

4 Domstolschefens roll

4.1 Inledning

En domstolschefs administrativa uppgifter kan i viss utsträckning jämföras med vad som gäller för chefer i andra verksamheter. Förutom ansvar för resultat, budget och personal innefattar domstolschefskapet även ett ansvar för att utveckla arbetssätt och arbetsrutiner, planera domstolens verksamhet samt se till att personalen har den kompetens som krävs för att verksamheten skall kunna fullgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Ett för domstolschefskapet särskiljande drag ligger i att domstolschefen måste väga de regler som finns om myndighetschefens ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och författningen mot det grundlagsfästa skyddet för den enskilde domarens självständighet i dömandet. Det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning innebär en inskränkning i chefskapet när domaren befattar sig med det enskilda målet. Å andra sidan är domaren intill gränsen för självständigheten i dömandet i administrativa frågor, liksom övriga anställda, underkastad lydnessplikt i förhållande till domstolens ledning och domstolschefen. Det kan ibland vara svårt att veta var denna gräns går och balansgången kan vara känslig.

Domstolschefens ställning är också avgränsad och begränsad genom de olika formerna för yttre och inre styrning av domstolarna. Med yttre domstolsstyrning avses verksamhet som sker från, i förhållande till domstolarna, utanförstående statsmakter och myndigheter och som begränsar domstolens egen bestämmanderätt. Detta kan ske genom normgivning, budgetstyrning, utnämningförfarande, löpande förvaltning samt kontroll och insyn. Den inre domstolsstyrningen avser huvudsakligen den interna ledningsfunktionen och dess roll när det gäller domstolens organisation, arbetsformer, interna tillsyn och resultatuppföljning. En diskussion om domstolschefens roll bör innefatta ett resonemang om balansen mellan yttre och inre domstolsstyrning samt om de avgränsningar och begränsningar som det leder till för domstolschefens vidkommande.

De krav som idag ställs på domstolarna att deras verksamhet skall bedrivas rationellt och resultatorienterat liksom faktorer som den snabba teknikutvecklingen och den pågående internationaliseringen av de rättsliga frågorna ställer höga krav på domstolarnas administrativa ledning i allmänhet och på domstolscheferna i synnerhet. Det gäller här att finna en ordning där det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning iakttas och respekteras fullt ut samtidigt som domstolarna effektivt kan fullgöra sin samhällsuppgift.

4.2 Den yttre styrningen av domstolarna

4.2.1 Allmänt

Med yttre domstolsstyrning avses verksamhet som sker från, i förhållande till domstolarna, utanförstående statsmakter och myndigheter. Denna verksamhet, som begränsar domstolens egen bestämmanderätt i vissa administrativa frågor, sker genom normgivning, budgetstyrning, utnämningförfarande, löpande förvaltning samt kontroll och insyn.

Normgivning kan ske på olika hierarkiska nivåer. Utgångspunkten är bestämmelsen i 11 kap. 4 § RF om att huvuddragen av domstolarnas organisation skall föreskrivas i lag. Sådana föreskrifter finns i bl.a. rättegångsbalken och 1971 års lag om allmänna förvaltningsdomstolar. Närmare föreskrifter om domstolsverksamheten lämnas av regeringen i förordningar med instruktioner för domstolarna. Det finns också generella föreskrifter som gäller domstolar såväl som vanliga myndigheter, t.ex. verksförordningen. Under denna nivå i normgivningen finns föreskrifter utfärdade av den centrala förvaltningsmyndigheten inom domstolväsendet, Domstolsverket (DV). Enligt regeringens förordning (1988:317) med instruktion för Domstolsverket meddelar DV föreskrifter och allmänna råd i syfte att i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten i domstolarna. Domstolarna själva utfärdar arbetsordningar, vilka beslutas i kollegiala former – i plenum eller kollegium – utom i Stockholms tingsrätt där lagmannen är beslutande (jfr avsnitt 4.3.7). Enligt regeringsformens system för normgivning utgör reglerna i arbetsordningar som utfärdas av ”myndigheter under regeringen” bindande rättsliga regler. Domstolarnas arbetsordningars ställning är dock mera oklar.

En annan grundläggande styrningsform när det gäller domstolarna är budgetstyrning. I 1 och 2 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten anges som utgångspunkter för budgetprocessen att hög effektivitet skall eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Med statens verksamhet avses ”sådan verksamhet som sköts av regeringen,

domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen". Vidare anges att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Riksdagen fattar sina budgetbeslut avseende vissa specificerade utgiftsområden, i princip ett för varje beredande riksdagsutskott. Domstolarna ingår tillsammans med polisväsendet, åklagarväsendet, kriminalvården och exekutionsväsendet i ett sådant utgiftsområde. Riksdagen anses kunna använda ett överskott inom en av dessa sektorer till en annan sektor inom samma utgiftsområde. Riksdagen fastställer på regeringens förslag för domstolsväsendet en generell budgettram och de övergripande målen. Dessa mål, de s.k. effektmålen, formuleras endast i mycket allmänna termer. Effektmålet inför år 2000 lyder:

"Målet för rättsväsendet är att tillförsäkra den enskilde rättssäkerhet och rättstrygghet. – Domstolsväsendets del av effektmålet är att mål och ärenden skall avgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Verksamheten skall präglas av ett medborgarperspektiv."

Regeringen ålägger sedan via regleringsbrevet till DV domstolarna att själva bestämma sina närmare verksamhetsmål huvudsakligen i fråga om avverkningstakt för avgörande av mål och målbalansernas ålder för vissa huvudkategorier av mål. Under de senaste åren har emellertid regeringen själv bestämt vilka verksamhetsmål som skall gälla för samtliga domstolar utom Högsta domstolen och Regeringsrätten. Den långsiktiga inriktningen för domstolarna skall vara att genomströmningstiderna skall minska för samtliga mål- och ärendekategorier samt att mål- och ärendebalansernas åldersstruktur skall förbättras.

Härutöver styrs domstolarnas verksamhet även genom regeringens utövande av utnämningmakten avseende domare (för en närmare redogörelse, se avsnitt 3). Vidare utövas mycket av den yttre domstolsstyrningen av regeringen och framförallt DV i form av olika löpande förvaltningsåtgärder (se avsnitt 4.2.2-4.2.6). Slutligen utövas kontroll och tillsyn på olika sätt dels genom JO:s och JK:s rättsligt inriktade tillsyn, dels genom Riksdagens revisorers, Riksrevisionsverkets och DV:s ekonomi- och förvaltningstillsyn.

Sammantaget kan konstateras att en stor del av styrningen av domstolarna beslutas av andra samhällsorgan än domstolen själv, i huvudsak fördelat på riksdagen, regeringen och DV. DV har i realiteten huvuddelen av uppgiften.

4.2.2 Domstolsverket och domstolarna – en historisk tillbakablick

Domstolarna hade före år 1971 hand om sin egen administration direkt under Justitiedepartementet. Administrationen av de allmänna underätterna sköttes dock i huvudsak av hovrätterna. Efter 1971 års förvaltningsrättsreform skötte också kammarrätterna och Regeringsrätten sin egen administration. Detsamma kom att gälla Högsta domstolen.

Personalen i Justitiedepartementet ägnade ett förhållandevis omfattande arbete åt anslagsfrågor och administrativa problem som rörde domstolarna. Vidare medförde organisationen med flera parallella administrativa enheter utan centralt samordnande organ ofta dubbelarbete. År 1970 fick ett antal sakkunniga i uppdrag att utreda frågor om vilken ställning och vilka arbetsuppgifter som borde tillkomma en central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område samt organisationen av en sådan myndighet. De sakkunniga antog namnet Domstolsverksutredningen. Ett centralt organ var enligt direktiven nödvändigt för att åstadkomma en effektiv planering, en samordning av resurserna på domstolsområdet och en tillfredsställande uppföljning av verksamheten.

I sitt betänkande *Ny domstolsadministration* (SOU 1971:41) föreslog Domstolsverksutredningen att ett domstolsverk skulle inrättas som en central förvaltningsmyndighet med uppgift att leda och samordna den administrativa verksamheten inom domstolsväsendet.

Riksdagen fattade därefter principbeslut om inrättandet av en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet. Senare beslutades också att myndigheten skulle inrättas den 1 juli 1975 och vara förlagd till Jönköping.

Redan före principbeslutet att inrätta en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet hade Domstolsväsendets organisationsnämnd (DON) inrättats. DON var att anse som ett provisorium i avvaktan på resultatet av Domstolsverksutredningens förslag.

Arbetet med inrättandet av ett domstolsverk sammanföll i tiden med tillkomsten av 1974 års regeringsform. Det fanns de som menade att domstolarnas ställning genom den nya regeringsformen försvagats. Inrättandet av DV ökade farhågorna om en försvagad ställning för domstolarna. Från olika håll framfördes att det skulle bli svårt – en del ansåg det till och med omöjligt – att avgränsa myndighetens kompetensområde så att inte domstolarnas självständighet kränktes. Flera av remissinstanserna ansåg att Domstolsverksutredningens förslag inte tillräckligt tillgodosåg kravet på att DV:s inrättande inte fick innebära något ingrepp i domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten.

År 1973 tillsattes en ny grupp sakkunniga med uppdraget att i detalj utreda frågorna om vilken ställning och vilka arbetsuppgifter som en central förvaltningsmyndighet inom domstolsväsendets område borde ha samt organisationen av en sådan myndighet. Utredningen, som antog namnet Domstolsstyrelseutredningen, redovisade sina förslag i betänkandet Central, regional och lokal domstolsförvaltning m.m. (Ds Ju 1974:5).

När det gäller frågan om domstolarnas självständighet i förhållande till en nyinrättad central förvaltningsmyndighet påpekade Domstolsstyrelseutredningen att principen om domstolarnas självständighet i dömandet var inskriven i den nya grundlagen varför den inte kunde rubbas av vare sig regeringen eller den nya centralmyndigheten. I sista hand ankom det enligt utredningen på domstolarna själva att bl.a. i skydd av grundlagen värna om sin rätt (Ds Ju 1974:5 s. 34 f.). Även om det enligt utredningen mot denna bakgrund kunde synas överflödigt föreslogs – i enlighet med förslag från vissa remissinstanser – att det i den nya myndighetens instruktion togs in en erinran om domstolarnas självständighet vid fullgörandet av sina dömande uppgifter.

Sedan DV varit verksamt under fem års tid tillsattes år 1980 en särskild utredning med uppgift att följa upp 1975 års reform av domstolsadministrationen. Resultatet redovisades i betänkandet Domstolsverket och domstolarna (Ds Ju 1982:3). En av utredningens huvuduppgifter var att granska verkets verksamhet och den inverkan denna haft på domstolarna under åren efter inrättandet för att se om inrättandet av DV inneburit att principen om domstolarnas självständighet när det gäller deras dömande uppgifter trätts för när. Utredningen slog fast att så inte varit fallet. Utredningen konstaterade vidare att DV syntes ha ägnat sig åt angelägna uppgifter och gjort en riktig prioritering av dessa. Utredningen framhöll i detta avseende att DV:s servicefunktion gentemot domstolarna var den allra viktigaste av verkets uppgifter och att andra, i och för sig angelägna, uppgifter inte borde ges en sådan omfattning att serviceverksamheten till någon del eftersattes. Utredningen fann dessutom efter samtal med ett stort antal domstolschefer att inställningen till DV och dess arbete i allmänhet var positiv.

4.2.3 Domstolsverkets organisation och uppgifter

DV:s nuvarande organisation och uppgifter framgår i huvuddrag av förordningen (1988:317) med instruktion för Domstolsverket.

DV är central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, arrendenämnderna, hyres-

nämnderna och Rättshjälpsmyndigheten. Av instruktionen framgår att verket, med iakttagande av domstolarnas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörande av deras dömande och rättstillämpande uppgifter, skall inom sitt verksamhetsområde i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt. I 2 § stadgas särskilt att verket inte får föreskriva att en viss rotel eller ett visst mål eller ärende skall tilldelas en viss enskild domare eller på annat sätt bestämma hur dömande uppgifter skall fördelas mellan enskilda domare.

DV:s huvuduppgifter är att, som framgår av dess instruktion, i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten inom domstolsväsendet, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt. DV fungerar även som överprövningsinstans för vissa av domstolarnas administrativa beslut och beslut i avgiftsfrågor. Därutöver har DV uppgifter enligt rättshjälpslagen (1996:1619) som innebär att verket har rätt att överklaga beslut om rättshjälp och att påkalla att beslut om rättshjälp skall upphöra. DV bevakar i denna del statens intressen, men har även rätt att föra talan till förmån för enskild part.

DV har 163 anställda. Chef för verket är generaldirektör. Generaldirektören anställs genom beslut av regeringen för en bestämd tid. Verket har en styrelse som består av högst tio ledamöter, varav en är ordförande och en vice ordförande. Generaldirektören ingår i styrelsen. Ledamöterna i styrelsen utses av regeringen. Regeringen utser även en av ledamöterna att vara ordförande. Styrelsen utser inom sig en av ledamöterna att vara vice ordförande. Sammansättningen av styrelsen har sett olika ut under årens lopp. Utöver personer med erfarenhet från domstolsområdet har även ingått fackliga representanter, politiskt förtroendevalda och någon advokat. Under perioden från januari 1994 till juni 1995 utgick emellertid de fackliga representanterna och de politiskt förtroendevalda från styrelsen. Enligt av riksdagen beslutade riktlinjer för sammansättningen av DV:s styrelse skulle styrelsen vara sammansatt av personer som huvudsakligen hämtats från domstolarna (se prop. 1993/94:17, bet. 1993/94:JuU10, rskr 1993/94:98). Därefter har en återgång till tidigare ordning skett och numera ingår såväl fackliga representanter som politiskt förtroendevalda åter i styrelsen (prop. 1994/95:100 bilaga 3, bet. 1994/95:JuU15, rskr 1994/95:255). För närvarande består styrelsen av – utöver generaldirektören som är ordförande – en länsrättslagman som är vice ordförande, en hovrättspresident en tingsrättslagman, två riksdagsledamöter, en advokat, en landshövding samt två arbetstagarrepresentanter (JUSEK

och ST-domstol). Styrelsen är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Styrelsens befogenheter följer vad som gäller för centrala ämbetsverk i allmänhet och regleras genom bestämmelserna i verksförordningen. Styrelsen skall således besluta om årsredovisning, delårsrapport, budgetunderlag, eventuella åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter m.m. samt sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. Styrelsen skall vidare pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen skall biträda myndighetens chef samt föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

DV beslutar självt om sin organisation. I verket skall dock enligt dess instruktion finnas en generaldirektör och en chefsjurist. Efter den senaste omorganisationen består DV av fem enheter, nämligen ekonomienheten, IT-enheten, personalenheten, serviceenheten och utvecklingsenheten, två sekretariat, ett informationssekretariat och ett juridiskt sekretariat, samt ett administrativt kansli. Varje enhet leds av en enhetschef. Chefen för informationssekretariatet är informationschef och chefen för det juridiska sekretariatet är chefsjurist.

Ekonomienheten handlägger budget- och finansieringsfrågor. Enheten leder arbetet med verkets budgetunderlag och svarar i samband med budgetarbetet för fördelningen av resurserna mellan myndigheterna inom förvaltningsområdet. Vidare ansvarar enheten för bl.a. årsredovisning, verksamhetsuppföljning och verksamhetsanalys samt mål- och ärendestatistik.

IT-enheten är en utförarorganisation när det gäller nyutveckling, underhåll och drift av IT-system som DV ansvarar för.

Personalenheten är uppdelad i personalsektionen och utbildningssektionen. Personalsektionens huvudsakliga områden är personal- och lönepolitik, personalförsörjning, chefsutveckling, arbetsmiljöfrågor och personalsociala frågor samt personaladministrativt utvecklingsarbete. Utbildningssektionen arbetar med utbildningsverksamhet för all personal inom verksamhetsområdet.

Serviceenheten består av tre sektioner – lönesektionen, redovisningssektionen och lokalförsörjningssektionen. Enheten arbetar med domstolsadministration och ansvarar för löne- och redovisningsadministrationen inom verksamhetsområdet samt har beställaransvaret för IT-system av administrativ karaktär. I enhetens ansvar ingår också lokal- och säkerhetsfrågorna inom verksamhetsområdet.

Utvecklingsenheten består av en sektion för verksamhetsstöd och en utvecklingsgrupp. Enhetens huvudsakliga uppgifter är att vara en drivande kraft bakom de förändringar och rationaliseringar som sker

inom domstolsväsendet. Sektionen för verksamhetsstöd svarar för utvecklingen av metoder och rutiner inom verksamhetsområdet och är på detta område beställarorganisation i förhållande till IT-enheten.

Utvecklingsgruppen inledde sitt arbete i januari 1999. Tanken är att gruppen i nära samarbete med domstolarna skall verka för att modernisera domstolsväsendet. Utvecklingsgruppens uppgifter är att kommunicera med verksamheten, föra ut idéer och metoder för verksamhetsanalys, samordna reformarbetet inom domstolsväsendet, stödja och leda olika försöksverksamheter i domstolarna samt genomföra förändringar. Försöksverksamheterna har till syfte att utveckla och analysera effektivare och modernare organisations- och arbetsformer. Arbetet bedrivs i projektform med deltagande av personal från domstolarna. Enligt verkets beräkningar uppskattas en genomgång av verksamheten vid landets samtliga domstolar ta ca 2-3 år. Hittills har projekt genomförts på ett drygt fyrtiotal domstolar. Utöver uppgiften att delta i domstolsprojekt har medlemmarna i utvecklingsgruppen en kontaktmannafunktion för förändringsfrågor.

Inom DV finns också en personalansvarsnämnd som för domstolsväsendets del prövar frågor som avses i 19 § verksförordningen, dvs. frågor om skiljande från anställning, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning för i huvudsak den icke dömande personalen. Personalansvarsnämnden består av, förutom generaldirektören som ordförande, chefsjuristen och en ledamot som utses av DV, f.n. personalchefen, samt två ledamöter som utses av regeringen, efter nominering av de fackliga organisationerna JUSEK och ST-domstol. Vidare finns det en internrevisor inom verket, som är direkt underställd generaldirektören.

DV utför även kansligöromål åt de båda fristående myndigheterna Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet och Notariennämnden.

4.2.4 Utveckling mot ökad självförvaltning för domstolarna

Under den senaste 10-årsperioden har DV varit föremål för skilda utredningar, initierade såväl av verket självt som av regeringen. Våren 1990 beslutade DV att göra en översyn av verkets arbetsuppgifter och organisation. Översynen resulterade i DV Rapport 1991:5. En av utgångspunkterna för översynen var att göra en bedömning av hur DV skulle kunna fullgöra sina arbetsuppgifter med minskade resurser. Ställningstagandet var föranlett av uttalanden i bl.a. 1991 års budgetproposition om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten inom den offentliga sektorn. För arbetet anlätades en extern

konsult. En bärande tanke i konsultens arbete var att det inte gick att förena rollen som centralmyndighet, innefattande centrala beslutsfunktioner, med rollen som service- och utvecklingsorgan i en och samma organisation eller myndighet. Konsultens förslag innebar att verksamheten skulle omorganiseras i tre steg. Under det första steget skulle verket arbeta i en oförändrad organisation men med inriktning på att ett stort antal beslutsbefogenheter och uppgifter av servicekaraktär skulle delegeras ut till domstolarna. I steg två skulle ytterligare uppgifter föras ut från verket till domstolarna. Under steg tre skulle verket övergå i en renodlad konsultroll och alla centralmyndighetsuppgifter skulle då föras bort från verket till bl.a. regeringen. DV ställde sig bakom rapporten endast beträffande de två första stegen.

Under ungefär samma tid som konsultutredningen genomfördes, fick DV i uppdrag av regeringen att föreslå hur verkets personal- och ekonomiadministrativa uppgifter skulle kunna förenklas och decentraliseras med sikte på att åstadkomma en besparing på 15 mkr under kommande treårsperiod. I DV Rapport 1991:9 redovisade verket resultatet av uppdraget. I rapporten föreslogs att ett antal löpande arbetsuppgifter inom det personal- och ekonomiadministrativa området skulle föras ut till domstolarna och att vissa rationaliseringar och omprövningar inom andra områden skulle göras samt att vissa tjänster skulle få avgiftsbeläggas. Rapporterna från DV föranledde av olika skäl inga vidare åtgärder.

Under år 1992 utarbetades inom Justitiedepartementet en promemoria som behandlade domstolsväsendets framtida organisation och administration (Ds 1992:38). I promemorian, som för övrigt innehöll bl.a. förslag om en sammanslagning av de minsta tingsrätterna, föreslogs ytterligare decentralisering av administrativa uppgifter till domstolarna. I promemorian konstaterades att det inte fanns några hinder mot att inom ett antal år helt avveckla DV som central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet. De samordningsuppgifter som måste hanteras centralt bedömdes vara av sådan art att de kunde hanteras inom Regeringskansliet eller av ett särskilt stabsorgan. Vidare föreslogs att hovrätterna respektive kammarrätterna skulle bistå de mindre underrätterna med administrativt stöd.

Vid remissbehandlingen av promemorian ansåg en överväldigande majoritet av remissinstanserna på olika grunder att det fanns ett stort behov av en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet och att DV inte borde avvecklas.

I budgetpropositionen för 1993/94 års budgetår (prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 26) anförde departementschefen att den grundläggande tanken bakom förslagen i departementspromemorian var att i möjligaste mån minimera de centrala administrativa beslutsfunktionerna inom dom-

stolsväsendet och låta domstolarna ta ett större verksamhetsansvar. Den centrala verksamheten borde koncentreras till i första hand utvecklingsfrågor och frågor av ekonomisk natur samt vissa stödfunktioner. Departementschefen anförde vidare att hon tagit intryck av vad många remissinstanser anført, nämligen att en decentralisering av administrationen kan ske inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Detta innebar, enligt departementschefen, att verkets karaktär av centralt ämbetsverk av mer traditionell typ ändras och att organisationen därmed krymps.

Därefter angav regeringen i prop. 1993/94:17 Förvaltningen inom domstolsväsendet, principer som skall vara vägledande vid en förändring av den administrativa centralmyndigheten för domstolsväsendet och arbetsfördelningen mellan denna och domstolarna. Riksdagen ställde sig positiv till propositionen i den delen (bet. 1993/94:JuU10 och rskr 1993/94:98).

Gemensamt för det nämnda utredningsarbetet var bl.a. att det i alla delar förespråkade en långt driven decentralisering av såväl beslutsbefogenheter som andra uppgifter från DV till de enskilda domstolarna. Det saknades emellertid en mer detaljerad uppräknig av hur arbetsfördelningen mellan DV och domstolarna borde se ut. Mot bakgrund härav lämnade regeringen i februari 1994 DV i uppdrag att utarbeta förslag till en ny arbetsfördelning mellan verket och domstolarna. DV lade i en delrapport i maj 1994 (DV Rapport 1994:1) fram ett antal förslag som gick ut på fortsatt delegering av beslutsfunktioner och decentralisering av förvaltningsuppgifter från DV till domstolarna. Rapporten innefattade även förslag till avgiftsfinansiering av vissa tjänster som verket tillhandahåller domstolarna.

I princip samtliga förvaltningsuppgifter lades enligt förslaget ut på domstolarna. De arbetsuppgifter som även i framtiden bedömdes vara sådana att de i huvudsak borde handhas av DV var

- lokal- och utrustningsfrågor (befogenhet att förhandla om hyresavtal, budgetansvar för hyreskostnader, projektansvar och inköpsbeslut vid anskaffning av möbler, inredning och teknisk utrustning vid inflyttning i nya lokaler eller vid större om- eller tillbyggnad; DV var dock i utrustningsdelen berett att delegera detta ansvar till de domstolar som har administrativa förutsättningar för det),
- vissa ADB-frågor (inköp av ADB-utrustning när det gäller utrustning för gemensamma system bl.a. MÅHS samt ADB-utveckling när det gäller gemensamma system),
- vissa arbetsgivaruppgifter (rätt att teckna kollektivavtal i sådana fall då ett enhetligt avtal inom DV:s verksamhetsområde bedöms vara

nödvändigt, t.ex. reseavtalet, samt beslut om ersättning vid flyttning och dubbel bosättning) samt

- budgetansvar för investeringsramar

När det gäller den personaladministrativa sidan undantogs i huvudsak endast beslut som gäller lagmannen själv.

I en promemoria fogad till regeringens beslut räknas de beslutsbefogenheter som även i framtiden borde ligga kvar på central nivå upp, såsom utarbetande och ingivning av gemensam anslagsframställning för domstolsväsendet, upprättande av bokslut och årsredovisning, budgetuppföljning, dimensionering och tilldelning av resurser till domstolarna, fastställande av taxor samt tillsättande av notarietjänster. Vidare angavs att löneförhandlingar samt viss säkerhets- och beredskapsplanering även fortsättningsvis i viss utsträckning skulle komma att behöva bedrivas centralt. Sådan skadereglering som rör domstolarna och som inte ankommer på justitiekanslern borde också skötas centralt enligt promemorian. Av principiella skäl borde nämligen inte de enskilda domstolarna handlägga sina egna skadeärenden. Även utvecklings- och utbildningsfrågor borde ligga på central nivå när det gäller övergripande ansvar för hela domstolsväsendet som helhet.

I proposition 1994/95:100 bil. 3 godkände regeringen den inriktning mot fortsatt delegering av arbetsuppgifter från DV till domstolarna som verket föreslagit. Denna utveckling har därefter fortsatt.

I dagsläget är det inte i alla delar helt klart hur ansvarsfördelningen mellan DV och domstolarna ser ut. Som har framgått varierar detta över tiden och förändringsprocessen pågår fortfarande. Vidare varierar DV:s roll i förhållande till de olika domstolarna, bl.a. beroende på domstolarnas olika storlek.

4.2.5 Särskilt om resursfördelning

En viktig fråga för domstolarna är resurstilldelningen. Det kan därför vara av värde att nämna något särskilt om DV:s roll i budgetsammanhang. DV är central anslagsberedande, medelsfördelande, ekonomiförvaltande och internkontrollerande myndighet för domstolsväsendet. Verket fördelar i dialog med respektive domstol det av riksdagen beslutade domstolsanslaget på de enskilda domstolarna. De nedan beskrivna budgeteringsmodellerna är utgångspunkten för bestämmandet av budgetnivåerna. Därutöver beaktar DV också speciella omständigheter som råder vid respektive domstol. Under de senaste två åren har en förändring skett från i huvudsaklig skriftlig budgetdialog till alltmer muntliga budgetdialoger mellan DV och domstolarna.

För tingsrätter och länsrätter, med undantag för de tre största domstolarna inom respektive domstolskategori, använder DV sedan åtskilliga år tillbaka en budgeteringsmodell som utgår från inkomna mål och ärenden vid respektive domstol under de senaste två åren. Detta mål- och ärendeunderlag ges ett poängvärde baserat på den genomsnittliga arbetsinsats som krävs för att avgöra mål och ärenden av varje huvudtyp. Därefter åsätts varje poäng ett värde i kronor som är beroende av den totala budgetsumma som finns att fördela mellan domstolarna. Detta grundbelopp som beräknats för var och en av domstolarna justeras sedan med olika slag av tillägg som tar hänsyn till varje domstols speciella förhållanden, såsom specialmålshantering, delgivningssvårigheter etc. För övriga domstolar har budgeteringsmodeller använts där domstolarna föreslagit DV vilka resurser som skall utgå med utgångspunkt i bl.a. föregående budgetårs anslag. Dessa domstolar har redovisat sina yrkanden utan att verket dessförinnan lämnat ett budgetförslag. På grundval av vad domstolarna anfört och de uppgifter verket självt förfogar över har verket prövat förslagen och beslutat om fördelning.

De olika budgeteringsmodellerna är för närvarande föremål för översyn, bl.a. ses möjligheter att på ett bättre sätt ta hänsyn till olika måls svårighetsgrad och effektiviteten i domstolarna över. Vidare övervägs att även för hovrätterna, kammarrätterna och de tre största tingsrätterna och länsrätterna använda beräkningsmodeller som i högre grad än tidigare anknyter till de beräkningsmodeller som används för flertalet tingsrätter och länsrätter. Andra nyheter är införandet av treårsbudgetar och användning av nyckeltal för verksamhetsuppföljning och verksamhetsanalys.

Samtliga domstolar är numera egna budgetmyndigheter, dvs. de har budgetansvar för sina totala kostnader. Undantaget från domstolens budgetansvar är dock lokalfrågor, vissa utrustningsfrågor, vissa utbildningskostnader samt vissa beslut avseende domstolarnas ADB-stöd, vilka fortfarande omfattas av DV:s centrala medel. I dessa delar pågår dock en diskussion om eventuell ytterligare decentralisering.

Domstolarna disponerar utöver den budget som tilldelas årligen även en anslagskredit uppgående till tre procent av budgeten. Domstolen disponerar även eventuella budgetöverskott som uppstår vid årets slut. Detta får föras med till kommande år, dock högst motsvarande tre procent av budgeten. Om en domstol misslyckas med att hålla sin budget kan DV som yttersta åtgärd återta delegeringen.

4.2.6 Domstolsverkets förändrade roll

Då DV inrättades i mitten av 70-talet gällde det att avlasta såväl Regeringskansliet som domstolarna från administrativa uppgifter som de hade och som kunde förutses bli alltmer komplicerade och omfattande. Under 1980- och 1990-talen har utvecklingen gått i en annan riktning där administrativa uppgifter börjat decentraliseras och beslutsbefogenheter delegerats till den domstol som berörs. Stråvan är att lägga ansvaret för sakverksamheten i samma hand som det ekonomiska och administrativa ansvaret i övrigt. Omfördelningen innebär att de enskilda domstolarna får större befogenheter och ansvar när det gäller resursanvändningen. Att domstolarna i största möjliga utsträckning själva beslutar och förfogar över administrativa resurser och övriga styrmedel har ansetts nödvändigt för att de skall kunna ta det fullständiga verksamhetsansvaret.

DV:s roll har således förändrats och verket kan i dag sägas mer ha gått in i en konsultroll i förhållande till domstolarna. I 1999 års budgetproposition (prop. 1998/99:1 utgiftsområde 4 s. 76) gavs DV en delvis ny roll i det pågående reformarbetet i domstolarna. Bl.a. angavs att DV skulle ha en drivande och stödjande roll i reformarbetet och att det kommer att krävas att verket i hög grad tar egna initiativ i frågor om förändringar avseende domstolarnas organisation och arbetsmetoder. Vidare angavs att det blir en uppgift för verket att fånga upp och bearbeta de idéer och önskemål om reformer som finns inom domstolsväsendet. I denna del angavs även att det kommer att bli nödvändigt för verket att finna nya former och utveckla nya forum för diskussion med domstolspersonalen. Då det är viktigt att utvecklingen av organisation och arbetsformer så långt möjligt sker så att en samverkan med andra verksamheter underlättas ställs det även krav på DV att i större utsträckning än tidigare samarbeta med andra myndigheter.

Utvecklingen mot ökad självförvaltning för domstolarna innebär emellertid inte endast att DV:s roll förändrats, utan medför även att det ställs högre krav på administrativ kompetens ute i domstolarna. Ett ökat verksamhetsansvar ställer ökade krav på bl.a. verksamhetsplanering, löpande ekonomisk redovisning och årlig resultatredovisning m.m. Det talas ofta om att det måste finnas en administrativ bärkraft i domstolarna och det ifrågasätts från sina håll om en sådan finns i t.ex. de minsta tingsrätterna. Riksrevisionsverket (RRV), som på uppdrag av regeringen granskat domstolsväsendet, kom i sin rapport *Domstolsväsendet – Resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande* (RRV Rapport 1997:48) fram till att domstolar på samma nivåer inte samarbetar tillräckligt i administrativt hänseende. RRV föreslog en modell med fördelningskretsar bestående av ett hanterbart

antal underrätter. Inom fördelningskretsarna skulle bl.a. en gemensam resurstilldelning ske och administrativa funktioner samordnas. En del av dessa tankar återkommer i handlingsplanen för reformering av domstolsväsendet (skr. 1999/2000:106 s. 47 f.).

4.3 Den inre styrningen av domstolarna

4.3.1 Allmänt

Den inre styrningen av domstolarna avser huvudsakligen den interna ledningsfunktionen och dess roll när det gäller domstolens organisation och arbetsformer samt i fråga om intern tillsyn och resultatuppföljning. Inre domstolsadministration avser t.ex. att besluta arbetsordning, indela domare till tjänstgöring, lotta mål, fördela arbete, göra internbudget, följa kostnadsutvecklingen, äska medel, göra verksamhetsplan, sköta lokaler och inredning, syssla med kompetensutveckling och personalfrågor, svara för servicefrågor gentemot allmänheten samt handha stödfunktioner för den dömande verksamheten i övrigt, såsom ADB-stöd m.m. Av särskilt intresse när det gäller den inre domstolsadministrationen är beslutsformerna inom domstolen.

4.3.2 Ledningsformer och personalrepresentation – historik

Ledningsformer i domstolarna

När Svea hovrätt inrättades år 1614 var den uppbyggd som en permanent institution med därtill knutna fasta ämbeten. Ett annat kännetecken var att den var organiserad som ett kollegium. Som sådant var hovrätten det första i sitt slag i Sverige. Ämbetsverk av denna typ hade vuxit fram i det kontinentala Europa, men i Sverige var de dittills okända. Med kollegiekaraktären följde bl.a. att beslut skulle fattas gemensamt efter omröstning i fastställd ordning.

Den kollegiala organisationen var den ursprungliga organisationsformen inte endast för hovrätten utan för alla ämbetsmannamyndigheter – kollegier – som inrättades under 1600-talet. Kollegialiteten kom till uttryck genom att det i myndigheternas instruktioner angavs att myndighetschefen och en viss angiven kategori av tjänstemän utgjorde myndigheten eller att de var ledamöter i myndigheten.

Såväl hovrätten som kammarrätten har således en lång tradition med domarkollegialt beslutsfattande inte endast i dömandet utan även i administrativa ärenden. Underrätterna har inte på samma sätt denna tradition. För tingsrätternas del skiljer sig den historiska tillbakablicken åt mellan häradsrätterna, som i huvudsak skötte rättskipningen på landet, och rådhusrätterna, som skötte rättskipningen i städerna. Olikheterna mellan häradsrätternas och rådhusrätternas organisation sammanhänger med att rådhusrätterna bekostades av städerna, medan staten stod för upprättandet av domstolsorganisationen i övrigt.

Häradshövdingens ämbetsområde var domsagan. Administrationen av domsagorna skedde i stor utsträckning från den hovrätt under vilken häradsrätten lydde. I den mån det inte var hovrätterna som fattade administrativa beslut ålåg detta häradshövdingen. För övriga tingsdomare fanns en skyldighet att närmast under häradshövdingen utöva tillsyn över personalen och arbetet i domsagan. Där tingsdomare inte fanns var det i stället tingssekreteraren som hade denna skyldighet.

Den tillsyn hovrätterna hade över de domstolar som hörde under hovrätten hade betydligt mindre omfattning och innehåll, särskilt i fråga om administrationen, vad beträffar rådhusrätterna. Rådhusrätternas organisation präglades i högre grad av självstyrelse. Det styrande organet i rådhusrätten var magistraten. Magistraten hade sina rötter i det medeltida råd som utgjorde stadens styrelse och domstol. Under 1600-talet utvecklades detta råd till en ämbetsmyndighet, magistrat, vilken inte längre på samma sätt som det gamla rådet representerade staden och borgerskapet. I ökad omfattning tog yrkesmän plats i magistraten och Kronan tillskansade sig inflytande vid tillsättning av magistratsledamöterna. Som regel bestod magistraten av borgmästaren och rådmännen. I några av de städer vilkas rådhusrätt hade assessorer var även de medlemmar av magistraten. Magistratens beslutanderätt utövades i allmänhet av hela magistraten under borgmästarens ordförandeskap. Överståhållaren var ordförande i de samfällda magistraten i Stockholm. I de största magistraten var beslutanderätten i mindre viktiga ärenden delegerad till en särskild avdelning inom magistraten. Borgmästaren i Stockholm var ensam beslutande i vissa sådana ärenden. Såsom lokal statlig förvaltningsmyndighet hade magistraten att handha en mängd uppgifter enligt stadganden i ett mycket stort antal författningar. Dessa uppgifter avsåg allt från befattning med allmän ordning och säkerhet, handel och näring, fastighetsväsende m.m. till frågor rörande allmänna val, såväl statliga som kommunala.

Ledningsformen i de allmänna underrätterna ser således historiskt olika ut. I häradsrätterna var häradshövdingarna i princip enväldiga. Å andra sidan var deras administrativa beslutanderätt begränsad genom att mycket av administrationen av häradsrätten sköttes av den hovrätt

under vilken häradsrätten lydde. I rådhusrätterna styrde magistraten. Här fanns således ett domarkollegialt beslutandeorgan för administrativa ärenden, men denna ordning hade huvudsakligen sin grund i magistratsinstitutionen. Efter förstatligandet av rådhusrätterna levde emellertid denna kollegiala beslutsform vidare. I 1964 års rådhusrättsstadga infördes i praktiken de administrativa beslutsorganen plenum respektive kollegium på underrättsnivå, även om de vid denna tid inte benämndes så. Efter tingsrättsreformen år 1971 vidgades ordningen med kollegialt beslutsfattande i administrativa ärenden till att gälla samtliga allmänna underrätter, tingsrätter. Parallellt därmed minskades betydelsen av hovrätternas administrativa tillsyn över underlydande tingsrätter samt planerades inrättandet av en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet, ett domstolsverk.

På förvaltningsdomstolssidan inrättades fristående underrätter, länsrätter, i slutet av 1970-talet. I princip följde beslutsformerna för administrativa ärenden i länsrätterna vad som gällde i tingsrätterna vid denna tid. Någon motsvarighet till hovrätternas administrativa tillsyn över underlydande domstolar har inte funnits för kammarrätterna gentemot länsrätterna.

Under 1900-talet har utvecklingen gått mot en minskad roll för kollegialt beslutsfattande i domstolarnas administrativa ärenden. Beslutsbefogenheter har överförts från de kollegiala beslutsorganen till domstolschefen. En annan ändring som har skett gäller inrättandet av kollegium och kollegiets sammansättning. I de största domstolarna förelåg praktiska hinder mot att samla alla domare för beslutsfattande i plenum. I början av 1970-talet inrättades därför vid dessa domstolar kollegium. Kollegium – som övertog plenums roll – var sammansatt som ett mindre plenum, en representation av plenum som också valdes av plenum. Fram till år 1979 deltog således såväl befordrade som icke befordrade samt såväl ordinarie som icke ordinarie domare i både plenum och kollegium. År 1979 ändrades kollegiernas sammansättning på så sätt att kollegium därefter består av – utöver domstolschefen och chefen för den administrativa enheten – chefsdomare, huvudsakligen lagmän i hovrätter och kammarrätter samt chefsrådmän i tingsrätter och länsrätter. Genom den ändrade sammansättningen har kollegierna i dessa domstolar fått en tydligare arbetsgivarroll.

Ledningsformer i förvaltningsmyndigheterna

Medan den ämbetsmannakollegiala ledningsformen levde vidare inom domstolarna, fick den under den senare hälften av förra seklet vika som dominerande ledningsform inom förvaltningsmyndigheterna. Denna

ledningsform ansågs inte vara effektiv och rationell. Enrådighet blev i stället den dominerande ledningsformen under första hälften av 1900-talet. Från 1900-talets början och framåt växte formen med lekmannastyrelser fram. I första hand gällde detta de statliga affärsverken som skulle arbeta under företagsliknande förhållanden varför det bedömdes lämpligt med styrelseledamöter som hade erfarenhet från näringslivet. Från slutet av 1950-talet och framåt fick nya myndigheter regelmässigt en lekmannastyrelse. Under senare tid har enrådighetsverk åter börjat bli den dominerande ledningsformen, men lekmannastyrelser är fortfarande tämligen vanliga. Inte sällan förses enrådighetsverken med något slags rådgivande organ, såsom insynsråd eller liknande.

Frågan om myndigheternas ledningsformer har sedan mitten av 1980-talet behandlats av tre större utredningar: Verksledningskommittén (SOU 1985:40), Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (SOU 1993:58) och Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57). Samtliga utredningar har i stort gjort likartade bedömningar och kommit till samma slutsats, nämligen att ansvarsbilden bör vara tydlig och att ledningsformerna enrådighetsverk eller styrelse med fullt ansvar därför bör väljas. Trots detta har huvudmodellen med en myndighetschef som biträds av en lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter fått vara kvar, framförallt av hänsyn till värden som demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Regeringen har uttalat att den anser att flexibilitet är viktig vid val av ledningsform för de statliga myndigheterna och att den ledningsform som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen bör väljas (prop. 1997/98:136 s. 49, bet. 1997/98:KU31, rskr 1997/98:103).

Personalrepresentation

År 1972 tillsattes en utredning med uppdrag att utreda frågor angående representation för de anställda i statliga myndigheters styrelser m.m. Utredningen, som antog namnet styrelserepresentationsutredningen redovisade sina överväganden i betänkandet Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter (SOU 1973:28). Utredningen redovisade olika typer av styrelser, varvid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna med sina plenum hänfördes till gruppen myndigheter som styrs genom ämbetsmannastyrelser.

I sitt betänkande lade utredningen fram ett principförslag om styrelserepresentation i statliga myndigheters styrelser. Det väsentligaste motivet för sådan representation ansåg utredningen vara värdet för de anställda att genom sina fackliga organisationer från sina utgångspunkter kunna påverka verksamheten inom myndigheten. Några

principiella skäl mot styrelserepresentation för de anställda i statliga myndigheter förelåg inte enligt utredningen.

Utredningens förslag ledde till 1974 års kungörelse (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. I myndigheter med ämbetsmannastyrelse hade personalföreträdare, enligt kungörelsen, rätt att närvara och yttra sig vid handläggning i styrelsen av viktigare frågor om bl.a. planläggning och genomförande av åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde, viktigare författningsfrågor, viktigare frågor om organisation, arbetsordning och tjänsteföreskrifter, frågor om anslagsframställning m.m. De hade därtill beslutanderätt i alla frågor utom sådana som rörde det slag av verksamhet som myndigheten skulle bedriva eller sådana där de kunde anses jäviga på grund av sin partsställning.

1974 års personalföreträdarreform genomfördes för att åstadkomma överensstämmelse mellan de rättigheter som tillkom anställda i näringslivet och de som tillkom statligt anställda. Anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar fick år 1972 genom en särskild lag (1972:829) rätt till styrelserepresentation. Verksledningskommittén anförde emellertid i sitt huvudbetänkande (SOU 1985:40 s. 161 f.) att det fanns avgörande skillnader mellan ett bolags verksamhet och en statlig myndighets verksamhet. En grundläggande skillnad var enligt kommittén att myndigheterna lyder under regeringen och att alla medborgare i princip skall kunna påverka arten av myndigheternas verksamhet lika mycket. De statsanställda skulle inte i denna sin egenskap, dvs. som part, kunna påverka arten av den verksamhet staten tillhandahåller medborgarna mer än andra medborgare. Det var också detta förhållande som återspeglades i inskränkningarna i personalföreträdarnas rätt att delta i en styrelses beslut i vissa frågor. Kommittén hade i egna undersökningar kunnat konstatera att det i de flesta myndigheter inte skildes på beslut som personalföreträdare hade rätt att delta i och beslut som de var förbjudna att delta i. Detta ingav enligt kommittén betänkligheter. Kommittén pekade också på att kungörelsen om personalföreträdare i statliga styrelser låg vid sidan av det regelsystem som tillkommit med lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, som grund för de anställdas medinflytande och att detta kunde skapa oklarheter. Personalinflytande och medbestämmande skulle enligt MBL i första hand åstadkommas genom information och förhandling samt genom medbestämmandeavtal, inte genom ledamotskap i beslutsorgan. Om man såg till hur personalföreträdarinstitutet hade utvecklats i praktiken, och om man såg hur det förhöll sig med medbestämmandelagstiftningen, fanns det enligt kommittén mycket som talade för att personalföreträdarinstitutet i dess dåvarande form borde avvecklas. En klar majoritet av styrelseledamöter och verkschefer hade

emellertid i kommitténs undersökningar ansett att fördelarna med att ha personalrepresentation i styrelsen övervägde nackdelarna. Fördelarna hade nästan uteslutande beskrivits i termer av information och kontakt. Kommittén drog därför slutsatsen att fördelarna med personalföreträdare i styrelserna i första hand uppstod genom att de var närvarande vid styrelsens sammanträden och inte genom att de deltog i besluten. Med hänsyn härtill föreslog kommittén att personalrepresentanterna i myndighetens styrelse skulle ha närvaro- och yttranderätt, men inte beslutanderätt.

Verksledningskommitténs synpunkter ledde till att 1974 års kungörelse om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. år 1987 ersattes med en ny personalföreträdarförordning (1987:1101). Personalföreträdarförordningen skall, om regeringen bestämmer det, tillämpas på sådana myndigheter under regeringen som har självständiga verksfunktioner och där sammanlagt minst halva antalet anställda tillhör någon arbetstagarorganisation. I myndigheter med tjänstemannastyrelse har personalföreträdarna enligt 1987 års personalföreträdarförordning rätt att närvara och yttra sig när styrelsen handlägger de frågor som ankommer på den enligt myndighetens instruktion. Liksom tidigare utses för varje myndighet två eller, om det finns särskilda skäl till det, tre personalföreträdare. Personalföreträdare i affärsverkens styrelse utses av regeringen efter förslag av de arbetstagarorganisationer som företräder de anställda vid verket. Personalföreträdare i övrigt utses direkt av arbetstagarorganisationerna. Personalföreträdare får bara den vara som är anställd hos myndigheten, om det inte finns särskilda skäl till annat. Liksom tidigare finns särskilda jävsbestämmelser för personalföreträdare som innebär att de på grund av sin partsställning inte får delta i eller närvara vid handläggningen av frågor som rör förhandlingar med en arbetstagarorganisation, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikter eller rättstvister mellan myndigheten och en arbetstagarorganisation. Det ankommer på myndighetens chef att avgöra om personalföreträdarna har rätt att närvara vid handläggningen eller inte.

Genom beslut den 15 december 1988 förordnade regeringen att 1987 års personalföreträdarförordning skulle tillämpas på kollegierna vid Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, kammarrätterna, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt och Malmö tingsrätt samt Länsrätten i Stockholms län. Tidigare hade regeringen genom skilda beslut förordnat att 1974 års kungörelse skulle tillämpas på dessa domstolar och att kollegiet därvid skulle anses som sådan ämbetsmannastyrelse som avsågs i kungörelsen. Som framgår nedan (avsnitt 4.3.7) avskaffades kollegium vid Stockholms tingsrätt år 1991.

4.3.3 Domstolsledning – olika former för beslutsfattande enligt nuvarande reglering

Handläggningen av administrativa ärenden i domstolarna regleras i huvudsak av bestämmelser intagna i förordningar med instruktioner för domstolarna. Därutöver kan kompletterande bestämmelser tas in i domstolens arbetsordning.

Av instruktionernas reglering följer att administrativa ärenden i vissa fall skall avgöras av interna kollegiala beslutsorgan inom respektive domstol, s.k. plenum eller kollegium. Plenum består då huvudsakligen av – utöver domstolschefen – i domstolen tjänstgörande domare och chefen för den administrativa avdelningen. Kollegium består av en mindre grupp av plenum valda domare, domstolschefen och chefen för den administrativa avdelningen. Utöver ledamöterna av kollegium har företrädare för personalen i regel rätt att vara närvarande när kollegiet sammanträder. Dessa företrädare har rätt att yttra sig, men ingen rätt att delta i beslutsfattandet.

I de fall det inte är plenum eller kollegium som skall avgöra ett administrativt ärende ankommer det på domstolschefen eller chefen för den administrativa avdelningen eller den eller dem beslutsbefogenheten delegerats till att besluta i frågan. I vissa fall kan administrativa beslut fattas på avdelning.

4.3.4 Administrativt beslutsfattande i tingsrätter och länsrätter

Administrativa ärenden avgörs av tingsrätten eller länsrätten i plenum eller kollegium, av lagmannen eller på avdelning. Plenum skall finnas i samtliga domstolar utom i Stockholms tingsrätt. Kollegium skall finnas i Göteborgs och Malmö tingsrätter samt i länsrätterna i Stockholms och Skåne län.

Plenum består av lagmannen som ordförande samt alla som är eller har tidsbegränsad anställning som rådman, fastighetsråd (fastighetsdomstolarna), miljöråd (miljödombstolarna), assessor (länsrätten), tings- eller länsrättsfiskal. Kollegium består av lagmannen som ordförande, i tingsrätt två eller tre chefsrådmän och i länsrätt en eller två chefsrådmän samt chefen för domstolens administrativa enhet. De ledamöter som är chefsrådmän skall ha en personlig ersättare som träder in vid förfall för ledamöten. Även ersättaren skall vara chefsrådman. Ledamöterna och ersättare utses av plenum och skall vara anställda hos och tjänstgöra i domstolen. De utses för högst ett år i sänder.

I plenum avgörs viktigare frågor om domstolens organisation eller arbetsformer, arbetsordningen, yttranden i lagstiftningsfrågor, förslag till DV i fråga om anslagsframställningar och de frågor som lagmannen hänskjuter till plenum. I de domstolar där det finns kollegium avgörs dessa frågor i stället av kollegiet. Lagmannen kan även hänskjuta frågor till kollegiet. Om domstolen är indelad i avdelningar får lagmannen besluta att ärenden som avser yttranden i lagstiftningsfrågor i stället skall avgöras på en avdelning eller i den sammansättning som lagmannen bestämmer.

I ärenden som handläggs i plenum eller i kollegium är domstolen beslutför när minst hälften av de ledamöter som skall delta är närvarande. Om ärendet är av större vikt bör om möjligt samtliga ledamöter närvara. I lagmannens frånvaro får ett ärende avgöras endast i de fall ärendet inte tål uppskov.

Ärenden som inte skall avgöras i plenum eller i kollegium eller på avdelning avgörs av lagmannen. Lagmannen har härvid vissa möjligheter att delegera beslutsbefogenheten. Lagmannen kan även hänskjuta sådana ärenden till kollegium eller, vid en domstol som har plenum men inte kollegium, till plenum.

Ledningsstrukturen vid Stockholms tingsrätt skiljer sig åt från övriga underrätter (se avsnitt 4.3.7).

4.3.5 Administrativt beslutsfattande i hovrätter och kammarrätter

Administrativa ärenden avgörs även i dessa domstolar i plenum eller i kollegium, av domstolschefen (presidenten) eller på avdelning.

Plenum består av presidenten som ordförande, lagmännen, råden, assessorerna och de adjungerade ledamöter som har förordnats för minst sex månader samt chefen för den administrativa enheten. I plenum ingår också alla av regeringen för viss tid anställda lagmän eller råd tillika vice ordförande. Vidare ingår vid hovrätterna fastighetsråden och miljöråden (Miljööverdomstolen) i plenum. Fastighetsråden ingår dock endast i plenum i den hovrätt där deras tjänstgöring företrädesvis är förlagd.

Kollegium består av presidenten som ordförande, en eller flera lagmän – i hovrätt högst fyra och i kammarrätt högst tre – samt chefen för den administrativa enheten. För varje annan ledamot än presidenten och chefen för den administrativa enheten skall, liksom i tingsrätterna och länsrätterna, finnas en personlig ersättare. Denne skall vara en lagman eller, om en sådan inte finns att tillgå, ett råd som är vice ordförande på avdelning. Ledamöter och ersättare skall vara anställda

hos och tjänstgöra i domstolen. De utses för högst ett år i sänder av plenum.

En avdelnings sammansättning vid avgörande av ett administrativt ärende bestäms av domstolen.

Ärenden som hänskjutits dit av kollegiet, liksom vilka som skall vara ledamöter i kollegiet, avgörs i plenum. I kollegium avgörs ärenden som avser viktigare frågor om domstolens organisation eller arbetsformer, frågor om ändringar av större vikt i den judiciella indelningen (hovrätterna), andra organisationsfrågor som är av större vikt för rättsvärden, förslag till DV i fråga om anslagsframställningar, frågor om godkännande för anställning av assessorer eller fiskaler samt andra anställningsfrågor av större betydelse, förordnande som ledamot i domstolen för någon som inte har haft ett sådant förordnande förut och som inte är hovrättsfiskal respektive kammarrättsfiskal, annat skiljande från anställningar och uppdrag än avskedande samt frågor som presidenten hänskjuter till kollegiet. Kollegiet får till plenum hänskjuta frågor om domstolens organisation eller arbetsformer, förslag avseende anslagsframställningar och frågor om annat skiljande från anställning eller uppdrag än avskedande.

Ärenden som avser yttranden i lagstiftningsfrågor eller liknande handläggs i den sammansättning domstolen bestämmer. Om möjligt bör presidenten delta i avgörandena av sådana ärenden.

Ärenden som inte skall avgöras i plenum eller i kollegium eller på avdelning avgörs av presidenten. Denne har dock vissa delgeringsmöjligheter och kan även besluta att hänskjuta ett ärende till kollegiet eller till en avdelning. Reglerna om beslutförhet m.m. i plenum och i kollegium motsvarar de som gäller för tingsrätt och länsrätt.

4.3.6 Administrativt beslutsfattande i Högsta domstolen och Regeringsrätten

Även i de högsta domstolarna avgörs administrativa ärenden av domstolen i plenum eller i kollegium. Vidare avgörs dessa ärenden av domstolens ordförande eller av kanslichefen. I Regeringsrätten finns även möjlighet att avgöra sådana ärenden på en avdelning.

Plenum kan i de högsta domstolarna ha olika betydelser. Domstolen kan nämligen även avgöra mål i plenum. Plenum när det gäller handläggningen av de administrativa ärendena består av justitieråden respektive regeringsråden samt domstolens kanslichef.

Kollegium består av domstolens ordförande, tre andra justitieråd respektive regeringsråd som utses särskilt och kanslichefen. Högsta domstolens respektive Regeringsrättens ordförande är ordförande i

kollegiet. För varje annan ledamot än denne och kanslichefen skall finnas en personlig ersättare, som träder in när ledamoten har förhinder. De ledamöter som skall utses särskilt och deras ersättare utses för högst ett år i sänder. De utses av domstolens ledamöter i plenum.

I plenum beslutas vidare om riktlinjer för avdelningarnas sammansättning, ledamöternas tjänstgöring och ordningen för handläggning av målen. Där avgörs även ärenden som hänskjutits dit av kollegiet eller domstolens ordförande.

I kollegium avgörs ärenden som avser viktigare frågor om domstolens organisation eller arbetsformer som inte avgörs i plenum, riktlinjer för beredningen av mål och fördelningen av dessa på rotlarna samt för revisionssekreterarnas respektive regeringsrättssekreterarnas tjänstgöring, förslag till DV i fråga om anslagsframställningar, anställningar som revisionssekreterare för längre tid än sex månader i de fall kollegiet inte tidigare beslutat om anställningen eller den sammanlagda tiden överstiger sex år (Högsta domstolen), anställning av regeringsrättssekreterare (Regeringsrätten), annat skiljande från anställningar och uppdrag än avskedande samt frågor som domstolens ordförande hänskjuter till kollegiet. Kollegiet har möjlighet att hänskjuta ärendena till plenum.

Ärenden som inte skall avgöras i plenum eller i kollegium eller, för Regeringsrättens vidkommande, på avdelning avgörs av domstolens ordförande, om de är av sådan vikt att ordföranden bör avgöra dem eller ordföranden av annat skäl förbehållit sig beslutanderätten.

