chefsrådman och rådman som lagfarna domare. I tingsrätt dömer också tekniska råd, nämndemän och särskilda ledamöter.*

Bestämmelsen anger den ordinarie bemanningen i tingsrätt. De lagfarna ordinarie domarna anges i första stycket och i andra stycket redovisas vilka icke lagfarna domare som ska ingå i tingsrättens sammansättning vid behandlingen av vissa mål.

Bestämmelser om tekniska råd finns i lagen om mark- och miljödomstolar. Att de omnämns särskilt beror på att de är ordinarie domare.

Ett av våra lagförslag innebär att de nuvarande bestämmelserna om nämndemän, som finns i 4 kap. rättegångsbalken, ska föras in i en ny lag om nämndemän.

Bestämmelser om särskilda ledamöter finns i tryckfrihetsgrundlagen och yttrandefrihetsgrundlagen (jurymän) samt i 1 kap. 8 § rättegångsbalken, sjölagen, konkurrenslagen, marknadsföringslagen, patentlagen och lagen om mark- och miljödomstolar.

*2 § Tingsrätt får förordna den som är ordinarie domare i annan domstol eller byresråd att döma som lagfaren domare i tingsrätten.*

Bestämmelsen reglerar möjligheten för en tingsrätt att förordna den som är ordinarie domare i en annan domstol eller byresråd att döma som lagfaren domare i tingsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.3.

*3 § Tingsrätt eller hovrätt får förordna assessor att döma som lagfaren domare i tingsrätt.*

Bestämmelsen uttrycker den grundläggande behörigheten för assessorer att efter förordnande döma i tingsrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.4.

*4 § Hovrätt får förordna fiskal att döma som lagfaren domare i tingsrätt. En fiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet.*

Bestämmelsen uttrycker behörigheten för fiskaler att utöva dömande uppgifter. Sådant dömande förutsätter förordnande från hovrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.4. Möjligheten att förordna en fiskal att döma begränsas av att det i andra meningen anges att en fiskal inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet (jfr nuvarande 11 § och 22 § fjärde stycket tingsrättsinstruktionen).

*5 § Tingsrätt får förordna notarie och den som tidigare innehaft anställning som notarie att i mindre komplicerade mål och ärenden döma som lagfaren domare i tingsrätten. Sådant förordnande får vid enstaka tillfällen avse också andra mål och ärenden, om det finns särskilda skäl och flera lagfarna domare ingår i rättens sammansättning.*

Bestämmelsen lägger på lagnivå fast möjligheten att förordna notarier och notariemeriterade beredningsjurister att döma.

Möjligheten att förordna en notarie respektive notariemeriterad anställd att döma är som huvudregel begränsad till *mindre komplicerade* mål och ärenden. Begränsningen uttrycks inte på de viset i de nuvarande förordningarna, men ändringen är inte avsedd att medföra några materiella förändringar i förhållande till den nuvarande ordningen. Liksom i dag bör närmare bestämmelser anges i tingsrättsinstruktionen som verkställighetsföreskrifter.

Av bestämmelsens andra mening följer att begränsningen till mindre komplicerade mål och ärenden inte gäller när en notarie eller notariemeriterad anställd förordnas att utgöra en av ledamöterna när flera lagfarna ledamöter ska ingå i rättens sammansättning. Sådant förordnande får emellertid endast lämnas om det finns särskilda skäl och endast vid enstaka tillfällen.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.4.

*6 § Tingsrätt får förordna den som under minst sex månader tjänstgjort som lagfaren domare i hovrätt eller kammarrätt att döma som lagfaren domare i tingsrätten.*

Bestämmelsen anger att den som tjänstgjort som lagfaren ledamot i hovrätt eller kammarrätt under minst sex månader kan förordnas av tingsrätt att tjänstgöra som lagfaren domare i tingsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.8.

För att kravet på sex månaders tjänstgöringstid ska anses uppfyllt krävs att det rör sig om tid under vilken personen tjänstgjort

som *lagfaren domare* i överrätt, dvs. utfört egentliga domaruppgifter. En fiskal som ombesörjt sådana beredande och föredragande uppgifter som normalt sett ankommer på fiskaler, tjänstgör inte som lagfaren domare under den tiden.

I likhet med vad som angetts under författningskommentaren till 6 kap. 3 § kan andra regler än de som finns angivna i denna lag innebära hinder mot ett sådant förordnande.

*7 § Regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av lagfaren domare i tingsrätt. Vid sådant förordnande ska det förfarande som anges i 17 kap. 5–14 §§ tillämpas.*

Av bestämmelsen framgår att regeringen, efter förslag från Domarnämnden, även i framtiden ska kunna besluta om tillfälliga anställningar som domare i tingsrätt. Vid sådan anställning gäller samma krav som för anställning som ordinarie, lagfaren domare, dvs. de som kommer till uttryck i 6 kap. 1 och 2 §§ i förslaget. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.8.

En tillfällig domare som utsetts i enlighet med denna bestämmelse ska jämföras med en ordinarie domare vid tillämpningen av rättegångsbalkens regler om rättens sammansättning (jfr 1 kap. 5 § rättegångsbalken).

*8 § Om det behövs för att kunskaper om ett särskilt rättsområde ska finnas i rätten får en tingsrätt, när flera lagfarna domare ingår i rättens sammansättning, förordna den som är åklagare, lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne eller ledamot av Sveriges advokatsamfund att som adjungerad ledamot döma som lagfaren domare i tingsrätten.*

Bestämmelsen lagfäster möjligheten för tingsrätt att adjungera lagfarna ledamöter i mål där flera lagfarna domare ska ingå i rättens sammansättning. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6. Bestämmelsen motsvarar väsentligen nuvarande 23 § första stycket tingsrättsinstruktionen. Möjligheten för tingsrätt att förordna den som är ordinarie domare i annan domstol att döma i tingsrätten regleras dock särskilt i bestämmelsen i 2 § i detta kapitel.

I nuvarande 23 § tingsrättsinstruktionen finns i andra stycket en uttrycklig föreskrift om att en ledamot som adjungerats enligt första stycket inte får vara rättens ordförande. Vi har ansett att den begränsningen inte behöver införas i bestämmelsen, eftersom vi samtidigt föreslår att sammansättningen lagregleras i 1 kap. 5 § rättegångsbalken.

## 8 kap. Domare i hovrätt

Kapitlet innehåller bestämmelser om vilka som är behöriga att döma i hovrätt. Alla kategorier av anställda och uppdragstagare som faller in under domarbegreppet hanteras här övergripande, i ett sammanhang. När det gäller tidigare anställda lagfarna domare får bestämmelserna i detta kapitel läsas tillsammans med den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 3 § andra stycket.

*1 § I hovrätt dömer hovrättspresident, hovrättslagman, vice hovrättslagman, hovrättsråd och assessor som lagfarna domare.*

*I hovrätt dömer också tekniska råd, nämndemän och särskilda ledamöter.*

Bestämmelsen anger den ordinarie bemanningen i hovrätt. De lagfarna domare där domarbehörighet följer redan av anställningen anges i första stycket och upptar, utöver de ordinarie domarna, också assessorer. I bestämmelsens andra stycke redovisas vilka icke lagfarna domare som ska ingå i hovrättens sammansättning vid behandlingen av vissa mål.

Bestämmelser om tekniska råd finns i lagen om mark- och miljödomstolar. Att de omnämns särskilt beror på att de är ordinarie domare.

Ett av våra lagförslag innebär att de nuvarande bestämmelserna om nämndemän, som finns i 4 kap. rättegångsbalken, ska föras in i en ny lag om nämndemän.

Bestämmelser om särskilda ledamöter finns i 2 kap. 4 a § rättegångsbalken, patentlagen och lagen om mark- och miljödomstolar.

*2 § Hovrätt får förordna den som är ordinarie domare i annan domstol eller hyresråd att döma som lagfaren domare i hovrätten.*

Bestämmelsen reglerar möjligheten för en hovrätt att förordna den som är ordinarie domare i en annan domstol eller hyresråd att döma som lagfaren domare i hovrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.3.

*3 § Hovrätt får förordna den som anställts som fiskal i hovrätt eller kammarrätt och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som fiskal i tingsrätt eller förvaltningsrätt att döma som lagfaren domare i hovrätten.*

*Om det finns särskilda skäl får hovrätt vid enstaka tillfällen förordna den som under minst ett år tjänstgjort som fiskal i hovrätt att döma som lagfaren domare i hovrätten.*

Bestämmelsens första stycke uttrycker den grundläggande behörigheten för fiskaler som tjänstgjort i underrätt att döma i hovrätt, där de i dag som regel benämns tf. assessor.

I andra stycket regleras möjligheten för en hovrätt att vid enstaka tillfällen förordna den som under minst ett år tjänstgjort som fiskal i hovrätt att döma som lagfaren domare i hovrätten. Sådant förordnande förutsätter att det finns särskilda skäl.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.4.

*4 § Regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av lagfaren domare i hovrätt. Vid sådant förordnande ska det förfarande som anges i 17 kap. 5–14 §§ tillämpas.*

Av bestämmelsen framgår att regeringen, efter förslag från Domarnämnden, ska kunna besluta om tillfälliga anställningar som domare i hovrätt. Vid sådan anställning gäller samma krav som för anställning som ordinarie, lagfaren domare, dvs. de som kommer till uttryck i 6 kap. 1 och 2 §§ i förslaget. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.8.

Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 37 § tredje stycket hovrättsinstruktionen. En viktig skillnad är dock att den nuvarande bestämmelsen endast avser tillfälliga anställningar som hovrättslagman respektive vice ordförande, medan den föreslagna bestämmelsen öppnar också för tillfällig anställning av hovrättsråd.

En tillfällig domare som utsetts i enlighet med denna bestämmelse ska jämföras med en ordinarie domare vid tillämpningen av rättegångsbalkens regler om rättens sammansättning (jfr 2 kap. 5 § rättegångsbalken).

*5 § En hovrätt får förordna den som är åklagare, lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne, ledamot av Sveriges advokatsamfund eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i hovrätten att som adjungerad ledamot döma som lagfaren domare i hovrätten.*

Bestämmelsen lagfäster möjligheten att adjungera lagfarna ledamöter i hovrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6. Bestämmelsen motsvarar väsentligen nuvarande 44 § hovrättsinstruktionen,



bortsett från att ordinarie domare i annan domstol respektive fiskaler enligt förslaget regleras särskilt i 2 och 3 §§ i detta kapitel.

## 9 kap. Domare i Högsta domstolen

Kapitlet innehåller bestämmelser om att endast justitieråd dömer i Högsta domstolen.

*1 § I Högsta domstolen dömer justitieråd. De ska vara lagfarna.*

*I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden får inte inneha eller utöva något annat ämbete.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken. Av 3 kap. 3 § i förslaget framgår att justitieråd också kan vara domstolens ordförande respektive avdelningsordförande.

*2 § Högsta domstolen får förordna justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att döma i Högsta domstolen.*

Bestämmelsen är ny och reglerar möjligheten för Högsta domstolen att förordna justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att döma i Högsta domstolen. Våra överväganden finns i avsnitt 8.3.

## 10 kap. Domare i förvaltningsrätt

Kapitlet innehåller bestämmelser om vilka som är behöriga att döma i förvaltningsrätt. Alla kategorier av anställda och uppdragstagare som faller in under domarbegreppet hanteras här övergripande, i ett sammanhang. När det gäller tidigare anställda lagfarna domare får bestämmelserna i detta kapitel läsas tillsammans med den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 3 § andra stycket.

*1 § I förvaltningsrätt dömer lagman, chefsrådmän och rådmän som lagfarna domare.*

*I förvaltningsrätt dömer också nämndemän och särskilda ledamöter.*

Bestämmelsen anger den ordinarie bemanningen i förvaltningsrätt. De lagfarna, ordinarie domarna anges i första stycket och i andra stycket redovisas vilka icke lagfarna domare som ska ingå i förvaltningsrätts sammansättning vid behandlingen av vissa mål.

Ett av våra lagförslag innebär att de nuvarande bestämmelserna om nämndemän, som finns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, ska föras in i en ny lag om nämndemän.

Bestämmelser om särskilda ledamöter finns i fastighetstaxeringslagen och lagen om elektronisk kommunikation. Dessutom finns bestämmelser om särskilda ledamöter i nuvarande lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, men de bestämmelserna ska enligt vårt förslag flyttas till kommunallagen.

*2 § Förvaltningsrätt får förordna den som är ordinarie domare i annan domstol att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätten.*

Bestämmelsen reglerar möjligheten för en förvaltningsrätt att förordna den som är ordinarie domare i en annan domstol att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.3.

*3 § Förvaltningsrätt eller kammarrätt får förordna assessor att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätt.*

Bestämmelsen uttrycker den grundläggande behörigheten för assessorer att efter förordnande döma i förvaltningsrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.4.

*4 § Kammarrätt får förordna fiskal att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätt. En fiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet.*

Bestämmelsen uttrycker den grundläggande behörigheten för fiskaler att utöva dömande uppgifter. Sådant dömande förutsätter förordnande från kammarrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.4. Möjligheten att förordna en fiskal att döma begränsas av att det i andra meningen anges att en fiskal inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet (jfr nuvarande 10 § förvaltningsrättsinstruktionen).

*5 § Förvaltningsrätt får förordna notarie och den som tidigare innehaft anställning som notarie att i mindre komplicerade mål döma som lagfaren domare i förvaltningsrätten.*

Bestämmelsen lägger på lagnivå fast möjligheten att förordna notarier och notariemeriterade föredragande att döma.

Möjligheten att förordna en notarie respektive notariemeriterad anställd att döma är som huvudregel begränsad till *mindre komplicerade* mål. Begränsningen uttrycks inte på de viset i de nuvarande förordningarna, men ändringen är inte avsedd att medföra några materiella förändringar i förhållande till den nuvarande ordningen. Liksom i dag bör närmare bestämmelser anges i förvaltningsrättsinstruktionen som verkställighetsföreskrifter. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.4.

*6 § Förvaltningsrätt får förordna den som under minst sex månader tjänstgjort som lagfaren domare i hovrätt eller kammarrätt att döma som lagfaren domare i förvaltningsrätten.*

Bestämmelsen anger att den som tjänstgjort som lagfaren ledamot i hovrätt eller kammarrätt under minst sex månader kan förordnas av förvaltningsrätt att tjänstgöra som lagfaren domare i förvaltningsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.8.

För att kravet på sex månaders tjänstgöringstid ska anses uppfyllt krävs att det rör sig om tid under vilken personen tjänstgjort som *lagfaren domare* i överrätt, dvs. utfört egentliga domaruppgifter. En fiskal som ombesörjt sådana beredande och föredragande uppgifter som normalt sett ankommer på denna kategori av anställda, tjänstgör inte som lagfaren domare under den tiden.

I likhet med vad som angetts under författningskommentaren till 6 kap. 3 § kan andra regler än de som finns angivna i denna lag innebära hinder mot ett sådant förordnande.

*7 § Regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av lagfaren domare i förvaltningsrätt. Vid sådant förordnande ska det förfarande som anges i 17 kap. 5–14 §§ tillämpas.*

Av bestämmelsen framgår att regeringen, efter förslag från Domarnämnden, även i framtiden ska kunna besluta om tillfälliga anställningar som domare i förvaltningsrätt. Vid sådan anställning gäller samma krav som för anställning som ordinarie, lagfaren domare, dvs. de som kommer till uttryck i 6 kap. 1 och 2 §§ i förslaget. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.8.

## 11 kap. Domare i kammarrätt

Kapitlet innehåller bestämmelser om vilka som har rätt att döma i kammarrätt. Alla de kategorier av anställda och uppdragstagare som faller in under domarbegreppet hanteras här övergripande, i ett sammanhang. När det gäller tidigare anställda lagfarna domare får bestämmelserna i detta kapitel läsas tillsammans med den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 3 § andra stycket.

*1 § I kammarrätt dömer kammarrättspresident, kammarrättslagman, vice kammarrättslagman, kammarrättsråd och assessor som lagfarna domare. I kammarrätt dömer också nämndemän och särskilda ledamöter.*

Bestämmelsen anger den ordinarie bemanningen i kammarrätt. De lagfarna domare där domarbehörighet följer redan av anställningen anges i första stycket och upptar, utöver de ordinarie domarna, också assessorer. I bestämmelsens andra stycke redovisas vilka icke lagfarna domare som ska ingå i kammarrättens sammansättning vid behandlingen av vissa mål.

Ett av våra lagförslag innebär att de nuvarande bestämmelserna om nämndemän, som finns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, ska föras in i en ny lag om nämndemän.

Bestämmelser om särskilda ledamöter finns i fastighetstaxeringslagen, lagen om elektronisk kommunikation och lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Dessutom finns bestämmelser om särskilda ledamöter i nuvarande lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, men de bestämmelserna ska enligt vårt förslag flyttas till kommunallagen.

*2 § Kammarrätt får förordna den som är ordinarie domare i annan domstol att döma som lagfaren domare i kammarrätten.*

Bestämmelsen reglerar möjligheten för en kammarrätt att förordna den som är ordinarie domare i en annan domstol att döma som lagfaren domare i kammarrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.3.

*3 § Kammarrätt får förordna den som anställts som fiskal i hovrätt eller kammarrätt och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som fiskal i tingsrätt eller förvaltningsrätt att döma som lagfaren domare i kammarrätten.*

*Om det finns särskilda skäl får kammarrätt vid enstaka tillfällen förordna den som under minst ett år tjänstgjort som fiskal i kammarrätt att döma som lagfaren domare i kammarrätten.*

Bestämmelsens första stycke uttrycker den grundläggande behörigheten för fiskaler som tjänstgjort i underrätt att döma i kammarrätt, där de i dag som regel benämns tf. assessor.

I andra stycket regleras möjligheten för en kammarrätt att vid enstaka tillfällen förordna den som under minst ett år tjänstgjort som fiskal i kammarrätt att döma som lagfaren domare i kammarrätten. Sådant förordnande förutsätter att det finns särskilda skäl.

Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.4.

*4 § Regeringen får besluta om tillfälligt förordnande av lagfaren domare i kammarrätt. Vid sådant förordnande ska det förfarande som anges i 17 kap. 5–14 §§ tillämpas.*

Av bestämmelsen framgår att regeringen, efter förslag från Domarnämnden, ska kunna besluta om tillfälliga anställningar som domare i kammarrätt. Vid sådan anställning gäller samma krav som för anställning som ordinarie, lagfaren domare, dvs. de som kommer till uttryck i 6 kap. 1 och 2 §§ i förslaget. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.8.

Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 37 § tredje stycket kammarrättsinstruktionen. En viktig skillnad är dock att den nuvarande bestämmelsen endast avser tillfälliga anställningar som kammarrättslagman respektive vice ordförande, medan den föreslagna bestämmelsen öppnar också för tillfällig anställning av kammarrättsråd.

En tillfällig domare som utsetts i enlighet med denna bestämmelse ska jämföras med en ordinarie domare vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagens regler om rättens sammansättning (jfr 2 h § förvaltningsprocesslagen).

*5 § En kammarrätt får förordna den som är åklagare, lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne, ledamot av Sveriges advokatsamfund eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i kammarrätten att som adjungerad ledamot döma som lagfaren domare i kammarrätten.*

Bestämmelsen lagfäster möjligheten att adjungera lagfarna ledamöter i kammarrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6. Bestämmelsen motsvarar väsentligen nuvarande 44 § kammarrättsinstruktionen,

bortsett från att ordinarie domare i annan domstol respektive fiskaler enligt förslaget regleras särskilt i 2 och 3 §§ i detta kapitel.

## 12 kap. Domare i Högsta förvaltningsdomstolen

Kapitlet innehåller bestämmelser om att endast justitieråd dömer i Högsta förvaltningsdomstolen.

*1 § I Högsta förvaltningsdomstolen dömer justitieråd. De ska vara lagfarna.*

*I Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden får inte inneha eller utöva något annat ämbete.*

Bestämmelsens motsvarar huvudsakligen nuvarande 3 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, med den skillnaden att det föreslås att *samtliga* justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen ska vara lagfarna. Våra överväganden i den delen finns i avsnitt 8.3.

Av 4 kap. 3 § i förslaget framgår att justitieråd också kan vara domstolens ordförande respektive avdelningsordförande.

*2 § Högsta förvaltningsdomstolen får förordna justitieråd i Högsta domstolen att döma i Högsta förvaltningsdomstolen.*

Bestämmelsen är ny och reglerar möjligheten för Högsta förvaltningsdomstolen att förordna justitieråd i Högsta domstolen att döma i Högsta förvaltningsdomstolen. Våra överväganden finns i avsnitt 8.3.

## 13 kap. Domare i Marknadsdomstolen

I kapitlet anges vilka som är behöriga att döma i Marknadsdomstolen.

*1 § I Marknadsdomstolen dömer ordförande, vice ordförande och särskilda ledamöter. Ordförande, vice ordförande och en av de särskilda ledamöterna ska vara lagfarna och ha erfarenhet av arbete som domare.*

Bestämmelsen anger Marknadsdomstolens ordinarie bemanning. De närmare bestämmelserna framgår av lagen om marknadsdomstol m.m.

*2 § Att även ersättare för ledamot som har förhinder kan döma i Marknadsdomstolen framgår av lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.*

Bestämmelsen utgör en ren hänvisning till de bestämmelser om ersättare som finns i 4 och 6 §§ lagen om marknadsdomstol m.m.

#### **14 kap. Domare i Arbetsdomstolen**

I kapitlet anges vilka som är behöriga att döma i Arbetsdomstolen.

*1 § I Arbetsdomstolen dömer ordförande och vice ordförande samt andra ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.*

Bestämmelsen anger Arbetsdomstolens ordinarie bemanning. De närmare bestämmelserna framgår av lagen om rättegången i arbetstvister.

*2 § Att även ersättare för ledamot som har förhinder kan döma i Arbetsdomstolen framgår av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.*

Bestämmelsen utgör en ren hänvisning till de bestämmelser om ersättare som finns i 3 kap. 1, 3 och 4 §§ lagen om rättegången i arbetstvister.

*3 § Att Arbetsdomstolen får förordna annan lagfaren anställd vid domstolen att döma som lagfaren domare i Arbetsdomstolen framgår av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.*

I bestämmelsen hänvisas till de lagbestämmelser som anger att andra lagfarna anställda vid Arbetsdomstolen (de s.k. sekreterarna) också kan döma i Arbetsdomstolen efter särskilt förordnande (3 kap. 8 § lagen om rättegången i arbetstvister). I dag finns delar av dessa bestämmelser i instruktionen för Arbetsdomstolen, men vi föreslår att de bestämmelserna ska föras till lagen om rättegången i arbetstvister (se författningskommentaren till nyss angivet lagrum).

#### **15 kap. Domare i Patentbesvärsrätten**

I kapitlet anges vilka som är behöriga att döma i Arbetsdomstolen.

*1 § I Patentbesvärsrätten dömer patenträttsråd. De ska vara tekniskt kunniga eller lagfarna.*

Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen nuvarande 2 § första stycket lagen om Patentbesvärsrätten.

Av 5 kap. 3 § och 17 kap. 1 § första stycket 7 i förslaget framgår att patenträttsråd också kan vara domstolens ordförande, avdelningsordförande respektive vice ordförande.

*2 § Patentbesvärsrätten får förordna att döma som adjungerad tekniskt kunnig ledamot i Patentbesvärsrätten*

- 1. den som varit anställd som tekniskt kunnigt patenträttsråd,*
- 2. den som under minst sex månader tjänstgjort som tekniskt kunnig föredragande i patentmål i Högsta förvaltningsdomstolen eller i Patentbesvärsrätten, eller*
- 3. den som är professor eller docent inom sådant tekniskt område som visst mål avser.*

Bestämmelsen lagfäster möjligheten att adjungera tekniskt kunniga ledamöter i Patentbesvärsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6. Bestämmelsen motsvarar väsentligen nuvarande 18 a § första och andra stycket instruktionen för Patentbesvärsrätten.