Domstolens ordförande får hänskjuta ärenden till kollegiet. Ärenden som avser yttranden i lagstiftningsfrågor och som inte är sådana att de bör handläggas i kollegium får hänskjutas till plenum. Övriga ärenden avgörs av kanslichefen. Även i dessa två domstolar finns möjligheter till delegering av beslutanderätten från kanslichefen till annan anställd.

Beslutförhetsreglerna motsvarar de som gäller tingsrätterna och länsrätterna. När ärendena är av större vikt bör samtliga ledamöter vara närvarande. När ordföranden i Högsta domstolen eller i Regeringsrätten är frånvarande får det varken fattas beslut som är av större vikt och som kan anstå utan olägenhet eller utan ordförandens medgivande vidtas åtgärder som rubbar eller ändrar föreskrifter som domstolen har meddelat eller riktlinjer som domstolen har beslutat.

4.3.7 Särskilt om Stockholms tingsrätt

Stockholms tingsrätt och dess organisation

Stockholms tingsrätt är med sina ca 450 anställda, varav ca 100 domare, den i särklass största domstolen i Sverige. Domkretsen (för ordinära brott- och tvistemål) omfattar bl.a. landets huvudstad och tingsrätten har det största befolkningsunderlaget bland landets tingsrätter. Tingsrättens verksamhet bedrivs i två byggnader, dels i Rådhuset, dels i tingshuset i kvarteret Klamparen. Enligt den nya organisationsplanen skall tingsrätten vara indelad i tio dömande avdelningar. Ledningsstrukturen vid Stockholms tingsrätt skiljer sig från den som förekommer vid landets övriga tingsrätter.

1991 års organisationsreform

I april 1990 uppdrog regeringen åt Statskontoret att utreda vissa organisatoriska frågor m.m. rörande Stockholms tingsrätt. I den promemoria som låg till grund för uppdraget påpekades att effektiviteten vid Stockholms tingsrätt satts i fråga bl.a. därför att tingsrätten genomsnittligt sett avgjorde färre mål per domare än andra tingsrätter. Andra problem som angavs var att ledningen var alltför involverad i operativa frågor och gavs för lite tid till mer långsiktigt arbete samt att beslutstrukturen med kollegium försvårade genomförandet av förändringar som ansågs krävas. En del av uppdraget avsåg avdelningsorganisationen på brottmållssidan. Den andra huvuddelen i regeringsuppdraget var ledningsfrågan.

Uppdraget som utfördes i samarbete med Stockholms tingsrätt och i samråd med DV redovisades i Statskontorets rapport (1990:33) *Stockholms tingsrätt – en organisationsöversyn*.

Mot bakgrund av de överväganden som gjorts i Statskontorets rapport och de ändringar som däri föreslogs beslutade regeringen den 30 maj 1991 om vissa organisatoriska förändringar vid Stockholms tingsrätt. Beslutet innebar att antalet avdelningar minskades från 18 till 14, att det förutom en chefsrådmannan vid var och en av avdelningarna får finnas två chefsrådmän för samordnande uppgifter samt att plenum och kollegium avskaffades vid tingsrätten. Avskaffandet av plenum och kollegium medförde att befogenheten att fatta de beslut som tidigare fattats av de kollegiala beslutsorganen överfördes till lagmannen.

Överförandet av befogenheter från plenum respektive kollegium till domstolschefen motiverades med att man ville ha en ordning där myndighetschefens ledningsansvar motsvarades av korresponderande

beslutsbefogenheter. För att kunna ta tillvara de samlade resurserna vid tingsrätten och se till att de samverkade på ett fruktbart sätt sågs det som nödvändigt att den centrala ledningen fick vittgående beslutsbefogenheter och en uppbyggnad som främjade ett snabbt beslutsfattande.

I anslutning till regeringens beslut införde tingsrätten genom egna beslut vissa administrativa förändringar. Tingsrätten inrättade en ledningsgrupp som beredningsorgan för lagmannen. Ledningsgruppen bestod av – förutom lagmannen – de båda samordnande chefsrådmännen (en samordnare för brottmålsavdelningarna och en samordnare för tvistemålsavdelningarna), chefsrådmannen för ärendeavdelningen samt kanslichefen. Som stöd för de båda samordnande chefsrådmännens verksamhet inrättades för var och en av dem ett samordningskansli. Ärendeavdelningen utgjorde ett särskilt samordningsområde med biträde av samordningskansliet på tvistemålssidan. Efter organisationsförändringen delegerades visst budgetansvar till de samordnande chefsrådmännen och chefsrådmannen för ärendeavdelningen.

Domstolsverkets utvärdering

Vid en utvärdering av organisationsförändringarna som gjordes i DV:s regi år 1995 (DV Rapport 1995:4) visade det sig att tingsrättens ledning, den dåvarande lagmannen och kanslichefen, var positiva till organisationsförändringen som de ansåg hade bidragit till en positiv produktivitetsutveckling i tingsrätten. De samordnande chefsrådmännen bedömdes ha säkerställt att resurserna inom och mellan avdelningarna kunnat utnyttjas bättre. Lagmannen ansåg att den nya ledningsorganisationen medfört att verksamheten blivit mera förutsägbar och planeringsbar. De samordnande chefsrådmännen avlastade lagmannen, vilket bidrog till att tingsrättens ledning kunde arbeta mera långsiktigt än tidigare.

Bland chefsrådmännen och delar av domarkåren i övrigt var däremot reaktionerna inte lika positiva. Det var främst inrättandet av de samordnande chefsrådmansposterna som mötte motstånd. Kritiken gick ut på bl.a. att man uppfattade de samordnande chefsrådmännens tillkomst som en ny organisatorisk nivå, vilket ansågs betungande. Andra menade att samordningsfunktionen i och för sig var bra, men att den formella positionen för de samordnande chefsrådmännen blev för svag, flera av den administrativa enhetens funktioner borde ha förts över till samordningskanslierna för att ge dessa tillräcklig tyngd. Viss kritik riktades även mot avskaffandet av plenum och kollegium som beslutsorgan. Kritiken i sistnämnda avseende bestod i bl.a. att domarnas inflytande över och kännedom om tingsrättens gemensamma lednings-

frågor minskat. De som hävdade detta ansåg att kollegiet var en demokratisk instans som möjliggjorde samverkan och förankring av förändringar hos domarna. Det fanns emellertid andra som menade att kollegiet fungerade dåligt, att chefsrådmännen inte hade grepp om tingsrättens totala verksamhet och därför inte var skickade att fatta beslut.

Bland kanslipersonalen var inställningen till organisationsförändringarna som helhet mer positiv. Över lag uttrycktes härifrån en positiv inställning till vad man tolkade som en decentralisering genom vilken ansvar och befogenheter fördes närmare avdelningarna. Uppdelningen av samordningen mellan brottmål och tvistemål upplevdes emellertid ha blivit så strikt att den ansågs ha medfört svårigheter att flytta personal och kommunicera mellan de båda verksamhetsområdena.

Vid DV:s utvärdering kunde konstateras att tingsrätten ökat sin produktivitet betydligt under åren 1992-1994. Med i huvudsak oförändrade resurser och med en relativt sett liten förändring av den genomsnittliga svårighetsgraden av målen, hade antalet avgjorda tviste- och brottmål ökat väsentligt, i vart fall med 35 procent. Verkets slutsats blev att 1991 års organisationsförändringar sannolikt i väsentlig grad bidragit till den positiva produktivitetsutvecklingen. Slutsatsen var inte oomstridd. Den accepterades inte av t.ex. JUSEK.

Trots den kritik som riktats mot delar av den nya organisationen fanns det, enligt DV:s uppfattning, inte tillräckliga skäl att överväga en övergång till en ny ledningsorganisation eller en återgång till den gamla. Verket påpekade dock att det inom den organisatoriska ram som regeringen lagt fast fanns en betydande frihet för tingsrätten att utforma sin inre organisation. Enligt verkets uppfattning borde tingsrätten mot bakgrund av den kritik som framkommit bl.a. undersöka hur chefsrådmännens inflytande över de övergripande ledningsfrågorna kunde öka. Vidare borde de samordnande chefsrådmännens arbetsuppgifter kontinuerligt ses över samt formerna för de avdelningsindelade chefsrådmännens inflytande inom respektive samordningsområde särskilt uppmärksammas. Verket pekade också på att de samordnande chefsrådmännen i större utsträckning kunde behöva ta ansvar för att få till stånd en diskussion mellan chefsrådmännen om rutin- och praxisfrågor inom respektive samordningsområde. Eventuella tendenser till att två ledningsnivåer uppstod i tingsrättens ledning borde, enligt DV, motverkas. Enligt verket fanns det även synpunkter som lämnats som tydde på att ökad samverkan och kontakt mellan de båda samordningsområdena borde uppmuntras.

1995 års Domstolskommittés undersökning

I en ny enkät som utfördes av 1995 års Domstolskommitté (SOU 1998:135 s. 151 f. samt bilaga 5) framkom att flertalet av de avdelningsindelade chefsrådmännen fortfarande ansåg att den centrala ledningsfunktionen inte var lämpligt utformad. Bland övriga personalgrupper var meningarna mer delade. Den kritik som framfördes gick i huvudsak ut på att ledningen syntes för lite ute på avdelningarna och att den inte höll tillräckligt god kontakt med den dömande verksamheten. Opinionsen för en återgång till mer kollektiva ledningsformer tycktes däremot inte vara särskilt stark. Ett par av chefsrådmännen gav dock uttryck för att det inte var särskilt lämpligt att en domstol leds som ett "enrådighetsverk". Synen på systemet med samordnande chefsrådmän tycktes ha blivit positivare sedan DV:s utvärdering. En majoritet av de anställda ansåg att systemet fungerade bra eller i vart fall tillfredsställande. Flertalet av de avdelningsindelade chefsrådmännen var emellertid fortfarande negativa till organisationsreformen. Även om en mindre grupp ansåg att de samordnande chefsrådmännen utgjorde en onödig mellannivå mellan chefsrådmännen och lagmannen avsåg kritiken inte främst systemet som sådant utan mer det sätt det fungerade på. Bl.a. framhölls att beslutsvägarna var oklara och att samordningsfunktionen inte utnyttjades eller fungerade dåligt då det gällde fördelningen av resurser och arbetsuppgifter mellan avdelningarna. Personalen var över lag positiv till hur ledningsfunktionen utformats på avdelningsnivå. Den kritik som ändå framfördes gick ut på bl.a. att chefsrådmännen borde ha större beslutanderätt i vissa ekonomiska frågor. Enstaka röster höjdes även för inrättandet av en befattning som vice chefsrådmän på varje avdelning. En majoritet ansåg att informationsutbytet mellan den centrala ledningen och avdelningarna fungerade i vart fall tillfredsställande, medan man menade att det fungerade mindre bra mellan avdelningarna. Man ansåg att de samordnande chefsrådmännen borde vidta åtgärder för att förbättra kommunikationen mellan avdelningarna.

Produktivitetsundersökningen som gjordes av 1995 års Domstolskommitté visade att Stockholms tingsrätt när det gäller antalet avgjorda mål per domare låg väl till i förhållande till övriga tingsrätter, sedan hänsyn tagits till att tingsrätten har att handlägga fler omfattande och komplicerade mål än andra tingsrätter. När det gäller produktiviteten mätt som kostnad per avgjort mål visade emellertid statistiken att tingsrätten sedan år 1996 fått ökade kostnader. Det framhölls dock att statistiken i den delen inte tog hänsyn till målens svårighetsgrad, vilket försvårade en jämförelse med övriga tingsrätter. Beträffande produktivitetens utvecklingen under åren 1989-1996 var det mest slående hur nära

förändringarna i antalet avgjorda mål per domare följde förändringarna i antalet inkomna mål per domare. Detta var i och för sig inget som var unikt för Stockholms tingsrätt, men det förhållandet att siffrorna för inkomna respektive avgjorda mål låg så nära varandra trots de stora organisatoriska förändringarna som skett vid tingsrätten gjorde att det framstod som något mera tveksamt om 1991 års omorganisation haft den direkta påverkan på produktiviteten som tidigare antagits. Det behöver emellertid inte innebära att organisationsförändringen inte haft en positiv betydelse för produktiviteten vid tingsrätten. Införandet av en samordningsfunktion har enligt tingsrättens ledning inneburit att möjligheterna att omdisponera resurser inom domstolen förbättrats. God resurshushållning förutsätter emellertid inte enbart att arbetsuppgifterna är jämnt fördelade utan också att medarbetarna arbetar med rätt uppgifter och på rätt sätt. Den förstärkta ledningsfunktionen som reformen innebar har medfört att den centrala ledningen fått tid att gripa sig an ett ambitiöst metodutvecklingsarbete – det s.k. STURE-projektet – vilket syftar till att effektivisera arbetet vid tingsrätten genom bl.a. utökad delegering.

Den delegation som i dag gäller i administrativa frågor kan beskrivas enligt följande. De samordnande chefsrådmännen utövar inom sitt respektive verksamhetsområde och i samråd med chefsrådmännen på avdelningarna de funktioner som enligt verksförordningen annars åvilar lagmannen i egenskap av myndighetens chef. De samordnande chefsrådmännen ansvarar för lönebudgeten liksom de flesta frågor som rör förflyttningen av personal mellan avdelningar. Medlen för övriga förvaltningskostnader hanteras i huvudsak centralt. De samordnande chefsrådmännen får besluta i personal- och ekonomiadministrativa ärenden i den utsträckning som lagmannen bestämmer. Vidare svarar de samordnande chefsrådmännen tillsammans med lagmannen för övergripande informations- och utbildningsfrågor. De avdelningsindelade chefsrådmännen har att efter samråd med kansliföreståndare och annan berörd personal planlägga avdelningens arbete.

Utvecklingen mot en ordning där strategiska beslut fattas centralt men de flesta operativa besluten tas på lägre nivåer har gått vidare inom tingsrätten. Inom STURE-projektets ram ser tingsrätten för närvarande över om ytterligare beslutsbefogenheter kan delegeras till avdelningarna.

4.4 Domstolschefskap

4.4.1 Några utgångspunkter

Av domstolarnas instruktioner följer att ordförande i Högsta domstolen eller Regeringsrätten, president i hovrätt eller kammarrätt samt lagman i tingsrätt eller länsrätt är administrativ chef för respektive domstol. Vidare framgår av instruktionerna att vissa delar av verksamförordningen, bl.a. 6-8 §§, gäller för domstolarna. Domstolscheferna likställs då med myndighetschefer. I dessa paragrafer föreskrivs följande.

6 § Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet.

7 § Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningens enligt och effektivt.

Chefen skall

1. hushålla väl med statens medel,
2. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,
3. fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,
4. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken,
5. se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut,
6. se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

8 § Myndighetens chef ansvar för myndighetens arbetsgivarpolitik.

Chefen skall

1. företräda myndigheten som arbetsgivare,
2. i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken,
3. se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten,
4. skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Det finns även särskilda krav på domstolschefen när det gäller dömande verksamhet. Lagman i tingsrätt eller länsrätt skall enligt domstolsinstruktionerna ha en egen rotel såvida inte särskilda skäl föreligger mot detta. Vidare framgår av instruktionerna att lagman eller chefsrådman i tingsrätt eller länsrätt samt president i hovrätt eller kammarrätt bör delta i avgörandet av mål eller ärende om det finns sär-

skilda skäl till det med hänsyn till målets eller ärendets art. En hovrättspresident bör även delta i avgörandet av mål som tas upp av hovrätten som första domstol.

4.4.2 Olika chef- och ledarskap i domstol

Det finns totalt ca 130 domstolschefer i Sverige.

För lagmän i tingsrätt eller länsrätt ser chefsrollen mycket olika ut beroende på bl.a. domstolens storlek, geografiska läge etc. Störst är kanske skillnaderna mellan de olika tingsrätterna. Dessa varierar i storlek, allt i från domstolar med underlag för endast en domare och färre än tio anställda till den största, Stockholms tingsrätt, med ca 100 domare och ca 450 anställda.

Även hovrätternas och kammarrätternas storlek varierar och därmed även chefskapet för dem. Störst är Svea hovrätt med ca 250 anställda, varav ca 120 domare. Minst är de båda norrlandshovrätterna – Hovrätten för Nedre Norrland och Hovrätten för Övre Norrland. Dessa har ca 40 anställda vardera, varav ungefär hälften är domare.

Högsta domstolen består av sexton justitieråd eller det högre antal som behövs, f.n. är det arton justitieråd. Ett av justitieråden är domstolens ordförande och därmed även administrativ chef för domstolen. Regeringsrätten består av fjorton regeringsråd eller det högre antal som behövs, f.n. är det sexton regeringsråd. Precis som i Högsta domstolen är ett av regeringsråden domstolens ordförande och administrativ chef för domstolen. I var och en av de högsta instanserna finns ett hundratal anställda.

En viktig del i domstolarnas ledningsfunktion utgör övriga personer med ledningsuppgifter under domstolschefen. I de tre största tingsrätterna och de tre största länsrätterna, hovrätterna, kammarrätterna, Högsta domstolen och Regeringsrätten skall det finnas administrativa enheter som leds av särskilda chefer. Dessa befattningar utgör nyckelfunktioner vad gäller administrationen i domstolarna. Därutöver finns även andra befattningar med chefs- och ledningsansvar på olika nivåer.

Domstolarna bestämmer numera själva det antal avdelningar de skall vara indelade i. I en avdelningsindelad tingsrätt eller länsrätt leds arbetet på avdelningen av antingen lagmannen eller en chefsrådman. Den del av en tingsrätt som utgör fastighetsdomstol leds av ordföranden i fastighetsdomstolen. Chef för och ordförande på en avdelning i hovrätt eller kammarrätt är presidenten (hovrättspresidenten eller kammarrättspresidenten) eller en lagman (hovrättslagman eller kammarrättslagman). Chef för en avdelning i hovrätt eller kammarrätt skall ha en ställföreträdare som biträder honom eller henne i arbetet.

Ställföreträdare är en lagman eller en vice ordförande. Det finns ca 50 chefsrådmän i tingsrätter och länsrätter samt ungefär lika många lagmän respektive vice ordförande i hovrätterna och kammarrätterna. Totalt rör det sig således om ca 150 domare med chefsuppgifter på denna mellannivå. Att vara chef för en avdelning innebär ett ansvar att leda arbetet på avdelningen samt att fördela tjänstgöringen i rätten bland domarna. Chefskapet för en avdelning omfattar normalt ca 10-20 anställda. Även Högsta domstolen och Regeringsrätten är avdelningsindelade. Dessa domstolar består av två avdelningar vardera. För båda domstolarna gäller att domstolens ordförande är ordförande på en av avdelningarna och att det därefter i tjänst äldsta justitierådet respektive regeringsrådet är ordförande på den andra avdelningen. Den som är ordförande på en avdelning i Högsta domstolen eller Regeringsrätten leder arbetet på denna.

Andra exempel på befattningar med chefs- och ledningsansvar i domstolarna är rotelinnehavare som har arbetsledningsansvar i förhållande till sekreterare, notarier eller annan personal indelad på roteln, kansliföreståndare med arbetsledningsansvar i förhållande till övriga sekreterare på ett kansli, registratorer med arbetsledningsansvar i förhållande till registratorsbiträden, expeditionsförmän med arbetsledningsansvar i förhållande till expeditionsvaktmästare o.s.v.

4.4.3 Administration och ledarskap

Allmänt

För att få ett framtidsperspektiv på hur en modern domstolschefsroll bör se ut är det av intresse att också skaffa ett mera allmänt perspektiv på administration och ledarskap. Det finns idag en omfattande litteratur om organisatoriskt ledningsarbete. I det följande redogörs för några aspekter av ämnet som kan vara av intresse för domstolarnas del.

Begreppet administration kan ges en varierande innebörd och inrymma en mängd olika uppgifter. Inom organisationsteorin skiljer man på sakinhållet i en verksamhet – huvudverksamheten – och administrationen av densamma. Det organisationsteoretiska administrationsbegreppet innefattar enligt en vid definition alla metoder, tekniker och annat som används för att leda, förvalta och ge service till huvudverksamheten. Det kan röra frågor om yttre organisatoriska, finansiella eller personalpolitiska system. Det kan också handla om inre organisation och styrsystem, ledningsfunktion och ledarskap.

Ledningsarbete är att skapa struktur åt andra. Paradoxalt nog kännetecknas dock ofta ledningsarbetet i sig av ett ostrukturerat arbetssätt.

Genom att absorbera osäkerhet och mångtydighet i organisationen möjliggör ledningen de andra att arbeta på ett välordnat sätt. (jfr Mintzberg, *Managerial Work: Forty years Later* i Carlsson; *Executive Behaviour*, 1991).

I ett historiskt perspektiv sträcker sig teorierna om ledarskap långt tillbaka. Så länge som det har funnits stora organisationer torde det också ha framförts uppfattningar om ledning och ledarskap. Krigsmakten och kyrkan brukar anges vara de organisationer där principer för ledning och ledarskap först utvecklades och prövades. Det är också därifrån som förebilder hämtats då andra organisationer vuxit fram. Medan beredskap för kriser och behov av kollektiv styrka styrde den militära organisationen, präglades kyrkan av en mera långsiktigt verkande ideologi, fasta ritualer och det mänskliga livets lokala och dagliga problem. Inom försvaret och de organisationer som haft försvarsmakten som bas ägnas stor uppmärksamhet åt ledarförsörjningsfrågor. Så har det däremot sällan varit inom kyrkan och de organisationer som haft kyrkan som organisationsförebild. Där har i stället den professionellt och individuellt präglade arbetsinsatsen utgjort grunden för verksamheten. För statsförvaltningen och industrin har det framför allt varit försvaret som utgjort normkälla, medan kyrkan stått fadder för en rad andra organisationer med centrala och samhällsviktiga funktioner, såsom t.ex. skolan och sjukvården.

I anslutning till frågor om ledning och styrning av organisationer diskuteras ofta om och i så fall på vilket sätt det föreligger skillnader mellan ledning av privata företag och ledning av offentlig verksamhet. Även om det kan vara riskabelt att generalisera utifrån så komplexa och varierande kategorier, finns det vissa faktorer som särskilt brukar framhållas.

Det framhålls ofta att ledningsfunktionen i den offentliga verksamheten vid en jämförelse är mer bunden och omgärdad av restriktioner och att möjligheten för en ledare inom den offentliga sektorn att sätta sin prägel på verksamheten generellt sett är mindre än för en ledare i näringslivet. Verksamhetsinriktningen i den offentliga sektorn är i regel också given och den offentlige ledarens möjligheter att göra strategiska val, att fritt välja närmaste medarbetare, att använda belöningssystem och tilldela resurser är små. En annan skillnad som framhålls är att målen i den offentliga sektorn ofta är knutna till verksamhetens specifika innehåll och att lönsamhetskriterier inte är tillgängliga eller gångbara på samma sätt som i privat verksamhet. För ledningen inom den offentliga sektorn är det inte som för företagsledningen självklart att det enda eller mest dominerande värdet den har att beakta är ekonomisk effektivitet. Andra, minst lika viktiga hänsyn, måste tas till normer om demokratiska beslutsprocesser, rättssäkerhet m.m. Eftersom möjlighe-

ten att utnyttja ekonomiska incitament är begränsad inom det offentliga får man söka skapa engagemang hos personalen genom att hänvisa till arbetsuppgifternas innehåll, till att det är en samhällsnyttig verksamhet som utförs. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att inom företag är ekonomin målet, medan ekonomin inom den offentliga verksamheten utgör medel för att nå verksamhetens mål, dvs. den samhällsuppgift som skall fullgöras. Företagens kunder ingår som regel frivilliga avtal och betalar för utförda prestationer. Så är det inte alltid i den offentliga verksamheten där en stor del av verksamheten utgör myndighetsutövning. Inom den offentliga verksamheten kommer dessutom allmänintresset in. Offentlig verksamhet ägs och finansieras offentligt. Den bedrivs också under offentlig insyn. Dessa förhållanden ställer i sin tur särskilda krav på bl.a. rättssäkerhet, integritet och kompetens hos personalen.

Förutom indelningen i privat och offentligt och de skillnader det kan innebära för ledningsfunktionen är även andra förhållanden av betydelse för ledningen av en organisation. Inom såväl den privata som offentliga sektorn finns vad som brukar kallas kunskapsföretag eller kunskapsorganisationer. Utmärkande för arbetet i en kunskapsorganisation är att det bygger på kvalificerad kunskap i stället för standardiserade problemlösningar. Ofta är forskning och kunskapsutveckling själva kärnan i verksamheten. I andra fall är det främst fråga om tillämpning av kvalificerat kunnande på nya problem. Den del av tjänstesektorn som kunskapsorganisationerna utgör har snabbt blivit en vanlig typ av organisationer både i Sverige och i många andra industriländer. Att leda medarbetare i kunskapsorganisationer ställer krav som är mycket annorlunda än de krav som ställs t.ex. på ledningen i industri- och tjänsteföretag med standardiserade massmarknadsprodukter.

En särskild typ av kunskapsorganisationer utgör de s.k. professionella organisationerna. Sådana organisationer svarar för – liksom kunskapsorganisationerna i övrigt – en kvalificerad och kunskapsintensiv tjänsteproduktion. Det speciella med dessa organisationer är att de präglas av en särskild yrkesetik och professionellt förankrade normer och förhållningssätt som i hög grad styr arbetet. Medarbetarna i dessa organisationer har ofta ett personligt professionellt ansvar mot avnämarna, ett ansvar som dessutom uppfattas som viktigare än ansvaret uppåt i organisationen. Ett annat utmärkande drag i professionella organisationer är självständigheten i yrkesutövningen. De för den professionella organisationen utmärkande dragen gör ledningsfrågorna mer komplexa. Läkare, präster, lärare och domare är exempel på yrkesgrupper inom den offentliga sektorn som har sådan hävdvunnen status och för samhället i stort centrala uppgifter. Inom den privata sektorn

återfinns motsvarigheter i kunskapsföretag som revisionsbyråer, tidningsföretag och advokatbyråer.

Chef - ledare

Inom de ledarskapsstudier som inriktar sig på ledarskapets kulturella aspekter görs det ofta en distinktion mellan begreppen chef och ledare. Med chefskap menas då en formell funktion med oftast väl definierade ansvars- och befogenhetsområden. Att vara chef innebär inte automatiskt att också vara ledare. För detta krävs att medarbetarna uppfattar chefen som ledare. Ledare blir den som andra vill följa. Man kan uttrycka det på det sättet att den som besitter en chefsposition får sin utnämning till chef från överordnade, men sin legitimering som ledare från underordnade.

Enligt detta resonemang växer ledarskapet fram underifrån i relation till dem man är satt att leda. Till skillnad från chefskapet som är en formell position är ledarskapet en relation som växer fram under informella former. Ledarskapet är egentligen en relation mellan personer, där någon eller några individer är eller blir ledare genom att utöva inflytande över andra individer som är eller blir följare. Ledare är den som utövar ett avgörande inflytande över andra, oavsett om hon eller han formellt innehar en ledningsposition eller inte.

Det är inte möjligt att uppifrån utnämna en ledare på samma sätt som man förordnar en chef. I de flesta fall förväntas dock den som är chef fungera som ledare. I betänkandet Statlig personalutbildning – utbildning för administration och ledning uttalas t.o.m. att själva syftet med chefsbefattningar är att chefen skall utöva ledarskap (SOU 1978:41 s. 65). I en bilaga till regeringens proposition om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99) framhålls betydelsen av att chefen fyller ledarfunktionen på följande sätt:

”För att goda resultat skall kunna uppnås förutsätts medverkan och engagemang från samtliga anställda. En av chefernas viktigaste uppgifter är därför att vara personalledare.” (s. 156)

Att leda en lärande organisation

Lärande inom organisationer är i sig inget nytt. Sedan mitten av 1970-talet har detta lärande ägnats en allt större uppmärksamhet i organisationslitteraturen. Framväxten av kunskapssamhället med alltmer kunskapsintensiva verksamheter inom såväl offentlig som privat sektor har inneburit att kunskapsbehovet ökat. Det har i sig lett till ett växande

intresse för skapandet av vad som brukar kallas ”lärande organisationer”. Även om det finns olika infallsvinklar och definitioner, så är grundperspektivet detsamma. En lärande organisation har ett grundläggande synsätt att lärande är en prioriterad del i allt arbete och i allt beslutsfattande. Ett exempel på en sammanfattande definition av en lärande organisation återfinns i den av Arbetsgivarverket utgivna skriften, *Ledarskap i en lärande organisation – lärdomar och idéer*:

”En lärande organisation är en organisation där förutsättningarna för att starta lärprocesser är goda, där lärandet kan utvecklas i ett gynnsamt klimat, där lärandet kan omsättas i praktisk handling och där nyvunna kunskaper och erfarenheter kan spridas vidare.” (Södergren-Fredriksson: *Ledarskap i en lärande organisation – lärdomar och idéer*, Arbetsgivarverket, 1998, s. 17)

En lärande organisation förutsätter en delvis annorlunda inställning till ledarskap, ett lärandets ledarskap. I det innefattas lyhördhet för medarbetarnas kunskaper och utvecklingsbehov. Det handlar om att skapa goda förutsättningar för lärande, att understödja lärandeprocesser och att se till att resultaten av lärande kontinuerligt tas till vara i verksamheten. Andra viktiga uppgifter för ledningen är att själv fungera som en lärande förebild och att skapa en kompetensstrategi för organisationen.

Det går inte att beskriva hur ledningen eller arbetet i en lärande organisation skall se ut. En lärande organisation är inte en viss organisationsstruktur, utan en process. Däremot är det möjligt att skapa en struktur där förutsättningarna för en lärandeprocess är goda.

Ledning av domstol

Många av de allmänna aspekter på administration och ledarskap som kommer fram inom organisations- och ledarskapsstudier ger viktiga perspektiv även på domstolsadministration och domstolschefsrollen. Att leda en domstol handlar till en början om att leda en verksamhet som är offentlig och kunskapsintensiv och som till en väsentlig del utförs av, och förutsätter, en professionell yrkesgrupp, domarna. Samtidigt har domstolschefen ledningsansvar för en stor grupp andra personalkategorier med berättigade krav på domstolen som en väl fungerande och modern arbetsplats. Domarna skall i den dömande verksamheten åtnjuta ett särskilt oberoende och skydd mot otillbörlig yttre påverkan. I detta avseende kan en jämförelse göras med mer eller mindre autonoma institutioner, såsom t.ex. Riksbanken och universitets- och högskoleväsendet.

Domstolschefen är satt att leda en i stor utsträckning författningsreglerad verksamhet. Möjligheten för domstolschefen att påverka verk-

samheten är därigenom begränsad. Domstolsverksamheten är inte – och kan aldrig bli – lönsamhetsstyrd. Domstolarnas verksamhet måste i stället vara verksamhetsinriktad. Domstolschefen har en uppgift att se till att domstolen uppfyller sin samhällsfunktion i en demokratisk rättsstat. Det innebär emellertid inte att de ekonomiska kriterierna är utan betydelse i domstolschefens arbete. Som för annan offentlig verksamhet är ekonomin för domstolarna medlet för att nå verksamhetens mål. Medborgarna har rätt att kräva att all offentlig verksamhet bedrivs effektivt och att de offentliga resurserna används på bästa sätt. Detta gäller även för domstolarnas verksamhet.

Domare utför sina dömande uppgifter självständigt och under personligt ansvar. Som de flesta professioner präglas domarens arbete av stor individuell frihet förenad med lojalitet mot normer och regler samt en särskild yrkesetik. Dessa särskilda förhållanden ger upphov till särskilda ledningsfrågor. Två aspekter brukar framhållas då det gäller ledningen av professionella organisationer, dels vikten av att på alla sätt stödja professionens inneboende drivkrafter och normer, så länge inte dessa står i strid med verksamhetens inriktning i stort, dels vikten av att lämna så stort handlingsutrymme som möjligt i den löpande verksamheten. Ledning och ledarskap i en professionell organisation bör i första hand fokusera på målfrågor, övergripande prioriteringar och att, inte minst i dialogform, främja och understödja de professionella drivkrafter som är förenliga med verksamheten.

En viktig uppgift för domstolschefen är att understödja och bidra till en gemensam kunskapsutveckling inom domstolen. Lärandet bör vara en naturlig och prioriterad del av domstolsarbetet. Domstolschefen har härvid ett särskilt ansvar för handledning och återkoppling, inte minst viktigt är detta i förhållande till de yngre medarbetarna.

4.4.4 Kvinnor och chefskap

Allmänt

I Sverige framhåller vi ofta att vi har kommit långt med jämställdheten på många sätt. Det är delvis sant och också någonting som vi har all anledning att känna oss stolta över. Det innebär emellertid inte att allt är bra. Fortfarande är det så att kvinnor och kvinnors kompetens inte tas tillvara fullt ut i arbetslivet. I dag förvärsarbetar kvinnor i nästan lika hög grad som män i vårt land. Det är dock långt kvar till jämställdhet när det gäller könsfördelning inom yrken, sektorer och på olika beslutsnivåer.

Det är ett faktum att representationen av kvinnor på chefsbefattningar är låg. Trots att nästan varannan person på arbetsmarknaden i Sverige är kvinna, är det endast 26 procent av chefsposterna som innehas av kvinnor. Inom den privata sektorn innehar kvinnorna 20 procent av chefsposterna, medan motsvarande siffra inom den offentliga sektorn är 43 procent. Andelen kvinnor på chefsposter inom den offentliga sektorn varierar dock stort mellan landsting och kommuner, där kvinnorna innehar ungefär hälften av chefsposterna, respektive staten där kvinnorna innehar 23 procent av chefsposterna. (Källa: Kvinnor och män på toppen, SCB, 1995)

Det är viktigt att beslut i rekryterings- och befordringsfrågor baserar sig på sakliga bedömningar av de aktuella personerna och inte på stereotypa föreställningar om män och kvinnor. Underrepresentationen av kvinnor på chefsjobb kan dock förmodligen inte uteslutande, eller ens i avgörande omfattning, förklaras av att kompetenta kvinnliga sökande eller intresserade förbigås av mindre kompetenta manliga kandidater. I denna del finns många aspekter och faktorer att beakta. Här kan endast nämnas några.

En förklaring som brukar föras fram är att det föreligger komplexa mönster och strukturer i vilka flera män än kvinnor får uppmuntran och hjälp med att ta sig till beförade positioner. Ett annat förhållande som brukar framhållas är avsaknaden av kvinnor i högre positioner vilket påverkar självbilden hos andra kvinnor och genererar reaktioner och mönster som verkar i negativ riktning, t.ex. sämre självförtroende och könsstereotyp handlande.

Åtskillig forskning har ägnats åt att kartlägga eventuella skillnader och likheter mellan kvinnor och män ifråga om ledarskap. Forskningen kan delas in i två grupper, de som menar att några påtagliga könsbetingade skillnader inte förekommer och de som menar att det existerar sådana skillnader. Det mesta antyder att skillnaderna är små eller icke existerande. Många forskare menar att det föreligger obetydliga skillnader mellan kvinnor och män i chefsarbeten. I sina chefsroller har kvinnor och män likartade ambitioner, värderingar och andra personlighetsdrag. Det finns emellertid även de som hävdar att det finns klara skillnader mellan kvinnors och mäns chefsstil.

Att kvinnor och män uppvisar likheter i chefsstilar förklaras ibland vara en konsekvens av självselektion eller selektivitet från högre chefers sida. Chefsarbetets krav, den egna uppfattningen om vad arbetet går ut på och omgivningens förväntningar på chefen kan också göra att könsskillnader reduceras eller upphör. Det handlar således om urval och socialisation som bidrar till att eventuella könsskillnader tonas ned. Om det finns ett mindre antal kvinnliga chefer är dessa kanske mer benägna att anamma sådant arbets sätt som karaktäriserar de män som

dominerat och dominerar. Ökas antalet kvinnor kan benägenheten att anamma en stil som inte imiterar manliga chefer komma att öka.

Ofta talas om att chefsrollen och ledarskapet i stora drag konstruerats i manlighetstermer. Men vad menas egentligen med manlighet och kvinnlighet? Manlighet och kvinnlighet är inte någonting som är för alltid fastställt, utan dessa begrepp är under ständig förändring beroende av de betydelser vi tillskriver dem. En typisk definition av manlighet betonar sådant som rationell, objektiv, opersonlig, handlingsbenägen, analytisk och materialistisk. Kvinnlighet definieras ofta i komplementära och motsvarande termer. Kvinnliga värden karaktäriseras av ömsesidigt beroende, samarbete, receptivitet, tolerans, emotionell ton och personorienterad hållning. För den kvinnliga ledarstilen framhålls drag som lyssnande och vårdande, värdet av samarbete betonas. Beskriven enligt ovan är vad som karaktäriseras som kvinnlig ledarstil en mer demokratisk och relationsorienterad ledarstil. Det finns emellertid de som anser att man i stället för att förbinda begreppen kvinnlighet och manlighet med kvinnor och män bör behandla dem som drag eller tanke- och värderingsmässig orientering, som potentiellt finns hos alla personer, kvinnor såväl som män, låt vara i olika grad.

Kvinno- och jämställdhetsforskningen har under senare år bidragit till att öka kunskapen om orsaker och mekanismer bakom den segregering som anses råda i samhället, med män i överordnad och kvinnor i underordnad ställning. Detta har tillsammans med erfarenheterna på jämställdhetspolitikens område lett till en starkare prioritering av jämställdhetsarbetet inriktat på förändring av de samhällsstrukturer som bidrar till eller förstärker en negativ könsuppdelning och en ojämn maktfördelning. I propositionen *Delad makt – delat ansvar* (prop. 1993/94:147) gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att jämställdhetsarbetet borde kompletteras och breddas med utgångspunkt i ett synsätt som i ökad utsträckning beaktar det ojämna maktförhållandet mellan könen och kvinnors och mäns skilda villkor på olika samhällsområden. Sedan år 1994 uttalar regeringen varje år i regeringsförklaringen sin politiska vilja att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra alla delar av regeringens politik. Från att tidigare ha varit koncentrerat på särskilda åtgärder för att undanröja könsdiskriminering och motverka olika villkor för kvinnor och män genom lagstiftning och aktiva åtgärder skall jämställdhetsarbetet vara en del av det ordinarie politiska och verkställande arbetet. Internationellt används begreppet "gender mainstreaming" för detta nya arbetssätt.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är ett samhälle där kvinnor och män har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga delar av livet.

Kvinnor i domstolarna

I de allmänna domstolarna såväl som i de allmänna förvaltningsdomstolarna är flertalet av cheferna män, 91 procent vid de allmänna domstolarna och 80 procent vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även flertalet av de ordinarie domarna är män, 80 procent respektive 75 procent. Bland de yngre, icke ordinarie domare och notarier, börjar förhållandet att bli det motsatta, ca 60 procent av dessa är kvinnor. Bland den icke dömande personalen är kvinnodominansen stor, där representerar kvinnorna ca 90 procent.

Regeringen gav i 1998 års regleringsbrev DV i uppdrag att ”vidta åtgärder för att uppmuntra kvinnliga domare att söka chefsanställningar”. Under våren 1998 lät DV genomföra en enkätundersökning som riktade sig till samtliga inom verksamhetsområdet tjänstgörande kvinnliga domare. Syftet med undersökningen var att söka svar på frågor rörande det förhållandet att så få kvinnor söker chefsanställningar och vad som skulle kunna öka attraktiviteten för denna typ av anställningar. Ungefär hälften av de tillfrågade besvarade enkäten. Av svaren framkom bl.a. att ett skäl till att det idag finns så få kvinnliga chefer kan vara svårigheten att kombinera arbete och familj under den period som är viktig för att kvalificera sig för chefsanställningar. Andra skäl som framkom var att domstolsvärlden är en värld med manliga värderingar, liksom att kvinnor är mycket självkritiska. Vidare angavs det i enkätsvaren att det i dag knappast finns några kvinnliga förebilder.

DV har därutöver låtit intervju ett antal kvinnliga domstolschefer om deras syn på och erfarenhet av chefskapet. Det har också hållits ett seminarium där frågeställningarna kring kvinnor och chefskap fördjupats. Tillsammans med företrädare för olika domstolsslag och personalkategorier avser DV att inleda ett omfattande jämställdhetsprojekt. Syftet är att ta fram en strategi för förändring av värderingar och förhållningssätt. Inom ramen för projektet kommer bl.a. frågor som mentorskap, nätverk, coaching och former för rekrytering att behandlas.

Av en sammanställning som DV har låtit ta fram framgår att det är få kvinnliga sökande till de chefsanställningar i domstolarna som utlyses lediga för ansökan. För anställningar på domstolschefsnivå var det under perioden 1995-1998 endast drygt 9 procent av de sökande som var kvinnor. Motsvarande siffra såvitt avser anställningar som chefsrådman i tingsrätt eller länsrätt och vice ordförande på avdelning i hovrätt eller kammarrätt var ca 32 procent.

Vid en jämförelse som kommittén har gjort mellan utnämningar till de högre domarbefattningar som tillsätts efter kallelseförfarande och de chefsdomarbefattningar som tillsätts efter ansökan, kan konstateras att

kallelseförfarandet lett till att en högre andel kvinnor utnämns. Under perioden 1993-1998 avsåg 36 procent av domarutnämningarna efter kallelseförfarande kvinnor, medan motsvarande siffra för chefsdomarutnämningar efter ansökningsförfarande var 19 procent (se bilaga 7).

4.4.5 Arbetsgivarrollen

Den statliga arbetsgivarfunktionen utövas på olika nivåer; lokalt inom varje myndighet, i vissa fall även på regional nivå samt centralt. Att ge en fullständig uppräkningslista över vad som innefattas i arbetsgivarfunktionen är inte helt lätt. Ledning kan till viss del hämtas i det arbetsrättsliga nyckelbegreppet ”förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare”.

Av förarbetena till MBL framgår att till det området hör alla frågor som rör anställningsvillkoren för enskilda arbetstagare, såväl när det gäller bestämmandet av det arbete som skall utföras och andra åtaganden av arbetstagare som i fråga om lön och annan ersättning för arbetet. Även frågor inom området för arbetets ledning och fördelning samt i övrigt om de förhållanden under vilka arbetet utförs hör dit. Därutöver framgår att lagens innebörd är att också frågor som rör ledningsförhållanden i stort faller inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det framhålls t.ex. att frågor som gäller utvidgning eller inskränkning eller eljest omfattningen av en verksamhet har betydelse för arbetstagarna redan därigenom att besluten återverkar på ekonomi och budget och därmed på arbetstagarnas utsikter att behålla sin sysselsättning och trygga sin försörjning. Beslut som ligger inom dessa ramar anges också ofta få återverkningar på innehållet i arbetstagarnas arbete och de förhållanden under vilka arbetet utförs. Lagen bygger därför på att även frågor som rör bedrivandet av verksamheten i stort skall anses höra till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. (prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 326 f.)

Som framgått har begreppet getts en ganska vidsträckt innebörd. Följaktligen är det också en vidsträckt ram inom vilken den statliga arbetsgivarfunktionen kan komma att verka.

Den statliga arbetsgivarfunktionen fullföljs ytterst av regering och riksdag. För centrala statliga arbetsgivarfrågor finns en särskild förvaltningsmyndighet, Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverket skall som central arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken (2 § förordning [1994:272] med instruktion för Arbetsgivarverket). Till verkets uppgifter hör att utföra förhandlingsarbete för statliga myndigheter samt företräda dem i arbetstvister. Arbetsgivarverket svarar vidare för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området

behöver. Arbetsgivarverkets verksamhet är avgiftsfinansierad och verket leds av ett arbetsgivar Kollegium bestående av 80 ledamöter, som representerar de olika myndigheterna (2, 4 och 7 §§ instruktionen).

Kollektivavtal sluts på statens vägnar av Arbetsgivarverket (2 § förordning [1976:1021] om statliga kollektivavtal, m.m.). Arbetsgivarverket får dock lämna över dessa uppgifter till andra myndigheter under regeringen (3 §). Även om Arbetsgivarverket har lämnat över till annan myndighet att föra förhandling om kollektivavtal får verket medverka i förhandlingen (4 §). Samråd skall också ske med Arbetsgivarverket före uppsägning av ett kollektivavtal (6 §).

Arbetsgivarverket träffar med sina motparter det återkommande ramavtalet om anställningsvillkor och löner för statligt anställda (RALS). Det centrala avtalet följs sedan av lokala fördelningsförhandlingar. Arbetsgivarverket sluter också centrala avtal om t.ex. pensioner, medbestämmande, anställningstrygghet och arbetsmiljö.

Enligt det särskilda chefsavtalet (bilaga 3 till RALS) ingår anställningar som ordförande i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten samt president i Svea hovrätt i regeringens s.k. frikrets. Det innebär att MBL:s regler om förhandlingsrätt inte gäller fullt ut beträffande dessa. Av samma avtal följer att till domstolarnas chefskrets hör justitieråd och regeringsråd som inte är ordförande i domstolen, andra hovrättspresidenterna än presidenten i Svea hovrätt, kammarrättspresidenterna, chefer för hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt domstolarnas tekniska ledamöter.

För domstolsväsendets del fyller DV den lokala arbetsgivarfunktionen. Det är DV som förhandlar och träffar avtal om exempelvis ordinarie domares löner. Utvecklingen mot en ökad självförvaltning för de enskilda domstolarna har medfört ett större ansvar för domstolscheferna att fullgöra uppgiften som arbetsgivare. En stor del av de lokala kollektivavtalsförhandlingarna sköts idag av domstolscheferna. I de flesta fall tecknar domstolschefen för arbetsgivarens räkning lokala kollektivavtal om löner för den icke dömande personalen inom den egna domstolen. Domstolschefen fullgör också i övrigt arbetsgivarfunktionen på domstolen.

MBL:s regler om förhandlings- och informationsskyldigheter för arbetsgivaren skall numera ses i ljuset av det centrala avtalet Samverkan för utveckling som slöts i september 1997, det s.k. samverkansavtalet. I samverkansavtalet framhålls behovet av de anställdas aktiva medverkan i processerna före och efter beslut. Samverkan genom informella processer mellan chefer och personal, mellan arbetsgivare och fack och mellan olika anställda är tänkt att ersätta det traditionella arbetssättet med förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagare i samband med formella beslut. God information, öppen stämning,

konstruktiva diskussioner, praktisk problemlösning och en vilja att sätta verksamheten i centrum skall känneteckna samverkansprocessen. För domstolschefen i egenskap av arbetsgivare innebär detta en delvis förändrad roll där förmågan till dialog, samverkan och kommunikation med medarbetarna är viktigare än förmågan att ge order och formulera regler.

Det arbetsrättsliga kontraktet i offentlig anställning

Synen på det offentliga anställningsförhållandet har under senare år genomgått en gradvis förskjutning. Ett civilrättsligt avtalsgrundat synsätt på anställningen har vunnit insteg. Anställningsmyndigheten har därtill fått en mer uttalad roll som arbetsgivare. I propositionen med förslag till 1994 års lag om offentlig anställning framhålls att det inte är "staten som sådan", utan myndigheten som är arbetsgivare (prop. 1993/94:65 s. 120). I lagtexten talas inte längre om "arbetstagare hos staten", vilket var fallet i 1976 års lag om offentlig anställning. I 1 § av den nu gällande lagen används i stället uttryck som framhåller att det är fråga om en anställning hos den särskilda myndigheten.

Av det arbetsrättsliga kontraktet mellan arbetsgivare och arbetstagare följer en arbetskyldighet för arbetstagaren samt krav på samarbete och lojalitet från arbetstagarens sida. Arbetstagaren är också skyldig att följa de ordnings- och säkerhetsföreskrifter som arbetsgivaren meddelat. Det är arbetsgivarens uppgift att se till att arbetstagaren uppfyller sin del av avtalet. Arbetsgivarens skyldigheter består därutöver i att – utöver betala lön – ansvara för arbetsledning, organisation och ekonomi samt uppfylla de åtaganden som närmare regleras i författningar och avtal.

Parallellen med det privaträttsliga anställningsavtalet gäller dock inte fullt ut. Det finns vissa särdrag för den offentligrättsliga anställningen som kräver särskild reglering, och då avses inte endast den särskilda reglering som principen om domstolarnas och domarnas självständighet föranleder för domares anställningsvillkor (se mera härom i avsnitt 4.5). Myndigheternas självständiga ställning, skyddandet av demokratiska beslutsprocesser, rättssäkerhet och andra allmänintressen fordrar i vissa avseenden en särskild reglering för den offentligrättsliga anställningen. Till skillnad från den privaträttsliga anställningen gäller således exempelvis regler om allmänna handlingars offentlighet (offentlighetsprincipen), kravet på sakliga grunder (förtjänst och skicklighet) vid anställningsbeslut samt rätten att överklaga ett anställningsbeslut. I regeringsformen finns vidare krav på lagstiftning när det gäller grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens

rättsställning (11 kap. 10 §). LOA innehåller bl.a. regler om bisysslor och disciplinansvar. Offentligt anställda har även ett straffrättsligt tjänsteansvar enligt brottsbalken. Denna särreglering ger uttryck för de grundläggande krav och etiska värderingar som skall vara vägledande för offentliganställda i deras yrkesroll.

För en diskussion om offentliganställdas roll och ansvar se även prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr 1997/98:294. Den nyligen genomförda översynen av bisyssleregleringen inom den offentliga sektorn är också ett led i denna diskussion (se betänkandet Offentligt anställdas bisysslor SOU 2000:80).

4.4.6 Mål- och resultatansvar

I 1 och 2 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten ges några utgångspunkter för budgetprocessen inom den statliga verksamheten. Enligt 1 § skall i statens verksamhet eftersträvas hög effektivitet och iakttas god hushållning. Med statens verksamhet avses i lagen sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Enligt 2 § skall regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Under senare år har mål- och resultatstyrning fått en ökad betydelse inom den offentliga förvaltningen och även på domstolsområdet. Det innebär att riksdagen, på förslag av regeringen, fastställer en generell budgettram och de övergripande målen för verksamheten. Dessa mål, de s.k. effektmålen, formuleras i allmänna ordalag. Effektmålet för rättsväsendet år 2000 är att tillförsäkra den enskilde rättssäkerhet och rättstrygghet. Domstolsväsendets del av effektmålet är att mål och ärenden skall avgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Verksamheten skall präglas av ett medborgarperspektiv.

De senaste åren har regeringen också bestämt vilka verksamhetsmål som skall gälla för domstolarna, dock inte för Högsta domstolen och Regeringsrätten. I regleringsbrevet har regeringen sålunda föreskrivit att den långsiktiga inriktningen för domstolarna skall vara att genomströmningstiderna skall minska för samtliga mål- och ärendekategorier samt att mål- och ärendebalansernas åldersstruktur skall förbättras. Därutöver har regeringen för ett antal enskilda målgrupper lagt fast verksamhetsmål i fråga om högsta medianålder för avslutade mål och högsta volymer av oavgjorda äldre mål.

Med den ökade betoningen av målfrågor följer ett ökat resultatansvar och ett vidgat handlingsutrymme för verksamheten. Ett problem med mål- och resultatstyrning inom domstolsväsendet är emellertid att

resultatet av domstolens arbete inte alltid är lätt att mäta. Delvis hänger det samman med den generella svårigheten att styra och värdera tjänstekvalitet. De kvantitativa måtten ger inga absoluta sanningar, utan måste tolkas och användas med omdöme. I detta sammanhang kan nämnas att kvalitetsutveckling och kvalitetsmätning inom den offentliga sektorn har ägnats en ökad uppmärksamhet på senare tid. Den 1 januari 1999 inrättades en särskild myndighet, Statens kvalitets- och kompetensråd, med uppgift att bl.a. stödja ett systematiskt kvalitetsarbete i statsförvaltningen (prop. 1997/98:136 s. 20 f.). Även inom domstolsväsendet har kvalitetsfrågor varit föremål för diskussioner (se bl.a. regeringens uppdrag till DV "Kvalitet i domstolsverksamhet" 1997-05-27 och DV:s rapport 1998-09-04). Att definiera kvalitet i domstolsarbete är en särskilt svår och känslig uppgift.

Domstolschefen har i enlighet med verksförordningens regler i egenskap av myndighetschef ett ansvar för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. I ansvaret ingår bl.a. att "hushålla väl med statens medel" samt att fortlöpande följa upp och pröva verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs. Domstolschefen har ett ansvar för att uppfylla de mål för verksamheten som regering och riksdag fastställt och att hålla sig inom de givna budgetramarna.

För domstolschefernas del gäller emellertid att de inte själva kan kontrollera kostnaderna i verksamheten. De kan inte påverka antalet inkomna mål och ärenden och handläggningen av dessa är ingående normstyrt genom förfaranderegler. Domstolscheferna har även i övrigt begränsade möjligheter att påverka verksamhetsresultatet; en del begränsningar hänger samman med budgetstyrningen för offentlig verksamhet, andra hänger samman med principen om domares självständighet vilken medför bl.a. att domstolschefen inte genom uppsägning fullt ut kan påverka personalresurserna. För domstolschefen kan det lokala resultatansvaret i förening med ökade krav på kvalitet och begränsade ekonomiska resurser upplevas som ytterst besvärligt. Domstolschefen har givetvis här att efter bästa förmåga söka uppfylla de uppställda målen för verksamheten. I domstolschefens uppgifter ingår även att i budgetskrivelser eller på annat lämpligt sätt redogöra för situationen och framföra synpunkter.

4.4.7 Förändringsarbete

Att leda förändringsarbete beskrivs ofta som en av de största ledarutmaningarna. Chefen har i förändringsprocessen många viktiga roller att fylla. Chefen skall vägleda, entusiasmera, engagera, uppmuntra och ge råd och stöd till medarbetarna. Medarbetarnas engagemang är av avgörande betydelse för resultatet av reformarbetet. Inte sällan leder förändringar till motstånd som chefen måste vara beredd att möta och att söka övervinna. Förändringsprocesser leder ofta till rädsla och känslor av osäkerhet inför framtiden. Information och kommunikation är härvid omistliga inslag i förändringsarbetet. Chefen måste informera, men bör även vara beredd att lyssna på och ta till sig de synpunkter som kommer från medarbetarna. Häri ligger till viss del en motstridighet i chefsrollen. Chefen skall vara lyssnande och lyhörd, men samtidigt bestämd och beslutfast. Det är sällan det i förändringssammanhang är möjligt att handla så att alla blir nöjda samtidigt. Prioriteringar och avvägningar måste göras som oundvikligen går ut över vissa önskemål. Det krävs uthållighet och mod för att genomföra större och mer genomgripande förändringar i en verksamhet.

För domstolscheferna är ledning av förändringsarbete någonting som är i hög grad aktuellt. Verksamheten i domstolarna är ständigt under översyn och förändring genom att de förfaranderegler och materiella regler som gäller för målens och ärendenas hantering och avgörande ändras. Därutöver pågår för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete avseende domstolarnas organisation – såväl inre som yttre – och arbetsformer. En del av detta arbete bedrivs i domstolarnas egen regi och en annan del bedrivs av domstolen i samarbete med DV:s utvecklingsgrupp. För en närmare redogörelse för detta arbete se bl.a. regeringens skrivelse, skr. 1999/2000:106.

I flera domstolar pågår försöksverksamheter för att pröva olika former av beredningsorganisation. I vissa fall prövas en uppluckring av rotelgränserna genom att arbetet sker i grupper eller arbetslag, t.ex. samverkan i olika rotelgrupper, inrättande av storrotlar. Avsikten är att målhanteringen skall effektiviseras och arbetsfördelningen genomsyras av renodling. Den ordinarie domaren skall i så stor utsträckning som möjligt ägna sig åt rent dömande uppgifter.