*3 § Patentbesvärsrätten får förordna att döma som adjungerad lagfaren kunnig ledamot i Patentbesvärsrätten*

- 1. den som är ordinarie domare i allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol,*
- 2. den som är assessor, eller*
- 3. den som under sammanlagt minst sex månader tjänstgjort som lagfaren föredragande i Patentbesvärsrätten.*

Bestämmelsen lagfäster möjligheten att adjungera lagfarna ledamöter i Patentbesvärsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6. Bestämmelsen motsvarar väsentligen nuvarande 18 a § första och tredje stycket instruktionen för Patentbesvärsrätten. Nuvarande första punkten i tredje stycket har emellertid inte förts in i lagen, eftersom dess innehåll ersatts av den generella bestämmelsen om tidigare anställda lagfarna domare i 6 kap. 3 § andra stycket. Utformningen av de föreslagna punkterna 1 och 2 har också anpassats med hänsyn till den lagbestämmelsen.

## 16 kap. Domare i Försvarsunderrättsdomstolen

*1 § I Försvarsunderrättsdomstolen dömer ordförande, vice ordförande och särskilda ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.*



I bestämmelsen anges vilka som har rätt att döma i Försvarsunderrettelsedomstolen. De närmare bestämmelserna framgår av lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol.

## 17 kap. Ordinarie domares anställning

Kapitlet motsvarar huvudsakligen nuvarande lagen om utnämning av ordinarie. Därtill har kapitlet tillförts två bestämmelser som i dag finns i lagen om fullmaktsanställning. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.8.

### *Ordinarie domare och deras tjänstgöringsskyldighet*

#### *1 § Ordinarie domare är*

- 1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,*
- 2. president, lagman, vice lagman, samt råd i hovrätt och kammarrätt,*
- 3. lagman, chefsrådmann och rådmann 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 Patentbesvärsträtten,*
- 8. ordförande i Försvarsunderrättelsedomstolen.*

Bestämmelsen motsvarar 1 § lagen om utnämning av ordinarie domare, med den skillnaden att vice ordförande i hovrätt och kammarrätt benämns vice lagman. Våra överväganden bakom förslaget finns i avsnitt 5.3.8.

*2 § Ordinarie domare anställs av regeringen med fullmakt. Närmare bestämmelser om fullmaktsanställning finns i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.*

Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen nuvarande 3 § lagen om fullmaktsanställning, men innehåller också en indirekt hänvisning till 11 kap. 6 § regeringsformen, där det anges att regeringen utnämner ordinarie domare.

*3 § En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han eller hon är anställd.*

Bestämmelsen motsvarar 14 § första stycket lagen om fullmaktsanställning.

*4 § En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller*

*1. för en rådmann i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,*

*2. för en rådmann i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,*

*3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt,*

*4. för ett justitieråd i Högsta domstolen, som ledamot i Högsta förvaltningsdomstolen, om så många av justitieråden i Högsta förvaltningsdomstolen är jäviga att domstolen inte kan bli domför,*

*5. för ett justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen, som ledamot i Högsta domstolen, om så många av justitieråden i Högsta domstolen är jäviga att domstolen inte kan bli domför.*

I punkterna 4 och 5 har nya föreskrifter föreslagits om justitieråds skyldighet att i jävssituationer tjänstgöra i den andra domstolen. I övrigt motsvarar bestämmelsen nuvarande 14 § andra stycket lagen om fullmaktsanställning. Våra överväganden rörande punkterna 4 och 5 finns i avsnitt 8.3.

#### *Domarnämnden*

*5 § Ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i en statlig nämnd (Domarnämnden).*

Bestämmelsen motsvarar 2 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

*6 § Nämnden ska lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare.*

*Regeringen meddelar föreskrifter om andra uppgifter för nämnden.*

Bestämmelsen motsvarar 3 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

*7 § Nämnden består av nio ledamöter. Fem ledamöter ska vara, eller ha varit, ordinarie domare. Två ledamöter ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en ska vara advokat. Två ledamöter ska representera allmänheten. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.*

*Ledamöter och ersättare förordnas för en tid av högst fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen.*

*Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen. Ledamöter och ersättare som ska vara, eller ha varit, ordinarie domare förordnas på förslag av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Ledamöter och ersättare som ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet förordnas på förslag av de förvaltningsmyndigheter och organisationer som regeringen bestämmer.*

*Nämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.*

Bestämmelsen motsvarar 4 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

*8 § Vid nämnden ska det finnas ett kansli. Chefen för kansliet ska vara, eller ha varit, ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet och kompetens.*

Bestämmelsen motsvarar 5 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

*9 § Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare.*

Bestämmelsen motsvarar 6 § lagen om utnämning av ordinarie domare. Den rubrik som i dag finns före 6 §, "Domarnämndens handläggning", har vi inte fört in i lagförslaget.

*10 § Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden.*

*Därutöver får en generell intresseanmälan för anställningar som anges i 1 § göras till nämnden.*

Bestämmelsen motsvarar 7 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

*11 § En företrädare för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.*

Bestämmelsen motsvarar 8 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

*12 § Nämndens förslag till regeringen ska motiveras.*

Bestämmelsen motsvarar 9 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

*13 § Nämndens förslag i ärenden om utnämning får inte överklagas.*

Bestämmelsen motsvarar 10 § lagen om utnämning av ordinarie domare. Den rubrik som i dag finns före 10 §, "Överklagande", har vi inte fört in i lagförslaget.

***Regeringens handläggning***

*14 § Regeringen är inte bunden av nämndens förslag. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden, ska nämnden få tillfälle att yttra sig över honom eller henne.*

Bestämmelsen motsvarar 11 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

## 13.2 Förslaget till lag om nämndemän

I anledning av att vi föreslår att åtskilliga bestämmelser om lagfarna domarna ska flyttas från rättegångsbalken respektive lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, har vi i avsnitt 5.3.4 diskuterat var bestämmelser om nämndemän fortsättningsvis bör vara placerade. Vi har då kommit till slutsatsen att dessa bestämmelser bör samlas i en särskild lag. Våra överväganden rörande innehållet i den särskilda lagen finns också i avsnitt 5.3.4.

I den mån våra förslag innebär några materiella förändringar av gällande rätt, så anmärks det särskilt under lagrummen nedan.

***Beslut om antalet nämndemän***

*1 § Varje tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt fastställer själv hur många nämndemän som ska finnas för tjänstgöring i domstolen.*

*Om det ingår mer än en kommun eller ett län i domstolens domkrets, fördelar domstolen antalet nämndemän mellan kommunerna eller länen. Fördelningen ska göras i förhållande till folkmängden i de kommuner och län som ingår i domkretsen. Om endast en del av en kommun eller ett län ingår i domkretsen ska befolkningen i den delen av kommunen eller länet ligga till grund för beräkningen.*

Den föreslagna bestämmelsen slår fast att varje tingsrätt, hovrätt, förvaltningsrätt och kammarrätt själv ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas för tjänstgöring i domstolen. Av bestämmelsens andra stycke framgår att fördelningen av antalet nämndemän mellan de i domkretsen ingående kommunerna och länen ska ske i förhållande till folkmängd.

Bestämmelsen utgör en förenkling av det regelsystem som gäller i dag (jfr nuvarande 1 kap. 4 § första stycket och 2 kap. 4 b § första stycket rättegångsbalken samt 13 § första och andra meningen och 17 § fjärde stycket första meningen lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, vilka kompletteras av förordningen om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna). Hovrätternas och kammarrätternas nuvarande inblandning i tingsrätternas och förvaltningsrätternas verksamhet avskaffas.

#### *Val av nämndemän*

##### *2 § Nämndemän utses genom val.*

*Val av nämndemän i tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige. Val av nämndemän i förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.*

*Valet ska vara proportionellt om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.*

*När val av de nämndemän som ingår i förvaltningsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering ska ske framgår av fastighetstaxeringslagen (1979:1152).*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 5 § första stycket och 7 § första och andra stycket rättegångsbalken och 19 § första–tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

*3 § Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken och 19 § femte stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

*4 § För att vara valbar till nämndeman krävs, i tingsrätt att han eller hon är folkbokförd i kommunen eller den del därav som hör till tingsrätten samt i förvaltningsrätt, hovrätt och kammarrätt att han eller hon är folkbokförd i länet eller den del därav som hör till domstolens domkrets.*

*Den som är lagfaren domare, anställd vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta*

*får inte vara nämndeman. I förvaltningsrätt och kammarrätt får inte beller anställd vid Skatteverket, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet eller Försäkringskassan eller ledamot av skattenämnd vara nämndemän.*

*Nämndeman i tingsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i hovrätt och nämndeman i förvaltningsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i kammarrätt.*

*Till nämndeman bör endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.*

*Den som fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år.*

*Domstolen prövar självmant den valde nämndemannens behörighet.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 6 § rättegångsbalken och 20 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

#### ***Nämndemans tjänstgöring***

*5 § Domstolen fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 1 kap. 4 § andra stycket och 2 kap. 4 b § andra stycket rättegångsbalken samt 13 § tredje meningen och 17 § fjärde stycket andra meningen lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

#### ***Ledighet för uppdraget***

*6 § En nämndeman har rätt till ledighet från anställning i den utsträckning som behövs för att han eller hon ska kunna utföra sitt uppdrag.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 7 a § rättegångsbalken och 20 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

#### ***Uppdragets upphörande***

*7 § En nämndeman väljs för fyra år. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder.*

*Domstolen ska entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget.*

*Om en nämndeman inte längre är valbar eller behörig, upphör nämndemannens uppdrag. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är valbar, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden.*

*Bestämmelser om mandatperiod för sådan nämndeman som ingår i förvaltningsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).*

*Om en nämndemans uppdrag upphör under tjänstgöringstiden utses en ny nämndeman för den tid som återstår. Ändras antalet nämndemän inom domkretsen får en nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 8 § rättegångsbalken och 21 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

*8 § Domstolen får stänga av en nämndeman från tjänstgöringen om han eller hon*

- 1. är föremål för ett ärende om entledigande,*
- 2. är föremål för förundersökning eller står under åtal för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till entledigande, eller*
- 3. i övrigt uppvisar ett beteende eller ett tillstånd som bedöms skada allmänhetens förtroende för rättskipningen.*

*Ett beslut om avstängning enligt första stycket 3 ska gälla för viss tid, dock högst sex månader.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 8 a § rättegångsbalken och 22 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

*9 § Beslut om entledigande och avstängning av nämndemän får överklagas till en särskild statlig nämnd. Nämndens beslut får inte överklagas. Regeringen meddelar föreskrifter om nämnden.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 8 b § rättegångsbalken och 23 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den nämnd som avses är Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.

*10 § En nämndeman som entledigats eller avgått är, om han eller hon alltjämt är valbar, skyldig att fullgöra uppdraget till dess domstolen fått besked om att annan blivit vald samt att även därefter tjänstgöra vid fortsatt behandling av mål i vars handläggning han eller hon tidigare har deltagit. Detta gäller dock inte den som entledigats enligt 7 § andra stycket eller som avgått sedan ett ärende om sådant entledigande eller om avstängning har inletts.*

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 9 § rättegångsbalken och 24 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

*Utseende av nämndeman i särskilt fall*

11 § Är nämndeman av jäv hindrad att tjänstgöra eller uteblir nämndeman från rättens sammanträde och kan annan nämndeman inte utan tidsutdräkt infinna sig, får rättens ordförande till tjänstgöring i nämnden kalla någon, som är valbar till nämndeman i domstolen.

I bestämmelsen regleras möjligheten för en domstol att snabbt kalla in en tillfällig nämndeman för tjänstgöring i ett par särskilda situationer. De situationer som avses är när en nämndeman på grund av jäv är förhindrad att tjänstgöra eller uteblir från rättens sammanträde och det inte är möjligt att få en annan nämndeman att infinna sig utan tidsutdräkt.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 10 § rättegångsbalken, som i dag saknar motsvarighet för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Genom förslaget blir bestämmelsen tillämplig i såväl tingsrätt och hovrätt som förvaltningsrätt och kammarrätt.