Det pågår även olika samverkansprojekt mellan olika domstolar. Dessa varierar såväl till innehåll som till hur långt gående samverkan det är fråga om. Ett exempel på en sådan samverkan är att flera domstolar anställt en gemensam administratör. Några domstolar har kommit överens om att ha en gemensam rådman. Samlokalisering och administrativ samverkan är andra alternativ som prövas. Det förekommer även samverkan i vissa frågor, exempelvis vid prövning av häktningar.

För vissa domstolar pågår en diskussion om en längre gående samverkan i form av en gemensam domkrets med dömande på flera orter. I några fall har en sammanläggning av domstolar skett och ytterligare sammanläggningar är under utredning. Under år 1998 påbörjades ett antal försöksverksamheter med en gemensam chef för flera domstolar (se vidare avsnitt 4.6.4).

Det pågår även reformarbete som går ut på att öka samverkan mellan domstolarna och andra myndigheter inom rättsväsendet. Ett exempel på detta är projektet Snabbare lagföring som bedrivs mellan Handens tingsrätt, 6:e åklagarkammaren i Stockholm, Södertörns polis-mästardistrikt och Frivården Nacka/Haninge. Syftet är att minska handläggningstiderna från anmälan till dom i brottmål. Liknande projekt pågår i bl.a. Jönköping.

4.4.8 Domstolens ansikte utåt

I det föregående har redogjorts för några av de krav som ställs på en domstolschef. Det är inte fråga om en fullständig uppräkningslista eller en beskrivning av en ny chefsprofil. Avsikten är i stället att särskilt framhålla vissa viktiga delar av domstolsledarskapet för att med bl.a. dessa som utgångspunkt senare övergå i överväganden kring frågor om vilka krav som bör ställas på en domstolschef och hur domstolarnas ledningsfunktion bör vara utformad.

En viktig funktion för domstolschefen är att företräda domstolen i olika sammanhang, att vara domstolens ”ansikte utåt”. Det kan gälla i förhållande till advokatkåren, åklagarväsendet eller andra myndigheter, i kontakter med allmänhet och massmedia eller i internationella sammanhang.

Domstolarnas och domstolschefernas informations- och serviceansvar är författningsreglerat. Domstolarna omfattas av de allmänna regler om information, service och samverkan som gäller för myndigheter. Domstolarna har således enligt förvaltningslagen en skyldighet att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör domstolarnas verksamhet (4 §). Domstolarna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda (5 §). Vidare skall domstolarna lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 §). Förvaltningslagen gäller domstolens handläggning av förvaltningsärenden och inte den dömande verksamheten. Enligt förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. skall domstolar i lämplig utsträckning också i sin övriga verksamhet lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör den verksamheten. Det finns givetvis en gräns för hur långt denna upplysningsplikt

sträcker sig. Domstolarna är inte skyldiga att tillhandahålla ingående och omfattande juridisk rådgivning.

Domstolschefen har det yttersta ansvaret för att kraven på service, information och samverkan uppfylls. Enligt verksförordningen åligger det myndighetens chef att se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service, tillgänglighet och information (7 §). I förordningsmotiven anges bl.a. att bestämmelsen innebär att myndighetens chef har ett ansvar för att sprida information om myndighetens verksamhet. Informationsverksamheten skall "ses som en integrerad del av verksamheten och utformas på grundval av medborgarnas och olika intressenters behov av kunskap och information" (regeringens förordningsmotiv 1987:5 s. 8).

Vi lever idag i ett samhälle där medborgarna är kritiska och ifrågasättande på ett helt annat sätt än tidigare. Det finns inte längre någon blind tro på auktoriteter. I grunden är detta något positivt och eftersträvansvärt i ett demokratiskt samhälle. För domstolarnas del innebär det att deras verksamhet sätts i fokus och utsätts för kritisk granskning på ett sätt som man kanske inte är van vid. Liksom de flesta samhällsinstitutioner i övrigt har domstolarna fått vidkännas ett allt mer sjunkande förtroende från allmänhetens sida. Det är möjligt att detta till viss del hänger ihop med att medborgarna blivit mer upplysta och kritiska. Det gör det emellertid särskilt viktigt att det som sker i domstolarna återges i samhället på ett sakligt och korrekt sätt.

Allmänhetens uppfattning om domstolarna grundas på erfarenheter från direkta kontakter med domstolarna, men också i betydande utsträckning på den bild medierna ger av domstolarna och deras verksamhet. Frågan om lämpligheten i att domare kommenterar domar i vilka de själva varit med om att besluta är omdebatterad. Den frågan skall inte närmare beröras här. Det som här är aktuellt är domstolschefens ansvar. För domstolschefen blir det i första hand fråga om att ge allmän information om domstolen och dess arbete. I detta avseende har domstolschefen en viktig och betydelsefull roll att fylla.

Ökad samverkan mellan myndigheter och ett ökat intresse från allmänhetens och massmedias sida för domstolarnas verksamhet har lett till, och kommer sannolikt också att fortsätta leda till, att domstolschefens uppgift att företräda domstolen utåt tar större tid i anspråk. Därtill kommer den ökade internationaliseringen och den europeiska integreringen som även för domstolarnas del lett till ökade internationella kontakter.

4.5 Den dömande verksamheten

4.5.1 Domarnas oavhängighet

Den grundläggande regeln om domstolarnas oavhängighet finns i 11 kap. 2 § RF och lyder ”Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall”. Regeln är utformad så att den garanterar domstolens självständighet i förhållande till utomstående. Bestämmelsen får även ses som uttryck för en princip om den enskilde domarens självständighet i dömandet och detta även internt, dvs. i förhållande till andra domare och övriga anställda i domstolen, inklusive domstolens chef.

4.5.2 Anställningstrygghet

Den enskilde domarens oberoende ställning garanteras även genom den särskilda anställningstrygghet som ordinarie domare har. Den grundläggande bestämmelsen härom finns i 11 kap. 5 § RF. Utöver bestämmelsen i regeringsformen regleras ordinarie domares anställningsförhållanden i huvudsak i lagen om fullmaktsanställning, LOA och anställningsförordningen. Enligt lagen om fullmaktsanställning skall ordinarie domare anställas med fullmakt. Det är enligt 11 kap. 9 § RF regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som tillsätter domare. Det finns således en möjlighet – om än hittills outnyttjad – för regeringen att delegera utnämningmakten när det gäller ordinarie domare till ett domstolsverk eller annan förvaltningsmyndighet.

Enligt 11 kap. 5 § RF kan en ordinarie domare skiljas från sin tjänst endast om denne genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten, eller uppnått gällande pensionsålder, eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. Reglerna innebär att ordinarie domare inte kan sägas upp från sin anställning med åberopande av sådana sakliga grunder som normalt är tillräckliga för att skilja en anställd från anställningen, t.ex. arbetsbrist.

Grundlagsskyddet gäller endast de domare som räknas som ordinarie. En domare som är anställd fram till viss tidpunkt räknas inte i grundlagens mening som ordinarie domare. Den grundlagsskyddade anställningen omfattar inte heller fiskaler och assessorer. Dessa har ett anställningsskydd som motsvarar vad som gäller på den övriga arbetsmarknaden. 1995 års Domstolskommitté föreslog i betänkandet *Domaren och Beredningsorganisationen – utbildning och arbetsfördel-*

ning (SOU 1998:88 s. 137 f.), att anställningsskyddet för icke ordinarie domare skall stärkas och att de inte skall kunna sägas upp p.g.a. arbetsbrist.

Av lagen om fullmaktsanställning följer att en ordinarie domare kan entledigas om domaren på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan för framtiden är oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande eller om domaren på grund av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis under kortare tid och det är sannolikt att han eller hon inte kan återinträda i arbete inom ytterligare ett år och det är ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig (6 §). Om det är sannolikt att domaren inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande p.g.a. sjukdom eller något jämförligt förhållande kan denne vara tvungen att genomgå en läkarundersökning (11 §). Vidare kan domaren avstängas från arbetet (10 §). Ytterligare anledningar till avstängning föreligger om det inleds ett förfarande som syftar till avskedande eller en åtgärd vidtas för att åtal skall väckas mot domaren och detta kan antas medföra avskedande eller om domaren inte följer ett beslut om läkarundersökning.

För andra domare än justitieråd och regeringsråd är Statens ansvarsnämnd beslutande myndighet i ärenden om avskedande och avstängning. Statens ansvarsnämnd beslutar även om tvångsmässigt genomförda läkarundersökningar beträffande ordinarie domare. En ordinarie domare har en ovillkorlig rätt att få dessa frågor prövade av domstol. Domaren har då att väcka talan enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Detta innebär att en fackligt ansluten domare får väcka talan direkt i Arbetsdomstolen och att en oorganiserad domare får väcka talan vid tingsrätt. Den ordning som gäller för domare skiljer sig från vad som gäller för t.ex. advokater. Advokater har rätt att överklaga utslutning ur Sveriges advokatsamfund till Högsta domstolen. Domaren har som nämnts inte en rätt att överklaga ansvarsnämndens beslut, utan en rätt att väcka talan.

Om det uppkommer en fråga som skall prövas av Statens ansvarsnämnd, skall detta enligt 15 § anställningsförordningen genast anmälas till nämnden. En sådan anmälan görs enligt domstolarnas instruktioner av domstolen när det gäller andra domare än domstolschefen. För domstolschefen görs anmälan av JO eller JK. Ett utförligt resonemang kring domstolschefens skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd finns i JO:s beslut JO 1998/99 s. 37.

För justitieråd och regeringsråd finns en särskild reglering i 12 kap. 8 § RF som innebär att frågor om skiljande från anställningen, avstängning eller skyldighet att undergå läkarundersökning prövas av Högsta domstolen på talan av JO eller JK.

4.5.3 Statens ansvarsnämnd

Statens ansvarsnämnd är en självständig myndighet som endast tar upp ett ärende efter anmälan. Nämnden beslutar i disciplinära frågor också beträffande vissa andra högre statliga tjänstemän än domare, såsom t.ex. åklagare, polischefer, högre befattningshavare inom försvaret samt professorer. Nämnden har fem ledamöter, varav två – ordföranden och vice ordföranden – är domare. Ordförande har sedan nämndens tillkomst år 1976 varit presidenten i Svea hovrätt. F.n. är två av de övriga tre ledamöterna riksdagsledamöter och den tredje ordförande i JUSEK. För var och en av de tre sistnämnda ledamöterna skall det finnas en personlig ersättare. Samtliga ledamöter förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Handläggningen i nämnden är skriftlig, men nämnden har möjlighet att ge dem som kan lämna upplysningar i ett ärende tillfälle att närvara vid ett sammanträde. Förvaltningslagen är tillämplig på nämndens verksamhet. Den myndighet där arbetstagaren är eller senast har varit anställd skall i ärendet anses som dennes motpart, om inte särskilda skäl talar för någonting annat. Detta gäller dock inte ärenden som har tagits upp på anmälningar av JO, JK eller allmän åklagare. Nämnden är beslutför när ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande.

Statens ansvarsnämnd har i sin praxis ansett att enstaka bötesbrott inte utgör tillräcklig grund för att avskeda en domare. När påföljden är strängare än böter har det emellertid ofta ansetts stötande om domaren fått behålla tjänsten. Undantag har dock gjorts om gärningen varit att betrakta som en engångshändelse förorsakad av ett tillfälligt svaghets- eller sjukdomstillstånd eller då brottet på annat sätt av särskilda skäl framstått som ursäktligt. Enligt nämndens praxis har således inte ett enstaka rattfylleribrott ansetts utgöra grund för avsked. Återfall i brott har dock ansetts avskedsgrundande. En redovisning av viss av nämndens praxis finns i bilaga 6.

4.5.4 Förflyttningsskydd

Av bestämmelsen i 11 kap. 5 § RF följer även att förflyttning av en ordinarie domare endast får ske till annan jämställd domartjänst och om det är påkallat av organisatoriska skäl. Som ett komplement till denna bestämmelse finns i lagen om fullmaktsanställning regler om ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet. Enligt dessa regler är en ordinarie domare skyldig att utföra arbetsuppgifter i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den egna domstolen. En ordinarie domare är vidare skyldig att tillfälligt tjänstgöra i annan

domstol vid kollegial handläggning i följande fall. En rådman i tingsrätt är skyldig att tjänstgöra som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde. En rådman i länsrätt är tjänstgöringsskyldig i samtliga tingsrätter och hovrätter. Ett kammarrättsråd är skyldigt att tjänstgöra i hovrätt. Regleringen om förflyttningsförbud och tjänstgöringsskyldighet får återverkningar på möjligheten att omplacera en domare. Beslut om förordnande för ordinarie domare att tjänstgöra i annan domstol än den domaren tillhör meddelas som regel av hovrätten respektive kammarrätten, se t.ex. 51 § förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Ett sådant beslut överklagas hos DV (59 §).

För icke ordinarie domare gäller inte det grundlagsreglerade förflyttningsförbudet. Dessa har en långt gående tjänstgöringsskyldighet som bl.a. täcker tingsrätter respektive länsrätter över hela landet samt innebär en skyldighet att avbryta pågående tjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt för att ta emot ett förordnande i respektive hovrätt eller kammarrätt eller på annan domstol. För assessorer och fiskaler i hovrätt gäller tjänstgöringsskyldigheten även hyresnämnd under hovrätten. Även här fattas beslutet av hovrätten respektive kammarrätten, men möjlighet till överklagande torde endast finnas i vissa fall. 1995 års Domstolskommitté behandlade även frågan om icke ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet. Kommittén kom fram till att icke ordinarie domares skyldighet att tjänstgöra i andra domstolar borde behållas dels av utbildningsskäl, dels med hänsyn till behovet av extra domararbetskraft för att förstärka domstolarna vid arbetstoppar m.m. Icke ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet borde dock, enligt kommittén, begränsas till att endast gälla i andra domstolar och närmare definieras på så sätt att den inte gäller skyldighet att tjänstgöra vid domstolar utanför det egna hovrätts- respektive kammarrättsområdet (SOU 1998:88 s. 153).

4.5.5 Disciplinärt, straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar

Med undantag för justitieråden och regeringsråden står samtliga domare under det disciplinansvar som gäller för övriga offentligt anställda. Disciplinpåföljd – varning eller löneavdrag – får meddelas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Löneavdrag får göras för högst 30 dagar och uppgå till 25 procent av daglönen som utgör 1/30 av månadslönen. Även i frågor om disciplinansvar för domare är Statens ansvarsnämnd beslutande organ och den som vill söka ändring i nämndens beslut har att väcka talan enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Det straffrättsliga ansvaret gäller alla domare, dvs. även justitieråd och regeringsråd. I första hand är det ansvar för tjänstefel som avses. Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar. Är ett uppsåtligt brott att anse som grovt rubriceras det som grovt tjänstefel och påföljden är då fängelse lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. Som exempel på ett allvarligt missbruk av tjänsteställningen nämns i specialmotiveringen till lagtexten att en domare avsiktligt meddelar en felaktig dom (prop. 1988/89:113 s. 25). I 20 kap. 2 § brottsbalken finns regler om mutbrott och i 3 § brott mot tystnadsplikt.

Att en förseelse prövats i disciplinär ordning utgör inget hinder mot en straffrättslig prövning enligt 20 kap. brottsbalken. En straffrättslig prövning utgör dock hinder mot en disciplinär prövning. En förutsättning för tjänstefelsansvar är att gärningen begås vid myndighetsutövning. Den förutsättningen gäller inte för disciplinansvar. I såväl det disciplinära som det straffrättsliga ansvaret är endast fel som inte är ringa ansvarsgrundande.

För domare i allmän underrätt prövas mål om ansvar p.g.a. brott som begåtts i utövningen av tjänsten av hovrätt som första domstol (2 kap. 1 § RB). För bl.a. justitieråd, regeringsråd, hovrättsdomare och revisionssekreterare sker prövningen i Högsta domstolen som första domstol (3 kap. 3 § RB). Rör åtalet ansvar för justitieråd eller regeringsråd skall talan väckas av JK eller JO (12 kap. 8 § RF). Brott som har begåtts i tjänsten av justitieråd eller regeringsråd kan således inte bli föremål för enskilt åtal.

Reglerna om åtalsanmälan är för domare – med undantag för justitieråden och regeringsråden – desamma som beträffande övriga offentligt anställda (se 22 § LOA). De innebär att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket brottsbalken eller annat brott som kan tänkas föranleda annan påföljd än böter skall anmälas till åtal. Frågan om anmälan till åtal skall göras bedöms av Statens ansvarsnämnd (34 § LOA). Liksom vid frågor om avstängning, avskedande eller läkarundersökning skall frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan som skall prövas av Statens ansvarsnämnd genast anmälas till nämnden. Anmälan

görs av domstolen om den avser annan domare än domstolschefen och av JO eller JK beträffande domstolschefen.

Med tillämpning av 20 kap. 1 § brottsbalken har t.ex. domare som i dom förordnat att villkorligt medgiven frihet helt eller delvis skulle förverkas, trots att laglig grund för sådana förordnanden inte förelegat, dömts för tjänstefel till dagsböter. Vidare har dömts för tjänstefel i fall där domare beslutat om förtida omhändertagande av en person som skulle hämtas till huvudförhandling utan att det funnits någon särskild anledning att förordna om ett sådant omhändertagande. Tjänstefelsansvaret har även aktualiserats vid felaktig avräkning av anhållnings- och häktningstid samt vid tillämpning av regler om häktning. Högsta domstolen har i flera fall i domar angående tjänstefelsansvar betonat att det är mycket viktigt att frågor om frihetsberövanden handläggs så att inte misstag begås och att det vid tillämpning av sådana lagregler som har stor betydelse för enskilda måste vara fråga om speciella omständigheter för att oaktsamheten skall anses som ringa. I något fall har Högsta domstolen beaktat en hög arbetsbelastning som en av de speciella omständigheter som gjort att oaktsamheten ansetts som ringa (en redovisning av avgöranden om bl.a. tjänstefelsansvaret för domare finns i bilaga 6).

Även när det är fråga om skadestånd på grund av brott i utövningen av tjänst eller med anledning av dom eller beslut prövas målet i hovrätt som första domstol om brottet begåtts av eller domen eller beslutet meddelats av domare i allmän underrätt samt i Högsta domstolen om brottet begåtts av eller domen eller beslutet meddelats av justitieråd, regeringsråd, hovrättsdomare eller revisionssekreterare. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) skall staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar, det s.k. principalansvaret. Sådan talan om ersättning får inte föras med anledning av beslut av Högsta domstolen eller Regeringsrätten, om inte beslutet upphävts eller ändrats. Inte heller får talan föras med anledning av lägre domstols beslut som efter överklagande prövats av regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten utan att beslutet upphävts eller ändrats. Den enskilde domarens skadeståndsansvar för skada som vållats genom fel eller försummelse i tjänsten är, som för arbetstagare i allmänhet, begränsat till då synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap. 1 § skadeståndslagen). Den praxis som har utvecklats beträffande denna reglering innebär att synnerliga skäl ytterst sällan anses föreligga. Det är JK som handlägger skadeståndsanspråk som grundar sig på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut samt

om anspråket rör högre belopp än 250 000 kr. I övriga fall handläggs skadeståndsanspråk med anledning av domstolarnas verksamhet som regel av DV i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet för domstolarna.

4.5.6 Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn

JO är riksdagens kontrollorgan. Enligt 12 kap. 6 § RF skall JO utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Under JO:s tillsyn står bl.a. domstolarna. JO skall särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. JO skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. JO:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som JO finner påkallade. JO:s rätt att närvara vid domstols överläggning och få tillgång till domstols protokoll och handlingar finns inskriven i regeringsformen (12 kap. 6 § andra stycket). Enligt samma lagrum är domstolarna även skyldiga att tillhandagå JO med de upplysningar och yttranden som JO begär. JO avgör ärenden genom beslut, vari JO får uttala sig i frågor om åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. JO är, liksom JK, enligt 12 kap. 8 § RF åklagare i åtal för brott i tjänsteutövningen begånget av justitieråd eller regeringsråd. JO har, enligt 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsman, rätt att som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare för annat brott än tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott som denne begått genom åsidosättande av tjänsteåliggande. JO får även göra anmälan om disciplinpåföljd, skiljande eller avstängning från tjänst eller föra talan mot beslut i sådana frågor.

JK är regeringens kontrollorgan. JK skall enligt lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Samtliga domstolar är underkastade JK:s tillsyn. Tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål och anmälningar från enskilda och myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK på eget initiativ tar upp frågor. Även JK har rätt att närvara vid domstols överläggning och få tillgång till domstolens protokoll och handlingar. Domstolarna är även skyldiga att tillhandagå JK med de

upplysningar och yttranden som JK begär. Som framgår ovan får JK väcka åtal mot den som begått brott i tjänsten, däribland justitieråd och regeringsråd. Även JK får göra anmälan om disciplinpåföljd, skiljande eller avstängning från tjänst eller föra talan mot beslut i sådana frågor. Utöver tillsynsuppgiften har JK att under regeringen bevaka statens rätt. I mål som rör statens rätt skall JK, om det inte ankommer på någon annan myndighet, föra eller låta föra statens talan. JK för t.ex. talan som exklusiv åklagare på tryckfrihetens och yttrandefrihetens områden. Denna ordning kan inrymma vissa risker för intressekonflikter i de delar av JK:s verksamhet som rör domstolarna.

JO:s och JK:s tillsynsområden överlappar varandra i stor utsträckning. I instruktionen för JO anges att JO särskilt skall se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Tillsynen över domstolarna och domarna kan sägas vila på den grundläggande principen att de är självständiga under lagarna, men inte självhärskande över dem. JO:s och JK:s tillsyn är begränsad på så sätt att den inte får inkräkta på domstolarnas och domarnas självständighet i dömandet. Av praxis följer att större återhållsamhet i tillsynen har iakttagits när det gäller domstolens materiella bedömningar än i dess tillämpning av processuella regler. Inte heller materiella prövningar är emellertid formellt undantagna från JO:s och JK:s tillsyn. I praxis har den principiella immuniteten fått vika, om det rört sig om klara felbedömningar från domstolens sida, det kan vara situationer där fråga om åtal mot domare aktualiserats. I frågor där det finns utrymme för olika bedömningar, såsom vid bevisvärdering och i viss mån lagtolkning, avhåller sig i regel JO och JK från att göra uttalanden, i vart fall så länge den bedömning som har gjorts ligger inom ramen för vad som kan anses vara acceptabelt. Åtgärder kan emellertid vidtas om ett beslut uppenbarligen står i strid med lag, t.ex. om straffminimum för ett brott har underskridits. Vanligtvis utreds inte ett klagomål mot en domstol angående handläggningen av ett mål så länge målet fortfarande är anhängigt, dvs. inte ännu avgjort, eftersom detta kan betraktas som en otillbörlig inblandning i domstolens verksamhet. Ett självklart undantag är emellertid klagomål som rör långsam handläggning.

I JO 1987/88 s. 19 har JO gjort vissa uttalanden angående begränsningar i tillsynen över domstolarna. I ärendet hade klagomål framförts beträffande en hovrätts sätt att i dom i brottmål redovisa i målet framlagd utredning samt beträffande hovrättens bedömning i sak. JO anförde att förhållandena inte är sådana att det saknas utrymme för JO att företa utredning i dessa frågor, men att vissa begränsningar finns när det gäller JO:s möjligheter att behandla innehållet i en dom. Be-

träffande begränsningarna i möjligheten att pröva rättsliga frågor anförde JO:

”Den viktigaste begränsningen ligger här i att rättsskipning i allmänhet rymmer ett starkt normativt inslag. I fråga om detta är respekterandet av domstolarnas oavhängighet naturligtvis särskilt viktigt. Rättsskipning får emellertid inte utövas godtyckligt. Misstag om innebörden av gällande rätt och sådana uppenbara felbedömningar som fått avgörande betydelse för utgången av ett mål måste därför kunna påtalas av JO utan att detta ses som något intrång i domstolarnas självständiga ställning.” (s. 30)

En annan begränsning ligger, enligt JO, i att JO har att grunda sin bedömning på ett skriftligt underlag, främst på domstolens aktmaterial, medan domstolen vid sin prövning enligt principerna om muntlighet, koncentration och omedelbarhet skall lägga det som kommit fram vid en förhandling till grund för bedömningen. JO anförde att utrymmet för kritiska uttalanden av JO i bevisbedömningsfrågor därför är mycket ringa. Med hänvisning till dessa uttalanden om begränsningarna i JO:s tillsyn tog JO inte till utredning upp hovrättens värdering av hörda personers utsagor eller straffmätning såvitt avsåg frågan om vilka till gärningsmannens person hänförliga omständigheter som skall kunna inverka i skärpande riktning på straffet. Däremot uttalade JO viss kritik mot att ett i domen intaget referat av målsägandens utsaga var felaktigt och att hovrätten i samband med hänvisning till vittnesuppgifter i bevisvärderingen använt ord med högre precision än de som vittnet lämnat. För en redovisning av viss övrig JO- respektive JK-praxis såvitt avser domare och domstolar, se bilaga 6.

4.5.7 Fördelningen av mål

Fördelningen av mål och arbetsuppgifter bland domare är inte endast av central betydelse från effektivitetssynpunkt. Hur målen fördelas och metoderna härför har också viktiga rättssäkerhetsaspekter. En ordning där det fattas godtyckliga administrativa beslut om att en viss domare skall döma i ett visst mål är knappast förenlig med den för en rättsstat utmärkande principen om domstolarnas och domarnas oavhängighet. För den enskilde medborgaren är det väsentligt med ett system som inte ger anledning till misstanke om att obehöriga hänsyn tas i beslut om fördelningen av mål. Inte minst med hänsyn till förtroendet för rättsskipningen är det viktigt att ha regler för fördelning av mål som skapar garantier för domstolarnas och domarnas oavhängiga ställning. En första utgångspunkt bör därför ligga i de formella regler som styr målfördelningen.

Formell reglering m.m.

Varken regeringsformen, rättegångsbalken eller någon annan lag reglerar domstolarnas interna administration med avseende på målens placering på de enskilda domarna, eller domarnas placering på arbetsuppgifter. Frågorna behandlas i stället i domstolarnas instruktioner och arbetsordningar. Hittills har den vanligaste ordningen inneburit att inkomna mål fördelats på rotlar. I tingsrätter och länsrätter innehas varje rotel av en domare, ordinarie eller icke ordinarie. I de två högsta domstolarna vilar rotelansvaret på föredragandena i beredningsorganisationen, revisionssekreterarna i Högsta domstolen och regeringsrättssekreterarna i Regeringsrätten.

Instruktionerna för tingsrätter, länsrätter, hovrätter och kammarrätter föreskriver att målen fördelas på rotlar i turordning. Mål av särskild art (specialmål) eller mål från en viss del av domkretsen (lokalt knutna mål) kan emellertid tilldelas en eller flera bestämda rotlar. Grunderna för fördelning av arbetsuppgifter skall anges i en arbetsordning för domstolen, vilken i regel beslutas av domstolen i plenum eller kollegium. Tillämpningsbeslut fattas av domstolschefen. För tingsrättens del gäller att den innan den beslutar om arbetsordning skall samråda med den eller de åklagarmyndigheter som berörs. Särskild lottning av specialmål är vanlig i de större domstolarna. I de allmänna domstolarna förekommer särlottning av t.ex. patentmål, tryck- och yttrandefrihetsmål, ungdomsmål m.m. I de allmänna förvaltningsdomstolarna kan det röra sig om särlottning av exempelvis mål om fastighetsskatt, miljö- och hälsoskyddsmål, tullmål m.m. Det är även vanligt att det i arbetsordningen finns regler om vilka rotlar som skall ha reducerad lottning, exempelvis fiskalsrotlar, samt hur olika mål skall viktas mot varandra. Domstolen fördelar rotlarna mellan domarna. I hovrätter och kammarrätter skall varje lagfaren ledamot på en avdelning, med undantag för chefen på avdelningen och lagman som inte är chef för avdelning, tilldelas en rotel. I tingsrätter och länsrätter skall varje domare – ordinarie som icke ordinarie – ha en rotel. Om det finns särskilda skäl får domstolarna besluta att en viss domare under en bestämd tid inte skall ha en rotel. Vid fördelningen av målen skall det iakttas att arbetsbördan, såvitt möjligt, blir lika stor för alla domare och att ett mål som har samband med ett annat mål tilldelas samma rotel som detta.

Lagmännen i tingsrätterna och länsrätterna delar in domarna till tjänstgöring inom domstolarna. Vid indelningen skall det tillses att domarna vinner erfarenhet av olika slags mål. Indelningen skall ske för en bestämd tid. Vid avdelningsindelade tingsrätter eller länsrätter delar chefen för avdelningen, chefsrådmannen, in ledamöterna till tjänstgöring i rätten i de fall fler än en domare deltar. Vid fördelningen av

domargöromålen i dessa domstolar anges särskilt att hänsyn skall tas till att fiskaler är mindre erfarna. I hovrätter och kammarrätter delar domstolen, i regel hovrättspresidenten respektive kammarrättspresidenten, in domarna till tjänstgöring på avdelning för en viss tidsperiod. Chefen för en avdelning, hovrättslagmannen eller kammarrättslagmannen, delar in ledamöterna till tjänstgöring i rätten. I de högsta domstolarna delar domstolens ordförande in ledamöterna till tjänstgöring på avdelning för viss tidsperiod. Indelningen av ledamöter till tjänstgöring i rätten beslutas av respektive avdelnings ordförande. Kanslichefen fördelar målen på föredragningsdagar och avdelningsordföranden beslutar vilken ledamot som skall vara referent eller – i Regeringsrätten – kontrollant.

Vanligast är att målen fördelas i turordning med beaktande av specialmålslottning och lottning med anledning av lokal anknytning. Det förekommer vid de större domstolarna, t.ex. vid Stockholms tingsrätt, att målen lottas på avdelningar och att chefsrådmannen fördelar målen bland domarna på avdelningen. I tingsrätter är det även vanligt att till viss domare, rotel eller avdelning hänförs sådana brottmål som instämts av viss åklagare, s.k. åklagarstyrd lottning. En fördel med ett sådant system är att det skapar förutsättningar att praktiskt samordna arbetet för åklagare och domare så att den åklagare som har väckt åtal och som är insatt i målet normalt också är den som för talan vid huvudförhandlingen. Ordningen kan dock inge betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt genom att ett mål kan komma att styras till en viss domare genom ett administrativt beslut fattat av chefen för en åklagarmyndighet (ang. diskussionen kring åklagarstyrd lottning och rättssäkerhet se bl.a. JO 1988/89 s. 19, Riksdagens prot. 1990/91:69 3 § och SOU 1994:99 Del A s. 299 f.).

Som tidigare redogjorts för (se avsnitt 4.4.7) pågår f.n. olika försöksverksamheter och förändringsarbeten i domstolarna. I vissa tingsrätter och länsrätter tillämpas olika modeller med ”storrotlar” med – utöver notarier och domstolsbiträden – flera domare. I t.ex. Hovrätten för Västra Sverige påbörjades nyligen ett s.k. förnyelseprojekt. Projektet innebär att arbetet på två av hovrättens avdelningar sker gemensamt och med en ny ordning för arbetsfördelning och beredningsorganisation. Arbetet skall inte, som tidigare, styras av att mål lottas på en viss rotel som innehas av en viss ledamot och att denna inledande fördelning sedan styr vem som gör vad. Tanken är att de enskilda ledamöterna inte skall vara knutna till vissa rotlar och att de så sent som möjligt skall kopplas in i handläggningsskedjan. En förstärkt beredningsorganisation har skapats för att ta över arbetet under beredningsfasen. Två ordinarie ledamöter skall vara s.k. beredningschefer. Övriga ledamöter avses kunna koncentrera sig på att huvudsakligen avgöra

mål. Fördelningen av arbetet skall även präglas av en differentierad organisation beroende på målens karaktär, bl.a. skall det undersökas om det är möjligt att bortse från klassificeringen av mål i lottningsgrupper och i stället fördela arbetet efter vilka handläggningsåtgärder ett visst mål fordrar.

Internationella dokument

I vissa av de internationella dokument som tidigare nämnts finns särskilda regler om fördelningen av mål. Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll innehåller regler om att mål bör fördelas slumpvis bland domare, såsom genom lottning. Vidare föreskrivs att ett mål inte får flyttas från en domare utan godtagbara skäl som t.ex. sjukdom eller intressekonflikt. Sådana skäl och förfarandet vid sådan omfördelning skall regleras genom lag. Beslutet skall fattas av en person eller ett organ som åtnjuter samma judiciella självständighet som domare. I FN:s Basic Principles on the Independence of the Judiciary betonas domstolarnas oberoende av andra samhällsorgan. I principerna nämns att fördelning av mål mellan domare är en intern domstolsadministrativ fråga.

Några JO- och JK-ärenden

Problemställningen kan närmare belysas av ett antal JO- och JK-ärenden. I JO 1988/89 s. 19 fann JO anledning att rikta viss kritik mot en chefsrådmannan som beslutat att flytta en rådmannan till en annan rotel på grund av relationsproblem mellan rådmannen och en åklagare. Vid tingsrätten tillämpades s.k. åklagarstyrd lottning av brottmålen. Sedan det uppstått meningsskiljaktigheter mellan en rådmannan och den åklagare som stämde in brottmål på den rotel där rådmannen vid tillfället vikarierade, beslutade chefsrådmannen på avdelningen i samråd med den aktuella rådmannen, åklagaren och chefsåklagaren i det åklagardistrikt inom vilket åklagaren tjänstgjorde, att flytta rådmannen till en annan rotel inom tingsrätten. JO hänvisade i sitt beslut bl.a. till bestämmelserna i 11 kap. 2 och 7 §§ RF samt anförde att dessa bestämmelser tillkommit i syfte att skydda domstolarna och myndigheterna i övrigt från otillbörlig påverkan utifrån och för att markera den vikt man i ett rättssamhälle fäster vid att myndigheterna intar en självständig ställning i sina avgöranden. Vidare anförde JO att av minst lika stor vikt är det att domstolar och andra myndigheter kan besluta i mål och ärenden utan att behöva riskera att avgörandena leder till personliga

följder för den beslutande i andra fall än som föreskrivs i lag, exempelvis då myndighetsutövningen innefattar brott. I denna del hänvisade JO till bestämmelsen i 11 kap. 5 § RF om skiljande av domare från tjänst. Enligt JO var chefsrådmannens beslut att flytta rådmannen till en annan rotel av det skälet att rådmannen och en part haft delade meningar i ett par fall ”inte så litet anmärkningsvärt”. JO konstaterade att chefsrådmannen inte varit behörig att fatta beslutet eftersom regleringen i tingsrättsinstruktionen vid denna tid innebar att hovrätten skulle besluta om förändringar i arbetsordningen och i domarnas indelning på rotlar. Därutöver anförde JO angående samrådet med åklagarmyndigheten att bestämmelsen i tingsrättsinstruktionen handlar om samråd med åklagarmyndigheten i arbetsordningsfrågor vad gäller fördelningen av brottmål. Enligt JO torde den föreskriften ta sikte på grunderna för fördelningen av mål mellan rotlarna och inte indelningen av domarna på rotlarna. Den senare frågan var enligt JO inte något som skall anges i arbetsordningen. JO poängterade att indelningen av domare på rotlar inte skall kunna påverkas av några ovidkommande hänsyn. Enligt JO:s mening måste av reglerna följa ”att en domare, som vikarierar på en rotel, inte skall kunna placeras på en annan rotel, innan den bestämda tiden för den ordinarie rotelinnehavaren (sic!) gått ut”.

Även i JK 1996 s. 59 var fråga om förflyttning av en domare från en rotel föremål för granskning. Ärendet gällde en hovrätts åtgärd att flytta ett hovrättsråd från en rotel på en viss avdelning till en s.k. pool utan innehav av egen rotel. Den grund hovrätten redovisade för sin åtgärd var att hovrättsrådet inte på ett godtagbart sätt kunde fullgöra sina uppgifter som rotelinnehavare. JK uppehöll sig i sitt beslut inledningsvis vid systemet med att placera vissa ledamöter i en s.k. pool. Enligt JK innebär hovrättsinstruktionens regler att hovrätten skall dela in ledamöterna till tjänstgöring på avdelning och att ledamöterna skall ha en rotel. Bestämmelserna synes, enligt JK, inte ge något utrymme för att tillämpa en ordning med att placera vissa ledamöter i en pool utan eget rotelinnehav. Den möjlighet som i vissa fall finns att för viss tid befria en ledamot från att inneha rotel torde, enligt JK, inte vara tänkt att tillämpas i ett sådant här fall. När det gäller hovrättens åtgärd att tvångsvis genom ett administrativt beslut omplacera hovrättsrådet från att vara indelad till tjänstgöring på en avdelning med ansvar för en rotel till att tjänstgöra i en pool utan eget rotelansvar anförde JK att detta inte synes stå i överensstämmelse med bestämmelsen i 11 kap. 5 § RF. I den garanti som en ordinarie domare har mot att bli skild från sin tjänst i annan ordning än den som ges i lag måste, enligt JK:s mening, inrymmas mer än den formella behörigheten att tjänstgöra som domare och komma i åtnjutande av de därmed

förenade ekonomiska förmånerna. Däri måste rimligen även innefattas en rätt att – utan risk för andra sanktioner än de som är föreskrivna i lag – få utöva de arbetsuppgifter som är förenade med tjänsten.

Frågan om ”handplockning” av domare till ett särskilt mål var uppe till prövning i JK 1989 s. 70. Ärendet rörde en hovrättspresidents beslut att ett uppmärksammat brottmål, Palme-målet, skulle tilldelas viss rotel på viss avdelning och att vissa lagfarna ledamöter skulle delta i målets avgörande. JK anförde i sitt beslut att det inte rådde något tvivel om att hovrättspresidenten har befogenhet att fatta beslut i frågor som rör fördelningen av mål. Även om dessa frågor enligt JK normalt handläggs av hovrättens aktuarie med hjälp av det dataprogram som utarbetats på grundval av arbetsordningens bestämmelser om fördelning av mål kan presidenten, som i egenskap av myndighetschef har ansvaret för handläggningsfrågor i hovrätten och för att effektiviteten i dömandet kan upprätthållas, träda in och avgöra dessa administrativa frågor. Så länge besluten i fördelningsfrågorna vilar på objektiva grunder i syfte att tillvarata domstolens samlade resurser på ett effektivt sätt kan inte, enligt JK:s mening, kritik riktas mot att också faktorer som inte särskilt framhållits i hovrättsinstruktion eller arbetsordning tillmäts betydelse. Presidentens beslut hade inte stått i strid med hovrättens arbetsordning. JK:s utredning gav vid handen att det förelegat skäl av objektiv natur att tilldela den speciella roteln målet. Till grund för presidentens beslut i detta avseendet hade legat överväganden angående avdelningarnas tjänstgöringsförhållanden, arbetssituation och målbelastning. Således kunde konstateras att några ovidkommande hänsyn inte tagits när målet tilldelades viss rotel och att inte heller någonting framkommit som kunde tyda på att syftet med att tilldela den aktuella roteln på angiven avdelning målet varit att öppna möjlighet för att utse någon viss ledamot att tjänstgöra i målet. Att presidenten beslutat att själv delta i avgörandet av målet fann JK vara en självklar sak mot bakgrund av reglerna i hovrättsinstruktionen om att presidenten bör delta i avgörandet i mål om det finns särskilda skäl därtill med hänsyn till målets art. Enligt JK var presidentens beslut även angående vilka övriga ledamöter som skulle delta i målets avgörande välgrundat. Bland dessa ingick ordföranden och vice ordföranden på den aktuella avdelningen samt, som fjärde ledamot och referent i målet, en av hovrättens adjungerande ledamöter. När det gäller den sist nämnde fanns det vid tillfället inte någon adjungerad ledamot på den aktuella avdelningen, utan denne valdes ut bland hovrättens adjungerande ledamöter på skicklighetskriterier. Sammanfattningsvis ansåg JK inte att någon ”handplockning” grundad på ovidkommande hänsyn ägt rum och någon kritik riktades således inte mot presidenten.

4.5.8 Målens beredning och avgörande

Det är den domare som fått sig målet tilldelat som har ansvaret för beredningen och avgörandet av det. Vissa arbetsuppgifter kan delegeras till annan personal i domstolarna, som då utför arbetsuppgifterna under eget ansvar. Att arbetsuppgifterna är delegerade innebär emellertid inte att rotelinnehavarens ansvar upphör helt. När frågan om ansvaret för delegerade uppgifter behandlades i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 3 s. 12 f.) anförde departementschefen att den som förordnar, vilket normalt är domstolschefen, måste förvissa sig om att personen i fråga har tillräcklig kunskap och erfarenhet att klara arbetsuppgiften. Vidare anförde departementschefen att för rotelinnehavarens del gäller att denne har att ge underställd personal tydliga instruktioner, att i lämplig omfattning följa upp givna förordnanden och att ingripa om någon inte fullgör sina uppgifter tillfredsställande (jfr även JO 1990/91 s. 24 och regeringens skrivelse skr. 1999/2000:106 s. 21 f.).

Kanslicheferna i de två högsta instanserna har ett övergripande ansvar för att målen i dessa domstolar bereds enligt de riktlinjer som domstolen har beslutat. I hovrätter och kammarrätter där kollegialt beslutsfattande gäller skall den domare som fått målet tilldelat sig i egenkap av referent delta i beslut under beredningen samt i avgörandet, om inte särskilda skäl motiverar annat. Den eller de domare som deltar i avgörandet av ett mål ansvarar givetvis för avgörandet.

Domstolschefen och annan chefsdomare har ansvar för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Det innebär att även de har ett ansvar för målens beredning och avgörande. Vid en närmare belysning av frågan om chefsdomares ansvar i förhållande till de enskilda domarna kan ett antal JO- och JK-ärenden tjäna till ledning. De frågor som härvid aktualiseras rör framförallt handläggningstider och rättstillämpning.

Handläggningstid

En generell regel är att ett mål skall avgöras så snart det kan ske. Europakonventionen ställer i artikel 6 upp ett krav på att förhandling skall hållas ”inom skälig tid”. Det finns en omfattande praxis från Europadomstolen om hur detta begrepp skall tolkas (för en praxis-sammanställning m.m. se Danelius: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 1997 s. 194 f.). I förhållande till bestämmelsen i artikel 5 i Europakonventionen, vilken avser anhållna eller häktade personer och deras rätt till rättegång inom skälig tid, bör begreppet ”inom skälig tid”

i artikel 6 tolkas mindre restriktivt. Frihetsberövandet innebär betydligt större olägenheter för den anklagade än enbart existensen av ett brottmålsförfarande mot honom. Vid avgörande av om handläggningen fortgått oskäligt länge har Europadomstolen tillmätt vikt vid bl.a. målets komplexitet och parternas agerande. Allmänt sett har domstolen ansett att varje stat har skyldighet att organisera rättskipningen så att domstolarna kan uppfylla kraven i artikel 6. En stat kan alltså inte försvara en alltför lång handläggningstid med att hänvisa till höga målbalanser i domstolarna. Sverige har nyligen fällts i Europadomstolen för långsam handläggning av ett mål (Paulsen – Medalen mot Sverige, Europadomstolens dom den 19 februari 1998, Ser. A Vol. 63).

För vissa mål gäller särskilda i lagar eller förordningar stadgade tidsfrister, såsom t.ex. i brottmål där den tilltalade är under 21 år. Ett mål eller en fråga som har uppkommit i ett mål som av någon anledning bör avgöras skyndsamt skall handläggas med förtur. Vilka mål som skall behandlas med förtur fastställs i regel i domstolarnas arbetsordningar. Vissa generella tidsramar i form av avverkningstakt och målbalansernas ålder anges även i domstolarnas verksamhetsmål

JO har i några fall behandlat chefsdomares ansvar för att mål blir avgjorda inom rimlig tid. I JO 1991/92 s. 35 hade ett brottmål blivit liggande under lång tid (ca 5 år) utan att några åtgärder vidtagits. JO underströk vikten av att domstolen har fungerande rutiner för kontroll av de mål som är under handläggning samt anförde att chefsrådmannen, som är den som har det övergripande ansvaret för verksamheten på avdelningen, självant bör undersöka förhållandena om han inte får en tillfredsställande förklaring till att ett äldre mål inte har avgjorts. Även i JO 1992/93 s. 48 riktades kritik mot chefsdomares – i detta fall en lagmans – tillsyn över målhanteringen. I detta ärende hade uppmärksamats ett mål om enskilt åtal som blivit liggande på en fiskalsrotel under lång tid (ca 3 år) utan att ändamålsenliga åtgärder vidtagits för dess avgörande. JO hänvisade till sina tidigare uttalanden om chefsdomares skyldighet att självant undersöka förhållandena om en tillfredsställande förklaring till varför ett äldre mål inte är avgjort inte kunnat lämnas. En sådan tillsyn borde enligt JO kunna medföra att mål som handläggs av en fiskal och vars handläggning erbjuder speciella problem, uppmärksammas och att en diskussion inleds mellan fiskalen och chefsdomaren om en eventuell omfördelning till en mer erfaren domare.

Brottsbalkens regler om ansvar för tjänstefel och det disciplinära ansvaret för domare omfattar såväl felaktiga beslut som underlåtenhet att fatta beslut, dvs. ytterlighetsfall av långsam handläggning. Eftersom

ansvaret åvilar såväl den ansvarige domaren som chefsdomaren kan båda träffas av straffrättsliga och/eller disciplinära sanktioner.

Rättstillämpning

Frågan om en chefsdomares ansvar att anmäla en underställd domares upprepade felaktiga rättstillämpning till Statens ansvarsnämnd har belysts i JO 1998/99 s. 37. En rådmann vid en tingsrätt stod under åtal omfattande 21 åtalpunkter. I sex fall hade domar som meddelats av rådmannen kommit under hovrättens prövning och därvid i samtliga fall undanröjts på grund av grova rättegångsfel och målen återförvisats till tingsrätten. De grova rättegångsfelen hade i huvudsak bestått i åsidosättande av processuella bestämmelser vid hanteringen av från kronofogdemyndigheten överlämnade fordringsmål. Felen hade medfört att målen kommit att avgöras utan att vara i tillräcklig mån utredda genom muntlig eller skriftlig förberedelse. I JO-ärendet aktualiserades lagmannens skyldighet att vidta åtgärder i form av anmälningar till Statens ansvarsnämnd avseende åtalsanmälan eller disciplinansvar.

JO anförde inledningsvis att reglerna om anmälningsskyldighet utgör ett viktigt inslag i det särskilda ansvarssystemet för de personer som är verksamma vid myndigheterna och att det grundläggande motivet för både straffrättsliga och utomstraffrättsliga sanktioner inom det offentliga området är samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. JO poängterade att domarens disciplinansvar inte endast omfattar arbetsplatsinterna förseelser, utan även är till för att bereda ett skydd för den enskilde i statens myndighetsutövning.

När det gäller bestämmelsen i 11 kap. 2 § RF om domarnas självständighet i dömandet anförde JO att den bestämmelsen inte utesluter en i efterhand utövad kontroll av hur domstolen och den enskilde domaren fullgör sina uppgifter, även om den sätter vissa gränser för kontrollorganens verksamhet. Enligt JO är det sådana åtgärder från en domares sida som innebär att denne inte håller sig inom lagens ram som kan föranleda ingripanden. I första hand avses då klara fall av överträdelse av sådana lagregler som har betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Däremot är, enligt JO, domarens överväganden i frågor som rör värdering av bevisning eller tolkning av gällande rätt enligt vedertagen metod i princip fredade för annan kontroll än den som följer av reglerna om överklagande av domar och beslut.

JO anförde vidare att regeln i anställningsförordningen om att anmälan skall göras till Statens ansvarsnämnd innebär att anmälan skall (understruket här) göras och att det således inte finns något utrymme

för en bedömning av om det är lämpligt med en sådan anmälan eller inte. Enligt JO är det viktigt att myndighetschefen inte sätter sig i ansvarsnämndens ställe genom att pröva t.ex. åtalsanmälningsfrågan på ett sätt som ankommer på nämnden. Om det råder den minsta osäkerhet bör myndighetschefen i stället överlåta åt nämnden att ta ställning i frågan. Det får enligt JO vara tillräckligt för myndighetschefens anmälningskyldighet att de föreliggande omständigheterna är sådana att det med fog kan antas att det finns grund för misstanke om exempelvis tjänstefel. I denna del pekade JO särskilt på vikten av att myndighetschefen undviker att inhämta sådana upplysningar från den felande domaren som kan komma att användas mot denne i ett eventuellt straffprocessuellt förfarande.

JO konstaterade att det såväl vid anmälan avseende åtalsanmälan som för disciplinansvar finns ett visst utrymme för olika bedömningar av om anmälan skall göras eller inte. Omständigheter som enligt JO i det aktuella fallet talar för att en anmälan till Statens ansvarsnämnd borde ha gjorts var att det var fråga om upprepade fel av samma slag och att det rörde sig om åsidosättande av regler av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Mot bakgrund av utrymmet för skilda bedömningar i frågorna om anmälan, kunde det enligt JO inte anses stå helt klart att det förelegat en anmälningskyldighet. Situationen hade däremot under alla förhållanden varit av den arten att myndighetschefen bort överväga om det fanns skäl att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd och överväganden som lett till ett avstående från att göra en anmälan borde ha dokumenterats på lämpligt sätt. Lagmannens underlåtenhet att i det aktuella fallet över huvud taget överväga frågan om anmälan till ansvarsnämnden innebar, enligt JO, att denne inte fullgjort sin uppgift som myndighetschef på det sätt som krävts av honom. Kritik riktades därför mot lagmannen.

4.5.9 Övrigt

Kompetensutveckling

Flera av de internationella dokument som rör domstolarnas och domarnas ställning innehåller bestämmelser om domares fortbildning. I Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll finns regler om såväl statens skyldighet att tillhandahålla domare nödvändig fortbildning som domarens skyldighet att genomgå sådan utbildning för att kunna fullgöra sina åtaganden på ett effektivt och korrekt sätt. Även i andra internationella dokument finns liknande regler.

Domstolschefen har ett ansvar för att personalen har den kompetens som krävs för att verksamheten skall kunna fullgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt. En viktig uppgift för domstolschefen är att skapa utrymme för kompetensutveckling, såväl i form av självstudier som mer organiserad fortbildning. Domstolschefen bör i lämplig omfattning planera och budgetera för och genomföra informations- och utbildningsinsatser.

I regleringsbrevet för år 1998 gav regeringen DV i uppdrag att senast den 1 juli 1999 i samråd med representanter för domstolarna ta fram en utbildningsplan som syftar till en utvidgad och breddad kompetensutveckling för domstolsanställda. I uppdraget angavs att planen bör innehålla ett utökat inslag av obligatorisk kompetensutveckling för flertalet personalkategorier.

Den av DV fastställda utbildningsplanen innebär en fastare struktur på kompetensutvecklingen och en utökad samverkan med universitet och andra utbildningsanordnare. Den största förändringen inledningsvis gäller nyanställda av alla kategorier, som under de första åren i domstolsväsendet kommer att få en grundläggande utbildning av helt annan omfattning än vad som tidigare varit fallet. För samtliga personalkategorier gäller att denna utbildning skall uppfattas som obligatorisk. Även för redan anställda kommer utbildningsplanen att innebära förändringar. Fr.o.m. år 2000 kallas både domare och domstolssekreterare regelbundet till återkommande utbildning enligt en särskild plan, i huvudsak en veckas återkommande obligatorisk utbildning vart tredje år. Därutöver innehåller utbildningsplanen frivilliga påbyggnads- och specialkurser.

Enligt DV får kompetensfrågorna allt större betydelse och kompetensutveckling av all personal inom domstolsväsendet skall därför ges en ökad prioritet. Särskilt framhålls vikten av chefens ansvar för dessa frågor. Kompetensutveckling är en del av verksamheten och den har enligt DV sin plats i verksamhetsplanen. Varje domstol skall i sin verksamhetsplanering i större omfattning än tidigare väga in kompetensutveckling som en resurskrävande faktor. En ökad satsning på kompetensutveckling förutsätter en samsyn mellan DV och domstolscheferna om hur verksamheten skall bedrivas. För att uppnå detta har ett råd tillsatts med generaldirektören som ordförande och med ledamöter som är domstolschefer, fackliga företrädare, företrädare för Sveriges domareförbund och representanter från annan verksamhet, t.ex. universiteten. Rådets uppgift är att ge DV stöd inför beslut i frågor om kompetensutveckling.

Uppträdande mot parter och andra

JO och JK har i ett antal ärenden haft att bedöma lämpligheten av domares uppträdande i olika sammanhang. I JO:s och JK:s beslut framhålls ofta att en domare måste vinnlägga sig om att alltid uppträda behärskat och korrekt i sina tjänstemässiga kontakter med allmänhet och massmedier (se bl.a. JO 1986/87 s. 19). En domare har naturligtvis samma rätt som andra personer att delta i en offentlig debatt med det förbehållet att en domare, enligt allmän vedertagen uppfattning, under pågående rättegång bör vara återhållsam med att delta i en offentlig diskussion som gäller den sak som det skall dömas över i målet (jfr JK 1986 s. 57). I förhållande till parter och ombud bör domaren också iaktta särskild återhållsamhet och balans så att domarens opartiskhet inte sätts i fråga (se bl.a. JO 1994/95 s. 43, JK 1994 s. 71 och JK 1997 A.2).

Domstolschefens ansvar i dessa frågor har också särskilt uppmärksamhetsvärd. I ett ärende som gällde anmälan mot en hovrättsdomare med anledning av bl.a. uttalanden i massmedia om en advokat erinrar JK om att det i en sådan situation kan finnas anledning för chefen för domstolen att överväga om saken kan få sådana konsekvenser för domstolsarbetet att hon eller han på något sätt bör agera (JK 1994 s. 76). JK anförde att domstolschefens agerande givetvis måste ske i former som inte kommer i konflikt med tryckfrihetsförordningens bestämmelser och att uppgiften är svår och grannlaga. JK hänvisade i sammanhanget till ett JO-uttalande, JO 1988/89 s. 213 (se även JK 1999-11-04 Dnr 254-99-30).

4.6 Tidsbegränsat domstolschefskap

Ett visst mått av rörlighet bland chefer anses allmänt gynna utveckling och förnyelse av verksamheter. Inom domstolsväsendet är rörligheten bland domstolscheferna mycket begränsad. Anställningen som domstolschef betraktas i allmänhet som en slutpost. Detta kan sannolikt förklaras av att anställningen som regel uppnås vid en relativt hög ålder och av att ett byte av anställning ofta är förenat med byte av boställningsort. En bidragande faktor till den begränsade rörligheten är emellertid också att domstolschefer i likhet med övriga domare utnämns med fullmakt. I kommitténs direktiv anges som en tänkbar lösning att införa en möjlighet att tidsbegränsat anställa domstolschefer genom att t.ex. kombinera fullmaktsanställningen som domare med en tidsbegränsad anställning som domstolschef. Här finns dock flera frågor att diskutera. En viktig sådan är den grundläggande principiella

frågan om tidsbegränsade domstolschefsförordnanden är väl förenliga med principen om oavhängiga domstolar och oavhängiga domare.

4.6.1 Allmänt om tidsbegränsade domaranställningar

Med domstolarnas självständiga ställning rimmar bäst att de dömande befattningshavarna i största möjliga utsträckning utgörs av befattningshavare som åtnjuter ett sådant anställningsskydd som tillkommer ordinarie domare. I 11 kap 1 § RF föreskrivs således att det i de högsta instanserna endast får finnas ordinarie domare och att det i övriga domstolar skall finnas ordinarie domare, dock osagt hur många. I förarbetena till regeringsformen uttalade departementschefen följande:

”För högsta domstolens och regeringsrättens del har jag i det föregående förordat en regel av innehåll att endast den får tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Av organisatoriska skäl är det inte möjligt att uppställa en motsvarande regel för övriga domstolars del. Med hänsyn till de skiftande förhållandena vid dessa andra domstolar är det inte möjligt att för dessa domstolars del uppställa en längre gående regel än att vid sådan domstol skall finnas ordinarie domare, vilket innebär att vid den organisatoriska enhet som ifrågavarande domstol utgör måste finnas minst en befattningshavare som har ställningen av ordinarie domare. ----- I detta sammanhang vill jag slutligen understryka att även om man nu grundlagsfäster principen att det räcker med en ordinarie domare per domstol såsom organisatorisk enhet, avsikten är att domstolarna i all den utsträckning som är organisatoriskt möjlig skall utrustas med ordinarie domare” (prop. 1973:90 s. 381 f.)

Av regeringsformens förarbeten framgår att en domare som innehar anställning fram till viss tidpunkt eller tills vidare inte räknas som ordinarie domare i grundlagens mening. För att räknas som ordinarie domare krävs att domaren åtnjuter det särskilda anställningsskydd som ordinarie domare har enligt regeringsformen (prop. 1973:90 s. 391).

En domare med tidsbegränsat vikariatsförordnande är således inte ordinarie domare. I domstolsinstruktionerna finns bestämmelser om bl.a. förutsättningarna och formerna för domarvikariat. Av instruktionerna för tingsrätter, länsrätter, hovrätter respektive kammarrätter framgår att en ledig domare i första hand skall ersättas genom att arbetsuppgifterna omfördelas. I den mån det inte är möjligt innebär bestämmelserna i huvudsak att domstolarna själva anställer vikarier för ordinarie domare vid ledigheter som varar högst ett år i följd. Längre vikariatsförordnanden beslutas av regeringen efter förslag av TFN. Detsamma gäller tidsbegränsade domaranställningar för annat än vikariatsändamål. Vid tillfällig arbetsanhopning får en tingsrätt eller länsrätt anställa domare att för enstaka kortvariga perioder utföra

domaruppgifter i domstolen. Sådana förordnanden liksom förordnande som vikarie eller ersättare för ordinarie domare förutsätter i regel att den som förordnas är eller har varit ordinarie domare eller har tjänstgjort som assessor eller fiskal i överrätt. Hovrätter och kammarrätter har möjlighet att adjungera ledamöter. Till adjungerad ledamot får förordnas den som är eller har varit ordinarie domare eller den som är eller har varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådman, fiskal i överrätt, en åklagare, en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne, en ledamot av Sveriges advokatsamfund eller den som förut varit adjungerad.

I högsta instans är regleringen mer strikt. Om ett justitieråd eller regeringsråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i domstolen, får endast den som avgått med ålderspension från en tjänst som ledamot i domstolen förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare (3 kap. 4 § sjätte stycket RB och 3 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Ersättare förordnas av respektive domstol.

En stor del av domargöromålen i domstolarna – med undantag för Högsta domstolen och Regeringsrätten – utförs av assessorer, fiskaler eller notarier. Notarier anställs genom s.k. långtidsförordnanden, eller tidsbestämda förordnanden. För godkända fiskaler och assessorer gäller att de i och för sig har anställningar som gäller tills vidare, men de åtnjuter inte samma anställningsskydd som ordinarie domare. De kan t.ex. sägas upp på grund av arbetsbrist. 1995 års Domstolskommitté har mot bakgrund av kravet på oavhängiga domare föreslagit ett förstärkt anställningsskydd för icke ordinarie domare, notarier och beredningsjurister samt uttryckliga regler om dessa kategoriers dömmande (se SOU 1998:88 s. 137 f.).

4.6.2 Särskilt om specialdomstolar

För vissa typer av domstolar som arbetar under speciella förhållanden har det ansetts motiverat att ledamöterna förordnas på viss tid. Det gäller domstolar som har inrättats för en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål, t.ex. Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen.

Enligt 3 kap. 1 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister består Arbetsdomstolen av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sju andra ledamöter. Ordförande och vice ordförande skall ”vara lagkunniga och erfarna i domarvärv”. Vice ordförandena är anställda på deltid. Samtliga ledamöter i Arbetsdomstolen förordnas av regeringen för en tid av tre år med möjlighet till omförordnande. Att

förordnandetiden begränsats även för juristdomarna har sin grund i kravet att de i sin tjänstgöring i Arbetsdomstolen måste ha arbetsmarknadsorganisationernas förtroende (SOU 1974:8 s. 112). För att kontinuiteten i dömandet skall tryggas har förordnandetiden satts till tre år (prop. 1974:77 s. 157). F.n. tjänstgör inga ordinarie domare i domstolen. En av de fyra vice ordförandena är pensionerad från anställning som ordinarie domare.

Marknadsdomstolen består enligt lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. av en ordförande, en vice ordförande samt fem särskilda ledamöter. Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. Ledamöterna utses av regeringen för viss tid, ordföranden för sex år och övriga för tre år. Med undantag för ordföranden tjänstgör samtliga ledamöter deltid. F.n. är samtliga domstolens lagfarna ledamöter ordinarie domare eller pensionerade från sådan anställning.

Utvecklingen kan nu sägas gå mot en minskning av användningen av specialdomstolar. Under senare år har flera specialdomstolar såsom Bostadsdomstolen, Försäkringsöverdomstolen m.fl. upphört och deras verksamheter överförts till de allmänna domstolarna respektive de allmänna förvaltningsdomstolarna.

4.6.3 Internationella dokument

De internationella dokument som behandlar frågor om domstolars och domares oavhängighet innehåller inga generella krav på att domare skall vara tillsatta på obegränsad tid. Oavhängigheten förutsätter dock att det finns vissa garantier när det gäller domarnas anställningsförhållanden till skydd för deras oberoende.

Med oavhängig domstol förstås i Europakonventionen en domstol som är oberoende av såväl den verkställande makten som parterna i målet. I fallet *Langborger mot Sverige* (Europadomstolens dom den 22 juni 1989, Ser. A Vol. 155 para. 15) uttalade Europadomstolen att för att fastställa huruvida en domstol är oavhängig eller inte i konventionens mening hänsyn måste tas till bl.a. förhållanden om hur domarna utnämns och deras tjänstgöringstid, garantier mot påtryckningar utifrån samt också till frågan om domstolen framstår som oavhängig. De olika oavhängighetskriterierna kan delas in i tre kategorier. För det första måste domstolen fungera oberoende av den verkställande makten och grunda sina beslut på ett fritt ställningstagande till föreliggande fakta och lag. För det andra måste det finnas garantier för att tillförsäkra att domstolen kan fungera oberoende. Därvid krävs inte att domarna är tillsatta på livstid under förutsättning att det finns tillräckliga garantier

för att de inte godtyckligt kan avsättas eller skiljas från anställningen utan saklig grund. För det tredje måste det undvikas att det föreligger omständigheter som gör att det framstår som om domstolen är funktionellt beroende av något annat organ.

The Universal Charter of the judge anger likaledes att domare skall tillsättas på livstid eller för sådan period eller under sådana villkor att domarens oberoende inte är i fara. Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll föreskriver att längden på domarnas förordnanden skall garanteras i lag. Ett sådant krav innehåller även FN:s Basic Principles on the Independence of the Judiciary, vari anges att om längden på domares förordnanden och domares anställningsförhållanden i övrigt skall föreskrivas i lag. Principerna anger även att domare skall vara garanterade att sitta kvar i ämbetet till obligatorisk pensionsålder eller utgången av förordnande där det finns ett tidsbegränsat förordnande.

4.6.4 Försöksverksamhet med en gemensam chef för flera domstolar

Sedan år 1998 pågår försöksverksamhet med en gemensam chef för flera domstolar, i regel för två tingsrätter eller för en tingsrätt och en länsrätt. Syftet är att skapa förutsättningar för en bättre samverkan mellan domstolarna. Försöksverksamheten har genomförts genom att man vid vakans på en domstolschefsanställning givit en domstolschef i en närliggande domstol ett tidsbegränsat förordnande som chef för den domstolen. På så sätt har det administrativa lednings- och samordningsansvaret för båda domstolarna kommit att vila på en domstolschef. På den vakanta domstolschefsposten har i regel förordnats en tf chefsrådmann. Eftersom det i den domstol där domstolschefen inte har fullmaktsförordnande finns annan eller andra ordinarie domare har regeringsformens krav på att det skall finnas ordinarie domare i domstolarna ansetts uppfyllt.

I en rapport till regeringen den 18 januari 2000 har DV analyserat och utvärderat de hittills gjorda erfarenheterna av försöksverksamheten med gemensam lagman och samverkan mellan Karlskrona tingsrätt och Länsrätten i Blekinge län. Slutsatsen av utvärderingen var att erfarenheterna av försöksverksamheten var mycket positiva. Regeringen konstaterade att lösningen med en chef och en administration kan vara en lämplig lösning vid vissa orter (skr. 1999/2000:106 s. 56 f.).

Försöksverksamheten med en gemensam chef för flera domstolar har emellertid föranlett invändningar från flera håll, bl.a. från Domareförbundet. Invändningarna har huvudsakligen varit av principiell natur.

I en skrivelse till Justitiedepartementet anför förbundet bl.a. att det enligt förbundets mening är svårt att tänka sig att lagstiftaren avsett annat än att chefen för en domstol skall vara en lagman eller en president som erhållit fullmakt för just den domstolen eller i vart fall upprätthåller vikariat och faktiskt utövar den tjänsten fullt ut. Förbundet anför att värnet om domstolarnas oberoende och den enskilde domarens självständighet annars lätt skulle kunna sättas ur spel. I förlängningen skulle teoretiskt i annat fall, enligt förbundet, en chefsdomare kunna upprätthålla vikariat i samtliga andra domstolar i riket.

4.7 Rekrytering av och utbildning och stöd för domstolschefer

4.7.1 Rekrytering av domstolschefer

Befattningarna som domstolschef är föremål för olika rekryteringsförfaranden. De högsta domstolschefsbefattningarna, dvs. befattningarna som ordförande i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten, president i hovrätt respektive kammarrätt, lagman i de tre största tingsrätterna respektive länsrätterna, ordförande i Arbetsdomstolen, ordförande i Marknadsdomstolen samt ordförande i Patentbesvärslagen tillsätts efter ett s.k. kallelseförfarande. Dessa anställningar kungörs inte lediga och det sker inte heller något ansöknings- eller förslagsförfarande. Det departement under vilket den aktuella domstolen sorterar är ansvarigt för beredningen. En närmare redogörelse för detta tillsättningsförfarande finns i avsnitt 3.4.

För övriga domstolschefsanställningar sker tillsättning efter ett ansökningsförfarande sedan anställningarna kungjorts lediga. Dessa tillsättningsärenden bereds i TFN som sedan avger förslag till regeringen på vilken sökande som bör få anställningen. För en närmare redogörelse av detta tillsättningsförfarande, se avsnitt 3.3. Sedan år 1997 anlitar TFN vid behov utomstående konsulthjälp vid beredningen av tillsättningar av domstolschefer. Detta förfarande används då nämnden bedömer att tveksamhet råder om hur de sökande bör rangordnas inbördes i fråga om ledarskapsförmåga och administrativ skicklighet. Som underlag för konsultens arbete har en chefsprofil arbetats fram. Förutom dokumenterad yrkesskicklighet anges i chefsprofilen bl.a. följande egenskaper som viktiga för att ha goda förutsättningar att klara en chefspost väl: samarbetsförmåga, förmåga att engagera och vinna gehör, målmedvetenhet, flexibilitet, inlevelseförmåga, stress-tålighet, delegerings- och organisationsförmåga, beslutsförmåga samt förmåga till självkritik.

Förfarandet med konsultmedverkan är mer kostsamt, för närvarande (våren 2000) ca 30 000 kr per sökande. Sedan den nu gällande chefsprofilen utarbetades år 1997 och fram till i dag har förfarandet med konsultstöd använts vid beredningen av ca hälften av de utlysta anställningarna som lagman. I några fall har förfarandet även använts vid tillsättning av chefsrådman respektive hovrättsråd som är vice ordförande på avdelning.

I en rapport hösten 1999 har DV föreslagit att förfarandet med konsultmedverkan görs till ett permanent inslag i TFN:s arbete samt att sådan medverkan förekommer i fler ärenden, såsom beträffande anställningar som chefsrådmän och vice ordförande på avdelning (DV rapport 1999:2). Regeringen har ställt sig bakom förslagen (se skr. 1999/2000:106 s. 31 f.).

4.7.2 Domstolsverkets chefsutvecklingsprogram

Domstolschefens roll och chefskapets betydelse i domstolarna har fått ökad uppmärksamhet under senare år. Utvecklingen i domstolarna och de nya krav som ställs på cheferna har lett till att chefsutbildning blivit ett återkommande inslag i DV:s utbildningsprogram. Under år 1996 startade inom verket ett arbete med att utforma och genomföra ett nytt chefsutvecklingsprogram.

Inför upphandlingen av programmet pekades särskilt på vissa utvecklingstendenser som i olika avseenden påverkar kraven på domstolscheferna. Den höga förändringstakten när det gäller organisation och arbetsformer i domstolarna var ett exempel. Ett annat var utvecklingen mot ett delegerat budgetansvar i hela dess vidd till domstolarna, varav även följer att personaladministrativa och andra administrativa frågor läggs ut på domstolarna fullt ut. Inte minst i tider av knappa resurser ställer detta höga krav på domstolscheferna. Övergången till s.k. resultatstyrning, vilket medför att resurser inte längre ställs till domstolarnas förfogande i termer av personalplaner eller liknande utan endast i form av ett i kronor angivet anslag, framfördes också som en utveckling som påverkar kraven på styrning av domstolarna. Eftersom det vid resultatstyrning inte närmare anges hur anslaget är avsett att täcka olika kostnader i verksamheten ankommer det på domstolen själv att planera hur anslaget skall utnyttjas med avseende på den verksamhet som skall bedrivas. Resultatstyrningen kräver att domstolarna sätter upp precisa mål för sin verksamhet samt följer upp och vid behov korrigerar dessa mål. Vidare skall resultatet av domstolarnas verksamhet gentemot uppsatta mål och i övrigt redovisas regelbundet till regeringen. Behovet av utbildning och

personalutvecklingsåtgärder i samband med reformer inom domstolarna samt en alltmer aktiv personalpolitik över huvud taget i domstolarna angavs som ytterligare faktorer som påverkade kraven på domstolschefen.

I samråd med ett antal domstolschefer utarbetades en ledarprofil som skulle ligga till grund för utformningen av utbildningen. Ledarprofilen räknar upp de krav som bör ställas på domstolschefen under sju olika rubriker; mål och resultat, information och kommunikation, utveckling och förändring, engagemang och motivation, beslutsfattande och konflikthantering, lärande och kompetens samt etik och moral. Av kravs-specifikationen framgår bl.a. att chefen skall sätta upp mål för verksamheten och kontrollera att uppställda mål nås, att chefen regelbundet skall informera personalen om sådant som är av betydelse för verksamheten och skapa goda förutsättningar för kommunikation på arbetsplatsen samt att chefen skall kunna skapa en kreativ arbetsmiljö och utveckla sina medarbetare efter vars och ens förutsättningar. Vidare framhålls chefssegenskaper som att ha en positiv människosyn, att ha förmåga att inspirera och entusiasmera, att kunna lyssna och förstå människor, att leda och stötta, att skapa tillit och förtroende, men även förmåga att våga handla och att snabbt kunna fatta beslut samt att kunna hantera konflikter. Chefens ansvar för de anställdas kompetensutveckling anges på så sätt att chefen skall skapa förutsättningar för lärande som leder till ökade kunskaper och erfarenheter samt uppmuntra framsteg och stimulera medarbetarna till att dela med sig av sina kunskaper till sina arbetskamrater. Slutligen anges att chefen i frågor om etik och moral skall utveckla gemensamma värderingar, attityder och normer avseende t.ex. hur man behandlar medarbetare, att chefen skall vara medveten om hur människor beter sig i olika situationer samt att chefen skall föregå med gott exempel.

Det nya chefsutvecklingsprogrammet genomfördes för första gången under hösten 1997. Tanken är att domstolschefer som är 60 år och yngre skall få tillfälle att genomgå utbildningen. De domstolschefer som omfattas är lagmän vid tingsrätter och länsrätter. Vidare omfattas även ordförande i arrendenämnder och hyresnämnder. Det finns för närvarande inga planer på att utvidga denna krets. Under år 2000 beräknas samtliga nuvarande chefer som omfattas av programmet ha genomgått utbildningen.

Varje utbildningsomgång omfattar fyra tillfällen med två eller tre utbildningsdagar vid varje tillfälle. Vid varje tillfälle bereds 12-17 deltagare plats. Önskemålet är att få ett brett och blandat deltagande. De inbjudna deltagarna väljs därför ut så att olika typer av domstolar är representerade, dvs. en blandning mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar, mellan stora och små domstolar samt mellan dom-

stolar i större städer och på mindre orter. Vidare försöker man att blanda domstolschefer som är äldre i tjänst och mer erfarna med nytillträdna chefer. Utbildningen är densamma för alla. Det görs således ingen skillnad beroende på vilken typ av domstol man tjänstgör i.

I den första etappen av utbildningen går man igenom de krav som ställs på domstolarna och domstolscheferna. Häri ingår bl.a. en genomgång av domstolschefens ekonomiska ansvar och den ekonomiska styrningen av domstolarna. Vidare diskuteras i seminarieform hur ett framgångsrikt ledarskap kan se ut. I utbildningens andra etapp ingår bl.a. frågor om personalpolitik och verksamhetsplanering. Den tredje etappen ägnas åt jämställdhet, personalutveckling, personalrekrytering, ledarskap i förändring och s.k. svåra samtal. I denna etapp ägnas även särskild uppmärksamhet åt IT-utvecklingen inom domstolsväsendet. I den fjärde och sista etappen diskuteras bl.a. konflikthantering och socialpsykologi. En avslutande del av utbildningen avser hur man kan gå vidare i chefsutvecklingen, t.ex. genom regelbundna kontakter mellan domstolscheferna, skapande av nätverk etc. Deltagarna används själva i stor utsträckning som resurspersoner och bidrar med egna erfarenheter och frågor. I vissa delar medverkar fackliga representanter, dvs. centrala företrädare för JUSEK och ST-domstol, i diskussionen. Vid något tillfälle har även en chef från något annat verksamhetsområde bjudits in.

4.7.3 Stöd för domstolschefer

Som framgått av föregående avsnitt ägnas den avslutande delen av DV:s chefsutvecklingsprogram åt en diskussion kring hur man kan gå vidare i chefsutvecklingen. Olika former av chefsstöd diskuteras. I kommitténs direktiv anges som exempel på tänkbart stöd för domstolschefer, att lagmännen i underrätterna har utvecklingssamtal med respektive hovrätts- eller kammarrättspresident. Vidare anges att det i fråga om tingsrätterna finns ett visst stöd för en sådan lösning genom 2 kap. 1 § RB. Eftersom innebörden av denna bestämmelse idag inte torde framstå som helt klar kan det finnas anledning att något närmare beröra bestämmelsens bakgrund och den diskussion som förevarit därefter framför allt i samband med inrättandet av DV.

I 2 kap. 1 § RB föreskrivs att hovrätten äger tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten. I processlagberedningens förslag till rättegångsbalk del II (SOU 1938:44 s. 89 f.) sägs i kommentaren till nämnda lagrum:

”Hovrätternas främsta uppgift är att utgöra fullföljdsinstans. Bland hovrätts åligganden ingår även att utöva tillsyn över underliggande domstolar och

deras verksamhet. Vad angår rättsskipningen i lägre rätt äger väl hovrätten icke att ingripa i denna annat än enligt de regler, som gälla för fullföljd av talan. Hovrätten har dock alltjämt att utöva allmän uppsikt över att underätternas rättsskipning försiggår i laga ordning samt att domare och andra befattningshavare fullgöra sina åligganden. Denna hovrättens tillsyn är ej begränsad till behandlingen av fullföljda mål; tillsynen kan utövas genom inspektioner eller på annat sätt. Som tillsynsmyndighet har ock hovrätten att hos Kungl. Maj:t göra de framställningar, som påkallas av rättsskipningens behov. Enligt särskilda författningar, såsom domsagostadgan, har hovrätten att förordna innehavare av vissa tjänster vid underrätt samt att utse vikarie för ordinarie befattningshavare i vissa fall.”

I samband med inrättandet av DV övervägdes huruvida hovrätterna fortfarande borde ha en tillsynsplikt över tingsrätterna och i så fall vilken omfattning denna tillsynsplikt borde ha. Hovrätterna och tingsrätterna skulle i princip ha samma ställning gentemot centralmyndigheten i administrativt hänseende. Med hänsyn till bl.a. hovrätternas kännedom om verksamheten vid tingsrätterna ansågs att hovrätten borde ha kvar vissa uppgifter när det gäller tingsrättsadministrationen, såsom exempelvis att bistå tingsrätterna med fiskaler eller annan förstärkningspersonal på domarsidan samt meddela vissa förordnanden. En särskild fråga utgjorde emellertid hovrätternas tillsynsskyldighet över tingsrätterna enligt 2 kap. 1 § RB.

Domstolsverksutredningen kom fram till att det även i fortsättningen torde föreligga ett behov av någon form av inspektionsverksamhet över den judiciella verksamheten vid tingsrätterna utöver den uppsikt som sker genom JO och JK (SOU 1971:41 s. 74 f.). Utredningen fann det uteslutet att DV skulle ha att övervaka den judiciella verksamheten i tingsrätterna. I stället ansåg utredningen att hovrätterna borde utöva en allmän kontroll i stort av att tjänstemännen vid tingsrätterna fullgör de judiciella uppgifterna i enlighet med vad som åligger dem. Utredningen anförde att det knappast kunde förväntas att JO och JK skulle kunna utöva denna kontroll i tillräcklig omfattning. Med hänsyn till att hovrätterna enligt utredningens mening även i fortsättningen skulle äga viss tillsyn över tingsrätterna, fann utredningen inte att behov förelåg att ändra stadgandet i 2 kap. 1 § RB. Även Domstolsstyrelseutredningens majoritet anslöt sig till Domstolsverksutredningens förslag, men ansåg att det i lagtexten borde klargöras att hovrätternas tillsyn enligt rättegångsbalken var begränsad till den dömande verksamheten (Ds Ju 1974:5 s. 38 f.). Utredningens ordförande, Gullnäs, menade att någon särskild föreskrift om tillsyn inte behövdes (Ds Ju 1974:5 s. 118 f.).

I proposition 1974:149 s. 30 f. anförde departementschefen till en början att bestämmelsen i 2 kap. 1 § RB måste ses mot bakgrund av de allmänna underrätternas organisation och ställning vid tiden för till-

komsten av nya rättegångsbalken och att bestämmelsen i rättegångsbalken med hänsyn till sin placering inte torde avse annat än tillsyn över den dömande verksamheten vid tingsrätterna. Därutöver anförde departementschefen att hovrätts möjlighet att utöva tillsyn över tingsrätt måste vara inskränkt så till vida att hovrätten inte har att ingripa i avgörandet av enskilda mål och inte heller med stöd av bestämmelsen kan lämna bindande anvisningar till tingsrätt för dess rättstillämpning. Den tillsyn över den dömande verksamheten som sålunda var möjlig med hänsyn till tingsrätternas självständighet var enligt departementschefens mening av begränsad betydelse. Däremot var enligt departementschefen den tillsyn över den administrativa verksamheten som både hovrätt och centralmyndighet hade att utöva på grund av de olika uppgifterna rörande tingsrätternas administration av stor betydelse. För att fullgöra sina uppgifter i sammanhanget behövde emellertid hovrätterna inte, enligt departementschefen, söka stöd i lag varför stadgandet i 2 kap. 1 § RB borde upphävas. Justitiekontoret var dock av en annan uppfattning. Utskottet ansåg inte att det fanns anledning att upphäva lagstadgandet om hovrätternas tillsynsskyldighet över tingsrätterna. Utskottet hänvisade till att tillsyn från hovrätternas sida gentemot tingsrätterna i framtiden avsågs förekomma i väsentligen samma omfattning som tidigare (JuU 1975:1 s. 18 f.). Bestämmelsen lämnades således kvar oförändrad i rättegångsbalken (rskr 1975:1).

Det råder delade meningar om vad tillsynsplikten enligt 2 kap. 1 § RB har för konkret innebörd i dag. Det finns de som ser den som en historisk rest från den tid då administrativa och judiciella funktioner inte var skilda utan båda innefattades i den kungliga domsmakten. Den innebörden av bestämmelsen att hovrätten skall utöva allmän uppsikt över att tingsrätternas rättskipning försiggår i laga ordning samt att domare och andra befattningshavare fullgör sina åligganden, har i praktiken alltmer kommit att uttunnas. Enligt tingsrättsinstruktionen har dock hovrätterna kvar uppgifter bl.a. när det gäller att i vissa fall utse ordförande i tingsrätten, förordna ersättare för lagman samt när det gäller att förordna tingsfiskaler och hovrättsassessorer att tjänstgöra i tingsrätt. För de flesta tingsrätter bestämmer hovrätterna också antalet nämndemän.

Bestämmelsen i rättegångsbalken har ingen motsvarighet i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Även kammarrätterna har dock haft och har fortfarande en del särskilt angivna befogenheter som rör länsrätterna i administrativa frågor.

4.8 1993 års domarutrednings förslag och remissinstansernas inställning

4.8.1 Den administrativa ledningen i domstolarna

1993 års domarutredning diskuterade i sitt betänkande Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99) bl.a. frågan om domstolschefens ansvar för den administrativa styrningen av domstolen. Domarutredningen ansåg att en väl fungerande verksamhet förutsatte intern administrativ styrning och att domstolarna inte utgjorde något undantag i detta hänseende. Utredningen ansåg det emellertid också vara av vikt att en sådan styrning inte kom att inkräkta på den enskilde domarens självständighet i behandlingen av det enskilda målet.

Utredningen betonade att en modern domstol måste präglas av en effektiv och professionell administration av verksamheten i stort samt i fråga om personal, ekonomi, utbildning och utrustning m.m. om den skall kunna fylla sin rättskipningsuppgift. Ett kraftfullt administrativt ledarskap vid domstolarna kunde därför inte undvaras och det yttersta ansvaret för dessa kvalificerade ledningsuppgifter borde, enligt utredningen, ligga på en främsta företrädare för domstolen, nämligen chefen för domstolen. Chefsdomarens ansvar och arbetsledningsfunktioner borde därför tydliggöras så att verksamheten i dessa delar kunde skötas med en hög grad av effektivitet. Utredningen pekade också på det angelägna i att det administrativa chefskapet förstärktes även på andra sätt. Detta borde, enligt utredningen, ske i form av att det vid domstolarna anställdes kompetenta administratörer som inte var domare. Med ett starkt administrativt stöd skulle chefsdomarna kunna koncentrera sig på övergripande eller eljest kvalificerade administrativa frågor, vilket skulle kunna medföra att chefsdomarna i högre grad kunde ägna sig åt det som de i egenskap av domare utnämns för, nämligen dömande verksamhet. Utredningen kunde också tänka sig en samverkan kring administrativa stödfunktioner mellan flera domstolar. (SOU 1994:99 Del A s. 298 f.)

När det gäller frågan om ledningsansvarets omfattning ansåg domarutredningen att i detta ansvar främst borde ligga att målen, väl beredda, snabbt skulle komma fram till prövning och avgörande i domstolen. I detta måste, enligt utredningen, även ingå det yttersta ansvaret för beredningsorganisationens funktion till stöd för domstolen.

En ordning med roterande chefskap, som föreslagits från vissa håll, ansåg utredningen inte vara ändamålsenlig. Chefskapet borde vara långsiktigt. I situationer där det av rekryteringsskäl eller eljest framstår som särskilt lämpligt att tidsbegränsa ett chefskap med visst lönetillägg borde man dock enligt utredningen ha möjlighet att göra det.

Vissa centrala frågor om domarens dömande arbete borde dock, enligt utredningen, behandlas kollegialt. De frågor som rör den enskilda domarens självständighet i behandlingen av de enskilda målen borde, enligt utredningen, kunna handläggas i en från rättssäkerhets-synpunkt betryggande ordning. Utredningen ansåg att chefsdomarens ansvar och arbetsledningsfunktioner utanför detta område borde tydliggöras så att verksamheten i de delarna kan skötas med en hög grad av effektivitet. Vidare framhöll utredningen att det genom utnämningssörfarandet borde säkerställas att skickliga domstolschefer kan rekryteras samt att särskilda satsningar görs vad gäller chefsutbildning. (s. 268 f.)

Utredningen diskuterade även chefsdomarens roll i sådana fall där en domare mer tillfälligt inte "fungerar", t.ex. om domaren utan att vara sjuk drabbas av tillfällig svaghet eller beslutsångest vilket gör att han eller hon i praktiken inte kan fungera som domare. Utredningen betonade vikten av att här finna balansen mellan rättssäkerhet och effektivitet. Utredningen framhöll att de regler som ger domaren en oavhängig ställning skall betraktas som ett värn för rättsordningen och inte som en princip som ger domaren möjlighet att uppträda efter eget gottfinnande. Det finns enligt utredningen ett behov av att kunna behandla vissa problem i domarens tjänstgöring i andra former än i ett disciplinförfarande, t.ex. i arbetsledningsbeslut. Utredningen ansåg att det här fanns en viktig och mycket känslig uppgift för domstolscheferna, men också övriga domare och arbetstagarorganisationerna på domstolsområdet, där utgångspunkten måste vara att det i vart fall finns vissa möjligheter att med beaktande av rättssäkerhetens krav på frivillighetens väg söka lösa problem av detta slag. Domstolarna bör, enligt utredningen, vara så organiserade att där finns vissa möjligheter att förebygga eller vid behov behandla problem i en domares tjänstgöring. Utredningens uppfattning var att lösningen låg i att det inom domstolen fanns ett kollegialt forum som stod till förfogande för bl.a. dessa frågor. (s. 252)

Expertgrupp I:s förslag till administrativ ordning

Till 1993 års domarutredning var knutet ett mycket stort antal experter, vilka delades in i arbetsgrupper. Var och en av dessa arbetsgrupper ansvarade för en viss deluppgift. Arbetsgrupp I hade deluppgiften Ut-nämning av domare och därmed sammanhängande frågor. Inom ramen för denna arbetsuppgift diskuterade arbetsgruppen bl.a. det administrativa beslutsförfarandet i domstolarna. (se SOU 1994:99 Del A s. 327 f.)

Gruppens grundläggande utgångspunkt var att i varje instans skulle alla domare ha samma tjänsteställning. Man ansåg att sådan lika rang,

givetvis med lika lön, bidrog till anställningarnas attraktionskraft. För domares och domstolars verksamhet borde instruktionerna ha lagform. Generellt giltiga administrativa beslut, såsom i fråga om arbetsordning, rotelindelning och andra fundamentala angelägenheter borde domarna inom varje domstol fatta i plenum eller i annan form som bestämdes i plenum. Löpande personal- och ekonomiadministration borde emellertid handhas av den domare som plenum för viss tid utsåg att vara administrativ chef. Den administrativa chefen borde, enligt gruppen, möjligen ha visst lönetillägg och beredas viss lättnad i dömandet. Gruppen pekade dock på att förslaget förutsatte en viss storlek hos domstolen.

Expertgruppen ansåg således att förordnande som administrativ chef skulle vara tidsbegränsat och inte vara föremål för automatisk förlängning. Normalt skulle innehavaren av denna anställning återgå till dömande verksamhet. Ett eventuellt lönetillägg som administrativ chef borde därför enligt gruppen inte vara så stort att posten uppfattades som en befordringstjänst.

Remissinstanserna

De flesta av de remissinstanser som yttrade sig i fråga om chefsrollen ansåg att domstolarna behöver chefsdomare som har ansvaret för administrationen. Det påpekades dock från några håll att den administrativa styrningen av en domstol är annorlunda än den som gäller i andra organisationer på grund av domarnas självständighet. Sollentuna tingsrätt anförde t.ex. följande.

”En viktig regel för domstolarnas verksamhet återfinns i 11 kap. 4 § (sic!) regeringsformen: ingen utomstående får bestämma hur en domstol skall döma i ett enskilt fall. Detta förbud gäller självfallet även för domstolschefen han kan exempelvis inte i ett vällovligt syfte att bekämpa viss sorts brottslighet beordra domarna att handlägga mål angående sådana brott med förtur eller att bestraffa brottslingarna särskilt strängt. Sådana frågor skall suveränt avgöras av den domare som fått ett mål på sin lott. Men detta innebär bara att en del redskap som vanliga chefer har till sitt förfogande inte står domstolschefen till buds. Det innebär inte att domstolen inte behöver en administrativ chef. Enligt vår mening är det en självklarhet att domstolen har en chef som ansvarar för att kansliet fungerar och som utövar arbetsledning gentemot domarna.” (Ds 1995:17 Del B s. 820)

Ett par av remissinstanserna ansåg emellertid att ett kraftfullt administrativt ledarskap av det slag utredningen hade beskrivit skulle kunna utgöra ett hot mot domarnas självständighet. Som exempel kan nämnas Varbergs tingsrätt som hänvisade till det som vid denna tidpunkt var Europarådets förslag till rekommendation om domares oberoende m.m. och som ansåg det vara svårt att förstå hur utredningen kunde finna att

det med en chefsdomare som leder och övervakar arbetet i domstolen inte skulle inrymmas något hot mot den enskilde domarens självständighet. Enligt denna tingsrätt förhöll det sig tvärtom på detta sätt, såvida inte ledningen och övervakningen begränsades till det administrativa området. Dit hörde dock domstolschefens övergripande ledning av verksamheten ”i så måtto att han måste ingripa om verksamheten på någon rotel inte flyter som den skall eller vid ledighet eller annat förfall.” Tingsrätten ansåg dock att dessa ingripanden måste ske under i förväg fastlagda former. (Ds 1995:17 Del B s. 828)

Behovet av kompetenta administratörer som inte är domare poängterades av flera remissinstanser. Hovrätten för Övre Norrland anförde exempelvis att det när det gäller den interna administrativa styrningen först och främst var viktigt att det i domstolen fanns tillgång till kompetenta administratörer som inte var domare. Om så blev fallet och om de viktigaste besluten av administrativ natur fattades i kollegiet var hovrätten inte övertygad om att domstolen skulle behöva någon chefsdomare som utövade ett kraftfullt administrativt ledarskap. (s. 818)

En majoritet av dem som yttrade sig om huruvida viktiga frågor bör avgöras i kollegium eller inte ansåg att så bör vara fallet. De som ansåg att så inte bör ske anförde bl.a. att effektivitetsskäl talar mot en sådan ordning. Även i frågan om det borde finnas ett kollegialt forum som stod till förfogande för behandlande av vissa problem i en domares tjänstgöring var meningarna delade. Stockholms tingsrätt anförde t.ex. följande.

”Det är av stor vikt för förtroendet av domstolsväsendet att den enskilde domaren uppfyller högt ställda krav. Den domare som, oavsett orsak, brister i tjänstduglighet skall inte utöva domarsysslan. Mot detta står domarens självständighet. Här uppkommer därför en svår avvägning, åtminstone då fråga inte är om sjukdom. Det vore därför värdefullt att få frågan om omplacering av domare ytterligare belyst. Utredningen utgår för sin del från att en domstol bör vara så organiserad att där finns möjlighet att förebygga eller behandla vissa problem. Tingsrätten delar den uppfattningen men tar bestämt avstånd från att en domares personliga problem skall behandlas i ett kollegialt forum i domstolen. Enligt tingsrättens mening bör alla anställda åtnjuta personlig integritet. Till detta kommer att de uppgifter som ligger till grund för frågan om tjänstduglighet ofta har lämnats i förtroende.” (Ds 1995:17 Del A s. 487)

När det gäller frågan om roterande chefskap var remissinstanserna i likhet med utredningen negativa till en sådan ordning. Sollentuna tingsrätt anförde i denna del att domstolschefen skall utses som andra domare med utgångspunkt från sina kvalifikationer och att det inte är en bra ordning att låta den äldste av domarna axla chefskapet eller låta detta rotera mellan domarna. (Ds 1995:17 Del B s. 821) Länsrätten i Göteborgs och Bohus län tvivlade på att man kunde bygga på någon

annan modell än ett permanent administrativt ledarskap. Länsrätten menade att det fanns ett uppenbart behov av en effektiv och professionell administration, eftersom förändringstrycket var stort och förmodligen inte skulle komma att minska: "Ledningsfrågor kräver både överblick och kontinuitet. Om ledarskapet skulle rotera är det risk att det inte kan utövas med den långsiktighet som är nödvändigt. Däremot kan det finnas anledning att överväga någon form av begränsning av chefskapet i tiden". (s. 832) Länsrätten i Skaraborgs län anförde att domstolarna är, förutom en i huvudsak tvistelösande institution, även en arbetsplats med olika kategorier anställda. Vidare anförde länsrätten att varje modern arbetsplats behöver ett modernt och långsiktigt ledarskap och att detta inte torde kunna uppfyllas av ett roterande chefskap mellan domarna på en domstol. Enligt länsrätten saknas helt säkert såväl intresse som fallenhet för ledarskap hos åtskilliga av landets domare. (s. 837)

Beträffande en tidsbegränsning av chefskapet ifrågasattes hur en sådan ordning kunde förenas med domstolarnas och domarnas självständighet. Om självständighetsfrågan kunde lösas på ett tillfredsställande sätt var emellertid en majoritet av de remissinstanser som tagit upp denna frågeställning positiva till en sådan lösning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge var tveksam till om ett system med tidsbegränsade chefsförordnanden var förenligt med självständiga domstolar och yttrade följande:

"Tanken att chefsuppgiften skulle kunna tidsbegränsas går enligt hovrättens mening inte väl ihop med kravet på självständiga domstolschefer och självständiga domstolar. Det kan rentav ifrågasättas om en klyvning av chefsfunktionen och den dömande funktionen hos en domare är förutsatt som möjlig i reglerna om ordinarie domare i regeringsformen. Chefskapet i nuvarande och tänkt tappning ger hur som helst sådana möjligheter att gripa in i domstolens inre liv att dess innehavare bör ha en ställning som tillåter dem att stå starka gentemot överordnade administrativa organ, främst regeringen. Någon tidsbegränsning av chefskapet bör därför inte komma i fråga. En annan sak är att arbetsgivaren bör ställa sig välvillig till önskemål från en domstolschef om att efter ett antal år i befattningen få övergå till en likvärd domaranställning utan administrativa inslag". (s. 817 f.)

Även Länsrätten i Stockholm var tveksam och anförde att ett system med tidsbegränsade chefsförordnanden passar mindre väl i en ordning där domstolschefen är självständighetens yttersta bevakare inom domstolen och skall handlägga "de värsta målen". Enligt länsrätten förefaller det passa än mindre väl med en osjälvständig chef, både i förhållande till extern administrativ styrning och till självständiga underordnade domare, i all synnerhet med de beslutsbefogenheter som f.n. är förlagda till plenum och kollegium. (s. 830)

Länsrätten i Gävleborgs län hade en något annorlunda inställning till frågan om självständighet kunde förenas med tidsbegränsade chefsförordnanden. Domstolen hänvisade i denna fråga till att chefskapet i övrig offentlig verksamhet i stor utsträckning var tidsbegränsat och att med tanke på att de administrativa färdigheterna hos en blivande domstolschef normalt inte kunnat prövas före utnämningen, det inte helt kunde uteslutas att fel person utsågs. Detta kunde vara förödande för verksamheten. Länsrätten anförde vidare att statsmakterna och medborgarna skall kunna kräva av domstolarna att de fullgör sina uppgifter effektivt och med god hushållning av allmänna medel. Ett sådant krav kunde vara svårt att förena med icke tidsbegränsade chefskap. Med tanke på att chefen för en domstol i likhet med övriga ordinarie domare vid domstolen har en grundlagsskyddad ställning borde tidsbegränsade förordnanden kunna förenas med principen om domarens självständighet mot statsmakterna. Även för chefen kunde ett tidsbegränsat förordnande vara fördelaktigt. Efter en tid kan denne vilja återgå till enbart domarrollen. Länsrätten noterade dock att en sådan ordning i vissa fall kan medföra praktiska problem, t.ex. om lagmannen vid en mindre domstol återgår till sin tidigare rådmansanställning vid domstolen, som måste lösas. (s. 833 f.)

Länsrätten i Göteborgs och Bohus län pekade särskilt på att till frågan om tidsbegränsat chefskap måste även kopplas frågan om ekonomisk kompensation om det skall framstå som en reell möjlighet att lämna ett chefskap och ägna sig åt dömande verksamhet (s. 832).

4.8.2 Fördelningen av mål

1993 års domarutredning ansåg att principerna för fördelningen av mål borde läggas fast, ytterst i lag. Huvudregeln borde, enligt utredningen, som nu vara ett slumpsystem (lottning) kombinerat med ett utrymme för specialdestinering, möjlighet att omfördela mål, införa lottningsstopp m.m. enligt vissa angivna sakliga förutsättningar. Enligt utredningen borde sådana principer och övergripande tillämpningsbeslut behandlas kollegialt i domstolen, medan mindre ingripande beslut borde ses som arbetsledningsbeslut där domstolens chef eller annan chefsdomare har beslutanderätten. Med en sådan reglering, anförde utredningen, synes frågan om domstolens administrativa ledning kunna lösas så att det inte uppkommer någon principiell konflikt med principen om domarens självständighet. Utredningen uppmärksammade även frågan om rutinerna kring s.k. åklagarstyrd lottning av brottmål i tingsrätt och den möjligheten att ett visst mål kan styras till en viss domare inte genom domstolens lottningsförfarande utan genom beslut fattat av

chefen för en åklagarmyndighet. Utredningen föreslog att en närmare granskning görs av hur denna känsliga fråga löses hos olika domstolar. (SOU 1994:99 Del A s. 299 f.)

Remissinstanserna

Större delen av remissinstanserna som yttrade sig i frågan instämde i utredningens överväganden beträffande fördelningen av mål samt att rutinerna kring instämningen av brottmål till tingsrätt borde utredas vidare. Högsta domstolen anförde:

”Fördelningen av målen bland domarna vid en domstol kan ses som en väsentligen administrativ uppgift men har också viktiga rättssäkerhetsaspekter. I andra länder, där man till följd av historiska erfarenheter ansett 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 vid att diskretionära in casu-beslut undviks. En ordning, enligt vilken det är möjligt att fatta ett administrativt beslut om att en viss domare skall 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.” (Ds 1995:17 Del B s. 842)

Varbergs tingsrätt framhöll särskilt frågan om lagmannen skall ha rätt att frånta en domare ett denne tilldelat mål. Enligt tingsrätten är denna fråga omedelbart förbunden med grunderna för att på något annat sätt skilja de mål från domaren som han eller hon tilldelats, t.ex. genom förflyttning, avstängning eller skiljande från anställningen på annat sätt. Frågans vikt framgår enligt tingsrätten av Europarådets förslag till rekommendation (se numera Europarådets rekommendation R(94)12 om domares oberoende, skicklighet och roll) och bör regleras i lag när så får ske. Tingsrätten anförde vidare att det är en helt annan fråga att erbjuda en domare lättnad i arbetsbördan genom vikariatsförstärkning eller t.ex. genom lottningsstopp, något som enligt tingsrätten ligger inom ramen för den administrativa ledningen. (s. 848) Även Sollentuna tingsrätt tog upp frågan om domstolschefens möjligheter att omfördela mål. Tingsrätten anförde:

”Ett målfördelningssystem måste som utredningen anger 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 tilldelats. Frågan måste i princip besvaras nekande.” (s. 844)

Länsrätten i Norrbottens län påpekade att det kan uppkomma besvärliga gränsfrågor när det gäller vilka beslut som är övergripande tillämpningsbeslut som bör behandlas kollegialt i domstolen och vilka beslut som kan anses som mindre ingripande och därför kan fattas av domstolschefen eller annan chefsdomare. Med tanke på domarens integritet vore det, enligt länsrätten, lämpligast att alla beslut om omfördelning av mål togs av plenum. Undantag skulle dock kunna göras för lottningsstopp på grund av sjukdom eller längre frånvaro. (s. 850)

4.9 Utländska förhållanden

4.9.1 Danmark

Domstolsorganisationen

Det finns i Danmark (undantaget Grönland och Färöarna) i dag 82 *byretter* (underrätter), två *landsretter* (hovrätter) och en högsta domstol (*Højesteret*). Därtill kommer *Sø- og Handelsretten*, som är en specialdomstol. Hela 48 stycken av byretterna är s.k. endomardomstolar. Vid de flesta andra byretter finns det två eller tre ordinarie domare. En domstol har fyra domare. De fem största byretterna, domstolarna i Köpenhamn, Århus, Odense, Ålborg och Roskilde, har mellan 8 och 43 ordinarie domare. När det gäller övrig personal har 30 av underrätterna färre än tio anställda.

De små domstolarna är givetvis sårbara t.ex. vid en större tillströmning av mål eller vid domarens frånvaro på grund av sjukdom eller ledighet. Sedan år 1994 finns det därför ett system med resande domare som avlastar särskilt arbetstyngda domstolar. Det infördes även vid samma tid en möjlighet att på resursmässiga grunder flytta brottmål från en domstol till en annan. För att täcka jävssituationer har dessutom fem extra byrettsdomare utnämnts som huvudsakligen har till uppgift att tjänstgöra i enmansdomstolar när den ordinarie domaren är jävig i ett mål. Vidare finns en s.k. *rejsedommerordning* som omfattar fyra domare och sex kanslisters som kan användas av underrätterna när de belastas av stora mål med många förhandlingsdagar m.m.

Domstolarnas ledning

De danska domstolarna är således av varierande storlek, vilket i sin tur innebär att det är tämligen stora skillnader på omfattningen och karaktären av de ledningsmässiga och andra administrativa uppgifterna i de olika domstolarna.

Højesteret, de två landsretterna och Sø- og Handelsretten samt de fem största byretterna leds av en president, som också har det administrativa ansvaret för domstolen. I de mellanstora byretterna där det finns två till fyra domare anställda har det införts en administrativ ordning, som innebär att en av domarna i domstolen har utnämnts till administrerande domare. Denne är domstolens administrativa chef. Vid de flesta danska domstolar finns det bara en domare, som då också leder domstolen i administrativt hänseende.

I domstolschefernas administrativa uppgifter ingår bland annat budget- och personaladministration. I överrätterna och i de största byretterna bistås domstolschefen härvid av en s.k. juridisk justitssekreterare eller juridisk sekreterare. Det finns vid danska domstolar ingen tradition att anställa personal med särskild administrativ eller ekonomisk utbildning. Det förväntas emellertid ske en ändring i detta avseende i framtiden.

Det är i och för sig Domstolsstyrelsen som råder över anslagstilldelningen, men domstolarna har viss självförvaltning över vissa budgetposter. Hur dessa medel skall fördelas beslutas efter diskussioner i ett forum i domstolen. Vid de större byretterna sker detta oftast i ett särskilt budgetutskott där de olika personalkategorierna finns representerade.

Domstolschefen har i egenskap av administrativ chef för domstolen att i samråd med personalen fördela arbetsuppgifterna mellan de anställda. Chefen ansvarar även för att arbetet försiggår på ett sådant sätt att resurserna utnyttjas på bästa sätt samtidigt som domstolen upprätthåller en hög grad av service gentemot allmänheten.

Enligt lag fördelas målen i Højesteret av domstolens president. För landsretternas vidkommande fördelas målen mellan domarna av presidenten efter samråd med domstolens ledamöter. Detsamma gäller i Sø- og Handelsretten.

De byretter som leds av president eller av en administrerande domare skall enligt lag vara indelade på avdelningar, som var och en består av en domare. Beslut om vilka typer av mål som skall lottas på en avdelning och liknande frågor fattas av domstolschefen (dvs. presidenten eller den administrerande domaren). Denne beslutar också, efter samråd med rättens övriga ledamöter, hur de enskilda målen skall fördelas mellan de olika domarna.

I sin egenskap av chef kan domstolschefen lägga fast generella riktlinjer för den administrativa gången i alla typer av ärenden. Undantaget från detta är dock sådana beslut som är att betrakta som rättsliga avgöranden. Domstolscheferna har nämligen inte befogenhet att ingripa i den enskilde domarens befattning med ett mål i sak. Däremot kan domstolscheferna i de kollegiala domstolar som har en president varna kollegor som gör sig skyldiga till försummelser i ämbetsutövningen. Detsamma gäller om en domare visar otillbörlig hänsyn. De administrerande domarna har dock inte dessa disciplinära befogenheter gentemot sina kollegor. En domstolschef kan inte heller beordra en annan domare vid domstolen att genomgå fortbildning om denne skulle motsätta sig detta. Domstolschefen har emellertid ett ansvar för att all personal, även domarna, får den utbildning som domstolens behov av kvalificerad arbetskraft kräver.

Domstolsstyrelsen

Budgetmässigt och administrativt sett har de danska domstolarna sedan mitten av 1800-talet sorterat under Justitieministeriet. Även personal-, lokal- och löneadministrationen har skötts genom departementet. Genom en lagändring den 1 juli 1999 inrättades en särskild självständig myndighet, *Domstolsstyrelsen*, som ansvarar för administrationen av domstolväsendet. Domstolsstyrelsen handhar således bl.a. budgeten och anslagstilldelningen till domstolarna och beslutar om antalet anställda (domarna undantaget) m.m. vid domstolarna. Domstolsstyrelsen tillhandahåller även Domarutnämnelserådet med sekretariats-hjälp. Tillsättning av icke ordinarie domare (*retsassessorer* och *dommerfuldmægtige*) beslutas av Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen leds av en styrelse som består av en domare från Højesteret, två landsrettsdomare, två byrettsdomare, en representant för övrig juristpersonal anställd vid domstolarna, två representanter för domstolarnas kanslipersonal, en advokat samt två ledamöter med särskilda insikter i ledarskap och samhällsförhållanden. Domstolarna har ett stort inflytande på hur dessa ledamöter tillsätts eftersom representanterna för de högre instanserna föreslås av respektive domstol och genom att de övriga ledamöter som representerar domstolssidan utses efter förhandling med den danska domarföreningen, den danska dommerfullmäktigföreningen och för domstolspersonalen relevanta fackföreningar. Advokaten nomineras av det danska advokatsamfundet. De två ledamöter som skall äga särskilda kunskaper i ledarskap m.m. utses efter förslag från Landsarbejdsrådet (ett organ under arbetsmarknadsministern som består av representanter

från löntagare- och arbetsgivarorganisationer samt kommuner och län) och Rektorkollegiet (ett samarbetsorgan för rektorerna vid universitet och andra högskolor, som även har vissa rådgivande funktioner gentemot Folketinget och Regeringskansliet).

Styrelsen har bl.a. i uppgift att sörja för att domstolarna drivs på ett ändamålsenligt sätt samt kan ta initiativ till ändringar i administrationen i syfte att tillförsäkra att domstolarna drivs på ett såväl rättssäkert som effektivt sätt. Under styrelsen finns en direktör som ansvarar för den dagliga ledningen av Domstolsstyrelsen. Denne anställs och avskedas av styrelsen för Domstolsstyrelsen. Anställning sker för en fyraårsperiod. Anställningsvillkoren bestäms närmare av styrelsen för Domstolsstyrelsen.

Utredning om domstolarnas organisation

Det har tillsatts en utredning (*Domstolenes strukturkommission*) som har till huvuduppgift att lägga fram förslag om domstolarnas yttre organisation (huvudsakligen byrätternas). I utredningsuppdraget ligger emellertid även att överväga hur domstolarnas administrativa uppgifter lämpligast bör organiseras. Kommissionen skall därvid mot bakgrund av domarnas grundlagsfästa självständighet överväga behovet av särskilda författningsbestämmelser om det administrativa ledningsansvaret i domstolarna och om ledningens administrativa kompetens gentemot de enskilda domarna vid domstolen. Kommissionens uppdrag skall redovisas före utgången av år 2000.

4.9.2 Finland

Domstolsorganisationen

Domstolsstrukturen i Finland påminner om den svenska. Där finns nämligen allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. De allmänna domstolarna är 68 tingsrätter, sex hovrätter och Finlands högsta domstol. Förvaltningsdomstolsorganisationen består av elva stycken länsrätter och Högsta förvaltningsdomstolen.

Domstolarnas ledning

Domstolschefernas uppgifter framgår av lag och förordning. De domstolschefer som också är att betrakta som chefer för ett ämbetsverk, nämligen hovrättspresidenterna, överdomarna vid länsrätterna och lag-

männen vid tingsrätterna, utövar den administrativa ledningen av dessa domstolar.

En hovrättspresident leder hovrätten och svarar för att dess verksamhet är resultatrik. Presidenten fastställer domstolens arbetsordning efter att ha hört samtliga personalgrupper vid domstolen. Vid ledningen av domstolens verksamhet skall presidenten bl.a. dra försorg om och utveckla domstolens funktionsduglighet och se till att resultatmålen uppnås samt ställa upp sådana mål för såväl domstolen i dess helhet som dess olika avdelningar. Presidenten avgör sådana förvaltningsärenden som inte skall avgöras i plenum eller av annan tjänsteman i hovrätten. I plenum deltar presidenten, hovrättslagmännen samt de ordinarie och extraordinarie hovrättsråden. Hovrätternas plenum avgör ärenden som gäller utnämningar av assessorer, fiskaler och ledamöter av domstolen för viss tid som överstiger två månader, framställningar om utnämningar av domare, vissa frågor om skiljande från anställningar, vissa lagstiftningsärenden samt övriga ärenden som presidenten bestämmer. Presidenten fastställer grunderna för hur mål och ärenden skall fördelas på avdelningarna samt indelar domarna på avdelning i allmänhet för ett kalenderår åt gången. Arbetet på en hovrättsavdelning leds av en hovrättslagman som också svarar för den allmänna planeringen på avdelningen och att dess resultatmål uppnås. I hovrättslagmannens arbete ingår också att fastställa sammanträdes- och föredragningsturerna och att se till att arbetet fördelas jämt på avdelningen. Hovrätterna har även en kanslichef som sköter domstolens förvaltning och som, om inte annat bestäms i arbetsordningen, gör budgetförslag, följer upp hur den antagna budgeten följs samt hur domstolens resultatmål uppnås. Kanslichefen sköter även planeringen och organiseringen av utbildning i domstolen samt bereder och föredrar de ärenden som skall avgöras antingen av plenum eller av presidenten. Vid hovrätterna finns vidare en ledningsgrupp som bistår presidenten i ledningen och utvecklandet av domstolens verksamhet. Ledningsgruppen består av presidenten, lagmännen och kanslichefen. I ledningsgruppen behandlas bl.a. förslag till arbetsordning, resultatmål och budget samt övervakning av hur resultatmålen uppnås.