### 13.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Rättegångsbalken är jämte lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen den lagstiftning där vi föreslår flest förändringar. En stor del av de bestämmelser som i dag finns i balkens första fyra kapitel föreslås flyttas till annan författning.

Till övervägande delar är inte avsikten med våra förslag att åstadkomma några egentliga förändringar i den ordning som råder, utan främst att skapa en mer överskådlig lagstiftning där frågor som är gemensamma för flera domstolar sammanhängande behandlas i den föreslagna lagen om domstolar och domare.

Vi föreslår att vissa bestämmelser som i dag finns i rättegångsbalken i stället ska framgå av förordning. Vi har gjort bedömningen att det inte behöver framgå av lag att domstolar ska ha kansli eller var och hur ofta domstol ska sammanträda (se avsnitt 5.3.2).

Vidare föreslår vi att bestämmelser om rättens sammansättning och om fördelning av mål mellan enskilda domare ska föras in i rättegångsbalken.

Den strukturella förändringen av rättegångsbalkens första fyra kapitel innebär att de nuvarande rubrikerna inte längre är helt passande. Vi föreslår därför att rubriken till balkens första avdelning, som omfattar 1–9 kap., ska vara ”Allmänna bestämmelser”. Efter våra föreslagna ändringar kommer de första tre kapitlen endast att innehålla regler om rättens sammansättning. Vi föreslår därför att



de kapitlen ska ha rubrikerna ”Tingsrätts sammansättning”, ”Hovrätts sammansättning” och ”Högsta domstolens sammansättning”. Det fjärde kapitlet bör lämpligen ha rubriken ”Fördelning av mål mellan domare”.

## 1 kap.

*5 § När tre lagfarna domare ingår i tingsrättens sammansättning ska ordföranden vara ordinarie domare i tingsrätten. Minst ytterligare en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare, byresråd eller assessor.*

*En domare som utsetts enligt 7 kap. 7 § lagen (2011:000) om domstolar och domare jämställs vid tillämpningen av första stycket med ordinarie domare.*

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

Bestämmelsen är ny och reglerar sammansättningen när tre lagfarna domare ingår i rätten. Bestämmelsen motsvaras i dag av 22 § tingsrättsinstruktionen. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.9.

I förhållande till den ordning som gäller i dag medför lagregeln vissa mindre förändringar.

En förändring är att den femte punkten i den nuvarande uppräkningslistan av godtagbara andre domare, som pekar ut den som ”tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt minst ett år och bedömts vara lämplig att anställas som assessor”, har utgått.

En annan förändring är den nya föreskriften i tredje stycket om att tingsrätten, om det finns särskilda skäl, för ett särskilt mål eller ärende får förordna den som *har varit* ordinarie domare i tingsrätten eller den som *är* ordinarie domare i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande. Regeln har sin förebild i nuvarande 23 § andra stycket hovrättsinstruktionen och 22 § kammarrättsinstruktionen. Till skillnad från i dag behöver inte hovrätten blandas in för ett förordnande av detta slag (jfr nuvarande 22 § andra stycket andra meningen tingsrättsinstruktionen, där personkretsen också är något annorlunda). Bestämmelsen får sin särskilda betydelse i situationer där det inte är möjligt för någon av de ordinarie domarna i tingsrätten att tjänstgöra (exempelvis på grund av jäv), men också i situationer där en pensionerad ordinarie domare tillfälligt tjänstgör i sin tidigare domstol. Således kan med stöd av bestämmelsen en pensionerad lagman eller chefsrådmann förordnas att vara ordför-

ande i den domstol där vederbörande tidigare var anställd, även i situationer där tre domare ska ingå i rättens sammansättning.

7 § Regeringen förordnar för tre år i sänder dem som *ska* tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 8 § och 2 kap. 4 a §. Under treårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. Inträffar medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål en omständighet som medför att förordnandet *ska* upphöra att gälla, *ska* förordnandet oberoende därav anses ha fortsatt giltighet såvitt avser det pågående målet.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 10 a § första stycket. Den föreskrift om svenskt medborgarskap, m.m., som finns i bestämmelsens nuvarande andra stycke har ersatts av den generella föreskriften härom i 6 kap. 1 § lagen om domstolar och domare. Våra överväganden i den frågan finns i avsnitt 9.4.

## 2 kap.

*5 § När tre eller flera lagfarna domare ingår i hovrättens sammansättning ska ordföranden vara ordinarie domare i hovrätten. Minst ytterligare en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare eller hyresråd.*

*En domare som utsetts enligt 8 kap. 4 § lagen (2011:000) om domstolar och domare jämföras vid tillämpningen av första stycket med ordinarie domare.*

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

Bestämmelsen är ny och reglerar sammansättningen när flera lagfarna domare ingår i rätten. Bestämmelsen motsvaras i dag av 23 § hovrättsinstruktionen. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.9.

I förhållande till den ordning som gäller i dag medför lagregeln vissa mindre förändringar.

En förändring är att ”en av regeringen för viss tid anställd rådmann i tingsrätt” inte anges i första stycket andra meningen eller andra stycket.

Föreskriften i tredje stycket motsvarar huvudsakligen nuvarande 23 § andra stycket hovrättsinstruktionen, med den skillnaden att när särskilda skäl föreligger kan enligt förslaget förordnas antingen den som varit ordinarie domare i den aktuella hovrätten eller den som är ordinarie domare i annan hovrätt. Den som varit ordinarie

domare i *annan* hovrätt kan således inte förordnas att tjänstgöra som ordförande enligt den föreslagna bestämmelsen.

#### 4 kap.

*1 § Varje domstol bestämmer själv hur mål och ärenden ska fördelas mellan enskilda domare. Fördelningen får inte vara ägnad att påverka målens eller ärendenas utgång.*

*Fördelningen ska vara baserad på i förväg fastställda objektiva kriterier som är ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning och ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper. Om det föreligger särskilda skäl får domstolen besluta att visst mål ska fördelas på annat sätt än vad som följer av dessa kriterier.*

Bestämmelsen är ny och reglerar domstolens fördelning av mål mellan enskilda domare. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

Bestämmelsen är genom hänvisningar tillämplig också i de allmänna förvaltningsdomstolarna (den föreslagna 41 a § förvaltningsprocesslagen), Arbetsdomstolen (den befintliga 5 kap. 3 § lagen om rättegången i arbetstvister) och Patentbesvärsrätten (den föreslagna 6 a § lagen om Patentbesvärsrätten).

*16 § Den som vid en tillämpning av bestämmelsen i 13 § inte skulle få handlägga ett mål, får inte heller vidta åtgärder som påverkar hur målet fördelas mellan enskilda domare.*

*Om samtliga domare vid domstolen är jäviga får den domare som leder arbetet vid domstolen trots bestämmelsen i första stycket förordna domare vid annan domstol att handlägga målet.*

Bestämmelsen är ny. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

Bestämmelsen i första stycket anger att den som vid en tillämpning av bestämmelsen om domarjäv inte skulle få handlägga ett mål inte heller får vidta andra åtgärder som påverkar hur målet fördelas mellan enskilda domare. Föreskriften avser samtliga medarbetare som kan påverka hur ett mål fördelas, dvs. även andra än domare. I begreppet "åtgärder" innefattas allt som påverkar knytningen mellan mål och domare, dvs. även faktiska åtgärder som att "sätta ut" mål på olika domares förhandlingsdagar eller att fördela redan planerade förhandlingsdagar mellan enskilda domare. En åtgärd som är så detaljreglerad av exempelvis arbetsordningen att det inte finns något utrymme för skönsmässiga överväganden är emellertid inte avsedd att träffas av bestämmelsen, då den åtgärden inte *påverkar* fördelningen.

Föreskriften i andra stycket reglerar situationen att samtliga domare vid domstolen är jäviga och föreskriver att i så fall får domstolschefen trots bestämmelsen i första stycket förordna den utomstående domare som ska handlägga målet. Även om också andra anställda än domare tillåts ha viss påverkan på hur mål fördelas mellan domstolens egna domare, är det inte lämpligt att uppgiften att fördela mål till domare *utanför* domstolen anförtros andra än domare. Detta gäller särskilt i ett mål där samtliga domare vid domstolen är jäviga. Föreskriften i andra stycket bör med hänsyn härtill också ses som ett förbud för varje annan anställd än domstolschefen att – i den aktuella situationen – förordna den utomstående domare som ska handlägga målet.

Bestämmelsen är genom hänvisningar tillämplig också i de allmänna förvaltningsdomstolarna (den föreslagna 41 a § förvaltningsprocesslagen), Arbetsdomstolen (den befintliga 5 kap. 3 § lagen om rättegången i arbetstvister) och Patentbesvärsrätten (den föreslagna 6 a § lagen om Patentbesvärsrätten).

#### **13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled**

Vårt förslag innebär att begreppet domsaga ersätts av begreppet domkrets och är en konsekvens av att vi föreslår att det senare begreppet används genomgående också i förhållande till tingsrätterna. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.2.

#### **13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1933:269) om ägofred**

Vårt förslag innebär att begreppet domsaga ersätts av begreppet domkrets och är en konsekvens av att vi föreslår att det senare begreppet används genomgående också i förhållande till tingsrätterna. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.2.

### **13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.**

Vårt förslag innebär att en i 6 § intagen hänvisning till lagen om utnämning av ordinarie domare i stället ska hänvisa till lagen om domstolar och domare, eftersom bestämmelserna flyttats dit.

Dessutom föreslår vi att 7 § – som föreskriver dels krav på svenskt medborgarskap, m.m., dels att ledamot ska ha avlagt domar-ed – ska upphävas eftersom dessa föreskrifter enligt vårt förslag ska framgå samlat i 6 kap. lagen om domstolar och domare.

Ändringarna är genomgående följdändringar, vilka inte är avsedda att medföra några materiella förändringar.

### **13.7 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar**

Vårt förslag innebär att lagen om allmänna förvaltningsdomstolar upphör att gälla och att flertalet av de nuvarande bestämmelserna i stället ska framgå av annan lag. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.1.

### **13.8 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)**

Vårt förslag innebär att förvaltningsprocesslagen tillförs ett antal nya bestämmelser, som i dag finns främst i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Våra skäl till vi utformat förslaget på detta sätt framgår av 5.3.7.2.

Vi utgår från att förvaltningsprocesslagens utformning reformeras mer generellt i det fortsatta lagstiftningsarbetet, varvid hänsyn samtidigt kan tas till andra lagstiftningsprojekt som löpt delvis parallellt med vårt.

Vårt förslag innebär, med några få undantag, att dagens bestämmelser flyttas från en lag till en annan utan att vi gör några andra ändringar i innehållet än såvitt avser hänvisningar. De bestämmelser som sålunda inte alls förändrats till innehållet är följande.

<i>Föreslaget lagrum i förvaltningsprocesslagen</i>	<i>Motsvarar i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar</i>
2 a §	14 § andra–femte stycket
2 b §	14 a §
2 c §	17 §
2 d §	18 §
2 e §	8 a §
2 f §	9 §
2 g §	12 §
2 i §	11 § andra stycket
2 j §	4 a §
2 k §	4 b §
2 l §	4 c §
2 m §	5 §
2 n §	5 a §
2 o §	6 §
24 a §	29 §
30 a §	26 §

På grund av att bestämmelserna om särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen föreslås flyttas till kommunallagen (se avsnitt 5.3.3), har 2 c § tredje stycket, 2 g § fjärde stycket och 2 i § ändrats redaktionellt. I övrigt kommenteras de nyss uppräknade bestämmelserna inte ytterligare här.

Den föreslagna 2 h § reglerar kammarrätts sammansättning när mer än en lagfaren domare ska ingå i rätten. De överväganden som ligger bakom utformningen motsvarar i allt väsentligt det som anförts under författningskommentaren till 2 kap. 5 § rättegångsbalken (som reglerar motsvarande fråga i hovrätt), med den skillnaden att bestämmelsen i 2 h § också reglerar möjligheten för kammarrätt att bestå av två lagfarna ledamöter. I ett annat lagstiftningsarbete har föreslagits att kammarrätt i de situationerna i framtiden ska bestå av tre lagfarna domare (se Målutredningens betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, SOU 2010:44, s. 293 ff.). Om det förslaget skulle genomföras blir kammarrätternas och hovrätternas förutsättningar analoga.

Första och andra stycket i nuvarande 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar har inte förts in här, eftersom de bestämmelserna väsentligen motsvaras av den föreslagna 6 kap. 1 § lagen om

domstolar och domare. Våra överväganden finns i avsnitt 9.4.2, där vi närmare diskuterar också vilken reglering som i framtiden bör gälla för föredragandena.

Det tredje stycket i 28 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som hänvisar till rättegångsbalkens regler om att domare som är närstående till varandra inte får sitta i rätten samtidigt, föreslås föras in som 41 b §. Bestämmelsen revideras språkligt, eftersom den nuvarande formuleringen felaktigt kan tolkas som att till varandra närstående domare inte får arbeta i samma domstol.

Slutligen intas i förslaget en ny bestämmelse, 41 a §, som innehåller en hänvisning till de föreslagna reglerna i rättegångsbalken om fördelning av mål mellan enskilda domare och om jäv för den som vidtar åtgärder som påverkar fördelningen av mål mellan enskilda domare. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

### **13.9 Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207)**

Vårt förslag innebär att i 3 kap. 10 § intagna hänvisningar till vissa bestämmelser rättegångsbalken ska bytas ut mot hänvisningar till lagen om domstolar och domare, dit bestämmelserna föreslås flyttas.

### **13.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder**

Vårt förslag innebär att en i 3 § intagen hänvisning till lagen om utnämning av ordinarie domare ska bytas ut mot en hänvisning till lagen om domstolar och domare, dit bestämmelserna föreslås flyttas.

### **13.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister**

Våra förslag är främst avsedda att lagfästa den domarbehörighet som efter förordnande kan tillkomma andra lagfarna anställda i Arbetsdomstolen än ordförande och vice ordförande, dvs. de s.k. sekreterarna. Därtill föreslås vissa redaktionella ändringar.

### 3 kap.

1 § Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sju andra ledamöter. En av ordförandena ska vara chef för domstolen.

För annan ledamot än ordförande ska det finnas högst tre ersättare. Det som sägs i denna lag om ledamot gäller även ersättare, om inte annat särskilt anges.

*I lagen (2011:000) om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.*

Vårt förslag innebär att det nuvarande andra stycket – där krav på svenskt medborgarskap, m.m. och avläggande av domared regleras – upphävs eftersom de föreskrifterna i stället föreslås följa av 6 kap. lagen om domstolar och domare.

I bestämmelsens sista stycke byts en hänvisning till lagen om utnämning av ordinarie domare till ut mot en hänvisning till lagen om domstolar och domare, dit bestämmelserna flyttats.

*2 a § När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare ska 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.*

Bestämmelsen är ny och reglerar sammansättningen när tre lagfarna domare ingår i Arbetsdomstolens sammansättning. Bestämmelsen motsvaras i dag av 6 a § första och andra meningen i instruktionen för Arbetsdomstolen. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.9.

8 § Förberedande åtgärder och sådan handläggning som avses i 7 § 1 kan enligt ordförandes uppdrag också utföras av annan lagfaren anställd vid domstolen, vilken förordnats därtill av domstolen.

Därutöver kan även handläggning som avses i 7 § 6–10 enligt ordförandes uppdrag utföras av sådan annan lagfaren anställd vid domstolen, som efter att ha vunnit tillräcklig erfarenhet förordnats därtill av domstolen.

*När Arbetsdomstolen sammanträder med tre lagfarna domare får en av de domarna vara en lagfaren anställd som fått förordnande enligt andra stycket.*

Bestämmelsens tredje stycke är nytt och lagfäster möjligheten att låta en s.k. sekreterare i Arbetsdomstolen vara en av de lagfarna domarna, när tre sådana ingår i Arbetsdomstolens sammansättning.



Den bestämmelsen finns i dag i 6 a § tredje meningen i instruktionen för Arbetsdomstolen. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.7.

### 13.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten

Vid sidan av de ändringar som återges nedan föreslår vi att nuvarande 2 §, 3 § och 7 § första stycket lagen om Patentbesvärsrätten ska upphävas, eftersom de föreskrifter som framgår där i framtiden ska följa av bestämmelser i lagen om domstolar och domare.

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

Bestämmelsen, som reglerar Patentbesvärsrättens sammansättning när flera ledamöter ska ingå i rätten, motsvarar nuvarande 12 a § instruktionen för Patentbesvärsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.9.

Vid jämförelse med andra nuvarande regler om domstolars sammansättning är det udda att regeln föreskriver att ytterligare en ledamot *bör* inneha eller ha innehaft anställning som patenträttsråd. Det kan dock noteras att fram till år 2002 var den motsvarande bestämmelsen för kammarrätt uppbyggd på samma sätt, men från det året föreskrivs i 22 § kammarrättsinstruktionen att den andre domaren *ska* tillhöra vissa uppräknade domarkategorier. Det kan antas att den tidigare lydelsen i kammarrättsinstruktionen har tjänat som förebild för nuvarande 12 a § instruktionen för Patentbesvärsrätten.

När vi nu föreslår att bestämmelsen ska föras in i lag, har vi övervägt att samtidigt förslå att ordet *bör* byts ut mot *ska*. Vi har ändå stannat för att inte föreslå någon sådan ändring, eftersom vi inte kunnat överblicka vilka konsekvenser som en sådan skärpning av föreskriften skulle få för Patentbesvärsrättens verksamhet. Frågan bör hanteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

*6 a § I fråga om fördelning av mål mellan enskilda domare gäller 4 kap. 1 och 16 §§ rättegångsbalken.*

Bestämmelsen är ny och innebär att de föreslagna reglerna i rättegångsbalken om fördelning av mål mellan enskilda domare och om jäv för den som vidtar åtgärder som påverkar fördelningen av mål mellan enskilda domare också görs tillämpliga för Patentbesvärsrätten. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

7 § De som står i sådant förhållande till varandra som sägs i 4 kap. 12 § rättegångsbalken får ej samtidigt *sitta som domare i rätten*.

Vi har föreslagit att nuvarande 7 § första stycket upphävs, eftersom de frågorna föreslås regleras i lagen om domstolar och domare. Vi har också föreslagit att nuvarande 7 § andra stycket, där behörighetsregler för föredragande i Patentbesvärsrätten finns, ska upphävas. Våra överväganden i den delen finns i avsnitt 9.4.2. I 7 § tredje stycket, som hänvisar till rättegångsbalkens regler om att domare som är närstående till varandra inte får sitta i rätten samtidigt, föreslås en språklig förändring eftersom den nuvarande formuleringen felaktigt kan tolkas som att till varandra närstående domare inte får arbeta samtidigt i Patentbesvärsrätten.

### 13.13 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

#### 21 kap.

8 § Vid prövning av mål om fastighetstaxering består förvaltningsrätten av en lagfaren domare, en värderingsteknisk ledamot samt två nämndemän som särskilt utsetts för att delta vid behandlingen av sådana mål. Vad nu sagts gäller ej, om annat följer av 2 d § *förvaltningsprocesslagen (1971:291)*.

Om det behövs med hänsyn till målets omfattning eller någon annan särskild omständighet, får ytterligare antingen en värderingsteknisk ledamot eller en nämndeman ingå i rätten.

Inträffar sedan handläggningen påbörjats förfall för en värderingsteknisk ledamot eller för en eller två av nämndemännen, är rätten ändå domför, om minst en värderingsteknisk ledamot och minst en nämndeman fortfarande ingår i rätten.

Vårt förslag innebär att en i första stycket intagen hänvisning till lagen om allmänna förvaltningsdomstolar byts ut mot en hänvisning till förvaltningsprocesslagen, eftersom bestämmelsen föreslås flyttas dit.

9 § Värderingsteknisk ledamot *ska* ha sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering. Bland de värderingstekniska ledamöterna *ska* finnas företräd sådana sakkunskap beträffande olika slag av fastigheter.

Bestämmelsen i 4 § *andra stycket lagen* (2011:000) om nämndemän *ska* också tillämpas beträffande värderingsteknisk ledamot.

Vårt förslag innebär att de behörighetskrav som framgår av nuvarande första stycket utgår, eftersom behörighetskraven enligt förslaget ska regleras gemensamt i lagen om domstolar och domare.

I andra stycket har en hänvisning till lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bytts ut mot en hänvisning till lagen om nämndemän, eftersom bestämmelsen föreslås flyttas dit.

## 22 kap.

4 § Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. Utevaro av en av de särskilda ledamöterna hindrar dock inte att mål avgörs om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.

*Särskilda ledamöter ska inte kallas in till handläggning av*

- 1. mål som rör en rättsfråga som inte kräver teknisk sakkunskap,*
- 2. mål i en serie, om särskilda ledamöter har deltagit, när kammarrätten har avgjort något annat mål i serien, och den fråga som förekommer i målet har prövats i det andra målet, eller*
- 3. mål om taxering av fastighet som utgörs av obebyggd tomt eller som till huvudsaklig del används för bostadsändamål, om det inte på grund av målets art finns skäl för att särskilda ledamöter deltar i handläggningen.*

Vårt förslag innebär att den delegation till regeringen som finns i nuvarande andra stycket ersätts av de materiella regler som i dag finns i 24 § andra stycket kammarrättsinstruktionen. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.9.

5 § Regeringen förordnar för högst fem år i sänder för varje kammarrätt minst nio, högst tjugo i praktiska värv förfarna personer med god kännedom om fastighetsförhållanden i allmänhet att efter kallelse inträda såsom ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering. Av dessa personer ska i fråga om varje kammarrätt minst tre äga kunskap beträffande värdering av produktiv skogsmark och växande skog, minst två beträffande värdering av vattenfallsfastighet, minst två beträffande värdering av lantbruksenhet i övrigt och minst två beträffande värdering av annan taxeringsenhet än lantbruksenhet i övrigt. Avgår sådan person under den tid, för vilken han har blivit utsedd, förordnar regeringen annan person i hans ställe.

Vårt förslag innebär att de behörighetskrav som framgår av nuvarande andra stycket utgår, eftersom behörighetskraven enligt förslaget ska regleras gemensamt i lagen om domstolar och domare.

6 § Särskild ledamot får för tid, under vilken han varit inkallad till tjänstgöring, ersättning av statsmedel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Vårt förslag innebär att den delegation till regeringen som finns i nuvarande första stycket utgår, eftersom bestämmelser om rättens sammansättning enligt vår bedömning ska framgå av lag. Förslaget hänger nära samma med förslaget rörande 22 kap. 4 §. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.9.

### **13.14 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)**

Vi har föreslagit att bestämmelserna om särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen flyttas från lagen om allmänna förvaltningsdomstolar till kommunallagen. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.3.

Således motsvaras de föreslagna 13 a–b §§ av nuvarande 17 a och 13 a §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Ändringarna som gjorts i respektive bestämmelse är, såvitt avser mål enligt denna lag, endast redaktionella och främst föranledda av att lagrum till vilka det hänvisas i bestämmelserna flyttats till förvaltningsprocesslagen. Den föreslagna 13 c § motsvarar nuvarande 17 b och 13 b §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

### **13.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning**

Vårt förslag innebär att nuvarande 14 §, som reglerar ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet flyttas till 17 kap. lagen om domstolar och domare. Detta gäller också föreskriften i nuvarande 3 § första stycket, om att ordinarie domare ska anställas med fullmakt. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.8.

Även om lagen om fullmaktsanställning gäller också för vissa andra anställda än ordinarie domare utgör de ordinarie domarna

flertalet av de som anställs med fullmakt. Vi har därför i 3 § första stycket föreslagit en hänvisning till lagen om domstolar och domare, av vilken det också framgår att ordinarie domare anställs med fullmakt.