Lagmannen vid en underrätt är domstolens administrativa chef och avgör de administrativa och ekonomiska frågorna i den mån dessa enligt arbetsordningen inte har delegerats till annan personal. Tingsrätterna kan även ha en ledningsgrupp som bereder administrativa och ekonomiska frågor. Såväl domarnas som övrig personals uppgifter fastställs i domstolens arbetsordning. Lagmannen anställer, med undantag för domare och tingsfiskaler, personalen vid domstolen samt beslutar om tjänstledighet för domare. I lagmannens uppgifter ingår även att se till att målen och ärendena behandlas noggrant och snabbt samt att

övervaka att lagen tillämpas enhetligt i domstolen. Lagmannen fastställer också grunderna för rättens sammansättning vid prövning av mål.

Enligt tingsrättsförordningen skall målen vid en tingsrätt fördelas på de lagfarna medlemmarna av domstolen eller andra som har rätt att avgöra mål eller ärenden på det sätt som bestäms i domstolens arbetsordning. Mål som skall behandlas tillsammans bör tilldelas samma person. Lagmannen kan på grundad anledning besluta om avvikelser från den fastställda fördelningsordningen. Om en domares arbetsmängd avviker från de övrigas eller om det finns ”andra välgrundade vägande skäl” kan lagmannen överföra ett mål eller ärende som tilldelats en domare till någon annan domare för behandling.

4.9.3 Island

Domstolsorganisationen

Island har ett tvåinstanssystem. Det finns åtta *herredsretter* (underrätter) i landet och en Högsta domstol.

Domstolarnas ledning

Domstolschefen vid de isländska underrätterna benämns *retspræsident*. Denne har ansvaret för domstolens ledning och drift och fördelar arbetsuppgifterna mellan domarna och övriga anställda. Presidenten kan dela in domare på avdelningar och fördela målen mellan avdelningarna eller på domarna. Domstolschefen anställer domstolens personal, med undantag för ordinarie domare, och beslutar även om en sådan anställning skall upphöra. Antalet anställda vid den enskilda domstolen bestäms emellertid av Domstolsrådet (se avsnitt 3.6.3). Domstolschefen förutsätts utöva tillsyn över domarnas arbete och har vissa disciplinära befogenheter. Domstolschefen kan även mot en domares vilja ta ifrån denne ett mål som denne tidigare fått sig tilldelat om domaren inte efterkommer domstolschefens begäran om att avgöra målet inom viss bestämd tid eller om domaren är sjuk. Ett sådant beslut kan överklagas till Domstolsrådet. Domstolschefen har även kontakt med Domstolsrådet angående sådana frågor som ankommer på rådet, t.ex. fastläggande av riktlinjer för driften av underrätterna, samt utför i övrigt de uppgifter som rådet särskilt överlämnar. Domstolschefen är även domstolens ansikte utåt.

De isländska domarna är självständiga i sin domargärning och utför sitt arbete på eget ansvar. De skall i sitt arbete följa lagen och inte ta emot instruktioner från andra håll. Domarna är skyldiga att se till att de mål som de har fått sig tilldelade avgörs inom rimlig tid. Domarna bör efterkomma domstolschefens begäran i fråga om andra uppgifter än behandlingen av och avgörande av mål och andra rättsliga ärenden. Vidare bör domarna rätta sig efter Domstolsrådets beslut. Domarna har ett ansvar för att hålla sig à jour med ny lagstiftning och bör ges möjlighet till ledighet och annat bistånd för att kunna delta i vidareutbildning. Om chefen för en domstol upptäcker att en domare gör sig skyldig till tjänsteförseelse eller liknande kan chefen muntligen eller skriftligen begära att domaren bättrar sig. Sker inte detta skall domstolschefen anmäla domaren till en särskild nämnd, *udvalget for dommerbeskæftigelse*.

4.9.4 Norge

Domstolsorganisationen

Det finns i Norge 93 *by- och herredsretter* (underrätter) och sex *lagmansretter* (hovrätter). *Høyesterett* är högsta instans.

Domstolarnas ledning

Chefsdomaren i en *by- eller herredsret* (tingsrätt) benämns *sorenskriver* eller *justitiarius*. Denne är även administrativ chef för domstolen. De största domstolarna är indelade på avdelningar, som leds av avdelningschefer. Dessa är underställda domstolschefen. I vissa domstolar finns det dessutom kontorschefer eller administrativa chefer som har det administrativa ansvaret. Det kan även finnas andra tjänster med en arbetsledande funktion.

Lagmansretterna (hovrätterna) leds av en s.k. *førstelagman*. Vissa administrativa uppgifter kan dock delegeras till lagmännen (hovrättsråden). I den hovrätt som är indelad i avdelningar är en av domarna på avdelningen också avdelningens chefsdomare. Det administrativa ansvaret är lagt på administrativa chefer.

Norges högsta domstol leds av dess ordförande, *justitiarius*, som är dess administrativa chef och representerar domstolen utåt. Ansvaret för de administrativa uppgifterna är emellertid delegerat till en kanslichef (direktör).

Den norske domstolschefen har en vanlig arbetsgivarfunktion gentemot domstolens anställda inbegripet övriga domare. Detta innebär bl.a. att chefen kan fastställa arbetstider och rutiner för kontorspersonalens arbete inklusive i vilken mån de skall bistå domarna m.m. samt att chefen också kan påtala om sådana bestämmelser överträds.

När det gäller den enskilde domaren är denne självständig såvitt gäller den dömande verksamheten och domstolschefen kan således inte ingripa i den enskilde domarens dömande. Gränsen mellan administration och dömande verksamhet anses emellertid vara oklar. Förmodligen kan en domstolschef ge råd till en domare om hur man bör uppträda i rätten och i frågor om domskrivning i allmänhet, men inte i fråga om konkreta avgöranden som fattas i ett enskilt mål.

Domstolschefen har ansvaret för att målen fördelas mellan domarna. Det normala är att målen lottas slumpmässigt, men det är möjligt att i ett särskilt fall ta ifrån en domare ett mål t.ex. om domaren inte avser att sätta ut målet till förhandling. Domstolschefen har även rätt att påtala att antalet gamla mål avseende fordran är högre än vad som kan godtas och kan förelägga en domare att påskynda utfärdande av dom om det har gått lång tid sedan huvudförhandling hållits i målet och det inte föreligger något giltigt skäl varför dom ännu inte meddelats. Domstolschefen kan även beordra en domare att genomgå utbildning, t.ex. kursen för nya domare.

4.9.5 England och Wales

Domstolsorganisationen

Den brittiska domstolsorganisationen, som har sina rötter i medeltiden, är svår att beskriva på ett enkelt sätt. Domstolssystemet skiljer sig också i England och Wales (som har en gemensam domstolsorganisation) jämfört med Skottland och Nordirland. För att ytterligare förvirra bilden sorteras samtliga engelska domstolar, med undantag för lekmannadomstolarna och den högsta instansen, in under samlingsbegreppet *the Supreme Court*. Detta begrepp är i England och Wales således inte alltid synonymt med landets högsta domstol.

På brottmålsidan finns som första instans dels *magistrates' courts*, där huvudsakligen fredsdomare (lekmän) dömer i bötesmål, s.k. *summary offences*, dels *Crown court*, som dömer i övriga brottmål samt prövar överklaganden från *magistrates' courts*. Domarna i *Crown court* är antingen domare från *Queen's Bench* i *High Court*, från en *County court* (se nedan) eller icke ordinarie domare (*recorders*). *Crown court* håller rättegångar på 93 orter i England och Wales.

Överklagande från Crown court sker huvudsakligen till *Court of Appeals* brottmålsenhet (*Criminal Division*), men i vissa fall kan prövningen av domar från Crown court även ske i High Court, t.ex. genom *judicial review* (lagprövning) eller s.k. *case stated* (som närmast kan ses som en form av överprövning av rent juridiska frågor i en underinstans dom eller beslut).

Twistemålen avgörs i första instans antingen av en County court eller av High Court. Vissa familjerättsmål prövas dock även i magistrates' courts. Det finns ca 240 county courts i England och Wales. I dessa domstolar avgörs mål som avser fordran samt konkursmål och vissa familjemål. Domstolens behörighet i fordringsmål beror på tvisteföremålets värde. County court-domar överklagas antingen till High Court eller till *Court of Appeal (Civil Division)*. En överklagad dom från en magistrates' court prövas av High Court.

High Court avgör i första instans omfattande och svårare tvistemål. Domstolen är indelad i tre avdelningar: *Chancery Division*, som prövar bl.a. skattemål, konkursmål, immaterialrättsliga mål, frågor om trustar och bevakning av testamenten samt bolagsrättsliga tvister, *Family Division*, som prövar familjerättsliga mål (inklusive äktenskaps-skillnadsmål), samt slutligen *Queen's Bench Division*, som prövar avtalsrättsliga och skadeståndsrättsliga frågor inbegripet sjörätt och kommersiell rätt samt administrativa beslut som överklagats från specialdomstolar och s.k. tribunaler inom den offentliga sektorn. Det är även Queen's Bench som prövar mål om judicial review, överklagade brottmål och överklaganden av beslut om frihetsberövanden. Twistemålsdomar från High Court överklagas antingen till Court of Appeal Civil Division eller i vissa lagstadgade fall direkt till House of Lords.

High Court består av 96 domare, varav de flesta tjänstgör i Queen's Bench. Chef för denna avdelning är the *Lord Chief Justice*, som har det högsta domarämbetet i England och Wales och som även är chef för en av avdelningarna i Court of Appeal. Chefen för Chancery Division kallas *Vice-Chancellor*, medan den domare som är chef över den familjerättsliga enheten betecknas *President of the Family Division*.

Court of Appeal består av 37 domare (*Lords Justices*). *Lord Chief Justice* är chef för brottmålsenheten. Twistemålsenheten leds av *Master of the Rolls*, som har näst högsta rang bland landets domare. Vid prövning av mål består domstolen av två eller tre domare. Domstolens sammansättning i brottmål kan även innefatta domare från High Court.

Court of Appeal, High Court, Crown Court och county courts kallas tillsammans the Supreme Court of England and Wales.

Domar från Court of Appeal överklagas till *House of Lords* (parlamentets överhus i särskild sammansättning), som är högsta instans i landet, dvs. även i förhållande till domstolarna i Skottland

(med undantag för brottmål) och Nordirland. I sin egenskap av domstol består House of Lords av högst tolv domare, s.k. *Lords of Appeal in Ordinary* eller *Law Lords*. Även Lordkanslern, förutvarande lordkanslar och andra höga domare som sitter i Överhuset kan ingå i domstolen. Ingen, Lordkanslern undantagen, som fyllt 75 år får dock tjänstgöra i domstolen. Pensionsåldern för domare är för övrigt 70 år. House of Lords dömer oftast i en sammansättning om fem domare.

Domstolarnas ledning

Engelska domstolar (med undantag för House of Lords) administreras direkt av Lordkanslerns kansli genom *the Court Service*, som är ett organ under Lordkanslern. Detta organ tillhandahåller domstolarna domstolslokaler, personal och utrustning samt har ansvaret för att domstolarna fungerar på ett rättssäkert och effektivt sätt. Court Service samarbetar med domarkåren, vars synpunkter inhämtas såväl i fråga om fördelning av resurser som i andra administrativa hänseenden.

Court Service är indelad i nio operativa enheter (*commands*). Sex av dessa, som kallas regionenheter, handhar administrationen av Crown Court och county courts. De leds av varsin s.k. *Circuit Administrator*, som har ansvaret för de övergripande administrativa besluten. Regionenheterna är i sin tur uppdelade i domstolsgrupper (*Court Groups*), som var och en administrerar ett antal domstolar. Eftersom personalfrågor handhas centralt av en särskild avdelning kan cheferna för domstolsgrupperna koncentrera sig på vad Court Service betecknar som "the core business of running the courts".

Någon domstolschef i svensk mening existerar således inte i England. I varje domstol finns det emellertid en domare som har ett övergripande ansvar för domstolsadministrationen. Dennes uppgifter varierar från domstol till domstol. Vid ett Crown Court-centra handhas dessa uppgifter av en s.k. *Senior Circuit Judge* eller *Resident Circuit Judge* (nedan kallad chefsdomare). För närvarande finns det elva sådana chefsdomare. De skall bl.a. ge råd och stöd till övriga domare i domstolen, fungera som sambandsmän mellan domstolens administrativa enhet och domarna samt som kontaktmän med advokatåren, åklagarmyndigheten, frivården, kriminalvården och övriga myndigheter. Chefsdomaren har vidare ansvaret för att målen sätts ut till förhandling inom rimlig tid. Bland uppgifterna ingår också att pröva de svåraste målen vid domstolen (om dessa inte skall prövas av en domare från High Court), mål av omfattande karaktär eller sådana som är av mer allmänt intresse.

Chefsdomaren har även ett ansvar för lottningen av målen vid domstolen. Vilken domare som skall pröva ett visst mål anses visserligen vara en administrativ funktion som handhas av en särskild administrativ tjänsteman (s.k. *Listing Officer*), men beslutet fattas under direkt eller indirekt påverkan av domarna vid domstolen.

Crown Court och county courts indelas, som ovan antytts, i administrativt hänseende i sex regioner (*circuits*). I varje region finns två s.k. *Presiding Judges*, vilka är domare i High Court, och som utses av Lord Chief Justice. Dessa domare har ansvaret för brottmålen och tvistemålen i regionen och för att fördela domare på regionens domstolar. I deras uppgifter ingår också att ingripa för att förhindra att mål försenas. Presiding Judges är också regiondomstolarnas kontaktmän gentemot de högre domarna och då i synnerhet Lord Chief Justice. Chefsdomaren i ett Crown Court-centra är att betrakta som representant för Presiding Judges på lokal nivå.

I High Court och i Court of Appeal har de fyra *Heads of Division* (nedan betecknade enhetschefer) en roll motsvarande chefsdomaren i ett Crown Court-centra. Enhetscheferna har bl.a. ansvaret för att fördela arbetet mellan domarna på enheten. Lord Chief Justice är enhetschef både för brottmålsenheten i Court of Appeal och för Queen's Bench Division i High Court. I administrativt hänseende har denne därför hjälp av vice-ordförandena på dessa enheter. Master of the Rolls har, i sin egenskap av enhetschef för Court of Appeals tvistemålsenhet, ansvaret för arbetsfördelningen mellan domarna där och övervakar administrationen på denna enhet. Motsvarande funktion innehas av ordförandena i High Courts Family Division och Chancery Division på respektive enhet.

När det gäller Överhuset i dess egenskap av domstol har Lordkanslern formellt ansvaret för att indela rättens ledamöter i målen. Denna uppgift har sedan ett antal år tillbaka delegerats till den äldste domaren i domstolen (*Senior Law Lord*). Det händer emellertid att Lordkanslern fortfarande agerar på detta område. I samband med att det blev aktuellt att återuppta Pinochet-målet till prövning påpekade t.ex. Lordkanslern vikten av att Senior Law Lord, eller annan domare som skulle vara ordförande i målet, tillsammans med de övriga domare som utsetts att pröva målet beaktade eventuella jävsfrågor.

Den konstitutionella principen om domarnas självständighet förutsätter att domarna fattar sina beslut grundade på egna bedömningar och att de står fria från påverkan utifrån. Ingen domare kan med andra ord säga till en annan domare hur denne skall döma. Detta innebär i sin tur att ingen domare, inte ens Lordkanslern, kan kommentera eller intervjua i domar eller beslut eller lägga sig i hur en annan domare handlägger sina mål. Inte heller kan en domare beordras att genomgå ytter-

ligare utbildning, även om det förutsätts att domare självmant fortbildar sig.

Lordkanslern har en lagstadgad rätt att avsätta underrättsdomare om domaren i fråga inte kan fullgöra sitt arbete som domare eller om denne missköter sig, t.ex. begår en brottslig gärning. Motsvarande befogenhet tillkommer drottningen (på begäran av parlamentets båda hus) i fråga om de högre domarna. Någon annan form av disciplinär påföljd föreligger inte. Lordkanslern kan dock rikta kritik mot en domare för det fall situationen skulle påkalla det.

4.9.6 Frankrike

Domstolsorganisationen

Det franska domstolsväsendet består av allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Därtill kommer Författningsrådet, som har rätt att – på talan av en begränsad skara taleberättigade – pröva ännu ej promulgerad av parlamentet beslutad lags förenlighet med grundlagen.

De allmänna domstolarna är i första instans indelade i skilda domstolar som dömer i civilmål respektive brottmål, nämligen s.k. *Tribunal d'instance* och polisdomstolar (*Tribunal de police*). Domar och beslut från dessa domstolar överklagas till en domstol som kallas *Tribunal de grande instance* i fråga om tvistemål och *Tribunal correctionnel* om det är fråga om brottmål. Även dessa kan dock anses vara förstainstansdomstolar. Överklagande därifrån sker till *Cour d'Appel* (hovrätt), till vilken domstol även specialdomstolarnas beslut överklagas. Det finns sammanlagt 35 hovrätter. Högsta allmänna domstol är *Cour de cassation*.

De allmänna förvaltningsdomstolarna är *Tribunal administratif*, *Cour administratif d'Appel* (kammarrätt) och *Conseil d'État*. Till *Conseil d'État* överklagas även mål från *Cour des comptes*, som granskar myndigheternas och ministeriernas handhavande av tilldelade medel.

Domstolarnas ledning

Principen om de franska domarnas självständighet och oavhängighet innebär att domstolscheferna (förste presidenten och den allmänna åklagaren vid en appellationsdomstol och presidenten och chefsåklagaren vid en tribunal de grande instance) inte kan ingripa i den dömande verksamheten i fråga om innehållet i domar och beslut. De

kan inte heller förflytta en domare utan dennes medgivande. Förflyttning kan dock ske efter ett disciplinförfarande i *Conseil supérieur de la magistrature* (se avsnitt 3.6.6).

I lagen om domstolsorganisationen finns fastlagt vad domstolscheferna har för befogenheter i fråga om ledningen av domstolen. Dessa befogenheter utövas i nära samarbete med chefen för den administrativa enheten vid domstolen (*greffier en chef*). Den senare har ansvaret för administrationen av domstolen, bl.a. personaladministration och lokalfrågor, domstolens arkiv och för att domstolen fungerar i största allmänhet. Chefsadministratören har emellertid en skyldighet att rapportera till domstolschefen. Förutom ett övergripande ansvar för domstolens organisation och hur domstolen fungerar har domstolscheferna en inspektionsrätt. Domstolscheferna i en tribunal de grande instance utövar denna rätt gentemot underordnade domstolar. Domstolscheferna övervakar att domstolens verksamhet fungerar på ett bra sätt och sammanställer årligen en rapport till justitieministern. Rapporten får dock inte innehålla något om den juridiska verksamheten vid domstolen eller om hur domarna dömer.

Inför början av varje domstolsår beslutar chefsdomaren i respektive domstol (förste presidenten i kassationsdomstolen eller appellationsdomstolarna och presidenten i övriga domstolar), enligt vissa regler fastlagda av Författningsrådet, hur domarna skall fördelas på de olika funktionerna i domstolen. Fördelningen ligger fast under domstolsåret och kan endast ändras i särskilda fall.

Lika litet som domstolscheferna får lägga sig i hur en domare dömer får de beordra domare som tjänstgör i domstolen att genomgå fortbildning. Däremot har domarna rätt att ta i anspråk minst fem dagar årligen för sådana ändamål.

4.9.7 Nederländerna

Domstolsorganisationen

Domstolsorganisationen i Nederländerna består av fyra nivåer. 62 lokala domstolar, s.k. *kantongerechten*, som dömer i bötesmål, tvistemål avseende mindre värden samt i arbets-, hyres- och arrendetvister, 19 *arrondissementsrechtbanken* eller distriktsdomstolar, vilka närmast motsvarar tingsrätterna men som även dömer i förvaltningsrättsliga mål, fem *gerechtshoven* (hovrätter) samt högsta instans bestående dels av högsta domstolen (*Hoge Raad*), dels av två högsta förvaltningsdomstolar till vilka de förvaltningsrättsliga målen från distriktsdomstolarna

överklagas, nämligen *Centrale Raad van Beroep* och *Raad van State*. I den sistnämnda är monarken ordförande.

En kantongerecht är oftast liten med en eller två domare anställda.

Domstolarnas ledning

Domstolscheferna i Holland har för närvarande inte något formellt ansvar för hur domstolen administreras. Den administrativa ledningen av en domstol tillkommer i stället en särskild chefsadministratör, som i sin tur är ansvarig gentemot det holländska justitieministeriet. I dennes uppgifter ingår att se till att domstolen fungerar effektivt, utan att detta inkräktar på domarnas självständighet. Justitieministeriet har även ansvaret för domstolarnas beredningsorganisation. På det lokala planet sköts ledningen av denna av chefsadministratören. I praktiken förekommer ett visst samarbete mellan chefsadministratören och domstolschefen.

Domstolschefen har en viss övervakningsrätt gentemot de övriga domarna i domstolen. Domstolschefen håller således schemalagda samtal med dessa och kan t.ex. påtala om en domares uppträdande är mindre lämpligt. Däremot har han eller hon inte rätt att lägga sig i hur domaren dömer i de enskilda målen. Domstolschefen har även vissa disciplinära befogenheter och kan tilldela en domare i samma domstol en varning. När det gäller chefen för en underrätt tillkommer denna befogenhet hovrättens president. Högsta domstolen har ytterligare befogenheter. Det är t.ex. högsta instans som beslutar om en domare skall skiljas från tjänsten. Domstolscheferna kan inte beordra andra domare att genomgå fortbildning.

Distriktsdomstolarna är indelade i tre enheter (tvistemål, brottmål och förvaltningsmål) som leds av varsin enhetschef (vicepresident). Denne erhåller datautdrag över målens status och om handläggningen av något mål pågår under en längre period kan vicepresidenten fråga den aktuella domaren om anledningen till detta. I särskilda fall har vicepresidenten även rätt att ta ifrån domaren målet och lotta det på en annan domare. En domare som inte sköter sitt arbete tillfredsställande kan överflyttas till en av de andra enheterna.

Det pågår för närvarande ett förändringsarbete i fråga om hur de nederländska domstolarna skall administreras i framtiden. I detta samarbetar departementet och domarna. Bl.a. föreslås ett särskilt råd för administrationen av domstolarna. Lagstiftning på området planeras kunna träda i kraft under början av år 2002. I fråga om ledningsfunktionen i distriktsdomstolarna skall domstolarna ledas av ett kollegium bestående av domstolens president, vicepresidenter och administrativa

chef. Den senare skall ha budgetansvaret för domstolen. Domstolspresidenten skall få begränsade beslutsbefogenheter. Viss försöksverksamhet i denna riktning pågår därför vid vissa domstolar, bl.a. distriktsdomstolen i Assen, som vid rekryteringen av ny domstolschef utarbetade en chefsprofil med inriktning på att domstolschefen skulle ha ett större ansvar än normalt för domstolens administration. Enligt denna profil skall domstolschefen, utöver att vara domare, bl.a. leda den dagliga verksamheten samt övervaka och befordra domstolens juridiska, ledningsmässiga, driftsmässiga och personella kvaliteter. Större krav ställs därför på domstolschefens administrativa färdigheter samt dennes förmåga att samarbeta med, delegera till, entusiasmera och motivera andra anställda.

Mål fördelas genom lottning. Vissa mer kvalificerade mål tilldelas dock särskilda domare. En eller ett par gånger om året beslutar domstolens domarförsamling hur fördelningen av målen skall ske och även hur domarna skall tjänstgöra på domstolens olika avdelningar/enheter.

4.9.8 Skottland

Domstolsorganisationen

Det skotska domstolsväsendet skiljer sig från det övriga brittiska. Det är dock i likhet med de andra domstolarna i Storbritannien uppdelat i domstolar som dömer i tvistemål och domstolar som dömer i brottmål. Högsta skotska domstol i tvistemål är *Court of Session*. Underrätterna benämns *Sheriff Court*. Domar från Court of Session kan överklagas till House of Lords, som således kan betraktas som högsta allmänna domstol i tvistemål även för Skottlands del.

The High Court of Justiciary (ej att blanda ihop med den engelska High Court) är Skottlands högsta brottmålsdomstol, men denna domstol dömer även i första instans i fråga om allvarlig brottslighet, som t.ex. mord och våldtäkt. Under denna domstol finns dels, så som på tvistemålssidan, Sheriff Courts, som avgör det stora flertalet brottmål i första instans, dels *District Courts*, som avgör mål där påföljden antingen är böter upp till £ 2 500 eller fängelse i högst sextio dagar. I de senare dömer huvudsakligen fredsdomare. High Court of Justiciary är högsta instans i brottmål och dess domar går inte att överklaga till House of Lords.

Domarna i Court of Session benämns *Senators of the College of Justice* eller *Lords of Council and Session*. Ordförande i domstolen är *Lord President*, som innehar det högsta domarämbetet i Skottland. Även innehavaren av det näst högsta domarämbetet, *Lord Justice-*

Clerk, är domare i denna domstol. Domstolen är uppdelad i *Inner House* och *Outer House*. I *Outer House* dömer domstolen som första instans i bland annat skadeståndsmål, immaterialrättsliga mål och kommersiella mål. Rätten består i dessa fall av en domare, i vissa fall tillsammans med en civilmålsjury. *Inner House* är huvudsakligen en appellationsdomstol och är i sin tur indelad i två avdelningar. Lord President är ordförande på den ena avdelningen och Lord Justice-Clerk på den andra. Varje avdelning består av fyra domare, men avdelningen är domför med tre. Om ett mål är särskilt viktigt eller svårt eller det är fråga om att ändra gällande praxis prövas målet av fem eller flera domare. Domarna utnämns till tjänstgöring på en viss avdelning. *Inner House* överprövar mål från *Outer House* och Sheriff Court.

High Court of Justiciary består av samma domare som Court of Session. Man kan alltså säga att dessa båda domstolar egentligen är en domstol. I rollen som brottmålsdomare benämns domarna dock *Lords Commissioners of Justiciary*. Lordpresidentens titel som brottmålsdomstolens ordförande är *Lord Justice General*. När domstolen dömer i första instans sitter en domare med jury i rätten. I överklagade mål (även de mål som prövats av domstolen som första instans) består rätten av minst tre domare om överklagandet avser skuldfrågan. Två domare prövar överklagande av påföljd.

Sheriff Court är underrätt i såväl brottmål som tvistemål. Domstolens domar kan överklagas till Court of Session respektive High Court of Justiciary. I tvistemål finns även en möjlighet att överklaga till *the Sheriff Principal*, dvs. den domare som är chef för domsagan (*sheriffdom*). I den enskilda domstolen är en s.k. *sheriff* domstolschef.

Domstolarnas ledning

Lordpresidenten (Högsta domstolens ordförande) är tillsammans med de sex domare som benämns Sheriff Principal enligt lag ansvarig för att domstolarna fungerar. Härutöver finns precis som i England en särskild myndighet, *Scottish Court Service*, som har till uppgift att tillhandahålla byggnader, material och den personal som sköter domstolarnas administration och som fungerar som stödfunktion för domarna i deras arbete. Myndigheten ansvarar för rekrytering och utbildning av domstolspersonal. På denna myndighet ligger också ansvaret för att domstolarna administreras på ett kostnadseffektivt sätt.

Ordföranden i Högsta domstolen har en lagstadgad roll när det gäller administrationen av den högsta domstolen och ett övergripande ansvar för domstolarnas arbete. Han har bl.a. en tillsynsfunktion gentemot övriga domare och kan t.ex. föreslå att en domare skiljs från

tjänsten om denne inte anses kunna sköta sitt arbete på ett tillfredsställande sätt. Han har även rätt att besluta att ett nytt mål skall lottas på en viss domare, men i praktiken sköts lottning av mål i högsta instans av annan personal. Någon möjlighet för Lordpresidenten att skilja en domare från ett mål som väl lottats på honom eller henne föreligger inte.

Sheriff Principal har en motsvarande roll i fråga om underrätterna och ansvarar enligt lag för att administrationen av domstolarna i domsagan sker på ett effektivt sätt. I denne regionale domstolschefs uppgifter ingår att fördela de enskilda målen på domarna (sherifferna) eller, som det uttrycks, ”fördela domare på målen”. Domstolschefen har även en skyldighet att undersöka eventuella klagomål som riktas mot en sheriff, men kan inte skilja en sådan domare från tjänsten. Sheriff Principal fungerar även som överklagandeinstans i tvistemål.

När det gäller ekonomi-, lokal- och personaladministration m.m. sköts denna av särskilda tjänstemän (*clerks*) som är anställda av Scottish Court Service. I den högsta domstolen sköts dessa uppgifter av *the Principal Clerk of Session and Justiciary* och i regionerna av en *Regional Sheriff Clerk*.

Det finns ingen särskild domarutbildning i Skottland, även om viss utbildning för domare i särskilda frågor förekommer, t.ex. utbildning med anledning av Europakonventionens införlivande med brittisk rätt. Domstolschefen kan i och för sig inte tvinga övriga domare att genomgå sådan utbildning, men försöker i möjligaste mån se till att de enskilda domarna deltar i fortbildning som är relevant för dennes arbetsuppgifter.

4.9.9 Tyskland

Domstolsorganisationen

De tyska domstolarna är organiserade dels på federal nivå (de allra högsta instanserna), dels på delstatsnivå (underinstanserna). Den tyska grundlagen föreskriver att det skall finnas sex högsta förbundsdomstolar, nämligen Författningsdomstolen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Finansdomstolen, Arbetsdomstolen och Socialdomstolen. De delstatliga domstolarna är oftast uppdelade i två instanser. De allmänna domstolarna är emellertid organiserade i tre instanser på delstatsnivå.

De allmänna domstolarna är de delstatliga *Amtsgericht*, *Landesgericht* och *Oberlandesgericht* (hovrätt) samt den federala Högsta domstolen (*Bundesgerichtshof*). I vilken omfattning målen

börjar i Amtsgericht eller Landesgericht beror dels på regler om tvisteföremålets värde, dels på särskilda behörighetsregler. Mål från Amtsgericht kan oftast överklagas till Landesgericht. På den förvaltningsrättsliga sidan finns, förutom den federala Högsta förvaltningsdomstolen (*Bundesverwaltungsgericht*), på delstatsnivån *Verwaltungsgericht* (länsrätt) och *Oberverwaltungsgericht* (kammarrätt). Arbetsrättsliga mål prövas i första instans av en *Arbeitsgericht* vars mål kan överklagas till en *Landesarbeitsgericht* och vidare till federala *Bundesarbeitsgericht*. Författningsdomstolen har ingen underinstans. De flesta delstater har emellertid en egen delstatlig författningsdomstol, som prövar frågor om lagarnas förenlighet med den egna delstatsförfattningen.

Domstolarnas ledning

Tyska domstolar leds antingen av en president eller en direktör som ansvarar för den administrativa ledningen av domstolen. I de fall domstolen inte leds av en president utan av en direktör har emellertid även presidenten för den överrätt domstolen hör under ett visst administrativt ansvar. Domstolschefen bistås av en vicepresident och andra domare som för viss tid har uppdrag som s.k. *präsidialrichter*. Domstolens budget fastställs i lag.

Domstolschefen utövar tillsyn över domarnas arbete, s.k. *Dienstaufsicht* (ungefär tjänstetillsyn). Domstolscheferna själva står under tillsyn av presidenten i den överrätt till vilken deras domstol hör. Domstolscheferna i överrätt står under den ansvarige ministrarnas tillsyn (i delstaterna vanligen en justitieminister eller justitiesenator och i fråga om t.ex. Bundesgerichtshof den federala justitieministern). Författningsdomstolens domare står dock inte under någon tjänstetillsyn. Samtliga domare är emellertid självständiga i sitt dömande och domstolschefens tillsyn får inte inkräkta på denna självständighet. Denne får alltså inte lägga sig i hur en domare dömer i ett enskilt mål. Domstolschefen har emellertid rätt att kritisera om en domare utför sina arbetsuppgifter på ett sätt som strider mot god ordning (s.k. *Vorhalt*) eller uppmana denne att utföra sina arbetsuppgifter på ett snabbt och korrekt sätt (s.k. *Ermahnung*). I fall av allvarigare åsidosättanden från domarens sida, t.ex. rättsstridig tillämpning av lag, kan disciplinära åtgärder vidtas. För att en domare skall kunna avstängas från arbete krävs ett beslut av en särskild tjänstedomstol (*Dienstgericht*). Om en domare anser att domstolschefens tillsyn över hans arbete inkräktar på domarens

självständighet kan även denna fråga prövas i tjänstedomstolen. Detsamma gäller frågan om vidtagen åtgärd varit nödvändig.

En domstolschef kan inte beordra en ordinarie domare att genomgå vidareutbildning eftersom detta anses kunna inverka på dennes dömande verksamhet. Däremot är det möjligt att göra detta i fråga om domare som är visstidsanställda.

Målen fördelas genom lottning. Lottningsordningen fastställs särskilt för varje år av domstolens presidium, som består av domare. Själva tilldelningen sker slumpmässigt exempelvis kan den baseras på begynnelsebokstaven i kärandens namn eller själva saken. När ett mål väl har lottats på en domare kan denne endast tas ifrån målet på grund av överbelastning eller otillfredsställande belastning på en domare, när det sker cirkulation eller då det föreligger ett längre varande förhinder för en domare att avgöra målen.

4.10 Överväganden

4.10.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén har fått i uppdrag att se över domstolschefens roll. Enligt direktiven skall kommittén därvid klarlägga vilka krav som bör ställas på domstolschefen vad avser den administrativa styrningen av domstolsverksamheten och tillsynen över den dömande verksamheten samt vilka instrument domstolschefen bör ha i tillsynen över den dömande verksamheten. Diskussionen bör innefatta gränsdragningen mot det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning och den inskränkning i chefskapet det innebär när det gäller domarens befattning med det enskilda målet. Det bör även övervägas om domstolschefen skall ha möjlighet att beordra en domare att genomgå fortbildning. Kommittén skall enligt direktiven lämna förslag om hur chefsrollen kan utformas så att den administrativa styrningen av domstolarna och tillsynen över den dömande verksamheten förstärks. Särskilt bör beaktas att den administrativa organisationen utformas så att domstolschefen ges tillräckligt utrymme för att ägna sig åt dömande verksamhet.

Kommitténs uppdrag innefattar att behandla ledningsfunktionen i hela dess vidd. Kommittén skall därvid överväga om plenum och kollegium bör finnas kvar och hur arbetsfördelningen i så fall bör vara mellan de organen och domstolschefen. Kommittén skall även behandla ansvarsfördelningen mellan domstolschefen och de övriga chefsdomare (chefsrådmän och överrättslagmän) som kan finnas vid domstolen.

I kommitténs uppdrag ingår vidare att lämna förslag om hur rekryteringen av domstolschefer skall bedrivas och att överväga om det finns anledning att införa en möjlighet att tidsbegränsat anställa domstolschefer. Kommittén skall också överväga om det finns anledning att införa någon form av organiserat stöd för domstolschefer och hur det stödet i så fall bör utformas.

4.10.2 Allmänna utgångspunkter

Kommitténs överväganden: Diskussionen om domstolschefens roll och domstolsledningens utformning bör ta sin utgångspunkt i de grundläggande värden som bär upp domstolarnas verksamhet. Domstolsledningen skall vara så utformad och verka på sådant sätt att den bidrar till att bibehålla och stärka dessa värden. Det är naturligt att den principiella diskussionen om domstolsledning och domstolsadministration utgår från de gränsdragningsproblem som är särpräglade och specifika för just domstolarna beroende på deras särskilda konstitutionella ställning.

Styrningen av domstolarna kan delas in i yttre respektive inre styrning. Den yttre styrningen rör domstolarnas förhållande till utanförstående verksamheter och organ, främst riksdagen, regeringen och DV. När det gäller den inre styrningen är det framför allt de enskilda domarnas självständighet i förhållande till domstolschefen och övriga ledningsfunktioner som sätts i fokus.

Domstolschefens roll kan diskuteras utifrån olika synsätt. Ett är att markera domstolschefens roll som chef och utvecklingsledare. Detta förefaller vara det synsätt som anlagts i kommitténs direktiv. Ett annat framhåller domstolschefen snarare som ”den främste bland likar”, *primus inter pares*, än som chef och utvecklingsledare. Ur ett medborgarperspektiv kan båda synsätten försvaras, det ena på ett praktiskt plan, det andra har mer principiell bäring. Kommittén anser sig inte kunna lösa sin uppgift genom att välja endast det ena av de två synsätten, utan menar att båda måste beaktas.

På domstolschefen åvilar ett ansvar att inte endast ”administrera”, i meningen förvalta domstolen, utan också att inom regelverkets ram leda och utveckla domstolen och därmed skapa bästa möjliga förutsättningar för den dömande verksamheten. För att förmå fullgöra sin samhällsuppgift måste domstolarna kunna attrahera en kompetent och engagerad personal som stimuleras av ansvaret och utvecklingsmöjligheterna inom domstolsväsendet. Domstolarnas funktion även som arbetsplatser bör därför särskilt uppmärksammas. Det är

inte möjligt att komma fram till en enhetlig utformning av ledningsfunktionen för alla domstolar i alla deras verksamhetsfaser. De krav som bör ställas på domstolschefen varierar från domstol till domstol och även över tiden. Enligt kommittén är det emellertid viktigt att generellt framhålla ledarskapets betydelse för den interna styrningen av domstolarna. Domstolarnas ledning bör präglas av en insiktsfull inställning till domstolarnas roll i vårt samhälle samt ett gott och aktivt ledarskap.

Diskussionen om domstolschefens roll och domstolsledningens utformning bör ta sin utgångspunkt i de grundläggande värden som bär upp domstolarnas verksamhet. Det är administrationens syfte och ledningens uppgift att bidra till att bibehålla och stärka dessa värden. Domstolsledningen skall således borga för oavhängighet, opartiskhet, kvalitet, rättvisa och likabehandling i rättskipningen samtidigt som kraven på demokratisk insyn och kontroll tillgodoses. Den skall också främja effektivitet och samordning såväl som förnyelse och utveckling i domstolarna samt se till att domstolarna lever upp till de berättigade krav på service, bemötande och tillgänglighet som samhällsmedborgarna har. Uttryckt i andra ord, såsom det formuleras i de allmänna verksamhetsmålen för domstolarna, skall domstolarna avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt i en verksamhet som präglas av ett medborgarperspektiv. Domstolsledningens uppgift är att skapa bästa möjliga förutsättningar för detta.

Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att principerna om rättssäkerhet, effektivitet och medborgarperspektiv inte står i motsatsförhållande. Snarare är det så att de på olika sätt griper in i och är invävda i varandra. I kravet på rättssäkerhet ligger t.ex. även krav på att mål och ärenden blir avgjorda inom rimlig tid. Vidare blir effektivitetskravet tämligen meningslöst om inte däri även innefattas ett krav på kvalitet i arbetet. Ett medborgarperspektiv omfattar såväl krav på rättssäkerhet som effektivitet. Medborgarperspektivet tydliggör vems intresse principerna om rättssäkerhet och effektivitet tjänar, nämligen den enskilde samhällsmedborgaren. Denne berörs på olika sätt av domstolarnas arbete; det kan vara i egenskap av part, vittne, åhörare eller som allmänhet i övrigt. Medborgarperspektivet är således differentierat. Det omfattar också mer än att mål och ärenden skall avgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Medborgarperspektivet innefattar även att domstolarna skall leva upp till moderna servicekrav vad gäller bemötande, tillgänglighet o.s.v.

Styrningen av domstolarna kan delas in i yttre respektive inre styrning. Den yttre styrningen rör domstolarnas förhållande till utanförstå-

ende verksamheter och organ. Viss yttre styrning av domstolarna, t.ex. anslagstilldelning, insyn och kontroll, kan inte undvaras. Det är dock viktigt att den yttre styrningen av domstolarna sker med respekt för domstolarnas oavhängiga ställning i den dömande verksamheten. När det gäller den inre styrningen är det framförallt de enskilda domarnas självständighet i dömandet i förhållande till domstolschefen och övriga ledningsfunktioner som sätts i fokus.

För att förmå fullgöra sin samhällsuppgift måste domstolarna kunna attrahera en kompetent och engagerad personal som stimuleras av ansvaret och utvecklingsmöjligheterna inom domstolsväsendet. Det är därför viktigt att även framhålla domstolarnas funktion som arbetsplatser. De som är anställda inom domstolsväsendet har rätt att kräva att domstolarna är moderna och väl fungerande arbetsplatser. För domstolarna är detta en avgörande fråga om de även i framtiden skall kunna behålla och rekrytera kompetent personal.

Det finns i vart fall två olika synsätt som kan anläggas i diskussionen kring domstolschefens roll. Ett är att markera domstolschefens roll som chef och utvecklingsledare. Detta förefaller vara det synsätt som anlagts i kommitténs direktiv. Ett annat framhåller snarare domstolschefen som ”den främste bland likar”, *primus inter pares*, än som chef och utvecklingsledare. Den senare hållningen betonar domstolschefens begränsade handlingsutrymme genom den regelstyrning som gäller för domstolsverksamhet. Ur ett medborgarperspektiv kan båda synsätten försvaras, det ena på ett praktiskt plan, det andra på ett mer principiellt plan. Kommittén anser sig inte kunna lösa sin uppgift genom att endast välja det ena av de två synsätten, utan menar att båda måste beaktas. Kommittén menar att en spänning bör råda mellan de olika perspektiven för att en fruktbar utveckling skall kunna nås.

Det är kommitténs uppfattning att en väl fungerande domstolsverksamhet förutsätter en professionell och effektiv intern administrativ styrning. Samtidigt som det är viktigt att framhålla betydelsen av en intern administrativ styrning, bör det även påpekas att administrationen eller ledningen inte får bli något självändamål. Administrationen är till för att stödja verksamheten så att rättskipningen skall fungera på ett bra sätt och domstolarna leva upp till de berättigade krav som ställs på dem i en demokratisk rättsstat. Som den främste företrädaren för domstolen har domstolschefen det yttersta ansvaret för verksamheten. På domstolschefen åvilar ett ansvar att inte endast ”administrera”, i meningen förvalta domstolen, utan också att inom regelverket leda och utveckla domstolen och därmed skapa bästa möjliga förutsättningar för den dömande verksamheten.

Resultatet av den enkätundersökning som kommittén har låtit genomföra visar att de domstolsanställda i stort är nöjda med dom-

stolarnas ledning även om vissa problem förekommer. I de delar där de anställda uttalat sig genom att ange ett värde på en tiogradig skala har värdena i huvudsak legat mellan sex och sju, dock med lägre värden när det gäller framförallt sådana ledarskapsrelaterade frågor som har med t.ex. uppmuntran, uppföljning och konflikthantering att göra.

Den allmänna utvecklingen som kännetecknas av domstolarnas ökade betydelse i samhället, den europeiska integreringen och internationaliseringen i stort samt den snabba samhällsutvecklingen, inte minst den tekniska utvecklingen, ställer höga krav på domstolarna och domstolarnas ledning. Under hela 1990-talet har domstolarnas arbetsätt och organisation utretts. Arbetet med att renodla domstolsverksamheten till att koncentreras på de dömande uppgifterna har fortsatt. I detta syfte har bl.a. den summariska processen förts över till kronofogdemyndigheterna och förmynderskapsärenden till överförmyndarna. Ytterligare led i denna utveckling är beslutet att koncentrera inskrivningsverksamheten till sju inskrivningsmyndigheter och att föra över bouppteckningsverksamheten till skattemyndigheterna (se prop. 1999/2000:1 utg. omr. 4, bet. 1999/2000:JuU1, rskr 1999/2000:78). Det finns också planer på att föra bort registreringen av företagshypotek och Sjöfartsregistret från domstolsväsendet (prop. 2000/2001:1 utgiftsområde 4 s. 93). Såvitt avser domstolarnas inre organisation och arbetsätt pågår en omfattande försöksverksamhet med bl.a. förstärkt beredningsorganisation och utökad delegering. Det har även genomförts och pågår fortfarande en översyn av det processuella regelverket i syfte att bl.a. effektivisera domstolsförfarandet. Den yttre domstolsorganisationen ger en mångfasetterad bild som i sin tur innebär varierande krav på domstolarnas ledning och på domstolscheferna.

Det är mot angiven bakgrund inte möjligt att komma fram till en enhetlig utformning av ledningsfunktionen som gäller för alla domstolar i alla deras verksamhetsfaser. Förhållandena är väldigt olika framför allt mellan små och stora domstolar. De krav som bör ställas på domstolschefen varierar därför från domstol till domstol och även över tiden. Enligt kommittén är det emellertid viktigt att generellt framhålla ledarskapets betydelse för den interna styrningen av domstolarna. Domstolarnas ledning bör präglas av en insiktsfull inställning till domstolarnas roll i vårt samhälle samt ett gott och aktivt ledarskap.

4.10.3 Den yttre styrningen av domstolarna

Kommitténs överväganden: Den externa styrningen av domstolarna bör präglas av långsiktighet och fasta principer samt i största möjliga utsträckning vara lagbunden. Frågan om utformningen av den centrala domstolsadministrationen ingår inte uttryckligen i kommitténs uppdrag. Diskussionen kring domstolschefens roll och den interna domstolsledningen på lokal nivå kan dock inte föras isolerad från denna fråga. Kommittén framhåller – mot bakgrund av den diskussion som förts och förs i vårt land och i andra länder, framför allt inom Europarådskretsen och särskilt i våra nordiska grannländer Danmark och Norge – att olika nationella traditioner, konstitutionella principer och organisatoriska strukturer kan medföra att det inte är självklart att samma lösning bör gälla överallt. Det är viktigt att den lösning som väljs dels står i överensstämmelse med principen om ett oavhängigt domstolsväsende och oavhängiga domare, dels vinner legitimitet såväl under folkstyret som inom domstolarna. En ökad grad av lokal administration och självförvaltning för de enskilda domstolarna ställer höga krav på bl.a. kompetenta domstolschefer som kan ta sig an uppgiften med ansvar inte endast för den egna domstolen, utan även för domstolsväsendet i stort och domstolarnas roll i samhället.

I kravet på rättssäkerhet ligger bl.a. rätten till förhandling inför en opartisk och oavhängig domstol. Att domstolarna är oavhängiga är ett omistligt krav i en rättsstat. Organisationen av domstolarna och de betingelser under vilka de verkar skall vara sådana att de garanterar att domstolarna i rättskipningen står fria från otillbörlig påverkan från olika håll. Som 1993 års domarutredning konstaterade (SOU 1994:99 Del A s 296 f.) kan viss styrning av domstolarna emellertid inte undvaras. Redan genom tilldelningen av anslagsmedel blir domstolsväsendet föremål för en styrning. Domstolarna måste också tåla kontroll och insyn, såväl kontroll av revisionell art som rättsligt inriktad sådan. Den närmare utformningen av denna kontroll kan givetvis vara föremål för diskussion. Kommittén instämmer i den syn som 1993 års domarutredning gav uttryck för, nämligen att det med hänsyn till de rättsstatliga principerna är viktigt att den externa styrningen av domstolarna präglas av långsiktighet och fasta principer samt att den i största möjliga utsträckning bör vara lagbunden.

Diskussionen om extern styrning av domstolarna berör även frågan om hur den centrala domstolsadministrationen bör utformas. Kom-

mittén har i uppdrag att se över domstolschefens roll och domstolarnas interna ledningsfunktion på lokal nivå. Enligt kommitténs mening kan emellertid inte denna fråga diskuteras helt isolerad från frågan om utformningen av den centrala domstolsadministrationen. Det fanns vid inrättandet av DV farhågor om att domstolarnas oavhängiga ställning skulle komma att hotas av den nyinrättade centrala förvaltningsmyndigheten. De flesta torde numera anse att DV under de år som gått fyllt en viktig funktion vad gäller framför allt den samordnade administrationen av domstolarna. Utvecklingen under den senaste tioårsperioden har gått mot en ökad självförvaltning för domstolarna. DV:s roll i förhållande till domstolarna har förändrats. I det pågående reformarbetet i domstolarna har DV givits en drivande och stödjande roll. DV skall vidare i hög grad ta egna initiativ i frågor om förändringar avseende domstolarnas organisation och arbetsmetoder.

Utformningen av den centrala domstolsadministrationen har under senare tid varit föremål för diskussion såväl i vårt land som i andra länder, inte minst i våra nordiska grannländer. I Danmark inrättades den 1 juli 1999 en särskild självständig myndighet, Domstolsstyrelsen, som ansvarar för administrationen av domstolsväsendet. En liknande ordning finns också bl.a. på Island. Den danska Domstolsstyrelsen har en långt gående självständighet från den verkställande makten. Även i Norge har frågan om den centrala domstolsadministrationen varit föremål för utredning. Den s.k. Domstolskommisjonen nådde i valet mellan självförvaltning och administrationen ledd från departementet inte enighet. Domstolskommisjonens majoritet förespråkar den lösning som valts i Danmark med en hög grad av självförvaltning, medan minoriteten anser att administrationen av domstolarna även fortsättningsvis bör skötas av departementet (se NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet). Frågan är f.n. föremål för fortsatt beredning i Norge.

De olika internationella dokument som tidigare nämnts ger ingen större vägledning när det gäller utformningen av den centrala domstolsadministrationen. Däremot slås där fast en del centrala principer för förhållandet mellan den dömande och den verkställande respektive lagstiftande makten. I Europarådets rekommendation från år 1994 om domares oberoende, skicklighet och roll anges att de verkställande och lagstiftande makterna skall säkerställa att domarna är oberoende och att åtgärder inte vidtas som kan äventyra domarnas självständighet. Vidare framgår vilka förpliktelser som detta medför då det gäller bl.a. tillfredsställande arbetsförhållanden för domarna. I den europeiska stadgan om regler för domarnas rättsställning från år 1998 anges att domarna genom sina representanter och organisationer bör delta i administrationen av domstolarna, såväl i utformningen av budgeten som vid fördelningen av budgetmedel. Av den mer utförliga kommentaren

framgår att det inte fordras att domarna skall vara ansvariga för domstolsadministrationen, utan vad som slås fast är att domarna inte skall ställas utanför de administrativa besluten. Närmast i diskussionen kommer The Universal Charter of the Judge från år 1999 där det till en början slås fast att administrationen av domstolarna bör organiseras på sådant sätt att den inte inkräktar på domarnas självständighet och att hänsyn endast tas till objektiva och relevanta förhållanden. Vidare anges att, såvida detta inte garanteras på annat sätt genom en fast och tydlig tradition, administrationen av domstolarna bör handhas av självständiga organ med reellt domarinflytande.

Debatten kring den centrala domstolsadministrationen i vårt land har under senare tid gällt DV:s roll bl.a. i domstolarnas pågående förändringsarbete samt i budgetdialogen med domstolarna. Från vissa håll har åter uttryckts farhågor om att domstolarnas självständighet är i fara (se bl.a. debatt i riksdagen i prot. 1999/2000:9 4 §, 1999/2000:39 8 § och 1999/2000:101 7 §, motioner 1999/2000:JuU907 och 1999/2000:JuU911, bet. 1999/2000:JuU1 s. 52 f. och 1999/2000:JuU22 s. 12 f. samt prot. 1999/2000:41 Mom. 21 och 1999/2000:126 Mom. 8). I debatten står ett verksamhetsutvecklingsperspektiv mot ett mer principiellt perspektiv som handlar om domstolarnas konstitutionella ställning.

I anslutning till det anförda vill kommittén framhålla att olika nationella traditioner, konstitutionella principer och organisatoriska strukturer kan medföra att det inte är självklart att samma lösning bör gälla överallt. Kommittén anser det vara av stor vikt att den lösning som väljs dels står i överensstämmelse med principen om ett oavhängigt domstolsväsende och oavhängiga domare, dels vinner legitimitet såväl under folkstyret som inom domstolarna. I det fall den centrala domstolsadministrationen, som i vårt land, sköts av en central förvaltningsmyndighet under regeringen är det givetvis viktigt att myndigheten i sin verksamhet respekterar domstolarnas självständiga ställning. Det finns konstitutionella skäl som talar för en självförvaltningsmodell. Det måste emellertid även finnas en struktur och ordning som rent faktiskt kan leva upp till de krav som detta innebär. En lämplig grad av självförvaltning inom domstolsväsendet är beroende av bl.a. hur stark den organisatoriska strukturen är i domstolarna. Kommittén har emellertid inget mandat att utreda denna fråga vidare och stannar därför vid detta uttalande.

När det gäller domstolschefens roll i förhållande till graden av självförvaltning i den enskilda domstolen kan det dock finnas anledning till en särskild kommentar. Det går i dag att skönja utvecklingslinjer mot en ökad vikt vid regionala eller lokala förvaltningsformer inom domstolsväsendet. Inriktningen att på olika sätt skapa större domkretsar ut-

gör ett sådant exempel. Planerna på att utöka det delegerade budgetansvaret till domstolarna ett annat. En hög grad av självförvaltning ställer höga krav på domstolarnas organisation och på bl.a. domstolscheferna. Domstolschefen måste vara kompetent och kunna ta sig an uppgiften med ansvar inte endast för den egna domstolen, utan även för domstolsväsendet i stort och domstolarnas roll i samhället. Kommittén menar att denna utveckling förstärker behovet av kompetenta chefer och understryker vikten av att det fastställs kompetensprofiler på de olika domstolschefsbefattningarna.

4.10.4 Den inre styrningen av domstolarna

Gränsdragning mot domarens självständighet i dömandet

Kommitténs överväganden: Det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning är till för att säkra medborgarnas rättigheter i en rättsstat. Det är således ett viktigt medborgarintresse att principen om domarnas självständighet i dömandet upprätthålls. Här ligger i själva verket grunden till varför denna princip måste hävdas. Självständigheten medför en inskränkning i chefskapet när domaren befattar sig med ett enskilt mål. Över den rättsliga handläggningen och i avgörandet råder domaren självständigt. Intill gränsen för självständigheten i dömandet är emellertid domaren – liksom övriga anställda – underkastad lydnessplikt i förhållande till domstolschefen och domstolens ledning. Denna gräns är dock inte alltigenom klar.

En utgångspunkt för bedömningen av dessa gränsdragningsfrågor bör vara 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. Vid jämförelser med JO:s och JK:s tillsyn är det emellertid viktigt att framhålla flera aspekter. Medan JO:s och JK:s tillsynsuppgifter är extraordinära har domstolschefen att löpande leda domstolens arbete, förvalta domstolen och utöva tillsyn i dess verksamhet. JO:s och JK:s kontroll utövas vidare i efterhand, medan domstolschefens ledningsuppgifter främst bör utövas så att repressiva tillsynsåtgärder blir obehövliga. Genom en proaktiv hållning i ledningsarbetet kan problem förebyggas. Det är emellertid mycket viktigt att domstolschefen är medveten om gränsdragningsproblemet. En domstolschef som inte har känsla för och respekterar självständigheten i dömandet utgör ytterst

en fara för den enskildes rättssäkerhet. Men 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 oacceptabla, inte minst i ett medborgarperspektiv.

Av avgörande betydelse är att det rekryteras bra chefer i domstolarna. De möjligheter en domstolschef har att agera anser kommittén i huvudsak är ändamålsenliga och tillräckliga i den i dag gällande ordningen. Det är dock viktigt att denna ordning också förs ut och tydliggörs. Kommittén ser som en viktig uppgift för kommittén att göra detta. Kommittén hänvisar i denna del till JO- och JK-uttalanden och till den ledningspolicy för tingsrätter och länsrätter som nyligen utarbetats av en av DV tillsatt arbetsgrupp. Kommittén redovisar också under ett antal rubriker hur den ser på domstolschefens möjligheter att agera i olika konkreta fall och vilka begränsningar som därvid finns.

När det gäller fördelning av arbetsuppgifter har kommittén samma uppfattning som 1993 års domarutredning, dvs. att principerna för tilldelning och omfördelning av mål bör ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag samt att huvudregeln här bör vara ett system som bygger på slumpmässighet kombinerat med ett utrymme för specialdestinering enligt objektiva kriterier. Grunderna för fördelningen av målen bör framgå av en arbetsordning för domstolen.