### **13.16 Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1994:1009)**

De ändringar som vi föreslår är genomgående följdändringar, antingen beroende på att vi i 6 kap. 1 § lagen om domstolar och domare fört samman de grundläggande behörighetskraven för domare eller på att vi föreslår att det för tingsrätterna använda begreppet *domsaga* utmönstras ur lagstiftningen (se avsnitt 5.3.2).

### **13.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation**

Ändringsförslagen är genomgående följdändringar, antingen beroende på att vi i 6 kap. 1 § lagen om domstolar och domare fört samman de grundläggande behörighetskraven för domare eller på att andra lagrum flyttats.

### **13.18 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)**

Vårt förslag innebär att föreskriften i nuvarande 22 a § kammarrättsinstruktionen, som närmare reglerar förstärkt sammansättning i Migrationsöverdomstolen, förs till 16 kap. 3 § utlänningslagen där själva grundregeln om sådan sammansättning finns. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.9.

### **13.19 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:73) om tingsrätts behörighet i vissa fall**

Den föreslagna ändringen innebär att begreppet domsaga byts ut mot begreppet domkrets, vilket är en konsekvens av det senare begreppet enligt förslaget används genomgående också i förhållande till tingsrätterna (se avsnitt 5.3.2).

### **13.20 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)**

Ändringsförslaget är en följd av att vi i 6 kap. 1 § lagen om domstolar och domare fört samman de grundläggande behörighetskraven för domare. Våra överväganden finns i avsnitt 9.4.2.

### **13.21 Förslaget till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579)**

Ändringsförslaget är en följd av att vi i 6 kap. 1 § lagen om domstolar och domare fört samman de grundläggande behörighetskraven för domare. Våra överväganden finns i avsnitt 9.4.2.

### **13.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol**

De föreslagna ändringarna är genomgående följdändringar. En i 2 § tredje stycket intagen hänvisning till lagen om utnämning av ordinarie domare byts ut mot en hänvisning till lagen om domstolar och domare, dit bestämmelserna flyttas. Dessutom föreslås att 2 § andra stycket – som föreskriver dels krav på svenskt medborgarskap, m.m. och att ledamot av domstolen ska ha avlagt domared – upphävs eftersom dessa föreskrifter enligt vårt förslag ska framgå samlat i 6 kap. lagen om domstolar och domare.

### **13.23 Förslaget till lag om upphävande av lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare**

Vårt förslag innebär att lagen om utnämning av ordinarie domare upphävs och att bestämmelserna i stället ska framgå av lagen om domstolar och domare. Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.8.

### **13.24 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt**

De föreslagna ändringarna är genomgående följdändringar, antingen beroende på att vi i 6 kap. 1 § lagen om domstolar och domare fört samman de grundläggande behörighetskraven för domare eller på att andra lagrum flyttats.

# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande från Annika Sandström, Sveriges Domareförbund och Maria Wetterstrand Hagström, Jusek**

### **1. Ett öppet tillsättningsförfarande och befattningar som s.k. enhetschefer**

I direktiven påpekar regeringen att den möjlighet, som i tingsrättsinstruktionen öppnats för att domstolen kan utse en av sina domare att vara chef för en storrotel eller annan enhet, av vissa domstolar utnyttjats på så sätt att nya och mer utpräglat arbetsledande funktioner har skapats som helt eller delvis ersatt chefsrådmännen. ”Utformningen av dessa s.k. enhetschefers uppdrag liksom frågan om hur de utses har hittills reglerats helt av den enskilda domstolen. Den omständigheten att ordinarie domare på detta sätt befordras av den egna domstolschefen, utan att detta sker genom ett sedvanligt ansökningsförfarande, kan väcka frågor om sådana domares oberoende och självständighet”. Regeringen anser mot den bakgrunden att det finns anledning att nu göra en översyn av domaranställningarna i de allmänna domstolsslagen i syfte att överväga behovet av att förändra den nuvarande chefsstrukturen.

När direktiven till utredningen presenterades väcktes förhoppningar hos många domare att vissa domstolschefers åtgärder att på egen hand befordra domare till s.k. enhetschefstjänster skulle upphöra och ersättas med ett transparent och öppet rekryterings- och tillsättningsförfarande. Det är därför med stor besvikelse som vi konstaterar att utredaren inte lägger fram några förslag över huvud taget när det gäller domaranställningar och chefsstrukturer. Utredaren motiverar avsaknaden av förslag med att, enligt utredningens uppfattning, domstolschefens befogenhet att utse enhetschefer varken står i strid med domarnas självständighet enligt regeringsformen eller har betydelse för hur utomstående personer uppfattar domstolen. Utredaren anser inte heller att det finns någon anledning att ställa



upp begränsningar i fråga om vilka chefsbefogenheter som domstolschefen kan tilldela en i övrigt obefordrad domare. Lösningen att inrätta nya anställningar som enhetschef avfärdas med att det skulle vara svårt att peka ut vilka funktioner som skulle knytas till en sådan anställning, att skillnaden mellan en chefsrådman och en enhetschef skulle suddas ut samt att inrättandet av anställningar inte skulle möjliggöra flexibla organisationer. Utredaren anser vidare att det är lämpligt med tidsbegränsade förordnanden för enhetscheferna.

Enligt vår mening går detta resonemang på tvärs med utvecklingen i övrigt när det gäller tillsättningen av domare. En ny lag om utnämning av ordinarie domare har nyligen trätt i kraft som innebär att det s.k. kallelseförfarandet avskaffats. Kallelseförfarandet kritiserades för bristen på öppenhet och för att beslutsunderlaget inte varit föremål för insyn. Grundlagsutredningen ansåg att detta förhållande riskerade att väcka tvivel om domarnas oberoende i förhållande till regeringen samt att öppenhets- och demokratihänsyn talade för ett öppet ansökningsförfarande. Vi anser att samma argument talar för att alla domarbefattningar, inklusive uppdrag som s.k. enhetschefer, ska tillsättas på samma sätt.

I betänkandet anføres (s. 292 f.) att

Termen enhetschef framstår som adekvat först i de fall han eller hon också getts rätt att beordra övrig personal på enheten att utföra arbetsuppgifter m.m. En ytterligare del i chefskapet kan, som vi också tidigare tangerat, vara uppgiften att hålla medarbetarsamtal av olika slag och i förekommande fall lönesamtal med medarbetarna. I några underrätter har även ansvaret för arbetsmiljön inom enheten delegerats till enhetscheferna.

Att uppdragen som enhetschef ofta har kommit att få detta innehåll framgår av den enkät som utredaren gjort bland domstolarna.

Här pekats funktioner ut som visar att enhetschefens arbetsuppgifter går vida utöver en s.k. samordnares uppgifter och som bekräftar direktivens ord om att funktionerna helt eller delvis ersatt chefsrådmännen. Enligt betänkandet är medianlönen för dem som benämns enhetschefer, i löneläget före den 1 oktober 2010, 56 000–57 000 kr i månaden, att jämföra med att medianlönen för samtliga rådmän är cirka 53 000 kr per månad. I ett par Stockholmsdomstolar är medianlönen för enhetschefer cirka 60 000 kr i månaden (s. 281). Vi vill påpeka att det dessutom självklart är en merit

att ha fungerat som enhetschef och att detta ger ett försteg för den som senare vill göra karriär.

Mot den nu angivna bakgrunden anser vi att befattningar som enhetschefer med här beskrivna arbetsuppgifter bör omvandlas till anställningar som ska tillsättas på samma sätt som andra domartjänster, dvs. utgående från förtjänst och skicklighet och i ett öppet förfarande. Vi anser också att det kan ifrågasättas om tidsbegränsade förordnanden på anställningar som domare är förenliga med artikel 6 Europakonventionen med tillhörande praxis och med artikel 47 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter.

I Jusektidningen nr 1/2011 skriver företrädare för allianspartierna (fp, m, c, kd) i Justitieutskottet om den nya lagen om utnämning av ordinarie domare och om vikten av att öppna tillsättningen av domare. Vi citerar: ”I en rättsstat som Sverige är uppdraget att vara domare centralt. Domstolarna är en garant för medborgarnas grundlagsfästa rättigheter och sörjer för att rättsstatens principer upprätthålls också i motvind. Utan effektiva domstolar, med de bästa självständiga juristerna, balanserar rättsstaten på en slak lina”. Riksdagsledamöterna framhåller att utnämningen av domare i en modern demokrati ska ske på basis av förtjänst och skicklighet samt att en väl fungerande urvalsprocess är av största vikt för att upprätthålla tilltron till rättsväsendet. ”Alla medborgare och sökande måste ha förtroende för rekryterings- och urvalsprocessen.” Vi instämmer till fullo och vill betona att detta gäller alla domartjänster – inte bara de högsta.

## 2. Befattningar som inte innebär chefskap

Förutom uppdraget att förändra chefsstrukturen skulle utredaren också överväga behovet av att skapa nya befattningar som inte innebär chefskap. Enligt direktiven har även domare som inte är intresserade av eller lämpliga för chefsuppgifter behov av utvecklingsmöjligheter. Regeringen anser också att det finns ett intresse av att kunna belöna och uppmuntra t.ex. yrkesskicklighet och intresse för specialisering. Vi delar den uppfattningen och anser att det inte finns några praktiska eller andra hinder mot att inrätta sådana ”seniordomartjänster”. Det skulle enligt vår mening vara ett sätt både att behålla duktiga domare och att öka förutsättningarna för att få fler intresserade av en framtida karriär som domare. Utredaren kommer i avsnittet 11.3.2 till slutsatsen att ”fördelarna med

att inrätta befordrade anställningar som inte är förenade med chefskap inte uppväger de nackdelar som inrättandet skulle medföra”. Vi har, som framgått, motsatt uppfattning och anser att de beskrivna nackdelarna är starkt överdrivna. Vi har förstått att motståndet mot att inrätta befordrade tjänster – med eller utan chefskap – har ett samband med förespråkandet av individuella löner. Kan man ge ”belöning och uppmuntran” genom att befordra domarna minskar ju motiven för ett individuellt lönesystem.

### 3. Domarnas oberoende och individuell lönesättning

I direktiven framhåller regeringen att det är av central betydelse för domstolarnas oberoende att domarnas integritet och självständighet i dömandet garanteras. Vidare anføres att det regelverk som utredaren ska ta fram ska ge uttryck för domstolarnas och domarnas oberoende. Vi anser att frågan om principerna för lönesättningen av domare är av direkt betydelse när det gäller att garantera domarnas oberoende ställning i deras dömande gärning och därigenom också oberoende domstolar. Det hade därför varit av stort värde om utredaren hade velat behandla även denna fråga i det regelverk som nu föreslås.

Frågan om sambandet mellan lönesättning och domarnas oberoende måste ses mot följande bakgrund. Sedan Domstolsverket i början av 2000-talet tillkännagav en partsinställning i kollektivavtalsförhandlingarna med Jusek att domare i likhet med andra anställda inom staten bör vara föremål för individuell lönesättning, har den frågan engagerat den svenska domarkåren på ett sätt som ingen annan fråga som gäller domarnas oberoende har gjort. Alltsedan år 2002 har de kollektivavtalslutande parterna sökt olika förhandlingslösningar utan att varaktigt lyckas lösa frågan. Genom ett kollektivavtal år 2002 tillskapades ett s.k. tillägg till 88 tjänster som delades ut enligt vissa kriterier. Genom ett avtal år 2005 gavs möjlighet till individuell differentiering av lönerna utifrån ett antal andra kriterier, dock med avsikten att den dömande gärningen inte skulle påverkas.

Som utvecklas nedan är det enligt vår uppfattning närmast självklart att frågan om lönesättningsprinciper för domare har stark bäring på domarnas och därigenom domstolarnas oberoende. Även Sveriges riksdag tycks anse att ämnet inryms i utredarens uppdrag. I motion K341 (kd) ansåg motionären att införandet av s.k. prestationslön för domare skulle kunna innebära ett hot mot domares oavhängig-

het och självständighet. Motionären yrkade att en utredning skulle göras om gränsdragningsproblematiken ur konstitutionell synpunkt avseende domares löner i förhållande till kraven på domstolarnas oavhängighet. Efter att ha redogjort för bl.a. innehållet i de nu aktuella direktiven och hänvisat till utredarens uppdrag uttalade riksdagen att det inte ”för närvarande finns skäl att särskilt utreda frågan om domares oavhängighet i förhållande till lönesättning” och avslog motionen (2009/10:JuU12).

Också Europarådets ministerkommitté inser sambandet mellan domares lönesättning och deras oberoende. I den rekommendation som antogs av ministerrådet i november 2010, CM/Rec(2010)12 uttalas att ”system som gör huvuddelen av domarnas löner beroende av prestation ska undvikas eftersom det kan skapa svårigheter vad gäller domarnas oberoende” (artikel 53). I de till rekommendationen fogade förklaringarna (Explanatory memorandum, artikel 54), framhålls att ”domarnas löner är ett viktigt ämne att inrikta sig på när man har att göra med oberoende och opartiskhet. Av denna anledning bör allmänna principer för domarnas lönesättning lagstadgas medan mer specifika regler kan bestämmas på andra nivåer. Detta utesluter inte kollektivavtal som godkänts i lag”.

Som ytterligare exempel på att lönesättningen ansetts ha betydelse för oberoendet hos den lönesatte kan nämnas riksdagens beslut att lönerna för riksrevisorerna och Riksdagens ombudsmän ska fastställas av en särskild nämnd. Som motivering för att bestämma justitieombudsmännens löner – vilka dittills enligt då gällande kollektivavtal hade bestämts av riksdagsstyrelsen – på detta sätt anförde riksdagsstyrelsen bl.a. följande (2006/07:RS1):

Ombudsmännen intar samma självständiga ställning som riksrevisorerna. Konstitutionsutskottet har karakteriserat Riksdagens ombudsmän som en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet. Den löpande verksamheten bedrivs helt utan påverkan av riksdagen. Denna självständighet är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse. Riksdagsstyrelsen anser därför att det finns goda skäl för att ombudsmännens – i likhet med riksrevisorernas – löner och övriga anställningsförmåner bestäms på ett sätt som inte riskerar att inkräkta på deras oberoende ställning. För att uppnå detta syfte föreslår riksdagsstyrelsen att även ombudsmännens löner bestäms av en särskild nämnd.

Riksdagen har alltså insett att formerna för lönesättningen har en direkt betydelse för oberoendet hos den som lönesätts. Skrivningen om vikten av ombudsmännens självständighet är enligt vår mening lika tillämplig på domarnas oberoende.

Det får alltså anses helt klart att det sätt på vilket domarna lönesätts har inverkan på deras oberoende. Det är vår mening att utredarens förslag inte bör läggas till grund för lagstiftning utan att man också slår fast utifrån vilka lönesättningsprinciper domare kan lönesättas samt genomför en utredning av gränsdragningsproblematiken på det sätt som förordas i den ovan redovisade riksdagsmotionen.

Det är vidare vår uppfattning att oavsett gränsdragningsproblematiken bör en reglering som syftar till att garantera domstolarnas och domarnas oberoende innehålla en grundläggande begränsning av innebörden att domare inte ska lönesättas individuellt efter prestation. Det finns också skäl att överväga om frågan om lönesättning fortsättningsvis bör hanteras på samma sätt som hittills, dvs. genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.

I arbetsgivarens hand är individuell lön ett utmärkt redskap – arbetsgivaren bestämmer vilka kriterier som arbetstagaren måste uppfylla för att få en viss lön och bestämmer också hur väl kriterierna uppfyllts. Beroende på vilka kriterier som sätts kan lönen emellertid bestämmas mer eller mindre godtyckligt. Redan de förhandlingslösningar som hittills har uppnåtts, där syftet enligt parterna Domstolsverket och Jusek har varit att hålla en rågång mellan å ena sidan den dömande gärningen och å andra sidan andra delar av domarens arbete, har tilldragit sig internationell uppmärksamhet.

Det är enligt vår mening dessutom uppenbart att en sådan gränsdragningslösning inte fungerar. Ett kriterium som ”förändringsbenägenhet” som villkor för högre lön, vilket användes i samband med de ovan nämnda s.k. 88-lönerna i 2002 års avtal, kan betyda i stort sett vad som helst. Detsamma gäller det numera använda kriteriet ”verksamhetsnytta”. Härtill kommer möjligheten att tillskapa mer eller mindre fiktiva uppdrag eller positioner för att i verkligheten premiera en dömande gärning.

Det är uppenbart att individuell lönesättning öppnar för obehöriga påtryckningar mot domarna. Det är i detta sammanhang ointressant om sådana påtryckningar hittills förekommit. Det väsentliga är att det med ett system med individuell lönesättning finns en inte obetydlig risk för påtryckningar. Så som utredaren skriver under avsnittet 7.7.3 *Fördelning av mål och rättssäkerhet* är det viktiga att säkra medborgarnas tilltro till att rättsskipningen sker opartiskt och

att ”justice must not only be done; it must also be seen to be done”. Individuell lönesättning av domare bör inte förekomma i en rättsstat. I en lag om domstolar och domare bör detta göras tydligt.

# Kommittédirektiv



## En lag om domstolar och domare

Dir.  
2009:106

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2009

### Sammanfattning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2010.

## Domstolarnas och domarnas oberoende ställning

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

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

## En lag om domstolar och domare

### *Bakgrund*

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

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

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



*Utredningsbehovet*

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

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

Justitieombudsmannen har i ett beslut gjort bedömningen att bestämmelser om lottning av mål och ärenden, med hänsyn till deras centrala betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning, bör ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag (beslut den 24 januari 2008 [dnr 1677-2006]). I en remiss, som överlämnades till Lagrådet i augusti 2007, föreslog regeringen vissa ändringar av reglerna om omröstning i rättegångsbalken. I sitt yttrande över remissen uttalade Lagrådet – som kritik mot hur regeringen avsåg att använda sin för-

ordningsmakt – att föreskrifter om utseende av ordförande i rättegång får anses höra till regleringen om rättegången och att sådana föreskrifter därför bör ha lagform (utdrag ur protokoll vid sammanträde den 10 september 2007).

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

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

### *Uppdraget*

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

Utredaren ska överväga vilka bestämmelser som bör ingå i en sådan lag. Vid utformningen av lagen bör utgångspunkten vara att samla de bestämmelser om domstolar och domare som finns i bl.a. rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den lag om utnämning av ordinarie domare som regeringen avser föreslå bör vara en del av den nya lagen. Bestämmelser som enbart rör rättegången bör däremot inte ingå. Utredaren ska också – utifrån grundlagsfästa krav och vad som annars bedöms lämpligt – överväga vilka bestämmelser om domstolar och domare som bör finnas i lag och vilka som bör föreskrivas i förordning. I denna del bör utredaren bl.a. dels överväga om någon av bestämmelserna i domstolsinstruktionerna bör få lagform, dels överväga de förslag till bestämmelser om omfördelning av mål som lagts fram av Utredningen om förtursförklaring (SOU 2008:16). Det står också utredaren fritt att föreslå sakliga ändringar i de nuvarande bestämmelserna om domstolar och domare i lag och förordning.

## Anställningar och chefsstruktur i de allmänna domstolsslagen

### *Bakgrund*

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

Regeringen utnämner ordinarie domare (11 kap. 9 § regeringsformen). Undantaget de högsta domarbefattningarna, bl.a. justitieråd och regeringsråd, sker utnämningen efter ett ansökningsförfarande där information lämnas om lediga anställningar och intresserade ger in skriftliga ansökningar. Domarnämnden bereder ansökningarna och lämnar förslag till regeringen på vilken sökande som bör utnämnas. En närmare beskrivning av ansökningsförfarandet finns i propositionen Rekrytering av domare (prop. 2007/08:113). I fråga om de högsta domarbefattningarna beslutar regeringen om anställningen utan att information lämnas om lediga anställningar, s.k. kallelseförfarande. Grundlagsutredningen har föreslagit en ny lag om utnämning av ordinarie domare som bl.a. innebär att kallelseförfarandet avskaffas (SOU 2008:125). Som nämnts ovan avser regeringen att under våren 2010 lämna förslag till en ny utnämningsslag.

### *Utvecklingsarbetet i domstolarna*

Under ett antal år har det i domstolarna bedrivits ett utvecklingsarbete i syfte att skapa moderna och effektiva arbetsplatser med verksamhet av hög kvalitet. Förändringarna har gett utrymme för domstolarna att i större utsträckning själva besluta hur det inre arbetet ska organiseras. På många domstolar har man övergått från en traditionell rotelindelning till rotelgrupper, storrotlar eller s.k. enheter. När det gäller flertalet överrätter har inrättandet av s.k. storavdelningar lett till att antalet överrättslagmän har minskat. Beträffande underrätterna har organisationsförändringarna i vissa fall lett till att

chefsrådmän har fått ändrade uppgifter eller att befattning som chefsrådmän inte längre förekommer vid domstolen. Den förändrade organisationen har också lett till att flera tingsrätter har gett arbetsledande uppgifter till särskilt utsedda domare. Dessa domare, ofta benämnda enhetschefer, utses av domstolschefen utan att detta har föregåtts av ett ansökningsförfarande av det slag som har beskrivits ovan.

### *Utredningsbehovet*

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

Den enda möjligheten att befordras som domare är enligt nuvarande ordning att bli chef. Den minskning av antalet underrätter som har genomförts och är planerad leder till att det blir färre anställningar som lagman. Det innebär i sin tur att färre domare som i och för sig har den skicklighet och lämplighet som krävs för en chefsdomaranställning kan räkna med att få en sådan anställning. Det kan också noteras att förändringarna av den inre domstolsorganisationen och domstolarnas arbetssätt har lett till att antalet överrättslagmän minskat på flertalet överrätter. Motsvarande gäller i fråga om chefsrådmännen. Sammantaget kan det konstateras att antalet chefsanställningar har minskat och att utvecklingsmöjligheterna för ordinarie domare därmed har begränsats.

I och med övergången till nya inre organisationsformer har det uppstått ett behov av att fastställa hur målhantering och andra arbetsuppgifter ska fördelas mellan de domare som ingår i t.ex. storrotlar och andra enheter. Genom en ändring som trädde i kraft den 1 september 2006 tydliggjordes därför i 2 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion att domstolen kan utse en av sina domare att vara chef för en sådan enhet. I en del fall har detta medfört att domstolarna har utsett någon att vara beredningsansvarig, med uppgift att bereda målen och sätta ut dem till avgörande. Det har framstått som naturligt att sådana förordnanden har tidsbegränsats. Av vissa domstolar har möjligheten enligt tings-

rättsinstruktionen emellertid utnyttjats på så sätt att nya och mera utpräglade arbetsledande funktioner har skapats som helt eller delvis har ersatt chefsrådmännen. Utformningen av dessa s.k. enhetschefers uppdrag liksom frågor om hur de utses har hittills reglerats helt av den enskilda domstolen. Den omständigheten att ordinarie domare på detta sätt befordras av den egna domstolschefen, utan att detta sker genom ett sedvanligt ansökningsförfarande, kan väcka frågor om sådana domares oberoende och självständighet.

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

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

### *Uppdraget*

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

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

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

### Samråd och redovisning av uppdraget

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

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2010.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om  
domstolar och domare (Ju 2010:01)**

**Dir.  
2010:57**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 maj 2010

## Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 november 2009 har chefen för Justitiedepartementet gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en lag om domstolar och domare. I uppdraget ingår också att överväga behovet av att dels förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna, dels skapa nya befattningar som inte innebär chefskap (dir. 2009:106).

Uppdraget utvidgas så att utredaren också ska analysera behovet av dels lagändringar till följd av vissa föreslagna ändringar av behörighetsreglerna i de högsta domstolarna, dels lagbestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för den som, utan att vara ordinarie domare, utövar rättskipningsuppgifter. Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag. Uppdraget gäller med förbehåll för att riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag i propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80).