En diskussion om domstolschefens roll och ledningen av domstolarna bör beröra innebörden av principen om domarnas självständighet i dömandet, var gränserna går för den enskilde domarens självständighet och vad självständigheten mer konkret innebär för ledarskapet i domstolarna. Det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning är till för att säkra medborgarnas rättigheter i en rättsstat. Diskussionen bör således föras med den utgångspunkten att det är för medborgarnas skull som principen om domarnas självständighet i dömandet bör skyddas och upprätthållas. Självständigheten medför en inskränkning i chefskapet när domaren befattar sig med ett enskilt mål eller ärende. Över den rättsliga handläggningen och i avgörandet råder domaren självständigt. Intill gränsen för självständigheten i dömandet är emellertid domaren – liksom övriga anställda – underkastad lydnadsplikt i förhållande till domstolschefen och domstolens ledning.

Självständigheten i dömandet kommer tydligast till uttryck i rena konfliktsituationer. Ett resonemang kring gränsdragningsfrågor vad gäller självständigheten i dömandet kommer därför att i stora delar kretsa kring ytterlighetsfall, såsom problem och olika repressiva former

av åtgärder. Kommittén menar att den för att fullgöra sitt uppdrag i denna del måste uppehålla sig vid dessa situationer tämligen utförligt. Samtidigt menar kommittén att det är viktigt att betona att detta på intet sätt är problem som fyller domstolarnas vardag. Ytterlighetsfall tas upp och beskrivs för att kunna finna ramarna för och belysa gränsen mot självständigheten. I ett helhetsperspektiv i diskussionen kring domstolsverksamhet och domstolsledning bör givetvis dessa frågor ges ett begränsat utrymme.

Större makt och beslutsbefogenheter för domstolschefen ökar behovet av avgränsningar mot den enskilde domarens självständighet i dömandet. Å andra sidan kan det inte 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.

En utgångspunkt för bedömningen av dessa gränsdragningsfrågor bör vara att utrymmet för domstolschefens möjligheter att agera och ingripa med hänsyn till domarnas självständighet i dömandet i vart fall inte är mindre än motsvarande utrymme för JO och JK (för en redogörelse av viss JO- och JK-praxis, se bilaga 6). Vid jämförelser med JO:s och JK:s tillsyn är det emellertid viktigt att framhålla flera aspekter. Medan JO:s och JK:s tillsynsuppgifter är extraordinära har domstolschefen att löpande leda domstolens arbete, förvalta domstolen och utöva tillsyn i dess verksamhet. JO:s och JK:s kontroll utövas vidare i efterhand, medan domstolschefens ledningsuppgifter främst bör utövas så att repressiva tillsynsåtgärder blir obehövliga. Genom en proaktiv hållning i ledningsarbetet kan problem förebyggas. Domstolschefen har en viktig personalvårdande funktion. I första hand bör domstolschefen således lösa problem genom s.k. mjuka metoder i form av diskussioner, vägledning, råd och stöd m.m. Genom att tidigt gå in och diskutera problem i dialog med vederbörande domare och genom att i första hand använda informella metoder som inte innebär oetiskt tvång under ytan kan många problem lösas på ett odramatiskt sätt och i ett tidigt skede. Sådana lösningar är givetvis alltid att föredra. De kräver dock att domstolschefen håller sig underrättad om hur förhållandena är och att det råder ett sådant samtals- och samarbetsklimat i domstolen som gör det möjligt att ta upp och diskutera problem av olika slag. Så småningom kan det dock uppstå en situation där dessa ”mjuka” metoder inte längre räcker. Det kan krävas särskilda ingripanden. I dag hamnar dessa fall i regel hos JO eller JK och då inte sällan i ett mycket sent skede.

Kravet på en oavhängig rättskipning innebär att domaren skall vara självständig i den dömande verksamheten. Det innebär inte att domaren

står över eller är immun mot administrativ styrning. Denna gräns är viktig men samtidigt väldigt svår att dra. Hävdandet av självständigheten får inte utvidgas på sådant sätt att det omöjliggör domstolschefens arbetsledning och administrativa styrning. Det får inte heller vara så att domstolschefen i sin ledningsfunktion agerar utan hänsyn till den enskilde domarens självständighet i dömandet. Den domstolschef som inte har känsla för och respekterar självständigheten utan ständigt gör sig skyldig till övertramp utgör ytterst ett hot mot den enskildes rätts-säkerhet.

Det måste emellertid finnas möjligheter att med ledning och administrativ styrning kunna påverka den som inte arbetar optimalt. Även detta ligger i den enskilde samhällsmedborgarens intresse. Det är inte acceptabelt att domstolschefen av rädsla för övertramp i oavhängighetsfrågan undviker att ta tag i problem med en domare. Det är också viktigt – inte minst för den rättssökande allmänhetens skull – att ingripanden sker i ett tidigt skede. Inte endast domstolschefen, utan alla i domstolen, har en skyldighet att ta ansvar för om en kollega inte håller måttet. Domstolschefen har även en viktig uppgift i att representera domstolen utåt på ett lyhört sätt i förhållande till omgivningen. Det bör på detta sätt finnas möjligheter att ta tillvara synpunkter från bl.a. parter och ombud.

Chefskapet över domare skiljer sig i huvudsak i två olika avseenden från annat chefskap. Det ena hänger samman med att en chef i domstol inte kan diktera eller ge order om lösningar eller fritt överta handläggningen eller beslutanderätten i ett visst mål. Den enskilde domaren står i rättstillämpningen helt fri och obunden även i förhållande till sin chef. Det andra gäller ordinarie domare vars särskilda anställningsskydd medför begränsningar vad gäller uppsägning och avskedande. En ordinarie domare kan t.ex. inte sägas upp på grund av arbetsbrist. Domstolschefen beslutar visserligen inte om tillsättningen av ordinarie domare. Utvecklingen går emellertid mot ett större inflytande för domstolschefen över domarrekruteringar. Det är inte heller domstolschefen som beslutar i frågor om disciplinansvar eller skiljande från anställning m.m. beträffande domare. Domstolschefen har dock även här en viktig funktion att fylla, bl.a. genom sin skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd då fråga uppkommer om domares tjänstgöringsförhållanden som skall prövas av nämnden. På sina håll har det efterfrågats att domstolschefen skall ha möjlighet att förfoga över lönesättningen för domare. I detta ligger då en tanke om att det skulle vara möjligt med individuell prestationsgrundad lönesättning för ordinarie domare. Införandet av individuell lönesättning för ordinarie domare är emellertid en kontroversiell fråga med flera viktiga principiella aspekter. Denna fråga ligger utanför kommitténs uppdrag.

Kommittén menar att av avgörande betydelse i sammanhanget är att det rekryteras bra chefer i domstolarna. De möjligheter en domstolschef har att agera anser kommittén vara i huvudsak ändamålsenliga och tillräckliga i den i dag gällande ordningen. Det är dock viktigt att denna ordning också förs ut och tydliggörs. Kommittén ser som en viktig uppgift för kommittén att göra detta. Sedan kommitténs direktiv skrevs har större kunskap nåtts om de medel och instrument en domstolschef har i den administrativa tillsynen och tillsynen över den dömande verksamheten i domstolen genom bl.a. den ledningspolicy för tingsrätter och länsrätter som nyligen har arbetats fram i en av DV tillsatt arbetsgrupp huvudsakligen bestående av chefsdomare (se bilaga 2). Ledningspolicyn har ett stort värde i att den är konkret, praktisk och verklighetsnära. Det finns även ett antal JO- och JK-uttalanden som kan vara vägledande, bl.a. JO 1998/99 s. 37 om lagmans ansvar att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när det uppkommer en fråga om åtalsanmälan eller disciplinansvar som rör en vid tingsrätten anställd rådman (se vidare redogörelse för viss rättstillämpning hos bl.a. JO och JK, bilaga 6). Tanken är att även detta betänkande till viss del skall komma att tjäna detta syfte.

Ett resonemang kring domstolsledningsfrågor och gränsdragningen mot den enskilde domarens självständighet bör för att vara givande föras på en så konkret nivå som möjligt. Kommittén avser därför att i det följande under ett antal rubriker redovisa hur den ser på domstolschefens möjligheter att agera och ingripa i olika situationer och vilka begränsningar som därvid finns. En sådan uppräkningsvis kan den täcka en del av de frågor där det finns ett behov av klargörande.

Arbetstid

Domarna har enligt avtal mellan arbetsmarknadens parter s.k. oreglerad arbetstid. Även om det saknas ett fixerat mått på omfattningen av domarnas arbetstid är den enligt vedertagen uppfattning varken större eller mindre än den som gäller för andra tjänstemän i domstolarna (se gemensamt partsuttalande från MBL-förhandling den 16 januari 1980 mellan DV och personalorganisationerna JUSEK och ST-DÅT). Den oreglerade arbetstiden för domare innebär vidare att de har en skyldighet att vara på arbetsplatsen under kontorstid och där utföra sina arbetsuppgifter i den utsträckning som krävs för arbetets behöriga gång.

I domstolarnas servicefunktion ligger ett krav på tillgänglighet för allmänheten. I första hand sköts dessa kontakter med domstolarnas

kanslier. Det är sällan allmänheten har rätt att ställa frågor direkt till domarna. Det kan emellertid hända att allmänhetens kontakter föranleder behov att rådgöra med domare. Domarens närvaro i dessa fall får anses vara ett led i arbetets behöriga gång och i grunden en ledningsfråga. De allra flesta domare torde nuförtiden anse det naturligt att verka för ett arbetstidsmått om normalt 40 timmar per vecka. De undersökningar som gjorts visar att domarnas veckoarbetstid inte sällan överstiger 40 timmar. Inställningen att den fria arbetstiden innebär att man kan komma och gå hur man vill torde därför inte vara särskilt vanlig. I den mån den över huvud taget existerar bör den bringas att upphöra omgående. Om en domare inte befinner sig på arbetsplatsen i den utsträckning som är nödvändig för arbetets behöriga gång har domstolschefen – liksom vid andra anställdas underlåtenhet att följa regler om arbetstid – såväl befogenhet som skyldighet att agera. Ytterst kan detta bli en disciplinär fråga, en fråga om arbetsvägran.

I vissa fall kan verksamheten i domstolen göra att begärda semesterledigheter och andra ledigheter inte kan beviljas. Domstolschefen har genom sitt övergripande lednings- och verksamhetsansvar en skyldighet att se till att domstolen har den bemanning som vid olika tider krävs och att förutsättningar finns för en ändamålsenlig och lämplig handläggning av inkomna mål och ärenden. Inte heller i detta avseende föranleder, enligt kommitténs mening, domarnas position och självständighet anledning till särbehandling.

Ordningsfrågor m.m.

Domstolschefen ansvarar i egenskap av arbetsgivare för arbetsmiljö, ordning och säkerhet i domstolen. Varje anställd har att följa givna ordnings- och säkerhetsföreskrifter. Det kan t.ex. handla om regler som föreskriver rökförbud eller skyddsföreskrifter som påbjuder eller förbjuder visst beteende. Enligt kommitténs mening har sådana frågor inte med domarnas självständighet i dömandet att göra. Det är självklart att domarna liksom övriga anställda skall följa givna regler om t.ex. rökförbud. Ordningsfrågor kan även avse t.ex. klädsel, uppträdande m.m.

Domarens uppträdande mot parter och andra i pågående mål t.ex. i samband med förhandlingar är en mer känslig fråga. Det finns några JO- och JK-fall som behandlar detta (se redogörelse i bilaga 6). Dessa frågor behandlas även i den grundläggande domarutbildningen. Enligt kommitténs mening är det viktigt att man inte avskär domstolschefen alla möjligheter att ingripa även då det gäller pågående mål. Olika intressen bör här vägas mot varandra. I grunden finns medborgarperspektivet. Kommittén menar att det inte är uteslutet att det finns situatio-

ner där domstolschefen har såväl befogenhet som skyldighet att direkt ingripa i förhållanden som rör handläggningen av pågående mål. Det gäller vid vad som kan betecknas som extremfall då uppenbart bristande ordning råder. Ett exempel kan vara om en domare uppträder berusad i samband med en förhandling. Sådana situationer som de nu berörda är dock ytterst sällsynta. 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 de nyss beskrivna, torde det inte vara befogat med direkta ingripanden i handläggningen. Det kan dock vara lämpligt att domstolschefen vid ett senare tillfälle tar upp det inträffade till diskussion med vederbörande domare.

Om en anställd på grund av sjukdom inte kan fullgöra sina arbetsuppgifter, t.ex. på grund av psykiska problem, alkoholism eller annat har chefen ett särskilt ansvar och en skyldighet att agera. Sådana frågor är alltid svåra och känsliga att hantera för en chef. Att förhållandena rör en domare medför inte att domstolschefen i större utsträckning än beträffande övriga anställda bör förhålla sig passiv. Tvärtom kan domarens särskilt ansvarsfulla ställning göra det än viktigare att agera i ett tidigt skede.

Förtroendet för rättskipningen kräver att domare i olika sammanhang uppträder på ett sådant sätt att tilltron till deras opartiskhet, objektivitet och vederhäftighet inte sätts i fråga. Detta gäller främst domarens uppträdande i domarbefattningen, men även i vissa fall när domaren agerar i egenskap av privatperson. En domare får inte agera på ett sätt som skadar det anseende som innehavaren av en domarbefattning bör ha. Om det kommer till en domstolschefs kännedom att en domare i domstolen har gjort sig skyldig till allvarlig misskötsamhet i privatlivet som kan påverka dennes ställning som domare, t.ex. allvarlig eller upprepad brottslighet, har domstolschefen en skyldighet att agera, under särskilda förutsättningar ytterst genom anmälan till Statens ansvarsnämnd.

Domarens uppträdande i förhållande till andra anställda inom domstolen är i första hand en arbetsplatsintern ordningsfråga som påverkar arbetsmiljö och arbetsklimat inom domstolen. I förlängningen har det emellertid effekter också på parter och allmänhetens uppfattning om och tilltro till domstolen och den verksamhet som bedrivs där. Det är viktigt att domstolschefen inte avstår från att på lämpligt sätt reagera mot felbeteenden, oavsett om det avser en domares eller någon annan anställds uppträdande.

Resursfrågor

En domares egentliga dömande uppgifter består i att i mål och ärenden identifiera, tolka och tillämpa rättsregler. Administrativa beslut angående resursanvändning i domstolen utgör inga direkta ingrepp i den enskilde domarens dömande verksamhet. Däremot kan sådana beslut påverka de yttre ramarna för domaruppgiften. Det kan förefalla vara liten mening med att utnämna väl kvalificerade domare och tillförsäkra dem oberoende och självständighet om de villkor under vilka de arbetar medför oacceptabla begränsningar i deras förmåga att fullgöra sina uppgifter på ett effektivt och rättssäkert sätt. Domaren måste förses med lokaler, sekreterarstöd, materiel m.m. Tillgängliga resurser bör fördelas på ett sådant sätt att varje domare kan utöva sitt arbete så rationellt och effektivt som möjligt utan att ge avkall på kvalitetskravet.

Å andra sidan är begränsade resurser en realitet. Ytterst är det domstolschefen som har det övergripande ansvaret för verksamheten i domstolen. Domstolschefen råder över fördelningen av domstolens resurser; personal, lokaler, möbler, materiel etc. Alla anställda måste arbeta utifrån de förutsättningar som finns och så rationellt som möjligt. Häri ligger ett krav på att utnyttja de hjälpmedel som erbjuds när detta befrämjar effektiviteten. Det kan t.ex. gälla användande av dator eller andra tekniska hjälpmedel. En domare har emellertid inte i kraft av sin domarposition en obegränsad tillgång till dessa resurser. Med hänsyn till domstolschefens övergripande ansvar för verksamheten är det naturligt att denne har befogenhet att bestämma om fördelningen av personal och andra resurser. Domarna har givetvis rätt att ställa krav på resurser för att kunna utöva sina domarfunktioner. Dessa krav framställs naturligen, liksom från övriga anställda, i första hand i de interna fora som finns för sådana frågor inom domstolen. I den mån det är en generell anslagsfråga kan synpunkter föras vidare till anslagsförmedlande organ, i huvudsak inom ramen för budgetdialogen mellan domstolen och DV. Ytterst finns givetvis också den medborgerliga yttrandefriheten för domare såväl som för andra.

Fördelning av arbetsuppgifter

En ordning där målen fördelas bland domarna helt slumpmässigt genom fri lottning kan sägas på bästa sätt tillgodose kravet på så lite styrning som möjligt av den dömande verksamheten. En viss i förväg fastlagd arbetsfördelning är emellertid nödvändig, inte minst för att underlätta det praktiska arbetet i domstolen och åstadkomma en rättvis arbetsfördelning mellan domarna. Ett skäl att fördela mål enligt en i förväg fastlagd arbetsfördelning kan t.ex. vara att det är effektivitetsfrämjande att samma domare handlägger mål med gemensam geogra-

fisk anknytning. Ett annat skäl för tilldelning av mål enligt en i förväg fastlagd arbetsfördelning kan vara att vissa mål kräver särskilda fördjupade kunskaper och därför bör fördelas mellan domare och andra medarbetare med sådan specialisering. Så länge den fastlagda arbetsfördelningen vilar på sakliga grunder torde den inte vålla problem från principiell synpunkt. En reglering som täcker alla situationer kan emellertid vara svår att åstadkomma. Öppningar kan behöva göras för tillfälliga avvikelser när det finns särskilda skäl. Det är framförallt i dessa frågor som ledningsansvarets avgränsning mot den enskilde domarens självständighet aktualiseras.

Principerna för fördelning av mål skiljer sig från domstol till domstol och är beroende av bl.a. domstolens organisation. Oavsett hur principerna i detalj ser ut är det viktigt att fördelningen av mål 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 för fördelning av mål skall vara förutsebar och det skall i förväg kunna gå att se vilka principer för fördelning av mål 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.

Fördelningen av mål innefattar två viktiga och känsliga moment, dels att i förväg lägga fast bestämda principer för fördelningen, dels att vid behov efter sakliga kriterier kunna omfördela redan lottade mål. Det är framförallt i det senare momentet, dvs. vid omfördelning, som det finns risk för godtycke. Det bör dock finnas möjlighet att genom omfördelning av mål beakta t.ex. att en domare genom sjukdom blivit oförmögen att handlägga ett visst mål eller att det uppstått en arbetsanhopning för viss domare. Det finns även i domstolarnas instruktioner särskilda regler om att domstolschefen eller annan chefsdomare bör delta i avgörandet av mål om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets art. Ett ingripande från domstolschefen eller annan chefsdomare i dessa fall blir känsligt först när den domare som annars skulle ha handlagt och avgjort målet motsätter sig annan tilldelning eller omfördelning. Viktigt att poängtera i sammanhanget är att behovet av skydd mot godtycklighet och ovidkommande hänsyn vid fördelningen av mål inte har att göra med domarens personliga intressen och det eventuella obehag som det kan innebära för domaren att mot sin vilja bli fråntagen ett visst mål. Vad det handlar om är att skapa garantier för en oavhängig rättskipning.

Den pågående förändringsprocessen i domstolarna med bl.a. tillskapandet av särskilda beredningsorganisationer ställer nya krav på domstolscheferna när det gäller fördelningen av arbetsuppgifter och

därmed sammanhängande frågor. Uppluckrade rotelgränser gör det t.ex. viktigt för domstolschefen att särskilt se över ansvarsfördelningen. Traditionellt sett har det varit samma domare som har haft ansvar för målet i alla faser under handläggningen. Detta är i och för sig inte nödvändigt, men det är viktigt att man hela tiden kan besvara frågan om vem som är ansvarig för ett mål. Som anförts i regeringens skrivelse (skr. 1999/2000:106 s. 19 f.) är det – 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 inte endast av domstolsinterna skäl, utan väl så viktigt är att systemet för målens fördelning – grundade på slumpvis fördelning eller på tydliga och objektiva kriterier eller detta i förening – utåt sett, ur ett medborgarperspektiv, kan försvaras som en sakligt grundad och från effektivitetssynpunkt motiverad ordning för arbetets fördelning i domstolen. Fördelningen av mål är också, anför det, ett sätt att ange vilken domare som bär ansvaret för målet som sådant eller i dess olika handläggningsfaser samt att en tydlig ansvarsfördelning även möjliggör för domstolschefen att disponera domstolens resurser så att mål och ärenden avgörs inom rimlig tid.

1993 års domarutredning föreslog att principerna för tilldelning och omfördelning av mål skulle ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag (SOU 1994:99 Del A s. 299 f.). Kommittén instämmer i detta. I likhet med 1993 års domarutredning menar även kommittén att huvudregeln bör vara ett system som bygger på slumpmässighet (lottning) kombinerat med ett utrymme för specialdestinering enligt vissa sakliga kriterier. Grunderna för fördelningen av målen bör framgå av en arbetsordning för domstolen.

Beredning och avgörande av mål

Domstolschefen och andra chefsdomare har ett övergripande ansvar för att mål och ärenden blir avgjorda i tid. Detta har också slagits fast i uttalanden av JO och JK i tillsynsärenden. Det är viktigt att det inom domstolen finns väl fungerande rutiner för kontroll av de mål som är under handläggning. Domstolschefen och andra chefsdomare är skyldiga att skaffa sig information om arbetsläget och självant undersöka förhållandena om en tillfredsställande förklaring inte ges till att ett äldre mål inte har avgjorts. På domstolschefen åvilar ett ansvar att se till att domstolen är så organiserad 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, enligt kommitténs mening, 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 i mål som en annan domare ansvarar för 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 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 och avgörande. Allvarliga fall av långsam handläggning kan aktualisera disciplin- eller tjänstefelsansvar för ansvarig domare. I de fallen har även domstolschefen en skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd.

Själva kärnan i 11 kap. 2 § RF om domstolens oavhängighet kan sägas inbegripa en princip om den enskilde domarens obundenhet gentemot utomstående, däribland domstolschefen och andra chefsdomare, när det gäller att identifiera, tolka och tillämpa rättsregler. Det är därför en mycket känslig fråga om och i så fall på vilket sätt en domstolschef kan ingripa mot en domare som gör felaktiga rättstillämpningar. Domstolschefen har i viss utsträckning ett ansvar för att det råder likformighet i dömandet och en enhetlig praxis inom domstolen. Enligt regeringsformen skall domstolarna i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen. Domstolschefen ansvarar som bekant bl.a. för att verksamheten bedrivs författningssenligt.

Av domstolschefens chefs-, ledar- och verksamhetsansvar följer att denne har att vägleda och tillrättavisa medarbetare. Det som är särskiljande för domarna är att domstolschefen inte får instruera och tillrättavisa dem i behandlingen av mål och ärenden, dvs. i själva behandlingen i sak. Distinktionen mellan domstolen och rätten kan här vara av intresse. Domstolschefen har inte rätt att styra domaren som ledamot av rätten. I övrigt är emellertid domstolschefens befogenheter stora.

Domstolschefen kan ge vägledning och råd under målens beredning och även när det gäller själva avgörandet av saken. Det är naturligt och även önskvärt att det på detta sätt pågår en diskussion domarkollegor emellan i olika juridiska spörsmål. Inte minst viktigt är det att det finns möjligheter för de yngre domarna att rådfråga äldre och mer erfarna kollegor. Domstolschefen och övriga mer erfarna domare måste kunna ta på sig uppgiften att till den yngre domargenerationen som goda före-

bilder förmedla och lära ut det självständiga förhållningssätt och den yrkesetik som bör präglade domararbetet. I detta ligger att diskussionen bör innefatta en öppen dialog med utbyte av kunskap och erfarenhet. När det gäller direkt rådgivning bör domstolschefen dock tänka på att det kan vara mer känsligt om denne opåkallat uttalar sig i frågor kring avgörandet av mål som handläggs av annan domare än om det sker sedan domstolschefen av vederbörande domare blivit tillfrågad om råd. Vem som initierar rådgivningen kan således vara av betydelse. Det kan också vara lämpligt att domstolschefen uttalar sig på ett mer generellt plan och inte om ett visst mål. Rådgivningen får självklart aldrig framstå som något förtäckt hot eller dylikt. Praxisdiskussioner och utbildning är andra lämpliga åtgärder.

Om de s.k. mjuka metoderna är uttömda och en domare fortsätter att döma i strid med vad som allmänt anses vara gällande rätt kan någon form av allvarigare ingripande bli nödvändigt. Ytterst kan det bli aktuellt med disciplinärt eller straffrättsligt ansvar, vilket i sin tur aktualiserar skyldighet för domstolschefen att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd. I första hand avses då fall av klara överträdelser av sådana lagregler som har betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Överväganden som rör bevisning eller tolkning av gällande rätt enligt vedertagen metod är däremot i princip fredade från annan kontroll än den som följer av reglerna om överklagande av domar och beslut. Det är heller inte självklart att ett avgörande i strid med ett prejudikat från Högsta domstolen utgör ansvarsgrundande fel eller försummelse.

Frågan om prejudikatbundenhet för lägre instanser, eller mer exakt om åtal mot en domare som dömt i strid med ett prejudikat från Högsta domstolen var föremål för övervägande i ett JO-ärende år 1947 (JO 1947 s. 113). JO uttalade att ett av Högsta domstolen i plenum med stor majoritet träffat avgörande utan vidare borde följas av underdomstolarna beträffande förhållanden av så utpräglad ordningsnatur som åtalspreskription, vilket var aktuellt i det särskilda ärendet. Riksdagens första lagutskott opponerade sig mot JO:s uttalande och anförde att "endast tyngden av de skäl som av Högsta domstolen åberopas till motivering för domsluten bör vara avgörande för Högsta domstolens inflytande på rättstillämpningen i de lägre instanserna" (Bihang till RD prot. 1947, 1 avd. s. 3-4).

I ett skadeståndsmål år 1994 hade Högsta domstolen anledning att komma in på frågan om lägre instansers prejudikatbundenhet (NJA 1994 s. 194). Hovrätten hade i ett fall avvikit från ett prejudikat av Högsta domstolen. Högsta domstolen anförde:

"Även om underdomstolar inte är bundna av HD:s prejudikat är dessa av stor betydelse vid bedömningen av om en domstol i sin rättstillämpning gjort sig skyldig till fel eller försummelse. Samtidigt måste utrymme lämnas

för domstolarnas rättsskapande verksamhet. En domstol bör sålunda ha vissa möjligheter att avvika från tidigare rättspraxis, och om den anför rimliga skäl för att tillämpa lagen på ett annat sätt än HD gjort kan en sådan rättstillämpning i vart fall inte föranleda skadeståndsskyldighet för staten.”

Skadeståndstalan ogillades i det fallet eftersom hovrätten utförligt hade motiverat sitt avsteg från praxis.

Det torde inte finnas någon principiell skillnad mellan beslut under beredningen av ett mål och själva avgörandet av målet. Enligt kommitténs mening föreligger i princip samma krav på självständighet i allt rättstillämpande beslutsfattande. Det kan visserligen förefalla mindre bra om det inom samma domstol utvecklas olika tillämpningar i frågor som rör t.ex. inhämtande av personutredningar, förordnande av offentliga försvarare m.m. Om inte praxisdiskussioner och dylikt leder till enhetlighet kan dock inte domstolschefen – lika litet som vid olika rättstillämpning beträffande slutliga avgöranden – diktera eller ge order om lösningar.

I detta sammanhang bör också något nämnas om delegerade arbetsuppgifter och ansvaret för dem. Kommittén menar att utgångspunkten bör vara att den som fått uppgifter delegerade till sig har att utföra uppgiften på egen hand under iakttagande av de allmänna kraven på likabehandling, saklighet och opartiskhet. Den som fått en arbetsuppgift delegerad till sig utför den alltså på eget ansvar i stället för den domare som skulle utfört arbetsuppgiften om den inte delegerats. Detta innebär emellertid inte att det ansvar som kan åvila andra för att arbetsuppgiften fullgörs på rätt sätt upphör helt. Som departementschefen uttalade i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 3 s. 12 f.) måste den som förordnar, vilket normalt är domstolschefen, förvissa sig om att personen i fråga har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att klara arbetsuppgiften. Vidare krävs tydliga instruktioner, uppföljning av givna förordnanden samt ingripande om någon inte fullgör sina uppgifter tillfredsställande. Det nu pågående förändringsarbetet i domstolarna innefattar en utvidgning av möjligheterna att delegera arbetsuppgifter till annan personal som beredningsjurister, domstolssekreterare eller notarier (se skr. 1999/2000:106 s. 21 f.). Utvidgade delegeringsmöjligheter ställer givetvis än större krav på domstolschefen i dessa avseenden. Förhållandena kan i vissa fall vara sådana att domstolschefen bör ta tillbaka delegationen.

Utbildning

Domstolschefen har ett ansvar för att han eller hon själv och medarbetarna har den kompetens som krävs för att verksamheten skall

kunna fullgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt. I domstolschefens ansvar ligger att se till att det skapas utrymme för kompetensutveckling, såväl i form av självstudier som mer organiserad fortbildning i annan form. Möjlighet till kompetensutveckling är inte endast en rättighet och förmån för domare och övriga anställda. Alla anställda, inte minst domarna, har en skyldighet att genomgå nödvändig vidareutbildning för att bibehålla och utveckla sin kompetens.

Som representant för arbetsgivaren är det domstolschefen som kan besluta om erforderlig utbildning. Kommittén anser inte att domarna i detta avseende intar någon särställning i förhållande till övriga anställda. Enligt kommitténs mening har således domstolschefen ytterst möjlighet att beordra även en domare att genomgå nödvändig fortbildning. Det är dock självklart att samförståndslösningar bör försöka nås i första hand och att den enskildes önskemål i fråga om tidpunkter och annat i största möjliga utsträckning bör tillgodoses. Värdet av beordrade fortbildningar som genomgås trots den enskildes uttryckliga motstånd kan givetvis ifrågasättas.

Den vanligaste förklaringen till att domare inte deltar i erbjuden utbildning torde vara att arbetsbelastningen är för hög och att det därför inte finns utrymme för att vara frånvarande från arbetet under utbildningstiden. Detta bekräftas av bl.a. svaren i den enkätundersökning som kommittén har låtit utföra. Arbetsbelastningen är i viss utsträckning en resursfråga, men kommittén menar att detta även är en fråga om planering. Framförhållning och möjlighet till planering är viktigt i sammanhanget. DV:s nya utbildningsprogram utgör enligt kommittén ett steg i rätt riktning. Härigenom har kompetensutvecklingen i domstolarna getts ökad prioritet och fått en fastare struktur. Genom att utbildningen är generell och riktar sig till alla domare blir det inte lika känsligt från självständighetssynpunkt för domstolschefen att uppmana någon att delta.

Obligatoriska utbildningsinslag för domare kan emellertid bli känsliga från självständighetssynpunkt när det gäller frågor som rör t.ex. vad utbildningen innehåller och vem som beslutar om den. Man bör inte blunda för att det här finns en risk för att en domare kan anse sig utsatt för otillbörlig påverkan. Redan misstanken härom bör undvikas. Kommittén menar att det är av stor vikt att domarna kan föra fram synpunkter på utbildningen och att dessa tas till vara och respekteras. Genom det nybildade utbildningsrådet, i vilket ingår bl.a. chefsdomare samt företrädare för Sveriges domareförbund och de fackliga organisationerna, har domarnas möjlighet att påverka utbildningsutbudet stärkts. Detta är enligt kommitténs mening en angelägen och viktig förändring.

En annan situation som kan uppstå när det gäller utbildning för domare och som kan vara känslig från självständighetssynpunkt gäller det förhållandet att domstolschefen genom att sända en domare på utbildning i praktiken skiljer domaren från handläggningen av ett mål. Det får givetvis aldrig förekomma sådana förtäckta överväganden från domstolschefens sida. All tilldelning och omfördelning av mål skall, som tidigare anförts, ske på sakliga grunder. En domare som misstänker att dylika överväganden föreläggas från domstolschefens sida har inte endast en rätt utan även en skyldighet att reagera.

Beslutsformer i administrativa ledningsfrågor

Kommitténs förslag: Av hänsyn till domarnas självständiga ställning bör vissa i författning särskilt angivna administrativa ledningsbeslut som är av särskild vikt för den dömande verksamheten fattas av ett internt domarkollegium i domstolen. I övrigt bör domstolschefen eller den eller dem denne delegerat beslutsbefogenheten till besluta i administrativa ledningsfrågor. Utformningen av det domarkollegiala organet kan inte göras helt enhetlig. Domstolarnas olika storlek och funktion kan motivera olika lösningar. Det interna domarkollegiet bör i tingsrätter och länsrätter bestå av domstolens ordinarie domare i plenum, med rätt för plenum att delegera beslutsbefogenheten till ett mindre kollegium där så anses lämpligt. I de största tingsrätterna och länsrätterna bör dock kollegieformen tillämpas. Även i hovrätter och kammarrätter bör plenums beslutsbefogenheter utövas av kollegium. Plenums uppgift i dessa domstolar blir endast att välja vissa ledamöter till kollegiet. I Högsta domstolen och Regeringsrätten behålls plenum och dess roll enligt nuvarande ordning. De båda högsta domstolarna ges möjlighet att om så önskas utse ett kollegium för beslut i särskilda frågor. Kommittén framhåller särskilt vikten av att beslutsfattandet – oavsett beslutsform – sker under goda interna beredningsformer och i samverkan med all personal. Kommittén understödjer härvid det arbete som f.n. pågår i domstolarna med att utveckla tillämpningen av MBL och skapa nya samverkansformer.

Ledningsfunktionen i domstolarna kan utformas på olika sätt. Det finns i princip två renodlade ledningsformer när det gäller kollegialitet eller vad som brukar benämnas ”enrådighet”; antingen ges det kollegiala beslutsorganet reella befogenheter och reellt ansvar fullt ut eller läggs

befogenheter och ansvar hos chefen. Det finns också mellanformer med olika uppdelning av befogenheter och ansvar. Från ledningssynpunkt brukar anges att det är bra om ansvar och befogenheter korresponderar och att splittrade ansvarsbilder bör undvikas.

Benämningen enrådighet för lätt tanken till en despotisk ledare som ensam fattar beslut utan att dessförinnan ta råd ifrån eller förankra besluten hos övriga berörda. Att den formella beslutsbefogenheten ligger hos chefen behöver emellertid inte betyda att denne inte inför beslut samråder med och förankrar dessa bland medarbetarna. När begreppet enrådighet används i det följande avses således inte en viss beredningsform eller frånvaron av beredningsform, utan endast att det formella beslutsfattandet inte sker i kollegial form.

Kommittén vill i detta sammanhang allmänt framhålla vikten av samverkan och goda beredningsformer i ledningsrelaterade frågor. Detta är en viktig del av det goda ledarskapet. Ju mer delaktighet som på detta sätt skapas, desto mindre viktiga blir formfrågorna kring det formella beslutsfattandet. En större grad av enrådighet fordrar med andra ord ett stort engagemang från domstolschefens sida att skapa goda beredningsformer och strukturer för diskussion med såväl domare som annan personal. Samverkansformerna bör vara flexibla och knyta an till de förutsättningar som finns i respektive domstol. Kommittén understödjer härvid det arbete som f.n. pågår i domstolarna med att utveckla tillämpningen av MBL och skapa nya samverkansformer.

Sedan länge används i svensk domstolsorganisation ett beslutsorgan med en domarkollegial sammansättning. Man kan dock tänka sig att även företrädare för den icke dömande personalen i domstolen ingår i ett kollegialt beslutsorgan. En sådan ordning liknar den som tidigare gällde då personalföreträdare hade viss beslutanderätt i domstolarnas kollegium. Denna ordning frångicks med hänvisning till bl.a. medbestämmandereformen och de anställdas medinflytande enligt MBL. Kommittén anser att övervägande skäl talar för att dessa personalkategoriernas delaktighet i beslutsfattandet även fortsättningsvis bör ske genom medbestämmande och/eller personalrepresentation och inte genom ledamotskap i beslutsorgan. I detta sammanhang bör framhållas att det tidigare mer förhandlingsinriktade medbestämmandet, som nämnts, idag är på väg att utvecklas mot samverkan och informell delaktighet. Enligt samverkansavtalet är det tänkt att det ensidiga beslutsfattandet efter traditionella förhandlingar skall ge vika för en mer flexibel samverkansprocess där god information, öppen stämning och konstruktiva diskussioner leder till de anställdas aktiva medverkan både före förslag och efter beslut.

En kollegial ledning kan också tillföras olika former av externt inflytande. Det kan handla om sakkunskap i form av yrkesmässig expert-

kunskap, särskild intresserepresentation eller medborgerligt omdöme. Lekmannastyrelse med medborgarrepresentation vid sidan av myndighetschefen är en vanlig ledningsform inom den statliga förvaltningen. En sådan ordning präglas av tanken att de som berörs av verksamheten direkt bör medverka i styrprocesserna. Värden som demokratisk insyn och medborgerlig förankring framhålls. Behovet av denna form av medborgarinflytande är särskilt starkt inom verksamheter som är demokratiskt känsliga, dvs. där myndigheternas verksamhet och åtgärder innebär ingrepp i den enskilde medborgarens frihet eller ekonomiska situation (se bl.a. Verksledningskommittén i SOU 1985:40 s. 128). Ett externt inflytande grundat på allmänt medborgerligt omdöme inom sådana verksamheter brukar ses som en styrka; det bidrar till en bättre verksamhet och framför allt skapar det förtroende hos allmänheten för de statliga verksamheter som är av tvingande natur.

Domstolarnas verksamhet intar genom det konstitutionella kravet på oavhängighet en särställning i förhållande till övrig statlig verksamhet. Även för domstolarnas verksamhet kan det emellertid anföras skäl som talar för någon form av medborgerligt inflytande i ledningsorganet. Medborgarinflytande är också på detta sätt tillgodosett i DV:s ledning. I domstolarnas rättskipande verksamhet utgör nämndemannainstitutet en garanti för medborgarinflytande och medborgerlig insyn. Att nämndemän deltar i domstolarnas avgöranden har ansetts viktigt för att tillförsäkra att avgörandena ligger i linje med den allmänna rättsuppfattningen i samhället och för att bidra till att medborgarnas förtroende för rättskipningen upprätthålls. Kommittén anser inte att det är befogat att ha medborgarinflytande eller annat externt inflytande utöver det nyss nämnda i varje enskild domstol.

Genom 1991 års organisationsreform vid Stockholms tingsrätt avskaffades de kollegiala beslutsorganen och beslutsbefogenheterna fördes över till lagmannen. En av anledningarna till reformen var problem i domstolens ledningsfunktion. Beslutsstrukturen med kollegium ansågs försvåra genomförandet av förändringar som behövdes. För att kunna ta tillvara de samlade resurserna vid tingsrätten och se till att de samverkade på ett fruktbart sätt sågs det som nödvändigt att den centrala ledningen fick vittgående beslutsbefogenheter och en uppbyggnad som främjade ett snabbt beslutsfattande. Ytterligare ett skäl till överförandet av befogenheter från plenum respektive kollegium var att man ville skapa en ordning där domstolschefens ledningsansvar korresponderade med dennes beslutsbefogenheter.

Det kan hävdas att regeringen genom beslutet om Stockholms tingsrätts organisationsreform får anses ha tagit ställning i frågan om det finns några konstitutionella eller i övrigt principiella hinder mot en rådighet som styrelseform i domstolarna samt därvid besvarat denna

fråga nekande. Kommittén har emellertid inte tolkat beslutet avseende Stockholms tingsrätt på detta sätt. Något uttryckligt ställningstagande i frågan har i vart fall inte redovisats. Kommittén anser att denna fråga bör vara föremål för särskilda överväganden i kommitténs arbete.

I de internationella dokument som behandlar domstolarnas och domarnas ställning finns inte mycket nämnt om den interna domstolsledningen och domstolschefens förhållande till de enskilda domarna. Dokumenten förefaller inte i första hand ta sikte på dessa förhållanden, utan mer på domstolarnas förhållande till en extern administration, företrädesvis representerad av den verkställande makten.

Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll innehåller vissa bestämmelser som avser fördelningen av mål eller ärenden och därmed i viss mån den interna administrativa ordningen i domstolarna. Det anges i rekommendationen att fördelningen bör ske slumpvis efter lottdragning eller i ett liknande system. Av den utförligare kommentaren framgår att det inte handlar så mycket om vilket system för fördelning av mål som används, utan det viktiga är att fördelningen inte styrs av obehöriga hänsyn eller parters intressen. Det anges att det i vissa länder är accepterat att t.ex. domstolschefen beslutar om målens eller ärendenas fördelning. När det gäller omfördelning av mål eller ärenden anges i rekommendationen att det endast får ske om godtagbara skäl föreligger och att sådana skäl skall anges i lag. Vidare anger rekommendationen att ett omfördelningsbeslut skall fattas av en myndighet som åtnjuter samma självständighet som domarna. I FN:s Basic Principles on the Independence of the Judiciary slås fast att fördelningen av mål är en intern domstolsadministrativ fråga.

Den europeiska stadgan om regler för domarnas rättsställning ger varje domare som anser sin självständighet hotad rätt att överklaga till ett oberoende organ med makt att vidta sanktioner. I kommentaren anges att rätten att överklaga är en nödvändig säkerhetsåtgärd eftersom det är otillräckligt att fastställa principer för att skydda domarna om det inte därtill även inrättas mekanismer som garanterar dessa principers tillämpning i praktiken. Vidare anges att ingripande av ett oberoende organ före varje beslut om domarnas ställning inte täcker alla möjliga situationer där domarens självständighet berörs och att det är väsentligt att möjliggöra för domarna att de på eget initiativ kan få till stånd en överprövning av det oberoende organet. I samma dokument anges att domare har rätt att genom sina representanter och professionella organisationer delta i beslutsprocesser som rör administration och resurser i domstolarna. Det krävs inte att domarna är ansvariga för domstolsadministrationen, men de får inte ställas utanför möjlighet att påverka de administrativa besluten.

The Universal Charter of the Judge slår fast att domarens självständighet även innefattar ett krav på självständighet från andra domare och administrationen i domstolarna. Vidare anges att administrationen av domstolarna måste organiseras på ett sådant sätt att den inte inkräktar på domarens självständighet och att endast objektiva och relevanta hänsyn tas. Detta skall säkras genom att domstolsadministrationen sköts av ett oberoende organ med reellt domarinflytande, såvida det inte genom fast och tydlig tradition garanteras på annat sätt.

1993 års domarutredning hade i uppdrag att bl.a. belysa frågan om och i vilken utsträckning en administrativ styrning av verksamheten inom domstolsväsendet påverkar domarnas självständighet. I sina överväganden kom utredningen fram till att domstolarna, liksom all annan väl fungerande verksamhet, behöver en intern administrativ styrning. Enligt utredningen borde de viktigaste frågorna avgöras i kollegiala former, medan det i övrigt borde vara chefsdomaren i domstolen som ansvarar för styrningen. Viktigare frågor som borde behandlas kollegialt var enligt utredningen principer och övergripande tillämpningsbeslut avseende tilldelning och omfördelning av mål. De flesta remissinstanser som yttrade sig i frågan instämde i utredningens överväganden i denna del.

Kommittén ansluter sig i stort till de överväganden som 1993 års utredning gjorde. Som kommittén ser det utgör huvudargumentet för domarkollegialt beslutsfattande i domstolarnas administrativa ärenden det konstitutionellt grundade skyddet för domarnas självständiga ställning. Ur ett medborgarperspektiv är det av stor vikt att den enskilde domaren står fri från otillbörlig påverkan i den dömande verksamheten, såväl i förhållande till övriga statsmakter, parter och andra utomstående, som internt inom domstolen i förhållande till domstolschefen och annan personal. Domarkollegialt beslutsfattande ger ett visst skydd för den enskilde domaren mot självvåldiga och godtyckliga beslut av en domstolschef.

I likhet med 1993 års utredning anser inte heller kommittén att principen om domarnas självständighet kräver att allt administrativt beslutsfattande i domstolarna sker i ett domarkollegium. Det finns emellertid vissa administrativa ledningsbeslut som på ett särskilt sätt griper in i rättskipningen och som, självvåldigt utnyttjade från domstolschefens sida, skulle kunna leda till en otillbörlig och rättsstridig påverkan på domarens dömande verksamhet. Riktlinjer och principer för tilldelning och omfördelning av mål samt för indelningen av domare faller under denna kategori av ledningsbeslut. Däremot självfallet inte enskilda tillämpningsfrågor såsom t.ex. omfördelning av ett mål. Även konstitutiva beslut såsom vikariatsförordnanden på ordinarie domaranställningar som domstolen själv beslutar om liksom

anställning av fiskal eller assessor i överrätt är beslut där enrådighet inte bör gälla. I stället talar övervägande skäl för en domarkollegial beslutsform i dessa frågor.

Kravet på självständighet talar således enligt kommitténs mening för att övergripande beslut avseende målens fördelning och indelningen av domare samt vissa förordnanden bör fattas av ett domarkollegialt beslutsorgan. I övrigt menar kommittén att beslutsbefogenheterna bör ligga hos domstolschefen. Det betyder att det är domstolschefen som bör vara beslutsfattare i bl.a. frågor som rör den ekonomiska förvaltningen såsom beslut och framställningar rörande domstolens budget, lokalfrågor och andra administrativa frågor. Det kan inte uteslutas att vissa av dessa frågor hamnar i en gråzon mellan de båda beslutsformerna. T.ex. kan en budgetfråga komma i beröring med indelningsfrågor i domstolen. Om ett beslut i en sådan fråga på detta sätt påverkar en fråga som skall vara föremål för kollegialt beslutsfattande gör domstolschefen givetvis klokt i att innan han eller hon fattar beslutet förankra detta hos de kollegor som senare skall delta i det kollegiala beslutet. Domstolschefen bör därutöver alltid ha möjlighet att hänskjuta frågor för avgörande i det domarkollegiala beslutsorganet.

I detta sammanhang bör framhållas domarnas uppgift som ledamöter av det kollegiala beslutsorganet. Det domarkollegiala beslutsfattandet som nu skisserats har sin grund i principen om en oavhängig rättskipning. Det är således inte fråga om något arbetsrättsligt grundat inflytande från domarnas sida. Det är viktigt att domarna som ledamöter av det domarkollegiala beslutsorganet ser sin roll att värna oavhängigheten inte ur ett domarperspektiv, utan snarare ur ett medborgarperspektiv. Det är inte domarnas egenintressen som skall vara styrande i det kollegiala beslutsfattandet, utan insikten om vikten av en oavhängig rättskipning och domstolarnas roll i samhället.

En sådan "blandform" mellan enrådighet och kollegialitet som nu föreslås är inte helt problemfri. Det framhålls ofta i diskussioner kring myndigheternas ledningsformer att renodlade ledningsformer med tydliga ansvarsbilder där beslutsbefogenheter och ansvar ligger i samma hand, är att föredra (se bl.a. Verksledningskommittén i SOU 1985:40, Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer i SOU 1993:58 och Förvaltningspolitiska kommissionen i SOU 1997:57). Å andra sidan måste diskussionen om domstolarnas ledningsfunktion, enligt kommitténs mening, ha sin utgångspunkt i domstolarnas verksamhet och de särskilda förhållanden som gäller för denna. Det handlar här om att göra en intresseavvägning för att säkerställa både oavhängighets- och effektivitetsaspekter genom en lämpligt avvägd beslutsordning just för domstolarna.

I förhållande till den ordning som gäller i dag syftar kommitténs förslag till att dels tydliggöra oavhängighetsaspekten, dels skapa ett effektivt beslutsfattande där färre administrativa ärenden i domstolarna är föremål för kollegialt beslutsfattande. En sådan ökad grad av enrådighet för domstolschefen bidrar till att tydliggöra dennes roll och ansvar. Ett naturligt sätt att stärka ledningen är även att, som i dag sker i vissa domstolar, inrätta en ledningsgrupp till stöd för domstolschefen. Kommittén understryker också vikten av att beslutsfattandet sker efter en bred beredningsprocess och med så stor förankring bland de anställda som möjligt. Det kan härvid vara naturligt för domstolschefen att använda de kollegiala organ som för närvarande finns. Det kan också finnas skäl att finna nya former för samverkan. Som nämnts pågår ett arbete i domstolarna med att skapa nya och moderna former för aktiv samverkan mellan ledningen och de anställda.

I de flesta av de domstolar som i dag har kollegium har personalföreträdare närvaro- och yttranderätt vid kollegiesammanträden. Kommittén menar att det finns principiella skäl som talar mot denna ordning då det gäller de beslutsformer som nu skisserats. Det är regeringen som beslutar om personalföreträdarförordningens tillämplighet. Kommittén förordar att den här föreslagna kollegialiteten i beslutsfattandet inte utvidgar personalrepresentationen till de domstolar vid vilka den i dag inte förekommer. Snarare förordas att steg tas i motsatt riktning, dvs. bort från denna ordning. Som framgått understryker kommittén vikten av att beslutsfattandet i administrativa ledningsfrågor sker efter en bred beredningsprocess och med så stor förankring bland de anställda som möjligt. De nya samverkansformer som nu utvecklas i domstolarna utgör en vidareutveckling av denna delaktighet.

När det gäller det domarkollegiala beslutsorganens sammansättning finns det skäl som talar för att alla ordinarie domare bör delta. I större domstolar är detta emellertid förenat med avgörande praktiska svårigheter. Risken är att ett sådant beslutsorgan i dessa domstolar reduceras till en symbolfunktion och att syftet med det kollegiala beslutsfattandet förfelas. I dessa domstolar bör i stället en representation av de ordinarie domarna ingå i det kollegiala beslutsorganet. Det bör således finnas viss flexibilitet i fråga om det domarkollegiala beslutsorganets storlek och sammansättning beroende på domstolarnas varierande förhållanden. I de fall det blir fråga om att utse en representation ser kommittén inte anledning att, som i dagens kollegier, helt begränsa representationen till domare i särskild chefsposition. Även andra ordinarie domare bör kunna delta. Övervägande skäl föreligger dock, enligt kommittén, för att det i kollegiet finns en majoritet av chefsdomare. Det praktiska förfarandet då de ordinarie domarna i plenum skall välja ledamöter till ett representativt kollegialt beslutsorgan kan följa den ordning som

gällt i nuvarande system i domstolar med plenum och kollegium. Det torde vara vanligt med någon form av valberedning, exempelvis ledd av den eller de domare som är äldst i anställningen. På en valberedning bör åligga att se till att urvalet blir så representativt som möjligt.

Enligt kommitténs uppfattning bör det domarkollegiala beslutsorganets ställning ges sin utgångspunkt i en lagbestämmelse. Närmare bestämmelser kan sedan ges i instruktioner för domstolarna (se avsnitt 7.6).

Stockholms tingsrätt har sedan 1991 års organisationsreform inga domarkollegiala beslutsorgan, utan domstolen styrs helt genom enrådighet. Kommittén har inte funnit några bärande skäl för att särbehandla Stockholms tingsrätt i nu anförda hänseenden. Kommittén anser således att det som anförts ovan bör vara tillämpligt även på Stockholms tingsrätt.

Särskilt om Högsta domstolen och Regeringsrätten

I Högsta domstolen och Regeringsrätten har plenum och kollegium verkat vid sidan av varandra på ett sätt som inte har varit fallet i övriga domstolar. Plenum i högsta instans beslutar enligt nuvarande regler om riktlinjerna för avdelningarnas sammansättning, ledamöternas tjänstgöring och ordningen för handläggning av målen. Kommittén menar att dessa beslut även fortsättningsvis bör fattas i dessa domstolars plenum. För högsta instans kan det anföras att det ligger ett särskilt symboliskt värde i att samtliga ledamöter och inte endast en representation deltar i kollegiala beslut. Härigenom markeras på ett bättre sätt ledamöternas lika ställning. Plenum i administrativa ärenden i högsta instans har också sedan tidigare en särskild roll i jämförelse med plenum i andra domstolar. Med hänsyn till det anförda förordar kommittén ingen ändring i den nuvarande regleringen vad gäller plenums ställning i Högsta domstolen och Regeringsrätten.

De beslut som i dag avgörs i kollegium i högsta instans bör enligt kommitténs mening i stället i flertalet fall avgöras av ordföranden eller den eller dem denne delegerar beslutsbefogenheten till. Det bör vidare vara möjligt för respektive domstol att utse ett kollegium för beslut i särskilda frågor.

Det kan vara lämpligt att ordföranden till stöd för sitt beslutsfattande inrättar någon form av ledningsgrupp, förslagsvis bestående av ordföranden själv, den andra avdelningsordföranden och kanslichefen. En fortsatt diskussion kring frågorna om ledningsfunktionen i högsta instans finns i 5 kap.

4.10.5 Tillsynsfrågor

Klagorätt i självständighetsrelaterade frågor

Kommitténs förslag: Som ett moment vid sidan av ordningen med domarkollegialt beslutsfattande bör det införas en möjlighet för den enskilde domaren och dem som utför rättskipningsuppgifter i övrigt att överklaga ett administrativt ledningsbeslut som de menar kränker deras självständiga ställning i dömandet eller beslutsfattandet. Det kan t.ex. röra beslut om omfördelning av mål i enskilda fall, indelning av rättens ledamöter i mål eller andra beslut som på ett särskilt sätt påverkar domaren eller beslutsfattaren just i dömandet eller beslutsfattandet. Dessa frågor aktualiseras i regel i olika tillsynsammanhang och har anknytning till andra frågor som avser domares rättsliga ställning, såsom disciplinärenden och arbetsrättsliga tvister. För kommittén är det naturligt att alla dessa frågor prövas i ett organ, ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet. I avvaktan på en sådan lösning föreslår kommittén att TFN ges en uppgift att lämna auktoritativa uttalanden i form av rekommendationer i självständighetsrelaterade frågor.

Det kan vara svårt, för att inte säga omöjligt, att på förhand peka ut alla de administrativa beslut som kan komma att ingripa i den enskilde domarens självständighet i den dömande verksamheten. Även om grunderna för fördelningen av mål är beslutade kollegialt utgör inte det någon garanti för att inte ett enskilt tillämpningsbeslut fattat av domstolschefen angående t.ex. omfördelning av mål kränker domarens oavhängiga ställning och därmed parternas och medborgarnas rätt till en oavhängig rättskipning.

Som ett moment vid sidan av ordningen med domarkollegialt beslutsfattande bör det införas en möjlighet för den enskilde domaren att överklaga ett administrativt ledningsbeslut som domaren menar kränker dennes självständiga ställning som domare. Det kan t.ex. röra beslut om omfördelning av mål i enskilda fall, indelning av rättens ledamöter i mål eller andra beslut som på ett särskilt sätt påverkar domaren just i ställningen som domare. Införandet av klagorätt skulle bidra till att skapa bättre förutsättningar för att dessa frågor uppmärksammas och lyfts fram. Möjligheten att överklaga administrativa beslut bör finnas för alla som utför rättskipningsuppgifter i domstolen, såväl de ordinarie som de icke ordinarie domarna samt även notarier och andra anställda med sådana beslutsbefogenheter.

Förebilder till en ordning där den enskilde domaren har möjlighet att få en särskild prövning av administrativa beslut som domaren menar kränker dennes självständighet i dömandet kan hämtas bl.a. i Tyskland och på Island samt i den europeiska stadgan om regler för domarnas rättsställning.

Frågan är då hur en överprövning skulle kunna ske? De frågor som avses, dvs. administrativa självständighetsrelaterade ledningsfrågor, aktualiseras i regel i olika tillsynssammanhang och har anknytning till andra frågor som avser domares rättsliga ställning, såsom disciplinärenden och arbetsrättsliga tvister. Kommittén menar att det är naturligt att alla dessa frågor prövas i ett organ, ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet. Det interna tillsynsorganet skulle således kunna ha till uppgift att handlägga disciplinära frågor, frågor om skiljande från anställning samt övriga frågor om domares ställning m.m.

Kommittén vill sätta in denna fråga i ett större och mer långsiktigt sammanhang, nämligen det om tillsynen över domstolarna i stort. I avvaktan på detta gäller det emellertid att finna en övergångslösning. Med de uppgifter TFN har i dag skulle den kunna vara det organ till vilket de enskilda domarna och övriga personer med rättskipningsuppgifter kan vända sig. Kommittén ser inget behov av att inledningsvis utforma detta som ett regelrätt rättsmedel. TFN bör kunna utreda frågan och lämna ett auktoritativt uttalande som får karaktären av rekommendation. Även domstolschefen kan ha behov av att få ett sådant uttalande i en ledningsfråga som berör självständigheten i rättskipningen.

En intern tillsyn inom domstolsväsendet

Kommitténs överväganden: Kommittén ser en möjlig utveckling mot inrättandet av en intern tillsynsfunktion inom domstolsväsendet. Ett sådant organ skulle kunna ha att ta ställning i dels självständighetsrelaterade frågor, dels personal- och tillsynsfrågor i stort. Det interna tillsynsorganet skulle kunna tänkas ta över Statens ansvarsnämnds roll avseende domare och på sikt även ersätta den tillsyn som JK i dag utövar över domstolarna. Kommittén menar att frågan om ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet bör utredas ytterligare.

1993 års domarutredning diskuterade i sitt betänkande tillsynen över domare och domstolar (SOU 1994:99 Del A s. 255 f.). Utredningen kom fram till att JO:s och JK:s tillsyn borde finnas kvar. JK:s tillsynsverksamhet borde dock enligt utredningen förändras i två avseenden. JK borde enligt utredningen inte äga rätt att närvara vid domstols överläggningar och inte heller ha till uppgift att pröva allmänhetens klagomål mot domstolar. Förslaget föranledde i sistnämnda avseende den förändringen att JK inte längre har en skyldighet att pröva klagomål som väcks av enskilda, om inte JK själv finner anledning ta initiativ till vidare åtgärder. Utöver JO och JK har även RÅ befogenhet att väcka åtal mot domare för brott i samband med utövningen av tjänsten. I fråga om justitieråd och regeringsråd ligger dock denna uppgift enbart på JO och JK.

JK:s tillsyn över domstolarna har varit mera omdiskuterad än JO:s (se SOU 1994:99 Del A s. 255 f., Ds 1995:17 s. 497 f., prop. 1993/94:100 bil. 3 s. 14 f.). JK är ju regeringens, dvs. den verkställande maktens, företrädare. Av principiella skäl kan det tyckas mer äventyrligt att domstolarna står under denna tillsyn än att tillsynen ligger på ett organ under folkrepresentationen, JO. JK har dessutom flera andra uppgifter som kan ge upphov till speciella konflikter mellan tillsynskompetensen och domstolarnas självständiga ställning då JK uppträder som t.ex. statens företrädare i skadeståndsmål där staten är svarandepart, som åklagare i tryck- eller yttrandefrihetsmål eller som representant i övrigt för något allmänt intresse. Även RÅ:s roll i tillsynssystemet över domare kan te sig tveksam från principiella utgångspunkter (jfr Regner, *Domstolarna och kontrollmakten* i Festskrift till Fredrik Sterzel, 1999, s. 260 f.).

1993 års domarutredning förde även en diskussion beträffande alternativ för prövningen av frågor som rör domarnas rättsliga ställning (se SOU 1994:99 Del A s. 243 f.). Frågor om statstjänstemännens ställning och ansvar har därefter utretts av Förvaltningspolitiska kommissionen (se SOU 1997:57 s. 145 f.). Kommissionen ansåg bl.a. att de speciella förhållanden som kan anses knutna till de offentligrättsliga uppgifterna bör vara utgångspunkt för en särreglering, som markerar vikten av dessa uppgifter. I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst framhålls också att en anställning inom statsförvaltningen är mer än det rent privaträttsliga anställningsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren samt att statstjänstemannens roll och det ansvar som följer därav måste lyftas fram på ett tydligare sätt (jfr prop. 1997/98:136 s. 25 f.).

Kommittén menar att det just när det gäller domare kan vara särskilt viktigt att lägga en ny syn på ansvarsfrågan där inte endast det arbetsrättsliga, utan framförallt det offentligrättsliga förhållandet understryks.

Tanken på ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet framstår, enligt kommittén, som tilltalande. En lösning vore att anlita den befintliga domstolsorganisationen med vanliga sammansättningsregler för prövningen, ett annat att låta prövningen ske i särskild sammansättning i en specialdomstol bestående av ett antal ordinarie domare utsedda enligt lag. Man kan också tänka sig en prövning i en domstolsliknande nämnd med särskild sammansättning. Att lägga prövningen i respektive överrätt har bl.a. de fördelarna att befintlig organisation används och att det borgar för en kvalificerad och god prövning. Å andra sidan kan det från principiell synpunkt med hänsyn till självständigheten i dömandet ses som en mindre lyckad lösning att samma instans som har till uppgift att överpröva en underrätts avgörande också skall pröva interna självständighetsrelaterade frågor som uppkommer i underrätten. Ur denna aspekt kan prövning i en specialdomstol eller en domstolsliknande nämnd vara att föredra. I dag har TFN en liknande roll när det gäller att lämna besked vad gäller bisysslor. Förebild för en specialdomstol som prövar tillsyns- och självständighetsrelaterade frågor beträffande domare finns bl.a. i den tyska *Richterdienstgericht*.

Som tidigare anförts skulle ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet kunna ha att behandla inte bara självständighetsrelaterade frågor i domstolarna, utan även personalfrågor och tillsynsfrågor i stort, bl.a. frågor om domares disciplinära ansvar och skiljande från tjänsten m.m. vilka i dag prövas av Statens ansvarsnämnd. Ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet skulle således kunna tänkas ta över Statens ansvarsnämnds roll avseende domare.

Om ett tillsynsorgan byggs upp inom domstolsväsendet skulle domstolarna ha utvecklat sin interna tillsyn på ett sådant sätt att den externa, extraordinära, tillsyn som JO och JK har att utöva över domstolarna får en annan roll eller kommer i ett nytt ljus. Internationellt sett är det ovanligt med en extern rättslig tillsyn över domstolar och domare. Utöver Sverige har Finland en liknande ordning. Denna tillsyn har emellertid en lång tradition i vårt land. Det är inte säkert att en tillsyn över domstolarna enbart genom ett internt tillsynsorgan skulle få förtroende och vinna legitimitet hos allmänheten på samma sätt som JO:s och JK:s tillsyn. Ur den aspekten kan det vara befogat även med en extern tillsyn. Mer omdiskuterad än JO:s tillsyn över domstolarna är som nämnts JK:s tillsyn. Det domstolsinterna tillsynsorganet som kommittén ser framför sig skulle på sikt också kunna ersätta den tillsyn som JK i dag utövar över domstolarna.

Även om det saknas anledning att kritisera hur det nuvarande tillsynssystemet i praktiken har fungerat med avseende på domstolarna, menar kommittén att den diskussion som 1993 års domarutredning tog

upp bör fortsätta och att frågan bör vara föremål för fortsatt utredningsarbete och övervägande.

Tillsyn över domstolschefen

Kommitténs överväganden: Förutom JO och på det straffrättsliga området även RÅ, finns inte någon annan än JK som har skyldighet att agera då det uppstår problem med en domstolschef. För övriga domare har domstolschefen en anmälningsskyldighet i förhållande till Statens ansvarsnämnd. Det vore lämpligt om tillsynsansvaret över domstolschefen kunde skötas inom domstolsväsendet. I dagsläget är det emellertid svårt att finna bra former för detta. Kommittén diskuterar en ordning där domstolscheferna i överrätter ges en tillsynsfunktion avseende domstolschefer i underrätter. Kommittén menar emellertid att detta från principiell synpunkt inte är någon lämplig lösning. Om det skapas ett sådant internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet som kommittén har diskuterat i föregående avsnitt skulle tillsynen över domstolscheferna kunna skötas av detta organ. Övergångsvis anser dock kommittén att JK bör ha kvar denna funktion.

Tillsynen över domstolschefer rör en hel skala av frågor som i ena änden handlar om att stödja och utveckla goda chefskap och i andra änden om att avveckla dåliga chefskap. Det ligger i sakens natur att det utöver utbildning skall finnas utrymme för mer indirekta åtgärder i form av stöd, samtal o.d. Inom den ramen är det värdefullt med utvecklingsstöd av det slag som DV har engagerat sig i vad gäller utbildningsverksamheten. DV är berett att stå för förebyggande och tidigt ingripande stödåtgärder för domstolschefer. Kommittén ser också ett behov av detta och understödjer DV:s roll i ett sådant sammanhang. Detta kan innehålla känsliga moment, men kommittén menar att om de sköts på rätt sätt skall DV:s roll inte behöva misstänkliggöras. Det handlar om åtgärder som i första hand är förebyggande och som leder till att mer skarpa åtgärder inte behöver komma till användning.

När det gäller de mer formella och skarpa åtgärderna finns det förutom JO och RÅ ingen annan än JK som skall agera om det uppstår problem med en domstolschef. Det finns således ingen inom domstolsväsendet som har skyldighet att t.ex. göra anmälan till Statens ansvarsnämnd beträffande domstolschefer. Kommittén menar att det

vore lämpligare om det fanns någon inom domstolsväsendet som hade formell skyldighet att agera i dessa fall.

Det är svårt att i dagsläget finna bra former för en sådan domstolsintern tillsyn över domstolschefer. Det enda som finns att falla tillbaka på är idén bakom bestämmelsen i 2 kap. 1 § RB. En sådan form för intern tillsyn kunde innebära att presidenter i hovrätter och kammarrätter hade tillsynsansvar gentemot respektive lagmän i tingsrätter och länsrätter och att på motsvarande sätt ordförandena i högsta instans hade tillsynsansvar beträffande respektive presidenter i hovrätter och kammarrätter. Tillsynsansvaret kunde innefatta bl.a. en skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd då fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller skiljande från tjänsten uppkommit beträffande domstolschefen i underrätten.

Innehållet i 2 kap 1 § RB har emellertid kommit att uttunnas och bestämmelsen framstår i dag närmast som obsolet. Om man skulle skapa sådana tillsynsuppgifter för överrätterna i förhållande till underrätterna fordrar det lagstiftning eftersom dels regeln i 2 kap. 1 § RB därmed skulle ges en ny innebörd, dels det behövs motsvarande reglering även för förvaltningsdomstolarna samt beträffande domstolschefer i överrätt. Enligt kommitténs mening hör emellertid sådana bestämmelser snarare hemma inom den arbetsrättsliga regleringen än inom processlagstiftningen.

En fördel med ett system där domstolschefer i överrätt utövar tillsyn över domstolschefer i underrätt är att det i överrätterna kan finnas goda förutsättningar att uppmärksamma sådana problem, bl.a. genom att underrätternas domar kommer under överrätternas bedömning. Ett problem med överrätten som tillsynsinstans är emellertid att det uppstår en jävssituation om tillsynen leder till åtal som skall handläggas i domstolen. Det är inte heller säkert att domstolscheferna i överrätterna i praktiken har så god kännedom om förhållandena i respektive underrätter. Förr var denna kännedom förmodligen bättre, i vart fall mellan hovrätter och tingsrätter. Inrättandet av DV år 1975 torde i viss utsträckning ha inneburit en vändpunkt i detta hänseende. Det förekommer kontakter mellan överrätterna och de lägre instanserna, framför allt mellan hovrätter och kammarrätter i förhållande till de underrätter som hör till dessa domstolar genom t.ex. lagmansmöten samt vid förstärkningsbehov och förordnanden för icke ordinarie domare. Att detta ger presidenterna i hovrätter och kammarrätter den information som behövs i nu berört avseende är emellertid inte säkert.

Även principiella skäl talar mot att ge överrätterna en överordnad roll i förhållande till underrätterna i annat än den dömande verksamheten. Med hänsyn till principen om domstolarnas oavhängighet kan det framstå som en mindre lyckad lösning att domstolschefen i samma

instans som har till uppgift att överpröva en underrätts avgöranden också skall utöva tillsyn över domstolschefen i underrätten. Kommittén anser därför inte att det är rätt väg att beträda att låta överrättstillsynen över underrätterna leva upp igen. Kommittén framhåller dock att överrätterna, liksom DV, kan ha en viktig stödjande funktion i förhållande till domstolscheferna.

Om det skapas ett sådant domstolsinternt tillsynsorgan som diskuterats i föregående avsnitt skulle tillsynen över domstolscheferna kunna skötas av detta organ. En utredning om detta bör också belysa vem som skall anmäla domstolschefen till det beslutande organet. Övergångsvis anser kommittén att JK bör ha kvar denna funktion. I dagens situation utan något domstolsinternt tillsynsorgan kan det vara naturligt att t.ex. en domstolschef i en överrätt reagerar på missförhållanden som kommer till hans eller hennes kännedom. Missförhållanden i en underrätt kan ju påverka också överrätten på olika sätt, genom t.ex. ovanligt hög ändringsfrekvens, dåliga förhållanden för "utstationerad" personal m.m.

4.10.6 Allmänt om chefskap i domstolarna

Domstolschefens bakgrund och ledarskapsfunktion

Kommitténs förslag: Helt övervägande skäl talar för att domstolschefen bör ha domarbakgrund. Kommittén understödjer den markerade vikt som under senare år lagts vid ledarskapsfunktionen i samband med tillsättningar av domstolschefer. Vidare framhåller kommittén vikten av att domstolschefen ges tillräckligt och ändamålsenligt stöd i ledningsarbetet och på så sätt även ges tid att delta i den dömande verksamheten. Det bör inte slås fast hur stor del av tiden en domstolschef bör ägna åt dömande respektive ledningsarbete. Detta måste med nödvändighet variera från domstol till domstol och även över tiden. Arbetet med att föra ut fler administrativa funktioner från DV till domstolarna bör gå vidare. Kommittén menar att det skulle innebära en markering av domstolschefens roll om beslutsbefogenheten i de personalfrågor där DV:s personalansvarsnämnd i dag beslutar delegerades från DV till den enskilda domstolen. Kommittén föreslår att så sker.

En fråga som tagits upp bland framförallt den personal som inte är domare i svaren på enkätundersökningen som kommittén har låtit

genomföra är huruvida domstolschefen bör vara domare eller ha annan – kanske särskild personaladministrativ eller ekonomiskt inriktad – bakgrund. Det kan hävdas att en professionell administratör har bättre förutsättningar att klara den administrativa styrningen än en person som har sin bakgrund som domare. Diskussionen känns igen från den som förts angående bl.a. chefer inom sjukvården och rekryteringen av verkschefer. Den s.k. meritutredningen i början av 1980-talet var kritisk mot att man inom den offentliga sektorn lade alltför stor vikt vid att rekrytera chefer på grundval av deras fackmeriter. I stället borde chefsuppgiften enligt utredningen börja betraktas som en profession i sig och rekryteringen av chefer borde ske utifrån detta synsätt. (Ds C 1983:16 s. 200). Även Verksledningskommittén rekommenderade att insatser skulle göras för att bredda basen för verkschefsbefattningar (SOU 1985:40 s. 166 f.). I propositionen – Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136 s. 51) anförs att rekrytering av myndighetschefer skall ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande. Det anges att särskild vikt bör läggas vid ledaregenskaper och tidigare erfarenheter som chef.

Det finns enligt kommittén starka skäl som talar för att den främste företrädaren för en domstol bör ha domarbakgrund. En domstolschef som inte är domare riskerar att få svårt att vinna legitimitet såväl internt bland de anställda som utåt. Att chefen är väl bekant med verksamheten främjar i sig också effektiviteten i ledningen. Goda kunskaper om sakområdet är en förutsättning för att den som är chef skall kunna ta initiativ till och driva förändringar. I domstolschefens uppgifter ingår även att denne skall kunna ta initiativ till nödvändiga lagändringar. Domstolschefen har därtill en roll i det disciplinära systemet och ett ansvar att utöva viss tillsyn över den dömande verksamheten. För att kunna fullgöra dessa uppgifter fordras, enligt kommitténs mening, domarbakgrund och att domstolschefen har ställning av ordinarie domare. Det avgörande skälet för att domstolschefen bör vara ordinarie domare ligger i kravet på oavhängiga domstolar. Domstolarnas oavhängighet skyddas enligt kommittén bäst om det i ledningen av domstolen finns en chef som åtnjuter det särskilda skydd i anställningen som ordinarie domare har. Att domstolschefen är en ordinarie domare är också en förutsättning för att den administrativa styrningen och beslutsfattandet i de flesta administrativa ledningsfrågorna skall ligga på denne.

Vid en internationell utblick kan konstateras att det i andra länder inte är särskilt vanligt med domstolschefer som inte är domare. Man kan dock finna ordningar där det vid sidan av den domare som är domstolschef finns en annan administrativ chef eller där chefsdomaren är uppbackad av ett starkt centralt administrativt stöd.

Idealet är naturligtvis en domstolschef som kombinerar domarerfarenhet och ledaregenskaper. Kommittén understödjer härvid den markerade vikt som under senare år har lagts vid ledarskapsfunktionen i samband med tillsättningar av domstolschefer. Kommittén anser att utgångspunkten bör vara att domstolschefen är domare med god ledarskapsförmåga och att domstolschefen deltar i dömandet i så stor utsträckning som möjligt utan att ledarfunktionen i domstolen blir lidande.

Kommittén vill i detta sammanhang särskilt framhålla vikten av att domstolschefen ges tillräckligt och ändamålsenligt stöd i ledningsarbetet. Domstolschefen skall kunna koncentrera sig på övergripande eller i övrigt kvalificerade ledningsuppgifter. I dag finns kanske den mest utpräglade administrativa stödfunktionen i de högsta domstolarna. Även länsrätterna, de stora tingsrätterna och hovrätterna och kammarrätterna har i regel bra administrativa stödfunktioner. I övrigt varierar förhållandena. Bra administrativa stödfunktioner ställer krav på den organisatoriska strukturen i domstolarna.

Särskilt bör, enligt kommittén, chefsadministratörernas roll och vikten av att det i domstolarna finns kompetenta chefsadministratörer vid sidan av domstolscheferna uppmärksammas. Chefsadministratörerna bör utgöra nyckelfunktionerna i domstolarnas administrativa ledning.

Omfattningen av domstolschefens ledningsuppgifter varierar bl.a. beroende på domstolens storlek och förutsättningar i övrigt. Kommittén anser inte att det är möjligt, eller ens önskvärt, att slå fast hur stor andel dömande uppgifter respektive ledningsuppgifter en domstolschef bör ha. Detta måste variera från domstol till domstol och även över tiden. Under en viss period kan t.ex. en reformering av domstolens verksamhet, renovering och underhåll av lokaler eller dylikt kräva större administrativa och ledningsbetingade insatser från chefens sida, medan det i andra perioder då administration och ledning inte är lika krävande kan finnas större utrymme för domstolschefen att delta i den dömande verksamheten.

Kommittén kan å ena sidan konstatera en utveckling mot att markera domstolschefens roll och ledarskapsfunktionens betydelse i domstolarna. Å andra sidan ser kommittén vissa förhållanden som kan motverka denna utveckling. Det gäller bl.a. beslutsbefogenheter i vissa personalfrågor. För annan domstolspersonal än domare prövas frågor om disciplinansvar, skiljande från anställningen på grund av personliga förhållanden, åtalsanmälan och avstängning av Personalansvarsnämnden vid DV. Kommittén menar att domstolschefen bör ha ett inflytande över dessa frågor. Detta kan ske antingen genom att domstolschefen deltar i nämnden i beslut som rör personal i den egna dom-

stolen eller genom att beslutsbefogenheterna delegeras till den enskilda domstolen. En ordning där domstolschefen deltar i Personalansvarsnämnden när det gäller ärenden angående den egna personalen skulle innebära att han eller hon både är anmälare och beslutsfattare i dessa ärenden, vilket kan förefalla vara en märklig ordning. Kommittén menar att en bättre lösning är att beslutsbefogenheterna delegeras från DV till de enskilda domstolarna. Kommittén föreslår en ändring i denna del.

Ett annat förhållande som enligt kommitténs mening kan leda till en försvagning av domstolschefens roll hänger samman med det under senare år bristande fackliga intresset lokalt på domstolarna. På grund av att det saknas lokala fackföreningar har vid flera av landets domstolar förhandlingar som tidigare förts lokalt i den enskilda domstolen förts upp på högre nivå med DV i stället för domstolschefen som representant för arbetsgivaren. Detta är en utveckling som kommittén menar bör uppmärksammas.

Övriga ledningsfunktioner

Kommitténs överväganden: Kommittén framhåller vikten av att det även under domstolscheferna finns väl fungerande ledningsfunktioner i domstolarna. Den personal som fullgör ledningsuppgifter under domstolschefen måste kunna ta på sig sina ledarroller och leva upp till de krav som ställs på dem. Detta fordrar dock klara avgränsningar vad gäller befogenheter och ansvar samt att gränsdragningen är tydlig för, inte endast domstolschefen och övriga personer med ledningsuppgifter, utan även övriga anställda. Det är inte möjligt att, med de olika förutsättningar som gäller i domstolar som är olika stora och skiljer sig åt på annat sätt, lägga fram en generell lösning på hur ansvarsfördelningen skall se ut mellan domstolschefen och övrig personal med ledningsansvar. Det viktiga är att man inom varje domstol tar ställning till dessa frågor för att undvika ett flytande och oklart ansvar och bristande legitimitet. Vidare bör även personer med ledningsuppgifter under domstolschefen ges utbildning och stöd i ledarrollen. Utvecklingen mot en ökad vikt för regionala eller lokala förvaltningsformer inom domstolsväsendet ställer krav inte endast på domstolscheferna, utan även på övriga personer med ledningsuppgifter i domstolarna. Liksom domstolschefen bör även dessa personer kunna ta sig an uppgiften att ansvara för inte endast den egna domstolen, utan även för domstolsväsendet i stort och domstolarnas roll i samhället.

Domstolschefen är administrativ chef och ansvarar ytterst för verksamheten i domstolen. Vid sidan av domstolscheferna finns andra ledningsfunktioner på skilda nivåer. Det handlar om avdelningschefer, administrativa chefer, rotelchefer/beredningschefer, kansliföreståndare och andra personer med arbetsledande uppgifter. Gemensamt för dessa är att de huvudsakligen härleder befogenheter och ansvar i ledningsfrågor från domstolschefen.

Det finns flera skäl till att betona vikten av att det i domstolarna finns väl fungerande ledningsfunktioner även under domstolschefen. I domstolar av viss storlek är det inte praktiskt möjligt för domstolschefen att för alla anställda fylla ledaruppgiften i vardagsarbetet. Det vardagliga ledarskapet kräver en ledare som finns nära medarbetarna. Om inte domstolschefen har möjlighet att delegera vissa uppgifter blir ledningsansvaret tungt. En avlastning i ledningsarbetet för domstolschefen är också en förutsättning för att denne skall kunna få tid över till dömande uppgifter. Som kommittén tidigare har anmärkt ligger det ett stort värde i att domstolschefen deltar i den dömande verksamheten. Detta är värdefullt inte endast för domstolschefen själv, utan även för verksamheten i stort.

Liksom för allt chef- och ledarskap förväntas det av de personer som fullgör ledningsuppgifter under domstolschefen att de tar på sig sina ledarroller och lever upp till de krav som ställs på dem. Kännetecknande för dessa s.k. mellanchefer är att det ställs krav på dem både uppifrån och nerifrån. Domstolschefen måste kunna ställa krav på mellancheferna vad gäller lojalitet, ansvarstagande och samarbete. Inte minst viktigt är det med ömsesidig information mellan domstolschefen och mellancheferna. En väl fungerande ledningsfunktion kräver att det samlade ledarskapet drar åt samma håll. Från medarbetarnas sida ställs krav på mellancheferna att de fullgör ett gott ledarskap i det dagliga arbetet. Medarbetarna förväntar sig att den närmaste arbetsledaren är lyssnande, ansvarstagande samt beredd att avsätta tid och ge besked. Mellancheferns insats är av stor betydelse när det gäller att skapa trivsel och samhörighet i den mindre gruppen samt vad gäller uppföljning och återkoppling i det vardagliga arbetet.

Mellanchefernas möjligheter att fungera som chefer och axla ledningsansvar är beroende av omfattningen och avgränsningen av deras befogenheter och ansvar. Domstolschefen måste ta ställning till hur omfattande delegeringen av ledningsansvaret skall vara och var gränserna skall sättas. Det är viktigt att gränserna är tydliga inte endast för domstolschefen och berörda mellanchefer, utan även för övriga anställda. Det är också viktigt att domstolschefen i sitt förhållningssätt i praktiken understödjer och respekterar det delegerade ansvaret och

mellanchefernas befogenheter. Domstolschefen måste inse att om hon eller han överskrider den angivna gränsen och "kliver in på" mellancheferns ansvarsområde riskerar mellancheferns ställning och legitimitet som chef och ledare att undermineras.

Kommittén anser inte att det är möjligt att med de olika förutsättningar som gäller i domstolarna ge en generell lösning på hur ansvarsfördelningen skall se ut mellan domstolschefen och övriga personer med ledningsuppgifter. En långt gående delegering med tydliga gränser till mellanchefer med vilja och kompetens att fullgöra det delegerade ansvaret kan dock generellt ses som positivt. Domstolschefen ges då bättre möjligheter att ägna sin tid åt övergripande eller principiellt viktiga ledningsfrågor samt i önskvärd omfattning delta i de dömande uppgifterna. Oavsett hur dessa förhållanden ser ut är det emellertid viktigt att man inom varje domstol tar ställning till frågan om delegering av ledningsuppgifter; hur omfattande delegeringen skall vara och var gränserna bör gå. Om inte gränserna dras och tydliggörs riskerar det att leda till ett flytande och oklart ansvar och bristande legitimitet, vilket påverkar ledningsfunktionen negativt.

Det är viktigt att ledarrollen tillmäts betydelse vid rekryteringen även av personer med ledningsansvar under domstolschefen. En förändring pågår f.n. när det gäller tillsättningar av befattningar som chefsrådmän och vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt. I stort sett samma krav kommer att ställas på beredningen av dessa tillsättningsärenden som vid anställning av domstolschefer. Kommittén anser att detta är ett steg i rätt riktning.

För att mellancheferna skall kunna ta sitt ledningsansvar krävs vidare att de får utbildning och stöd i sina ledarroller. Detta är en fråga som, enligt kommitténs mening, bör ägnas större uppmärksamhet i framtiden. Kommittén understödjer den inriktning som chefsutbildningarna i DV:s regi tagit mot att i större utsträckning erbjuda även chefsdomare under domstolschefen tillfälle att delta samt framhåller vikten av att även övriga ledningsfunktioner i domstolarna uppmärksammas. Utvecklingen mot en ökad vikt vid regionala eller lokala förvaltningsformer inom domstolsväsendet ställer krav inte endast på domstolscheferna, utan även på övriga personer med ledningsuppgifter i domstolarna. Liksom domstolschefen bör även dessa personer kunna ta sig an uppgiften att ansvara för inte endast den egna domstolen, utan även för domstolsväsendet i stort och domstolarnas roll i samhället.

4.10.7 Särskilda frågor om chefskap i domstolarna

Tidsbegränsat domstolschefskap

Kommitténs förslag: Kommittén ser de fördelar som kan finnas med att införa tidsbegränsade chefskap. Enligt kommitténs mening är det emellertid tveksamt om det är väl förenligt med principen om oavhängiga domstolar att domstolschefen av ett externt utnämningsorgan ges ett tidsbegränsat förordnande som chef. Detta gäller även om det bygger på överenskommelse med vederbörande domstolschef. I ett system där omförordnande inte är möjligt uppstår visserligen inte samma beroendeförhållande till utnämningsorganet. Ett sådant system riskerar dock att leda till brist i kontinuitet i ledningen och rekryteringssvårigheter samt att goda chefskap avvecklas för tidigt. I den tid av snabba förändringar vi nu är inne i skulle sådana effekter vara särskilt olyckliga. En ordning där domstolschefen väljs internt bland domarna i domstolen leder visserligen inte till samma principiella betänkligheter mot en tidsbegränsning av chefsförordnandet. En sådan ordning borgar dock inte för det aktiva ledarskap i domstolarna som är önskvärt och nödvändigt. I stället anser kommittén att det i första hand bör skapas bättre förutsättningar för domstolscheferna att på eget initiativ i förtid frivilligt träda tillbaka från sina befattningar. Detta kan ske t.ex. genom att domstolschefen ges rätt till bibehållen lön, pension eller annan särskild ersättning efter tillbakaträdandet från chefskapet. Sådana lösningar som de nu nämnda kan förutsätta överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter. Kommittén ser gärna att sådana lösningar prövas under en försöksperiod för att därefter utvärderas.

En av tankarna bakom tidsbegränsade chefsfunktioner är att rörlighet av chefer allmänt anses gynna utveckling och förnyelse av verksamheter. Ett system med tidsbegränsade chefsförordnanden skapar även förutsättningar att vid behov på ett naturligt sätt avveckla chefer. Tidsbegränsade chefsförordnanden är vanligt såväl inom den privata sektorn som inom statsförvaltningen.

I den s.k. Verksledningspropositionen togs frågan om rörlighet bland verkschefer upp (prop. 1986/87:99 s. 64 f.). Det slogs fast att större flexibilitet och kortare perioder borde tillämpas vid bestämmande av förordnandetider för verkschefer. Som skäl för detta angavs att forskning och erfarenheter visade dels att chefers egen utveckling och benägenhet för förnyelse avtar efter många år i samma

befattning, dels att rörlighet och cirkulation i chefsbefattningar verkar utvecklande och vitaliserande för såväl verksamhet som individ. Erfarenheter pekade också på, angavs det, att det kan krävas olika kvalifikationer hos cheferna i de olika utvecklingsskeden som en verksamhet undergår. Sammantaget ansågs att detta borde leda fram till en delvis förändrad syn på verkschefskarriären. Den borde i normalfallet kunna inrymma perioder av chefskap för olika verksamheter åtföljda eller avbrutna av kvalificerade uppdrag eller tjänstgöring på andra krävande poster i förvaltningen.

Av den senaste propositionen om statsförvaltningen och dess ledning framgår att det väsentliga syftet med ökad rörlighet bör vara att få rätt balans mellan kontinuitet och förnyelse i verksamheten (prop. 1997/98:136 s. 51). I chefspolicyn för myndighetschefer anges att tidsbegränsade förordnanden medvetet bör användas som ett instrument både för att främja rörligheten mellan olika uppgifter och uppdrag och för att vid behov avveckla myndighetschefer. Det anges vidare att rörlighet på chefsposten främjar såväl myndighetens effektivitet som chefernas egen utveckling. En ökad rörlighet leder också till, anges det, att chefsbyten och chefsavveckling avdramatiseras och att växlingen mellan chefsuppgifter och andra uppgifter ses som något naturligt. Av chefspolicyn framgår att statsrådet eller statssekreteraren bör – om det inte redan skett i samband med en mål- och resultatdialog – hålla planeringssamtal med berörd myndighetschef senast ett halvår före förordnandetidens utgång.

Vid en jämförelse är det inledningsvis viktigt att beakta att det finns vissa grundläggande och avgörande skillnader mellan chefskap i domstol och chefskap inom statsförvaltningen. Inom statsförvaltningen är chefskapet mer uppdragsrelaterat. Den utnämnde myndighetschefen inom statsförvaltningen ges ett uppdrag av regeringen. Relationen mellan uppdragsgivaren och myndighetschefen är relaterad till detta uppdrag, vilket skall följas upp i regelbundet återkommande mål- och resultatdialoger mellan departementsledningen och myndighetschefen. Denna uppföljning ligger sedan till grund för bl.a. ställningstaganden i frågor om omförordnanden och ansvar. Tidsbegränsningen i chefskapet knyter an till det uppdrag som statsförvaltningens myndighetschef får.

Domstolschefernas chefskap är annorlunda genom att det inte på samma sätt är utformat som ett specifikt och preciserat uppdrag. Domstolschefens chefskap utgör inte något chefskap över själva handläggningen och avgörandet av mål och ärenden. En annan viktig skillnad ligger i att domstolsverksamheten i större utsträckning än annan verksamhet är normstyrd snarare än styrd genom mål- och resultatansvar. Inom domstolsväsendet finns en administrativ förvaltningsmyndighet, DV, vars ställning mer liknar statsförvaltningens övriga myndigheter.

Inom domstolsväsendet förekommer visserligen tidsbegränsade chefskap i specialdomstolarna. I dessa domstolar är emellertid inte endast chefskapet tidsbegränsat, utan även domarförordnandena i sig. Denna ordning utgör en särreglering som ansetts befogad med hänsyn till de speciella förhållanden under vilka dessa domstolar arbetar.

Vid en internationell utblick kan man finna exempel på ordningar med tidsbegränsade förordnanden för domstolschefer. Så är t.ex. fallet på Island där domstolschefer i underrätter utses för en tid av fem år. I de olika internationella domstolarna är det vanligt att domstolschefen, presidenten, väljs internt bland domarna i domstolen för en tidsbegränsad period. I regel finns även möjlighet att bli omvald.

De olika internationella dokument som behandlar kravet på oavhängig rättskipning och domstolarnas ställning berör inte uttryckligen frågan om tidsbegränsade domstolschefskap. Tidsbegränsade anställningar som domare anses i regel inte stå i strid med principen om en oavhängig rättskipning under förutsättning att det finns tillräckliga garantier för att domarna inte godtyckligt kan avsättas eller skiljas från anställningen utan saklig grund.

Utöver ökad rörlighet och möjlighet att avveckla mindre lyckade chefskap, kan det till stöd för tidsbegränsade domstolschefsförordnanden anföras att det skulle ge flera av de ordinarie domare som så önskar möjlighet att tjänstgöra som administrativ chef för en domstol. Den som önskar få en domstolschefsbefattning skulle därvid även i större utsträckning än för närvarande slippa att flytta till annan ort. Därmed breddas rekryteringsunderlaget och förutsättningarna att rekrytera kompetenta chefer ökar. Dessa ökade befordringsutsikter kan även göra domaranställningarna i sig mera attraktiva.

Det finns emellertid problem – av såväl praktisk som principiell natur – med tidsbegränsade chefsförordnanden i domstolarna. Enligt kommittén kan det ifrågasättas om tidsbegränsade chefsförordnanden och en ökad rörlighet av chefer genomgående alltigenom är bra från effektivitetssynpunkt. Det finns en risk att ett system med tidsbegränsade chefskap i vissa lägen verkar i motsatt riktning och försvårar en långsiktig planering och utveckling av verksamheten. För domstolarnas del gäller att det i regel tar tid innan förändrings- och utvecklingsarbeten slår igenom och ger resultat. Domstolsorganisationen måste i större utsträckning än andra myndighetsorganisationer präglas av fasthet och stabilitet över tiden. Detta är nödvändigt genom den särskilda ställning och roll i samhället som domstolarna har. Dessa förhållanden kan emellertid leda till viss tröghet när det gäller utveckling och förändringar, vilket kan göra det svårt för en domstolschef att fullfölja planerade utvecklingsarbeten och avsätta spår i verksamheten om denne har ett förordnande för chefskapet som endast omfattar fem-sex år.

Om de angivna syftena med tidsbegränsade chefskap skall uppnås torde krävas att förordnandetiderna inte är alltför långa och att det sker en viss rörlighet på posterna som annars inte skulle ägt rum. Kommittén har tidigare redogjort för de höga krav på kompetenta domstolschefer som bör ställas nu och som kommer att ställas i morgondagens domstolar. Kommittén menar att det är tveksamt om det finns tillräckligt många lämpliga chefskandidater som uppfyller dessa höga kompetenskrav inom domstolsväsendet som ett sådant system med tidsbegränsade chefskap skulle fordra.

Ett särskilt problem som kommittén ser med tidsbegränsade chefskap ligger i hur man skall ta om hand de f.d. cheferna som inte drar sig helt tillbaka från domstolsverksamheten. Det finns i domstolarna i dag inget bra system för en sådan avveckling av chefskap. I domstolarna finns inte några särskilda specialistbefattningar eller andra särskilda befattningar att gå över till, vilket är vanligt inom andra verksamheter, såsom t.ex. sjukvården. Att en f.d. chef som fått lämna sitt uppdrag efter förordnandetidens utgång går över till en icke befordrad domaranställning i samma domstol kan vara problematiskt och svårt för såväl den f.d. chefen som dennes efterträdare.

För kommittén är diskussionen om tidsbegränsade chefskap i domstolarna tätt förknippad med vem som utser och förordnar domstolschefer. Det är, enligt kommitténs mening, oundvikligt att tidsbegränsningen leder till en beroendeställning i förhållande till det organ som beslutar. Särskilt gäller förstås detta om det finns möjligheter till omförordnande. I ett system där omförordnande inte är möjligt uppstår visserligen inte samma beroendeförhållande till utnämningsorganet. Ett sådant system kan dock leda till brist i kontinuitet i ledningen och rekryteringssvårigheter samt att goda chefskap avvecklas för tidigt. I den tid av snabba förändringar som vi nu är inne i skulle sådana effekter vara särskilt olyckliga. Därtill kommer att även med en ordning där möjligheter till omförordnande saknas domstolschefens position blir mera utsatt än om chefskapet inte var tidsbegränsat. Det ligger i sakens natur att om man tillskapar möjligheter att göra sig av med en icke önskvärd domstolschef så leder det till en mer osjälvständig ställning för denne.

Det kan hävdas att det i vissa situationer av rekryteringsskäl eller då det i övrigt framstår som särskilt lämpligt bör finnas en möjlighet att tidsbegränsa domstolschefskapet efter överenskommelse med den tillträdande chefen. Enligt kommitténs mening ligger det emellertid ingen avgörande skillnad i om det tidsbegränsade chefsförordnandet föregåtts av en överenskommelse mellan utnämningsorganet och den blivande domstolschefen eller inte. Förhållandena kan ändras under mandat-tiden. Domstolschefen kanske vill ha kvar sin befattning, under förut-

sättning att omförordnande är möjligt, eller komma ifråga för annan chefsbefattning. Enligt kommitténs mening får det inte ens föreligga misstankar om att en domstolschef agerar på det ena eller andra sättet just med tanke på sina egna karriärönskemål efter mandatidens utgång.

Till utvecklande av frågan kan följande sägas. Tanken bakom idén med tidsbegränsade förordnanden för domstolschefer är att denne har två roller, en som domare i vilken oavsätlighet i princip är garanterad, och en som chef under tidsbegränsning. Det är inte självklart att denna rollklyvning är hållbar. Domstolschefen har nämligen en viktig roll att fylla även från oavhängighetssynpunkt. Just i egenskap av chef har domstolschefen viktiga uppgifter som nära berör själva den dömande verksamheten i domstolen. Det kan gälla sådant som målens fördelning mellan domarna, rekrytering och utbildning av domare o.s.v. Inte minst kan domstolschefen påverka avvägningen i arbetet mellan kvantitet och kvalitet. Domstolschefen har även det övergripande ansvaret för den rättsliga kvaliteten i domstolen. Detta är skälet till att JO och JK remitterar tillsynsärenden till domstolen som sådan, dvs. till domstolschefen. Därtill kommer det särskilda ansvar som domstolschefen har i det disciplinära systemet. Domstolschefen skall utöva tillsyn över den dömande verksamheten och vidta de åtgärder som detta föranleder, bl.a. har domstolschefen en skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd om fråga uppkommer om disciplinansvar, åtalsanmälan eller skiljande från anställningen avseende en domare.

Kommittén anser att domstolschefens ansvar för hur domstolen fungerar och hur den uppfattas utifrån rör så viktiga och känsliga frågor att de motiverar att denne har ett fullgott skydd även i sin chefsroll. Domstolschefens fullmakt bör därför omfatta även det administrativa chefskapet. En tidsbegränsning i chefsförordnandet skulle kunna underminera domstolens motståndskraft mot påverkningar utifrån. Det är, enligt kommitténs mening, av yttersta vikt att skapa en ordning som så långt som möjligt förhindrar detta. Som kommittén har redovisat kan det anföras invändningar mot tidsbegränsade chefskap i domstolarna även från praktisk synpunkt. Avgörande är dock enligt kommitténs uppfattning de principiella invändningar som en ordning med tidsbegränsade domstolschefskap medför. Kommittén menar att det är tveksamt om en ordning med tidsbegränsade domstolschefskap där ett externt organ utser och förordnar domstolscheferna är väl förenlig med principen om oavhängiga domstolar.

Denna principiella invändning skulle emellertid inte gälla om domstolschefen utsågs internt inom domstolen eller enligt ett fast rullande schema, dvs. en form av roterande chefskap. Kommittén anser dock inte att interna val eller roterande chefskap bland domarna är ägnat att stärka domstolschefens roll och ett aktivt ledarskap i våra domstolar.

Sådana ordningar synes inte ändamålsenliga inom ett domstolsväsende där det ställs allt högre krav på domstolschefen och domstolarnas ledning. Det krävs att domstolschefen är lämplig att ta på sig ledningsuppgifter samt har mod att fatta även obekväma beslut om så skulle bli nödvändigt och verksamheten kräver det. Det kan ifrågasättas om interna val skulle leda till att den för domstolschefskapet mest lämpade skulle väljas. Det kan vidare ifrågasättas om den som har ett förordnande som chef endast under begränsad tid har tillräckliga incitament att inleda förändringar och utvecklingsarbete samt ta tag i de svåra frågor som en chef i domstol stundtals kan komma att konfronteras med.

Kommittén menar att man så långt som möjligt bör söka skydda sig mot problem med en domstolschefs ledning genom en noggrann rekrytering samt bra utbildning och stöd i ledarskapet. Det kan dock alltid hända saker som inte gått att förutse och förebygga. Chefskapet kan vara en tung börda att axla för den som inte längre har motivation därtill. Domstolschefen har visserligen alltid en möjlighet att lämna sin befattning och söka annan domaranställning. Att på detta sätt avträda kan emellertid under rådande förhållanden upplevas som en dramatisk åtgärd. Det finns olika sätt att befrämja en ökad rörlighet t.ex. genom vägar för befordran, såsom för underrättsdomstolschef till överrättsdomare eller från chefskap till specialistroll. Kommittén anser även att system med ökade möjligheter för domstolscheferna att på eget initiativ frivilligt träda tillbaka från chefskapet kan vara intressanta i dessa sammanhang. Några betänkligheter från konstitutionell synpunkt inger inte detta, enligt kommitténs mening.

I samtal i chefsdomarkretsar har framgått att det finns visst gehör för idén att underlätta möjligheterna till frivilliga tillbakaträdanden för domstolschefer. Detta ställer krav på resurser och instrument för en sådan ordning. Det kan handla om möjligheter för domstolschefen att övergå till annan icke befordrad domaranställning eller att lämna dömandet helt. Av betydelse är hur ersättningsfrågan löses. Här finns olika lösningar att välja mellan, t.ex. särskild lönesättning, avgångsvederlag eller pensioner. Sådana frågor faller i de flesta fall inom ramen för kollektivavtalsreglering och förutsätter således överenskomelse mellan arbetsmarknadens parter.

Kommittén anser att det bör skapas bättre förutsättningar för domstolscheferna att frivilligt i förtid träda tillbaka från sina befattningar. Det är viktigt att sådana frivilliga förtida tillbakaträdanden underlättas och avdramatiseras. Att träda tillbaka som chef bör inte ses som ett misslyckande, utan som ett naturligt och odramatiskt skede i tjänstgöringen. Underlättandet av tillbakaträdande kan ske t.ex. genom att

domstolschefen ges rätt att avgå från chefskapet med bibehållen lön eller rätt till pension eller annan särskild ersättning.

En domstolschef som på detta sätt avgått från chefskapet kan antingen träda helt tillbaka eller övergå till annan domarbefattning. Normalt sker en övergång till annan domarbefattning efter ansökningsförfarande. Den pågående reformeringen av domstolarnas yttre organisation och planerna på att tillskapa större domkretsar genom bl.a. domstolar med dömande verksamhet på flera orter, har aktualiserat frågor om domares förflyttningsskydd och tjänstgöringsskyldighet samt omfattningen därav. Regeringen har förklarat att den avser att närmare utreda dessa frågor (se Skr 1999/2000:106 s. 48). Frågan om en domstolschef skall kunna övergå till annan domarbefattning i annan ordning än efter ett ansökningsförfarande bör, enligt kommittén, lämpligen vara en fråga som ses över i samband med denna utredning.

En risk i sammanhanget är att möjligheten att frivilligt tillbakaträda endast kommer att utnyttjas av de aktiva och pigga chefer som domstolsväsendet behöver ha kvar. Liknande erfarenheter har redovisats inom andra verksamheter. Det är inte helt lätt att se hur åtgärder för att underlätta frivilliga tillbakaträdanden för domstolschefer kommer att falla ut i praktiken. Kommittén föreslår därför att det till en början öppnas för denna möjlighet under en försöksperiod om ca fem år. Efter försöksperiodens slut bör en utvärdering ske.

Rekrytering av domstolschefer

Kommitténs överväganden: Kommittén stödjer den utveckling som skett mot en starkare beredningsprocess i TFN:s chefsställningsärenden. Extern konsult hjälp är värdefull i chefsrekryteringsprocessen och bör, som nu också föreslagits, vara ett obligatoriskt inslag däri. Det ligger ett problem i den traditionella karriärvägen inom domaryket där domarna söker bekräftelse i sina roller som domare genom att bli chefer. Det borde finnas möjligheter till bekräftelse och stimulans för en domare i det rent dömande arbetet genom att denne kan skifta arbetsuppgifter, t.ex. växla mellan tjänstgöring i under- respektive överrätt eller mellan generalist- respektive specialistgöromål. Kommittén uppmärksammar problemet med att offentligheten i bedömningar av personliga egenskaper o.d. material kan verka avhållande på dem som är intresserade av chefsbefattningar. Kommittén ser det emellertid inte som en framkomlig väg att föreslå sekretessreglering för sådant material. En blivande chef måste vara beredd att utsätta sig för denna form av offentlig gransk-

ning. Kommittén diskuterar några olika lösningar; dels att någon ledamot av TFN tillsammans med konsult deltar i intervjuer med sökandena, dels att intervjuer och bedömningar av personliga egenskaper sker i ett tidigare skede och att den intervjuade/testade personen därefter får ta ställning till huruvida denne vill söka chefsbefattningen. Kommittén menar att båda alternativen är intressanta och bör övervägas i den fortsatta översynen av TFN:s rutiner och arbetsformer.

I 3 kap. redovisade kommittén hur utnämning av högre domare – dvs. de befattningar som idag tillsätts efter s.k. kallelseförfarande – enligt kommitténs mening bör gå till. Utnämning av övriga domare omfattas inte av kommitténs uppdrag. I detta avsnitt behandlas rekryterings- och tillsättningsfrågor endast med utgångspunkt i de särskilda förhållanden som tillsättning av chefer innebär. Diskussionen utgår i huvudsak från det nuvarande ansökningsförfarandet. I tillämpliga delar bör det dock även gälla chefsbefattningar som i dag tillsätts genom kallelseförfarande.

Kommittén har tidigare uttryckt sitt stöd för den markerade vikt som under senare år lagts vid ledarskapsfunktionen i samband med tillsättning av domstolschefer. Kommittén understödjer även den förstärkning som skett av TFN:s beredningsprocess i chefstillsättningsärenden och som efter den senast gjorda utvärderingen i DV:s regi planeras fortsätta. Det är viktigt att framhålla att en extern konsultmedverkan skall stödja beredningsprocessen i tillsättningsärendena och inte försvåra eller försvaga den. Konsultmedverkan kan sägas ha två syften, dels att ge underlag till utnämningsorganet, dels att ge vägledning till den sökande. Båda dessa funktioner är viktiga att framhålla. Medverkan av extern konsult kan även ha ett särskilt värde då det gäller att åstadkomma en breddad rekrytering. Ett viktigt inslag i konsultens arbete är att denne besöker den aktuella domstolen och får klart för sig domstolens behov. Huruvida analysen av den sökande skall basera sig på ingående intervjuer, personlighetstester eller annat eller olika kombinationer härav har kommittén ingen uttalad uppfattning om. Detta är frågor som lämpligen avgörs i dialog mellan TFN och anlita konsult. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det kan vara en fördel med medverkan av flera konsulter. Konsultmedverkan förutsätter nämligen att konsultens arbete kan bedömas kritiskt. Annars leder det lätt till ett beroendeförhållande till denne. Kommittén anser att omsorgsfullt utvalda konsulter kan vara till stor hjälp i rekryteringsprocessen om det samtidigt finns möjligheter och förmåga till kritisk bedömning av konsulternas arbete.

Kommittén betonar vikten av att ta reda på sökandens idéer och tankar kring uppdraget att leda domstolens verksamhet. Detta är ett sätt att särskilt markera domstolschefens ledningsfunktion och det åtagande domstolschefsbefattningen innefattar. Enligt kommitténs mening ligger det ett problem i den traditionella karriärvägen inom domaryrket där domarna söker bekräftelse i sina roller som domare genom att bli chefer. Det borde finnas möjlighet till stimulans och bekräftelse för domare i det rent dömande arbetet på annat sätt. Man kan t.ex. tänka sig domarkarriärer med växelvis tjänstgöring i under- respektive överrätt eller mellan generalist- och specialistgöromål.

Resultatet av konsultarbetet i form av bedömningar av sökandens personliga egenskaper o.d. kan gå nära in på personen och bli integritetskänsligt. Offentligheten i detta material kan verka avhållande på dem som är intresserade av chefsbefattningar. Kommittén anser inte att införandet av sekretess är någon framkomlig väg för att lösa detta problem. Öppenheten i tillsättningsförfarandet är viktig och ofrånkomlig om man skall ha en ökad insyn. Enligt kommitténs mening måste också en blivande chef vara beredd att utsätta sig för offentlig granskning. Kommittén erinrar om att frågan om hur materialet utformas och därmed behovet av sekretess till viss del även är en konsultetisk fråga. Det är viktigt att konsulten vid avfattandet av rapporten noga överväger dessa synpunkter.

Om TFN vore företrädd vid intervjun skulle möjligen behovet av en lika utförlig konsultrapport inte vara så stort. Att flera är närvarande vid intervjuerna skulle också vara bra ur den aspekten att det ger flera erfarenhetsgrunder att bedöma sökandena på. Frågan har enligt uppgift varit uppe till diskussion i TFN. Kommittén menar att den bör bli föremål för övervägande på nytt. Det kan förefalla som ett något otidsenligt sätt att rekrytera när varken förslags- eller utnämningsorganet träffar den som skall tillsättas. Att ledamöterna i TFN skall träffa dem som föreslås ställer emellertid krav på den tid som ledamöterna får sätta av för arbetet i TFN. En tänkbar lösning är att ha ett system med rullande referentskap i tillsättningsärendena för ledamöterna i nämnden där referenten har till uppgift att bl.a. delta vid intervjun tillsammans med konsult.

Ett annat sätt att lösa frågan om offentlighetsprincipens eventuella negativa inverkan på rekryteringen vore att låta intervjuer och bedömningar av personliga egenskaper m.m. ske i ett tidigare skede av beredningsprocessen och inte som nu i slutskedet. Idag sker intervjuerna av konsulten sedan TFN tagit ställning till vilka som skall intervjuas. Ett tänkbart alternativ är en ordning där alla som är intresserade av att söka en chefsbefattning genomgår intervjuer, eventuella tester etc. Resultatet kunde stanna mellan konsulten och den person som intervjuats/testats.

Det skulle sedan vara upp till den person som intervjuats/testats att välja om denne vill söka den aktuella befattningen eller inte. Genomgången intervju och bedömning av de personliga egenskaperna kunde gälla som ett slags behörighetskrav för att söka chefsbefattning. Kommittén anser att även detta är en intressant lösning som bör vara föremål för överväganden i den fortsatta översynen av TFN:s rutiner och arbetsformer.

De höga krav som ställs på dagens och morgondagens domstolschefer nödvändiggör villkor som gör det attraktivt för de mest lämpade personerna att söka dessa befattningar. Löneförhållandena är givetvis av betydelse från rekryteringssynpunkt, men även anställningsförhållandena i övrigt spelar roll. En särskild fråga utgör i sammanhanget rekryteringen av domstolschefer i glesbygden. Kommittén framhåller vikten av att det också i framtiden går att rekrytera kompetenta chefer även i de domstolar som ligger utanför Stockholms- och övriga storstadsområden.

En annan fråga utgör jämställdhetsaspekten och den omständigheten att det finns så få kvinnliga domstolschefer idag. DV har på regeringens uppdrag inlett ett arbete som syftar till att vidta åtgärder för att ge kvinnor och män lika möjligheter till utveckling och befordran, bl.a. tar man fram en strategi för en förändring av värderingar genom utbildningsinslag, mentorskap, nätverk m.m. Kommittén understödjer detta arbete. Enligt kommittén är det en nödvändig förutsättning att såväl manliga som kvinnliga ledarförmågor tas om hand för att den framtida chefsförsörjningen i domstolarna skall lyckas och domstolsväsendet skall kunna få de mycket kompetenta domstolschefer som behövs.

Utbildning av domstolschefer

Kommitténs överväganden: Rekryteringen av domstolschefer skulle underlättas om det inom domstolsväsendet fanns ett system för att tidigt fånga upp och utbilda potentiella ledare. Den tradition som finns i vissa domstolar att låta yngre domare pröva på administrativa uppgifter är värdefull och bör utvidgas till fler sådana befattningar vid fler domstolar. Kommittén stödjer vidare planerna på att införa obligatoriska utbildningsinslag i ledningsfrågor för de yngre domarna. Det finns även anledning att överväga sådana ut-

bildningsinslag för alla domare. På detta sätt markeras ledarskapets betydelse och alla domares ledaransvar. För domstolscheferna ligger tyngdpunkten i chefs- och ledarutbildningen i DV:s chefsutvecklingsprogram. Kommittén understödjer den vidareutveckling och förbättring av chefsutvecklingsprogrammet som sker i nära dialog med deltagarna.

Rekryteringen av domstolschefer skulle, enligt kommitténs uppfattning, underlättas om det inom domstolsväsendet fanns ett system för att tidigt fånga upp och utbilda potentiella ledare. Resultatet av den enkätundersökning kommittén har låtit genomföra visar att det hos en klar majoritet av domarna finns ett stöd för detta. I dag finns en tradition i vissa domstolar att låta yngre domare pröva på administrativa uppgifter. En nackdel med ett sådant system är att det leder till brist på kontinuitet och professionalism i administrationen. Å andra sidan finns det även fördelar för domstolsledningen med att ha yngre domare representerade i ledningsfunktionen. Inte minst kan dessa bidra när det gäller kontakter mellan ledningen och de yngre domarna i domstolen. Systemet ger också en bra möjlighet för den unge domaren att på ett tidigt stadium få inblick i och pröva på ledningsuppgifter. Kommittén menar att detta är värdefullt och anser att dessa befattningar bör bevaras. Kommittén ser därtill gärna att systemet utvidgas till fler sådana befattningar vid fler domstolar. Detta fordrar en viss attraktivitet i befattningarna, vilket kan skapas inte endast genom lönesättning, utan även genom t.ex. att tjänstgöringen tillerkänns högt meritvärde samt tillåts tillgodoräknas som en del av den ordinarie domarutbildningen.