Bakgrunden till utvidgningen av uppdraget är att regeringen i den nämnda propositionen föreslår en ändring i regeringsformen som innebär att den som är eller har varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen (nuvarande Regeringsrätten) ska få tjänstgöra som ledamot i båda domstolarna. I propositionen görs bedömningen att förslagen torde föranleda behov av följdändringar i lag (a. prop. s. 129). I samma proposition föreslås en bestämmelse i regeringsformen om att ordinarie domare ska vara svensk medborgare och att krav på medborgarskap för behörighet att utöva rättskipningsuppgifter i övrigt får uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag (a. prop. s. 239 och 240).

Enligt de ursprungliga direktiven ska utredarens uppdrag redovisas senast den 31 december 2010. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

(Justitiedepartementet)





**Utredningen om en lag om domstolar  
och domare**

*Ju 2010:01*

Till Domstolschefen

**Ang. utredningen om en lag om domstolar och domare (Ju 2010:01)**

Regeringen har i januari 2010 tillsatt en utredning med uppdrag att bl.a. göra en översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen. Utredningen ska i denna del överväga behovet av att dels förändra den befintliga chefsstrukturen i domstolarna, dels skapa nya befordrade befattningar som inte innebär chefskap.

Som särskild utredare har jag förordnats. Till utredningen har också knutits ett antal experter: chefsjuristen och advokaten Maria Billing, lagmannen Charlotte Brokelind, lagmannen Anders Eka, lagmannen Owe Horned, departementssekreteraren Carl-Johan Karlson, chefsjuristen Jörgen Nilsson, hovrättsrådet Bob Nilsson Hjorth, chefsrådmannen Annika Sandström, professorn Peter Westberg, hovrättsrådet Maria Wetterstrand Hagström, kanslirådet Måns Wigén, lagmannen Margareta Åberg samt byråchefen Guntra Åhlund. Som utredningens sekreterare är hovrättsassessorn Nicklas Söderberg förordnad.

Flera av utredningens frågeställningar kretsar kring det sätt på vilket domstolarna lokalt – dvs. utan Domarnämndens eller regeringens inblandning – tilldelar domare särskilt funktionsansvar respektive mer utpräglat arbetsledande funktioner.

Som ett led i kartläggningen av hur chefsstrukturen ser ut på domstolarna skickas den bifogade enkäten ut till landets samtliga tingsrätter, förvaltningsrätter, hovrätter och kammarrätter.

Enkäten innehåller huvudsakligen kryssfrågor. I den mån Ni tycker att svarsalternativen inte ger utrymme för att svara på det sätt Ni vill, så får Ni givetvis göra tillägg i marginalen eller på separata blad. Vi är dock tacksamma om Ni försöker att kryssa i de alternativ som Ni anser anger det mest rätta svaret.

Era svar är mycket värdefulla för oss.

Om Ni har några frågor eller synpunkter är Ni välkomna att kontakta mig eller utredningens sekreterare. Jag nås enklast per e-post [lennart.svensater@dom.se](mailto:lennart.svensater@dom.se) eller per telefon 040-35 57 00. Sekreteraren Nicklas Söderberg nås per e-post [nicklas.soderberg@justice.ministry.se](mailto:nicklas.soderberg@justice.ministry.se) eller per telefon 08-405 90 66.

Vi skulle behöva få Ert svar i retur senast den 30 april 2010. Svaret sänds till

Regeringskansliets utredningsavdelning i Malmö

Att: Nicklas Söderberg

Box 187

201 21 Malmö

**Vi skulle uppskatta om vi tillsammans med svaret kunde få en kopia av domstolens arbetsordning.**

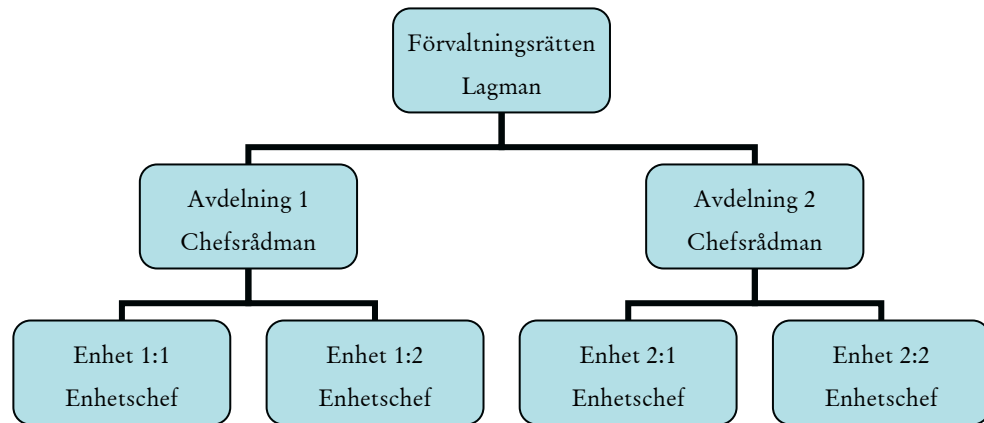
Tack på förhand!

Hälsningar

*Lennart Svensäter*

Domstolens namn:	
Antal ordinarie domare (kvinnor):	
Antal ordinarie domare (män):	
Finns det en ledningsgrupp på domstolen och hur är den i så fall sammansatt?	
Den första organisationsnivån under domstolschefen är på många domstolar avdelningen. I enkäten avses med avdelning en organisatorisk sektion ledd av domstolschefen, chefsrådman eller överrättslagman.	
Hur många avdelningar finns det på domstolen?	
<p>Oavsett om det finns egentliga avdelningar på en domstol eller ej, så är <i>enheter</i> en vanligt förekommande uppdelning. Dessa enheter leds regelmässigt av en ordinarie domare, i enkäten benämnd <i>enhetschef</i>.</p> <p>Vid sidan av enhetscheferna (i nyss nämnd betydelse) förekommer att domare har tilldelats särskilda funktioner, exempelvis som notariehandledare, beredningschef eller handläggningsansvarig (enligt 15 § TI, 14 § FI, 15 § HI respektive 15 § KI). I den mån en sådan domare inte samtidigt är chef över någon annan domare så benämns vederbörande i denna enkät <i>funktionsansvarig</i>.</p>	

För att grovt illustrera organisationen på Er domstol vore bra om Ni nedan kunde skissa upp hur Er organisation schematiskt ser ut, ungefär som i följande exempel.



**Schematisk skiss över hur domstolen är organiserad**

<p>Vilka särskilda funktioner har domstolens eventuella <i>funktionsansvariga</i> domare?</p>	
<p>Hur har tillsättandet av en ny funktionsansvarig typiskt sett gått till (sondering av intresse, intresseanmälan, urval, samråd, etc.)? Vem har slutligen valt den som förordnats?</p>	
<p>Vilket kön har de funktionsansvariga?</p>	<p><input type="radio"/> Man, _____ stycken  <input type="radio"/> Kvinna, _____ stycken</p>
<p>Är funktionsansvariga förordnade på viss tid eller gäller förordnandet tills vidare?</p>	<p><input type="radio"/> På viss tid, nämligen _____  <input type="radio"/> Tills vidare, dock längst _____  <input type="radio"/> Tills vidare</p>
<p>Kan den som utsett den funktionsansvarige fritt byta ut vederbörande?</p>	
<p>Denna fråga riktar sig till de domstolar som är renodlat avdelningsindelade alternativt har en helt platt organisation under domstolschefen.</p> <p>Har Ni inte sett något behov av en enhetsindelning, eller finns det andra, mer specifika skäl till att det inte finns enheter på domstolen?</p>	

<p>Frågorna på denna sida och nästa avser domstolens enheter, om sådana finns. Enheter inom domstolen kan ha olika utformning och innehåll. Om så är fallet vore det bra om Ni kunde fylla i en uppsättning av sidorna 6 och 7 för varje enhet, eller markera skillnaderna på annat sätt.</p>	
<p>Svaren nedan avser</p>	<p><input type="radio"/> Domstolens alla enheter  <input type="radio"/> Enhet som på skissen är benämnd _____</p>
<p>Vilket år införde domstolen en organisation baserad på enheter och varför har denna typ av organisation valts istället för en renodlad avdelningsorganisation?</p>	
<p>Har införandet av enheter medfört att avdelningschefernas uppgifter förändrats?</p>	<p><input type="radio"/> Vi har inga avdelningschefer  <input type="radio"/> Nej  <input type="radio"/> Ja, nämligen</p>
<p>Hur har tillsättandet av en ny enhetschef typiskt sett gått till (sondering av intresse, intresseanmälan, urval, samråd, etc.)? Vem har slutligen valt den som förordnats?</p>	
<p>Hur många medarbetare finns på enheten och hur många av dessa (utöver enhetschefen) är ordinarie domare?</p>	<p>Totalt _____ medarbetare, varav de ordinarie domarna (utöver enhetschefen själv) är _____ stycken.</p>
<p>Vilket kön har de utsedda enhetscheferna?</p>	<p><input type="radio"/> Man, _____ stycken  <input type="radio"/> Kvinna, _____ stycken</p>
<p>Är enhetscheferna förordnade på viss tid eller gäller förordnandet tills vidare?</p>	<p><input type="radio"/> På viss tid, nämligen _____  <input type="radio"/> Tills vidare, dock längst _____  <input type="radio"/> Tills vidare</p>

<p>Finns det i domstolen några interna principer för hur stor höjning av månadslönen som enhetscheferna föreslås få?</p>	
<p>Kan den som utsett enhetschefen fritt byta ut vederbörande?</p>	
<p>Vilka av följande saker får enhetschefen göra i förhållande till de andra ordinarie domarna på enheten?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Anvisa ansvarig domare för ett enskilt mål när det kommer in</li> <li>○ Fördela förhandlingar, dvs. ”göra veckolistan”</li> <li>○ Anvisa ansvarig domare under tiden som målet handläggs?</li> <li>○ Omfördela mål från en domare till en annan inom enheten?</li> <li>○ Utöva delegerat personalansvar i fråga om: <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Verksamhetsplanering</li> <li><input type="checkbox"/> Utvecklingssamtal</li> <li><input type="checkbox"/> Lönesättning</li> <li><input type="checkbox"/> Arbetsmiljö</li> </ul> </li> </ul>
<p>Har enhetschefen några andra befogenheter som bör framhållas i detta sammanhang?</p>	
<p>Finns det några delar av personalansvar och liknande som uttryckligen undantagits från enhetschefens befogenhet och som således förbehållits domstolschef, chefsrådman eller överrättslagman?</p>	

# Statens offentliga utredningar 2011

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen + Bilagor. Fi.
40. Månadsavgifter – snabbt och enkelt. S.



41. Alkoholserving på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2011

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Transporter av frihetsberövade. [7]  
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]  
Förvar. [17]  
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete.  
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. [20]  
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]  
Cirkulär migration och utveckling  
– förslag och framåtblick. [28]  
En ny upphovsrättslag. [32]  
En reformerad domstolslagstiftning. [42]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]  
Spirit of Innovation. [22]

### Försvarsdepartementet

---

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]  
Forskning och utveckling samt försvarslogistik  
– i det reformerade försvaret. [36]

### Socialdepartementet

---

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]  
Missbruket, Kunskapen, Vården.  
Missbruksutredningens forskningsbilaga.  
[6]  
Barnen som samhället svek.  
Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården.  
[9]  
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]  
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]  
Bättre insatser vid missbruk och beroende –  
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]  
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]  
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]  
Alkoholserving på särskilda boenden. [41]

### Finansdepartementet

---

- Välfärdsstaten i arbete.  
Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. [2]  
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.  
[11]  
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]  
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. [39]

### Utbildningsdepartementet

---

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]  
Den framtida gymnasiesärskolan  
– en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. [8]  
Tid för snabb flexibel inläring. [19]  
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]  
Med rätt att välja  
– flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. [30]  
Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. [33]

### Landsbygdsdepartementet

---

- Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. [23]

### Miljödepartementet

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011  
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]  
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]  
Etappmål i miljömålssystemet. [34]  
Rovdjurens bevarandestatus. [37]

### Näringsdepartementet

---

- Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]  
Medfinansiering av transportinfrastruktur  
– utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]  
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]

**Kulturdepartementet**

---

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

**Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]