F.n. finns planer på att i DV:s regi utbilda yngre domare i ledarskap. Avsikten är att i den grundläggande domarutbildningen lägga in utbildningsinslag avseende arbetsledande ansvar och uppgifter. Därutöver finns även planer på att införa möjligheter till särskild utbildning för yngre domare som är intresserade av och lämpade för framtida ledningsuppgifter. Kommittén stödjer planerna på att införa sådana obligatoriska respektive särskilda utbildningsinslag i ledningsfrågor för de yngre domarna. På detta sätt markeras ledarskapets betydelse och alla domares ledaransvar. Kommittén menar att det finns anledning att överväga sådana obligatoriska utbildningsinslag för alla domare. Det vinner även stöd av svaren i den av kommittén genomförda enkätundersökningen, där en stor del av såväl de ordinarie som de icke ordinarie domarna som besvarat enkäten efterfrågar ledarskapsutbildning.

DV:s nya chefsutvecklingsprogram genomfördes för första gången under hösten 1997 och våren 1998. Programmet utvecklas stegvis med

bl.a. deltagarnas synpunkter som underlag. Den av kommittén genomförda enkätundersökningen visar att de flesta chefsdomare som deltagit i chefsutvecklingsprogrammet är nöjda med utbildningen. De särskilda kommentarer som lämnats har i huvudsak gällt att utbildningen varit för allmän och generell samt att den borde varit mer anpassad till domstolsverksamhet. Vidare efterfrågas mer utbildning. DV:s egna undersökningar visar en efterfrågan på mer utbildning i de s.k. mjuka ledarskapsfrågorna och mindre av administrativ chefsutbildning.

Det är givetvis angeläget att den som håller i chefs- och ledarskapsutbildningen känner till domstolsförhållanden väl. Kommittén menar att det även är viktigt att den som håller i utbildningen har inblick i förhållanden inom andra verksamheter utanför domstolsvärlden. Ett sådant möte mellan domstolschefskulturen och andra ledarskapskulturer kan vara mycket fruktbart. Chefsutvecklingsprogrammets kontinuerliga utvecklingsprocess i nära dialog med deltagarna är, enligt kommittén, en nödvändig och ändamålsenlig form för att åstadkomma förbättringar och vidareutveckling av utbildningen. Kommittén framhåller vikten av att frågorna kring domstolschefens roll och ledarskapet i domstolarna på detta sätt även fortsättningsvis ges erforderlig uppmärksamhet.

Stöd för domstolschefer

Kommitténs överväganden: Olika former av chefstöd för domstolschefer bör utformas vid sidan av varandra. Kommittén ser positivt på utvecklingen av interna nätverk mellan domstolschefer och menar att det finns skäl att överväga även andra nätverkskonstellationer med domstolschefer och chefer inom andra verksamheter. I detta sammanhang bör dock uppmärksammas de problem från jävsynpunkt som någon gång kan tänkas uppstå med sådana "blandade" nätverk. Kommittén framhåller även vikten av att det finns professionell experthjälp tillgänglig för domstolscheferna. DV:s sakkunskap bör i dessa sammanhang utnyttjas och det bör även finnas tillgång till extern konsult hjälp. En annan intressant stödform som bör utvecklas är olika former av mentorskap. Överrättspresidenter kan fylla en stödjande roll i förhållande till underrättslagmän. Formerna för dessa kontakter bör vara flexibla och utvecklas i dialog mellan respektive överrättspresident och underrättslagman. Kommittén föreslår inte att en ordning med organiserade utvecklingssamtal mellan överrättspresidenter och underrättslagmän införs som en generell lösning.

En domstolschef kan vara mycket ensam i sin chefsroll. Vissa situationer kan vara svåra att hantera och svåra beslut kan behöva fattas. Det är viktigt att det finns möjligheter för domstolschefen till råd och stöd i det praktiska utövandet av chefsrollen. De flesta av de domstolschefer som besvarat den enkätundersökning som kommittén låtit genomföra har också anfört att de känt behov av detta.

Tanken är att chefsutvecklingsprogrammet skall avsätta nätverk bland de deltagande domstolscheferna. Deltagarna bjuds med jämna mellanrum in till nya möten. Utöver interna nätverkskonstellationer kan man även tänka sig "blandade" nätverk med såväl domstolschefer som externa medlemmar, t.ex. chefer från statsförvaltningen och chefer från det privata. Man kan även tänka sig nätverk bestående av chefer inom de olika juristyrkena, dvs. chefer bland domare, advokater och åklagare. Sådana "blandade" nätverk kan någon gång tänkas leda till problem från jävssynpunkt. Det är därför viktigt att man är medveten om att ordningen framstår som försvarbar om den skulle bli föremål för offentlig granskning. Problematiken liknar till viss del den som har diskuterats då det gäller domares medlemskap i Rotaryföreningar och liknande sammanslutningar (jfr JK beslut 1998-05-07, Dnr 2769-97-21).

I vissa fall kan det finnas behov av mera professionell hjälp. Domstolschefen kan stå inför frågor där denne känner ett behov av att rådfråga någon med expertkunskaper. Den kunskap som finns inom DV bör i dessa sammanhang tas tillvara. Därutöver bör det även finnas möjlighet till exempelvis professionell hjälp av konsulter med särskild expertis i ledarskapsfrågor.

En annan intressant stödform utgör, enligt kommittén, olika former av mentorskap. Detta är någonting som för närvarande håller på att utvecklas i DV:s regi. Kommittén understödjer detta arbete.

En tanke som förs fram i direktiven är att skapa en ordning där underrättslagmän har utvecklingssamtal med respektive överrättspresident. I fråga om tingsrätterna anförs det att det finns visst stöd för en sådan lösning i 2 kap. 1 § RB där det föreskrivs att hovrätten äger tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten.

Överrättspresidenterna kan fylla en stödjande roll i förhållande till underrättslagmännen. En viktig funktion för överrättspresidenterna är bl.a. att överföra information genom t.ex. lagmansmöten och liknande. Överrättspresidenten kan också fungera som rådgivare och diskussionspartner för underrättslagmännen. Kommittén framhåller vikten av en bra kontakt och individuell kommunikation mellan överrättspresidenten och respektive underrättslagmän. Kommittén är emellertid inte övertygad om att organiserade utvecklingssamtal alltid är den bästa formen för denna kommunikation. Enligt kommittén bör i stället

formerna för dessa kontakter vara flexibla och utvecklas i dialog mellan överrättspresidenten och underrättslagmännen. Den stödjande roll som överrättspresidenterna har i förhållande till underrättslagmännen bör, enligt kommitténs mening, inte bygga på tillsynsbestämmelsen i 2 kap. 1 § RB. Som tidigare har konstaterats (se avsnitt 4.10.5 under Tillsyn över domstolschefen) härrör denna bestämmelse från en annan tid och framstår i dag närmast som obsolet.

4.10.8 Författningsreglering

Kommitténs förslag: Reglerna om domstolschefens uppgifter och ansvar bör på ett bättre sätt anpassas till domstolarnas verksamhet och tas in direkt i domstolarnas instruktioner samt instruktionernas hänvisning till verksförordningen tas bort.

Den författningstekniska beskrivningen av domstolschefens funktion finns i dag i verksförordningen genom en hänvisning dit från domstolsinstruktionerna. Enligt kommitténs mening är verksförordningen inte ett regelverk som är naturligt att tillämpa på verksamheten i domstolarna. En del av verksförordningens bestämmelser om myndighetschefens ansvar passar inte heller särskilt bra på verksamheten i domstol och domstolschefen.

Kommittén anser att bestämmelserna om domstolschefens uppgifter och ansvar på ett bättre sätt bör anpassas till domstolarnas verksamhet. Kommittén förordar därför en ny författningsreglering där dessa bestämmelser tas in direkt i domstolarnas instruktioner och instruktionernas hänvisning till verksförordningen tas bort. Detta ger, enligt kommitténs mening, en ökad tydlighet och även en principiellt mer tilltalande lösning.

5 Ledningsfunktionen i Högsta domstolen och Regeringsrätten

Högsta domstolen och Regeringsrätten saknar motsvarighet till domstolscheferna i underinstanserna (lagmän och presidenter). I stället förordnar regeringen en av domstolens ledamöter att vara domstolens ordförande. I praktiken har detta uppdrag regelmässigt getts till den i tjänsten äldste ledamoten. Domstolens ordförande är, enligt den för respektive domstol gällande instruktionen, även administrativ chef för domstolen. Den administrativa enheten leds dock av en särskild kansli-chef, som också utövar en stor del av domstolens chefskap, t.ex. i fråga om ledningen av beredningsorganisationen.

5.1 Historik

5.1.1 Högsta domstolen

Processkommissionen framförde redan år 1926 i sitt betänkande Rättegångsväsendets ombildning (SOU 1926:31) att det för arbetets gång otvivelaktigt skulle vara fördelaktigt om det i spetsen för Högsta domstolen sattes en president, som i likhet med presidenterna i hovrätterna skulle leda arbetet inom domstolen. En starkare arbetsledning ansågs också bli nödvändig om muntliga och därmed offentliga rättegångar skulle kunna äga rum även i den högsta instansen. Muntliga förhandlingar ansågs också ställa högre krav på den som skulle leda dessa än vad som var fallet med den då gällande ordningen. Kommissionen menade även att de skäl som talade för tillsättandet av en president för domstolen i dess helhet även borde leda till att posten som avdelningsordförande på avdelning där presidenten inte tjänstgjorde inte ovillkorligen borde tillfalla den äldste. I stället borde Kungl. Maj:t förordna den ledamot som var mest lämplig därtill till avdelningsordförande (SOU 1926:31 Första delen s. 129). Processkommissionens förslag i dessa frågor ledde emellertid inte till några ändringar.

Frågan om Högsta domstolens ledningsfunktion togs därefter upp av Processlagberedningen i dess betänkande med förslag till ny rättegångsbalk II Motiv m.m. (SOU 1938:44). Beredningen anförde därvid att starka skäl talade för att även Högsta domstolens arbete ställdes under ledningen av en president. Som skäl för detta anfördes att, såsom Processkommissionen framhållit, muntliga förhandlingar i domstolen skulle komma att medföra vissa arbetsuppgifter i fråga om målens fördelning och justitierådets tjänstgöring som lämpligen borde anförtros åt en president. Å andra sidan förelåg, enligt Processlagberedningens mening, den olikheten mellan hovrätterna och Högsta domstolen att hovrätterna hade vissa allmänna förvaltningsuppgifter i fråga om underställda domstolar och att befattningen med dessa uppgifter i första hand tillkom hovrättspresidenten. Någon motsvarighet till detta fanns inte beträffande Högsta domstolen. Beredningen lade därför inte i betänkandet fram något förslag om inrättande av ett presidentämbete i Högsta domstolen (a.a. s. 15 f.).

I ett av Processlagberedningen något år senare upprättat betänkande med förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m.m. II Motiv m.m. (SOU 1944:10) anförde emellertid beredningen att – på grund av arbetsförhållandena i Högsta domstolen, där en väsentligt tid nu upptogs av huvudförhandlingar i fullföljda mål – frågor som angick ett lämpligt och effektivt tillvaratagande av tillgängliga arbetskrafter i domstolen kommit att träda i förgrunden i långt högre utsträckning än tidigare. Det bästa resultatet skulle, enligt beredningen, uppnås genom att domstolens olika avdelningar (vid denna tid tre stycken) tillades en ganska vidsträckt frihet att själva ordna arbetet på avdelningarna. Uppgifterna borde handhas av avdelningsordförandena gemensamt (dvs. i form av ett kollegium) eller, såvitt avsåg arbetet inom varje avdelning, av respektive avdelnings ordförande. Med hänsyn till de särskilda egenskaper som borde krävas för utövande av ordförandeskap vid huvudförhandling och det ansvar för arbetets jämna gång som skulle komma att vila på avdelningsordförandena föreslog beredningen också att dessa skulle utses av Kungl. Maj:t. (a.a. s. 149 f.). Kungl. Maj:t skulle härvid vara obunden av hänsynen till ancienniteten.

Processlagberedningens förslag grundade sig på det förhållandet att organisationen av Högsta domstolens avdelningar i och med rättegångsbalkens ikraftträdande kom att vara betydligt fastare än den varit tidigare samt på att ledamöterna med jämna mellanrum bytte avdelning (cirkulation). Det vid denna tid gällande systemet innebar att den som vid varje tillfälle var den i tjänsten äldste ledamoten vid sammanträden i plenum eller på en avdelning också var ordförande. Detta ledde till en viss brist på kontinuitet i ordförandeskapet.

Vid behandlingen av lagstiftningsärendet i lagrådet framställde tre ledamöter av lagrådet erinringar mot beredningens förslag. Dessa förordade i stället att Kungl. Maj:t skulle förordna en ordförande för Högsta domstolen i dess helhet, som tillika skulle vara ordförande på en av avdelningarna. Anledningen till detta förslag var bl.a. att den nya rättegångsordningen innebar en närmare kontakt mellan domstolen och allmänheten. Det var därför önskvärt att det i spetsen för domstolen ställdes en ledande person som utåt kunde företräda hela domstolen. Detta skulle även vara till stor fördel för lösandet av domstolens administrativa uppgifter, som också kunde förväntas komma att öka i framtiden. Även om varje avdelning i viss utsträckning skötte sin administration fanns det ändå kvar viktiga uppgifter som skulle få en bättre lösning om de lades i en hand i stället för att vara hänvisade till avgörande i ett kollegium. Med hänsyn till de särskilda egenskaper som krävdes för utövande av ett ordförandeskap för hela domstolen ansåg de tre ledamöterna i lagrådet att det var uppenbart att denne borde utses av Kungl. Maj:t. De båda andra avdelningsordförandena borde dock utses av Högsta domstolen samfällt.

I propositionen 1946:135 med förslag till lag om Högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring m.m. föreslogs slutligen att ordförande på avdelning skulle utses bland domstolens ledamöter av Konungen och att den i tjänsten äldste bland ordförandena tillika skulle vara ordförande i Högsta domstolen (lagförslagets 5 §). I propositionen uttalades att § 17 i 1809 års regeringsform borde tjäna som utgångspunkt för bedömningen av frågan. Detta stadgande utgick från att domstolens ledamöter som domare intog en jämbördig ställning. Bland annat av den anledningen kunde det inte komma i fråga att inrätta ett särskilt presidentämbete i domstolen. Det ansågs också vara av värde att ledamöterna i den högsta instansen var likställda som domare. Denna princip kunde å andra sidan inte anses lägga hinder i vägen för att ett visst ansvar för domstolen i dess helhet och då särskilt i administrativt hänseende kom att läggas på en ledamot eller, såsom Processlagberedningen föreslagit, på ett kollegium bestående av tre personer. Inte heller torde stadgandet om att ledamöterna var likställda kunna hindra att en ledamot gjordes till ordförande inom envar av avdelningarna med ansvar för arbetets behöriga gång. I propositionen föreslogs också att samtliga ordförande borde utses av Kungl. Maj:t (prop. 1946:135 s. 18).

När det gäller frågan om anciennitetsprincipen skall gälla eller inte vid utseende av ordföranden anförde departementschefen att det var tydligt att den nya processordningen ställde andra krav på domstolens arbetsledning än det hittills gällande skriftliga förfarandet. Detta gällde framför allt i fråga om utövandet av ordförandeskapet vid huvudför-

handlingar och beträffande ledandet av arbetet på avdelningarna så att detta kunde bedrivas ändamålsenligt. En fullgod arbetsledning kunde knappast uppnås om, såsom vid denna tid var fallet, ordförandeskapet på avdelningarna växlade ofta. Ordförandena borde därför bli mer stadigvarande. De borde även besitta de särskilda egenskaper som krävdes för att kunna fylla uppgiften som ordförande. Departementschefen ansåg det därför, i likhet med Processlagberedningen, vara nödvändigt att ordförandena kunde utses utan att hänsyn togs till tjänsteåren. Departementschefen betonade härvid att det förhållandet att till ordförande valts annan än den till tjänsteåren äldste inte innebar att den senare inte skulle vara att betrakta som en lika framstående jurist och domare. Sådana egenskaper som skarpsinne och kunskapsrikedom skulle nämligen inte i första hand vara avgörande vid val av ordförande, utan i stället de företräden en viss ledamot kunde tänkas ha i fråga om handhavandet av praktiska och organisatoriska uppgifter (prop. 1946:135 s. 18 f.). Anciennitetsprincipen slog dock igenom i fråga om vem av avdelningsordförandena som skulle övervaka arbetet i domstolen i stort. Departementschefen fann det här naturligt att den i tjänsten äldste avdelningsordföranden också skulle vara ordförande i Högsta domstolen.

Vid behandlingen av propositionen uttalade första lagutskottet att starka skäl i och för sig talade för att inrätta ett presidentämbete i Högsta domstolen. I det stora flertalet främmande länder stod nämligen den högsta instansen under ledning av en president (1 LU 1946:43 s. 12). Utskottet avstod dock från att föreslå detta eftersom det skulle strida mot § 17 i den dåvarande regeringsformen, som innebar att Högsta domstolens ledamöter som domare skulle inta en jämbördig ställning. Första lagutskottet menade emellertid, i likhet med departementschefen, att stadgandet i regeringsformen inte hindrade att en av domstolens ledamöter gavs en ledande ställning i administrativt hänseende. Utskottet anslöt sig i denna del till vad lagrådsmajoriteten hade anfört och underströk därvid vikten av att Högsta domstolens arbete kom att erhålla en fast ledning. En av domstolens ledamöter borde således utses till ordförande för domstolen i dess helhet. Att denne ordförande skulle utses av Kungl. Maj:t ansågs uppenbart. Utskottet betonade även att det, med hänsyn till de särskilda egenskaper som fordrades av en sådan ordförande, var angeläget att valet inte kom att ske efter anciennitetsprincipen. I stället borde avgörande betydelse tillmätas kandidatens förmåga att utöva en fast ledning av domstolens arbete och dennes förmåga att bemästra de frågor av administrativ natur som kunde uppkomma. Detsamma gällde vederbörandes chefs-egenskaper i övrigt. Utskottet ansåg även att det var av vikt att ordföranden i Högsta domstolen intog en ledande och självständig ställ-

ning såväl inåt som utåt. Med hänsyn härtill borde ordföranden utses för sin tjänstetid som ledamot av domstolen. På detta sätt skulle ordförandens ställning inom domstolen bli mer markerad och det skulle också understryka att valet av ordförande måste ske med största omsorg (a.a. s. 13). Utskottet föreslog därför, med ändring av propositionens förslag, att Konungen (dvs. Kungl. Maj:t), utan beaktande av anciennitetsprincipen, skulle utse en av Högsta domstolens ledamöter att för återstoden av sin tjänstgöringstid vara domstolens ordförande.

5.1.2 Regeringsrätten

Regeringsrätten i dess nuvarande utformning tillkom i och med förvaltningsdomstolsreformen i början av 1970-talet. Dessförinnan fanns det inte några särskilda bestämmelser om ordförandeskap eller sammanträdesledning i denna domstol. I praktiken tillämpades emellertid den ordningen att den i tjänsten äldste ledamoten förde ordet i domstolens plenum. Denne var också ordförande på en av domstolens avdelningar. De i tjänsten närmast äldsta ledamöterna var ordförande på de andra avdelningarna. Förhållandena skilde sig alltså delvis från den ordning som kommit att gälla i Högsta domstolen sedan år 1946. Förvaltningsdomstolskommittén ansåg att samma skäl som motiverat Högsta domstolens ordning med en särskilt utnämnd ordförande för domstolen – låt vara att muntliga förhandlingar inte kunde förväntas förekomma i samma utsträckning i Regeringsrätten som i Högsta domstolen – kunde åberopas även när det gällde Regeringsrättens ledningsfunktion. Kommittén föreslog därför i sitt betänkande Förvaltningsrättskipning (SOU 1966:70) att Kungl. Maj:t skulle få befogenhet att förordna ordförande också i Regeringsrätten och på dess avdelningar. Att enbart tjänsteåldern skulle vara bestämmande i fråga om ansvaret för arbetsledningen fann kommittén vara lika litet lämpligt i Regeringsrätten som i annan offentlig verksamhet. Kommittén menade i stället att vid valet av ordförande skulle bl.a. dennes fallenhet för praktiska och organisatoriska uppgifter tillmätas vikt (a.a. s. 335).

I propositionen 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m. uttalade departementschefen att systemet med att Kungl. Maj:t utser ordförande i Högsta domstolen hade fungerat väl. Ordförandesystemet hade, enligt departementschefen, framför allt betydelse i två hänseenden nämligen för ledningen av muntliga förhandlingar och för den administrativa samordningen av domstolens respektive avdelningens arbete. I det förstnämnda hänseendet var behovet inte lika stort för Regeringsrättens del, eftersom muntliga förhandlingar kunde förväntas bli förhållandevis sällsynta där. Däremot

skulle behovet av administrativ samordning komma att öka kraftigt i och med att domstolen föreslogs få ett eget kansli med en därtill knuten föredragandeorganisation. Departementschefen ansåg därför att det vore lämpligt att för sådana samordnande funktioner kunna utse ledamöter som också hade särskild fallenhet för administrativa göromål. I propositionen föreslogs därför att Kungl. Maj:t skulle utse ordförande på avdelning i Regeringsrätten och att den ena av avdelningsordförandena även skulle utses till domstolens ordförande (prop. 1971:30 Del 2 [motiv] s. 84).

5.1.3 Behandlingen av frågan under senare år

Frågan om ledningsfunktionen i de högsta domstolarna har därefter aktualiserats i Justitiedepartementet i samband med arbetet på tilläggsdirektiv till 1995 års Domstolskommitté. I ett förslag till kommittédirektiv avseende tillkallandet av en särskild utredare för att se över Högsta domstolens och Regeringsrättens beredningsorganisationer m.m. föreslogs således att utredaren även skulle se över ledningsfunktionen i de båda domstolarna och överväga om det borde inrättas en särskild anställning som president i respektive domstol. I förslaget anfördes bl.a. följande. Domstolschefens roll har under de senaste åren förändrats bl.a. på grund av att ett flertal administrativa uppgifter delegerats från DV till domstolarna. Domstolschefens uppgifter borde därför i flera avseenden kunna jämföras med vad som gäller i andra verksamheter där chefen leder och utvecklar verksamheten på arbetsplatsen. Med hänsyn till den förändrade rollen för domstolschefer i allmänhet och behovet av en starkare styrning av beredningsorganisationerna i de högsta domstolarna kunde det därför ifrågasättas om ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten skulle tillsättas på nuvarande grunder och om fördelningen av arbetsuppgifter mellan domstolschefen och kanslichefen borde vara som den är i dag. Den särskilde utredaren skulle därför överväga om det, som i hovrätterna och kammarrätterna, borde tillsättas presidenter att leda arbetet i de högsta domstolarna. Förslaget utmynnade emellertid inte i något beslut om en sådan utredning.

I dag stadgas i 3 kap. 4 § RB respektive 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar att regeringen förordnar en av ledamöterna i domstolen att vara dess ordförande. Som nämnts ovan har i praktiken, trots ovannämnda uttalanden om att tjänsteåldern inte skulle vara vägledande, valet av ordförande med några undantag ändå kommit att ske efter anciennitetsprincipen.

5.2 Den administrativa ledningen av domstolarna i dag

5.2.1 Högsta domstolen

Enligt förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen fattas beslut i administrativa ärenden i plenum, i kollegium, av domstolens ordförande eller av dess kanslichef.

I plenum fattas beslut om vilka av domstolens ledamöter som skall vara medlemmar av kollegiet samt om stora genomgripande förändringar i arbetsformerna, såsom riktlinjerna för avdelningarnas sammanfattning, ledamöternas tjänstgöring och ordningen för handläggningen av mål. I plenum beslutas även remisser. När det gäller dessa är det dock inte domstolen som yttrar sig i remissärendet utan ledamöterna som avger yttrande. Frågor kan även hänskjutas till plenum från kollegiet eller av Högsta domstolens ordförande. Exempel på hänskjutna frågor under senare år är principer vid förlängning av förordnande för revisionssekreterare efter sex års tjänstgöring, godkännande av planer på ombyggnad av sessionssal, principer för redovisning av bisysslor m.m.

Kollegium består av domstolens ordförande, tre andra justitieråd samt kanslichefen. Vilka frågor som skall avgöras i kollegium regleras i 19 § instruktionen. Dit hör t.ex. riktlinjer för beredningen av mål och fördelningen av dessa på rotlar, beslut om anställning som revisionssekreterare (föredragande i domstolen) för längre tid än sex månader i de fall kollegiet inte tidigare beslutat om anställningen eller i de fall den sammanlagda tiden för denna överstiger sex år samt förslag till DV i fråga om anslagsframställningar. Andra exempel på frågor som avgjorts i kollegium under senare år är beslut om individuell lönesättning för revisionssekreterarna, förordnanden på specialrotlar samt frågan om bygglov i samband med ombyggnad av Högsta domstolens lokaler.

Ärenden som inte skall avgöras i plenum eller i kollegium avgörs huvudsakligen av kanslichefen med undantag för sådana frågor som är av sådan vikt att de bör avgöras av ordföranden eller om denne av annat skäl förbehållit sig beslutanderätten i en fråga (21 § jämfört med 20 § instruktionen). För närvarande föreligger inte några sådana förbehåll.

Till sådana frågor som bör avgöras av domstolens ordförande hör indelning av ledamöter till tjänstgöring under sessionerna, förordnande av revisionssekreterare till provtjänstgöring under sex månader respektive från fyra till sex års tjänst samt betygsättning av revisionssekreterare. När det gäller betygsättningen finns dessutom en särskild betygsgrupp i vilken, förutom ordföranden och kanslichefen även de

fem efter ordföranden i anställningen äldsta justitieråden ingår. I vilken omfattning domstolens ordförande i övrigt deltar i det löpande administrativa arbetet beror helt på den enskilde ordförandens intresse för uppgiften. I praktiken är det också kanslichefen som avgör vilka frågor som i enlighet med 20 § instruktionen bör anmälas till ordföranden för avgörande. Kanslichefen kan också, om ordföranden har intresse för dessa frågor, anmäla frågor som denne formellt inte skall avgöra. Rekrivering av annan personal än revisionssekreterare, löneförhandlingar och andra personalfrågor är dock exempel på ärenden som ordföranden aldrig behöver befatta sig med utan som helt ankommer på kanslichefen. Så är i praktiken även fallet med budgetfrågor. Anslagsframställningen beslutas som nämnts i kollegium. När budgetmedlen väl tillställts domstolen ankommer det på kanslichefen att fördela dessa.

I Högsta domstolens arbetsordning regleras bl.a. organisationen av domstolens dömande verksamhet. Högsta domstolen är i dag delad i två avdelningar. Högsta domstolens ordförande är också ordförande på en av avdelningarna. Denne delar i samråd med ordföranden på den andra avdelningen, som normalt är det i anställningen näst äldsta justitierådet, in domstolens ledamöter till tjänstgöring på avdelning för varje session. Avdelningsordföranden bestämmer bl.a. vilka dagar avdelningen skall sammanträda och vilka ledamöter som därvid skall tjänstgöra samt utser referenter för de olika målen. Högsta domstolens ordförande beslutar om förordnande för pensionerade justitieråd att tjänstgöra som ersättare för domstolens ledamöter. Kanslichefen har att samråda med domstolens ordförande avseende revisionssekreterarnas tilldelning av rotlar.

Högsta domstolen arbetar under minst 40 veckor om året. Verksamhetsåret är fördelat på tre sessioner, nämligen vår-, sommar- och höst-sessionen. Inför varje session överlämnar kanslichefen ett schema med en kravspecifikation över vilka sammansättningar i rätten (tre eller fem ledamöter) som behövs under sessionen. Justitieråden på respektive avdelning indelar sig därefter, under ledning av avdelningens ordförande, formlöst på de dagar då förhandlingar och föredragningar skall äga rum. Något rotelansvar föreligger inte för justitieråden, utan referent utses i varje enskilt mål. Mål som kommer in till domstolen lottas i stället slumpvis på revisionssekreterarnas rotlar. När ett mål är klart för föredragning om prövningstillstånd anmäls detta till kanslichefen, som beslutar vilken dag föredragningen skall äga rum. I samband med att målet föredras beslutas också om referent skall utses. Det ankommer på ordföranden för den avdelning på vilken målet föredragits att besluta om vem som skall vara referent i målet.

Av det föregående framgår att huvudansvaret för de administrativa frågorna vilar på kanslichefen. Kanslichefen har som huvuduppgift att

närmast under Högsta domstolens ordförande leda och fördela arbetet inom kansliet. Denne har således ansvaret för arbetets behöriga gång beträffande såväl föredragande som annan personal. I betänkandet Högsta domstolens kansli (SOU 1971:59) uttalades att med tanke på de krävande uppgifter som åvilar kanslichefen innehavaren av denna befattning borde vara en framstående kraft med organisatorisk fallenhet. Allmänt sett borde det också vara en fördel om kanslichefen hade erfarenhet av föredragning inför Högsta domstolen, även om något uttryckligt krav inte borde uppställas i detta hänseende (a.a. s. 57).

5.2.2 Regeringsrätten

Enligt förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten avgörs administrativa ärenden i plenum, i kollegium, av Regeringsrättens ordförande, av kanslichefen eller på avdelning.

I plenum utses ledamöterna i kollegiet och deras ersättare. I plenum beslutas vidare om riktlinjerna för avdelningarnas sammansättning, ledamöternas tjänstgöring och ordningen för handläggningen av målen. Frågor kan även hänskjutas dit av kollegiet eller Regeringsrättens ordförande. Som andra exempel på frågor som avgörs i plenum kan nämnas utseende av handledare för regeringsrättssekreterarna (föredragandena i domstolen) och hur promemorior bör utformas. I plenum beslutas även remisser. När det gäller dessa är det dock inte domstolen som yttrar sig i remissärendet utan ledamöterna som avger yttrande. I Regeringsrätten tillämpas dessutom en ordning med s.k. lunchplenum vid vilka det brukar diskuteras frågor som t.ex. hur domstolens beslut bör utformas. Målsättningen var från början att lunchplenum skulle äga rum en gång i månaden, men i praktiken sker sådana numera när ordföranden finner det lämpligt.

Kollegium består av domstolens ordförande, tre andra regeringsråd samt kanslichefen. Vilka frågor som skall avgöras i kollegium regleras i 18 § instruktionen. Dit hör bl.a. riktlinjer för beredningen av målen och fördelningen av dessa på rotlar, beslut om anställning och godkännande av regeringsrättssekreterare, beslut om domstolens verksamhetsplan samt förslag till DV i fråga om anslagsframställningar.

Administrativa ärenden kan också avgöras på avdelning. Detta förekommer ytterst sällan. Så kan dock ske i de fall där kanslichefen vid prövningen av en fråga om utlämnande av allmän handling i ett avgjort mål känner ett behov av att hänskjuta prövningen till domstolen. Frågan föredras då på ordinarie avdelning.

Ärenden som inte skall avgöras i plenum eller i kollegium eller på avdelning avgörs huvudsakligen av kanslichefen, med undantag för

sådana frågor som är av sådan vikt att de bör avgöras av domstolens ordförande eller om denne av annat skäl förbehållit sig beslutanderätten i en fråga (20 § jämfört med 19 § instruktionen). För närvarande föreligger inte några sådana förbehåll.

Till sådana frågor som bör avgöras av domstolens ordförande hör ändringar i förordnanden angående redovisningsverksamheten, vem som skall vikariera för kanslichefen under längre tids bortovaro, entledigande av regeringsrättssekreterare som på egen begäran ber att få bli entledigande, förordnande av extra föredragande i de patentmål som prövas av Regeringsrätten samt beslut om att tillåta juristpersonal inneha bisysslor. Frågor om betygsättning av regeringsrättssekreterarna handhas av ett särskilt betygskollegium som består av domstolens ordförande, ordföranden på den andra avdelningen, vice ordförandena på båda avdelningarna samt kanslichefen. I vilken mån domstolens ordförande i övrigt deltar i det löpande administrativa arbetet beror på den enskilde ordförandens intresse. En intresserad ordförande kan ofta fungera som bollplank åt kanslichefen även i sådana frågor som inte skall avgöras av ordföranden.

Rekrytering av personal, tillsättande och entledigande av icke lagfaren personal, löneförhandlingar och andra personaladministrativa frågor är uppgifter som ordföranden inte behöver befatta sig med utan som helt ankommer på kanslichefen. Den senare svarar också för utbildningsfrågorna. Anslagsframställningen beslutas som nämnts i kollegium. Det ankommer sedan på kanslichefen att fördela budgetmedlen.

I Regeringsrättens arbetsordning regleras bl.a. organisationen av domstolens dömande verksamhet. Regeringsrätten består av två avdelningar. Regeringsrättens ordförande är ordförande på en av avdelningarna. Det ankommer på denne att dela in ledamöterna till tjänstgöring enligt de grunder som domstolen beslutar i plenum. Ordföranden delar således in ledamöterna för tjänstgöring på avdelning för en period av fyra månader tre gånger om året. Indelningen av ledamöterna i rätten i samband med föredragningar och huvudförhandlingar beslutas däremot av ordföranden på respektive avdelning. Regeringsrättens ordförande beslutar om förordnande för pensionerade regeringsråd att tillfälligt tjänstgöra som ersättare för domstolens ledamöter. Kanslichefen skall samråda med domstolens ordförande avseende beslut om vilka typer av mål som de olika rotlarna skall tilldelas och fördelning av föredragningsdagarna på rotlarna.

Regeringsrätten arbetar under minst 40 veckor om året indelat på tre sessioner (vår, sommar och höst). Arbetet sker enligt ett fast schema. Varannan vecka avgörs fullsuttna mål (fem domare) under tre dagar och varannan vecka mål som prövas av tre domare, dispensprövningar

m.m. under två dagar. Eventuella avvikelser i form av extra föredragnings- eller förhandlingsdagar förutsätter en särskild överenskommelse mellan ordföranden och övriga ledamöter. Kanslichefen gör upp ett schema för rotlarna inför varje fjortondagarsperiod. Något rotelansvar föreligger inte för regeringsråden, utan referent, som i Regeringsrätten kallas kontrollant, utses i varje enskilt mål. Mål som kommer in till domstolen lottas i stället slumpvis på regeringsrättssekreterarnas rotlar. När ett mål är färdigt för föredragning anmäls detta till kanslichefen, som beslutar vilken dag och på vilken avdelning föredragningen skall äga rum. Kontrollant i målet utses, till skillnad från i Högsta domstolen, först i samband med att målet föredras i sak. Kontrollantskapet går i turordning på avdelningen.

Liksom i Högsta domstolen ligger huvudansvaret för domstolens administration på kanslichefen. Denne har nämligen att närmast under domstolens ordförande leda och fördela arbetet inom kansliet. Kanslichefen har således ansvaret för arbetets behöriga gång beträffande såväl föredragandena som övrig personal. I departementspromemorian Utredning om Regeringsrättens kansliorganisation m.m. (Ds Ju 1970:31) uttalades beträffande kanslichefens kvalifikationer att denna tjänst borde tillsättas med en kvalificerad jurist som förvärvat administrativ erfarenhet. Kanslichefen borde ha kännedom om dömande verksamhet i allmänhet och om de särskilda problem som gäller föredragning i Regeringsrätten (a.a. s. 55)

5.3 Utländska förhållanden

5.3.1 Danmark

Ordförandeposten i *Højesteret* har sedan år 1861 alltid tillsatts med en av domstolens ledamöter. Det är domstolens domare som beslutar vem som skall vara dess ordförande (president). Befattningen utannonseras inte.

Højesterets president har det överordnade administrativa ansvaret för domstolen. Den dagliga administrativa ledningen handhas emellertid av domstolens kanslichef, *justitssekretæren*. Denne har även ansvaret för den löpande driften av domstolen i övrigt liksom säkerhetsfrågorna samt ansvarar för och disponerar över domstolens budget och budgetmedel. När det gäller större beställningar eller utgifter sker emellertid ett samråd mellan presidenten och kanslichefen, eventuellt efter medverkan av domstolens budgetutskott (*budgetudvalg*). Detta består av representanter från samtliga personalgrupper samt presidenten, kanslichefen och domstolens kassör.

Det ankommer på presidenten att besluta om antalet anställda, medan ansvaret för anställning och uppsägning av icke-jurister liksom andra personalfrågor ligger hos kanslichefen. Den juridiskt utbildade personalen, åtta stycken *fuldmægtige* (revisionssekreterare), utnämns f.n. direkt av departementet. Den domare som är ordförande i domstolens *anke- og kæremsudsvalg* ansvarar för planeringen av revisionssekreterarnas arbete. Denne fördelar även målen mellan domstolens två avdelningar medan presidenten indelar domarna på avdelning.

5.3.2 Finland

Högsta domstolen

Republikens president utnämner presidenten i Finlands högsta domstol efter förslag från statsrådet. Befattningen kungörs ledig på samma sätt som beträffande övriga s.k. anmälningstjänster (se ovan avsnitt 3.6.2) och anmälan skall göras skriftligen. Domstolen lämnar emellertid inte någon framställning i dessa ärenden till den finländske presidenten.

Verksamheten i Högsta domstolen leds av dess president, som biträds av en kanslichef. Presidenten svarar, enligt domstolens arbetsordning, för att domstolens verksamhet ”leder till goda resultat”. De viktigaste frågorna avgörs av domstolen i plenum. Till sådana frågor hör bl.a. framställningar med förslag inför utnämning av ledamot och utnämningar av föredragande i domstolen, beslut om domstolens arbetsordning, resultatmål och budget samt inrättande och indragning av tjänster. Presidenten beslutar om indelning av justitieråden på avdelning och föredragandena på rotlar samt beslutar vilka mål en föredragande skall föredra. Även kanslichefen kan anvisa mål till en föredragande och har i övrigt ansvaret för organiseringen av arbetet i kansliet. Kanslichefen skall, som presidentens närmaste biträde, se till att domstolens verksamhet sker i vederbörlig ordning samt föredra förvaltnings- och ekonomiärenden för plenum eller för presidenten. Kanslichefen har även ansvaret för domstolens ekonomiförvaltning och för verkställande av dess budget.

Högsta Förvaltningsdomstolen

Presidenten i Högsta förvaltningsdomstolen utnämns på samma sätt som presidenten i Högsta domstolen.

Chefen för Högsta förvaltningsdomstolen, presidenten, har en allmän befogenhet att avgöra förvaltningsärenden. Domstolen har även ett kansli till sitt förfogande som leds av en kanslichef. Dennes beslutsbefogenheter avser närmast rutinmässiga förvaltnings- och ekonomi-frågor. De viktigaste frågorna avgörs av domstolen i plenum eller vid ett kanslisammanträde (motsvarar kollegium), där förutom presidenten sex andra ledamöter (förvaltningsråd) deltar i beslutsfattandet. I plenum avgörs t.ex. frågor angående framställningar med förslag om utnämning av ledamöter och utnämningar av föredragande i domstolen, förordnande av ledamot till kanslisammanträde, domstolens arbetsordning, verksamhetsplan och ekonomiplan samt budgetförslag. Vid kanslisammanträde avgörs ärenden som avser bl.a. utnämningar till vissa kanslitjänster, föredragningsförordnanden, frågor om tjänstledigheter och vikariatsförordnanden, uppsägning av personal samt ärenden beträffande handlingars offentlighet.

Till kanslichefens uppgifter hör bl.a. att till presidenten göra framställningar om utvecklande av Högsta förvaltningsdomstolens verksamhet och arbetsmetoder, handha ekonomiförvaltningen, övervaka föredragandenas och övrig personals arbete, ansvara för utbildning av personal samt föredra lagstiftningsärenden samt utföra övriga för kanslichefen stadgade uppgifter. Kanslichefen bereder och föredrar i allmänhet de ärenden som avgörs i plenum, vid kanslisammanträde eller av presidenten ensam. Presidenten har även möjlighet att avgöra vissa ärenden utan föregående föredragning.

5.3.3 Island

Befattningen som chef för Islands högsta domstol kan sägas rotera mellan domstolens ledamöter. Domarna väljer i plenum vem av dem som skall vara president i domstolen. Presidenten väljs för en tid av två år. Samma förfarande gäller för vicepresidenten.

5.3.4 Norge

Ordförandeposten i Norges högsta domstol, *justitiarius*, kungörs ledig på samma sätt som övriga domarbefattningar i landet. Det finns således inte något krav på att den blivande ordföranden redan skall vara utnämnd till domare i domstolen. Domstolens nuvarande ordförande var t.ex. professor vid Oslo universitet vid tiden för utnämningen. Det finns varken några formella eller informella rutiner för inhämtande av externa värderingar vid beredningen av tillsättningen av detta ämbete. Diskussioner om vem som skall tillsättas sker vid regeringssammanträde, eventuellt efter konsultationer med partigrupper i Stortinget.

Den norska Domstolskommisjonens förslag

Domstolskommisjonen ansåg inte att förslaget om ett nytt utnämningförfarande skulle omfatta utnämningen av ordförande i högsta instans. När det gäller denna befattning ansåg kommittén att det fanns utrymme för att ta hänsyn till befattningens speciella karaktär och att låta den verkställande makten stå något friare i fråga om val av person än som var fallet med övriga domarbefattningar. I dagens system är det även vanligt att det sker konsultationer i Stortinget innan regeringen tillsätter en ordförande. Regeringen föreslås således få utnämna *justitiarius* utan någon formell samrådsskyldighet med andra organ i fråga om urval. Anställningen som *justitiarius* föreslås även fortsättningsvis vara föremål för ansökan.

5.3.5 England och Wales

Lordkanslern är dels Överhusets talman, dels ordförande (*presiding chairman*) i Överhuset i dess egenskap av landets högsta domstol (*Appellate Committee of the House of Lords*) och i *the Judicial Committee of the Privy Council*. Såsom ordförande i de två sistnämnda organen agerar Lordkanslern inte som en medlem av regeringen utan under eget personligt ansvar och under domareden. Enligt lag är Lordkanslern också chef (president) för det som i England kallas *the Supreme Court of England and Wales*, ett samlingsbegrepp för *Court of Appeal*, *High Court* och *Crown Court* (dvs. domstolar till vilka överklagande kan ske). Lordkanslern är även ledamot av regeringen.

Även om Lordkanslern formellt sett är ordförande i den högsta domstolen handhas ledningsfunktionen i praktiken av en annan av domstolens domare. Denne s.k. *Senior Law Lord* har bl.a. till uppgift

att indela domarna i rätten. Lordkanslern övervakar emellertid detta förfarande.

5.3.6 Frankrike

Chef för Frankrikes högsta domstol, *Cour de Cassation*, är domstolens förste president. Denne är även den högsta domaren i Frankrike. Förste presidenten är domstolens administrativa chef och har ansvaret för domstolens budget.

Domstolens förste president utses enligt samma förfarande som gäller för övriga högre domare (jfr avsnitt 3.6.6). *Conseil Supérieur de la Magistrature* väljer kandidat antingen bland dem som anmält sitt intresse för tjänsten eller, om det inte finns någon sådan lämplig kandidat, genom att söka efter sådana bland domarkårens medlemmar. Rådet tar vid urvalet hänsyn till att den blivande förste presidenten varken bör vara för gammal eller för ung. Rådet hör därefter de aktuella kandidaterna och beslutar sedan att till republikens president, som ju också är ordförande i rådet, föra fram förslag på en kandidat till befattningen. Presidenten kan i och för sig avvisa detta namn, men så har i praktiken aldrig skett. Utnämningen sker därefter via en förordning som undertecknas av presidenten och kontrasieras av premiärministern och justitieministern.

5.3.7 Nederländerna

Ordförande och vice ordförande i högsta domstolen (*Hoge Raad*) tillsätts efter beslut av regeringen på förslag av domstolen. I praktiken sker utnämningarna efter anciennitet, men det kan hända att den domare som är äldst i tjänst tackar nej på grund av personliga skäl.

5.3.8 Skottland

Skottlands högsta civila domstol (i de fall Överhuset inte anses vara detta) är *the Court of Session*. Ordförande i denna domstol är *the Lord President*. Denne är också ordförande för den högsta brottmålsdomstolen, *the High Court of Justiciary*, i denna sin egenskap bär han eller hon dock titeln *the Lord Justice General*. Ordföranden utnämns av drottningen på förslag av premiärministern, som i sin tur inhämtar rekommendationer från förste ministern. Den näst högste domaren i Skottland, *Lord Justice Clerk*, utnämns på samma sätt. Endast i sällsynt

förekommande fall utnämns en av högsta domstolens domare till ett av dessa ämbeten.

5.3.9 Tyskland

Förbundsdagen och Förbundsrådet utser växelvis president och vicepresident i Författningsdomstolen. Till vicepresident skall väljas en domare ur den senat som presidenten inte tillhör. Båda måste dessförinnan ha valts av domstolen och vara domare i denna. Förbundsdagens val sker indirekt genom dess valutskott som består av tolv ledamöter av Förbundsdagen och det krävs åtta röster för att kandidaten skall kunna utses. I Förbundsrådet krävs tvåtredjedelar av samtliga ledamöters röster.

Presidenterna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen utses av förbundspresidenten på förslag av justitieministern. Även när dessa båda poster besätts är presidiumrådet (jfr avsnitt 3.6.9) involverat. Om kandidaten inte redan är domare i domstolen måste vederbörande först väljas av domarvalutskottet.

5.3.10 Internationella domstolar

Europadomstolen

Domstolens ledamöter utser själva i plenum president, två vicepresidenter och två andra avdelningsordförande för en treårsperiod. Omval till dessa ämbeten är tillåtet. Ledamöterna på avdelningarna utser för en period om tre år en vice ordförande på varje avdelning. Om presidenten, vicepresidenterna eller avdelningsordförandena under innevarande period upphör att vara domare i domstolen väljer domstolen i plenum en efterträdare för kvarvarande mandatperiod. Efterträdare för vice ordförande på avdelning väljs av avdelningen.

Omröstningarna är hemliga. Om ingen domare erhåller en absolut majoritet av rösterna sker en ny omröstning avseende de två domare som erhållit de flesta rösterna. Om röstetalet i ett sådant fall blir lika utses den i tjänsten äldste av dessa.

Presidenten representerar domstolen utåt och i synnerhet gentemot Europarådets organ. Presidenten är också domstolens administrativa chef som leder domstolens arbete och administration.

EG-domstolen

Domarna i respektive domstol utser bland sig ordförande i domstolen för en tid av tre år, med möjlighet till omval.

Ordföranden i EG-domstolen (presidenten) leder domstolens arbete samt är ordförande vid förhandlingar och överläggningar.

Internationella domstolen i Haag

Domstolens ledamöter väljer själva president och vicepresident för en tid av tre år med möjlighet till omval. Om den tidigare presidenten fortfarande är ledamot av domstolen leder han eller hon omröstningen. Omröstningen är hemlig och den ledamot som får de flesta rösterna utses till posten. Presidenten skall leda samtliga förhandlingar vid domstolen och övervaka domstolens administration.

FN:s Internationella brottmålsdomstol

Presidentskapet i den internationella brottmålsdomstolen består av en president och två vicepresidenter. Dessa väljs av domstolens ledamöter för en tid av tre år eller, om deras mandatperiod går ut tidigare, till slutet av sin mandatperiod. Omval är tillåtet vid ett tillfälle.

Presidenten har det administrativa ansvaret för domstolen, åklagar-enheten undantagen. Presidenten är också ordförande på den av domstolens avdelningar som prövar överklaganden.

5.4 Överväganden

5.4.1 Kommitténs uppdrag

Enligt direktiven skall kommittén, med hänsyn till den förändrade rollen för domstolschefer i allmänhet och behovet av en stark styrning av beredningsarbetet i de högsta domstolarna, se över kriterierna vid tillsättning av ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten samt överväga vilka uppgifter och vilket ansvar han eller hon skall ha som chef för domstolen. Vidare bör kommittén överväga om det finns anledning att byta tjänstebestämmelse till den internationellt vanliga benämningen president.

5.4.2 Utgångspunkter

Kommitténs överväganden: Kommittén ser inte som sin uppgift att lämna närmare synpunkter på eller förslag vad avser de högsta domstolarnas yttre och inre struktur och organisation. Bedömningen av ledningsfunktionen får i stället ske mot bakgrund av dagens förhållanden. De förslag och synpunkter som tas upp kan därför i ett mera genomgripande förändringsperspektiv komma i ett annat läge och fordra förnyade överväganden.

Kommittén har tidigare föreslagit att den nuvarande regleringen vad gäller plenums ställning i Högsta domstolen och Regeringsrätten bör bestå (jfr avsnitt 4.10.4). De beslut som i dag avgörs i dessa domstolars kollegium bör enligt kommittén i stället i flertalet fall avgöras av ordföranden eller den eller dem beslutsbefogenheten delegeras till. Det bör vidare vara möjligt för respektive domstol att utse ett kollegium för beslut i särskilda frågor. Kommittén förordar alltså härvid en flexibel lösning som lämnar utrymme för respektive domstol att utforma lämpliga beslutsformer. Valet av beslutsform påverkar ledningsfunktionen och därmed kraven på domstolens chef. Ett minskat kollegialt beslutsfattande i administrativa frågor ställer större krav på ordföranden. Även ett ökat kollegialt beslutsfattande ställer emellertid krav på ordföranden som ledare av det kollegiala beslutsorganet. Som kommittén tidigare har anfört kan det vara lämpligt att ordföranden till stöd för sitt beslutsfattande inrättar någon form av ledningsgrupp.

I handlingsplanen för reformering av domstolsväsendet förutskickas en översyn av bl.a. de högsta domstolarnas organisation (skr. 1999/2000:106 s. 57 f.). Kommittén ser därför inte som sin uppgift att i denna del lämna närmare synpunkter på eller förslag vad avser de högsta domstolarnas yttre och inre struktur och organisation. Vår bedömning av ledningsfunktionen får i stället ske mot bakgrund av dagens förhållanden. Härtill väger kommittén även in tendenser och tänkbara utvecklingslinjer som kan komma att påverka domstolarnas ledningsfunktion.

Under utredningens gång har kommittén genom dess ordförande, sekretariat och de båda sakkunniga som är ledamöter av Högsta domstolen respektive Regeringsrätten intervjuat de nuvarande och vissa förutvarande ordförande i samt ett antal nuvarande och f.d. ledamöter av dessa domstolar. Vidare har samtal ägt rum med de båda domstolarnas kanslichefer, en f.d. kanslichef i Högsta domstolen samt fackliga företrädare vid domstolarna. I dessa intervjuer har i något fall tankegångar framförts om en delning av domstol och kansli liknande

den ordning som tidigare gällde för Högsta domstolen under Nedre justitierevisionens tid samt för Regeringsrätten under den tid föredragandeassistenten sköttes från Regeringsrättsbyråerna i departementen. Från flera håll har emellertid å andra sidan framförts att en uppdelning bör undvikas och att mer bör göras för att föra domarna och beredningsorganisationen samman.

Strävandena synes för närvarande vara såväl i Högsta domstolen som i Regeringsrätten att knyta beredningsorganisationen närmare ledamöterna. I Högsta domstolen går utvecklingen mot ett ökat antal s.k. fasta referentskap där beredningen av mål leds av en ledamot som även deltar som referent i avgörandet. Det finns även planer på att lokalmässigt sammanföra personalen i Högsta domstolen till en byggnad. I Regeringsrätten finns för vissa större målkategorier särskilda målgruppsansvariga föredragande och till målgruppen särskilt knutna ledamöter. Ett led i försöket att komma till rätta med målbalanserna i Regeringsrätten är även bl.a. att ledamöterna gör s.k. rotelbesök hos föredragandena, varvid målens handläggning diskuteras.

Ett särskilt problem för de högsta domstolarna är förknippat med målvolymer och den utgallringsprocess som måste ske, dvs. frågan om hur dispensprövningen bör lösas. En stor del av arbetet i domstolarna i dag går åt till mål som i sak inte kommer under domstolarnas prövning. En annan fråga som har diskuterats är den om en sammanslagning av de högsta domstolarna. Det har framförts tankar om att den högsta domsmakten i vårt land skulle kunna ordnas i en enda domstol, eventuellt verksam på två kamrar. Till viss del kan denna fråga sägas hänga samman med dispensprövningsfrågan och med frågan om hur beredningsorganisationen skall ordnas.

Dessa frågor är av stor och genomgripande natur. Ändringar i dessa avseenden skulle naturligtvis vara ytterst viktiga att väga in då det gäller utformningen av ledningsfunktionen. Kommittén vill därför framhålla att de förslag och synpunkter som tas upp i det följande i ett sådant mera genomgripande förändringsperspektiv kan komma i ett annat läge och fördrå förnyade överväganden.

5.4.3 Ordförandens uppgifter och ansvar

<p>Kommitténs överväganden: Ordföranden i högsta instans bör även fortsättningsvis ha det övergripande ledningsansvaret i domstolen. Det är inte en önskvärd utveckling att ordförandens roll förändras mot en mer aktiv administrativ funktion än vad som för närvarande är fallet. Ordföranden bör i första hand vara domare. Det bör inte krävas särskild</p>

administrativ kompetens av innehavaren av ordförandeposten. Denne bör emellertid ha ett intresse för administration och ledningsfrågor samt vara medveten om vikten av att det på ordförandena i de högsta domstolarna ligger inte endast att företräda den egna domstolen, utan även att i viss utsträckning företräda domstolsväsendet i stort.

Ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten har, liksom domstolschefer i övriga instanser, tre huvuduppgifter, nämligen att vara domare, att vara ledare och högste administrative chef inom domstolen samt att vara den främste företrädaren utåt för domstolen. I varje domstol – även de högsta domstolarna – måste det finnas någon som har det övergripande ledningsansvaret. Det måste även finnas någon som kan företräda domstolen utåt i olika sammanhang. Kommittén menar att det är naturligt att detta ansvar ligger på en särskilt utpekad ordförande. Utpekandet av ordföranden som främste ledare avser endast administration och därmed sammanhängande ledningsfrågor och berör inte ledamöternas jämbördiga ställning som domare.

Direktiven synes antyda att ordförandens roll borde förändras mot en mer aktiv administrativ funktion än vad som för närvarande är fallet. Ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten skulle i så fall inneha befattningar som kom att mer likna dem som innehas av många andra domstolschefer. Bland de personer som kommittén intervjuat råder en ganska stor samstämmighet om att ordföranden inte bör tilläggas fler administrativa uppgifter än denne för närvarande har, eftersom detta dels skulle gå ut över ordförandens möjligheter att delta i den dömande verksamheten, dels skulle innebära att administrativa uppgifter som i dag handhas av kanslichefen skulle överföras till ordföranden. Det senare har inte ansetts vara vare sig lämpligt eller meningsfullt. Domstolens dagliga administration bör i stället, enligt de tillfrågade, även i framtiden ankomma på en särskild administratör (kanslichefen) och inte på domstolens ordförande. Med en sådan fortsatt ordning menar flera att det inte behöver ställas några särskilda krav på administrativ fallenhet hos ordföranden, även om det är en fördel om denne har intresse för administration och ledningsfrågor. De intervjuade har däremot betonat vikten av att kanslichefen är administrativt skicklig eftersom detta är avgörande för att den löpande administrationen av domstolen skall kunna fungera.

Även kommittén är tveksam till en sådan utveckling som direktiven synes antyda. Högsta domstolen och Regeringsrätten är i dag de två domstolar där den såväl ofta omtalade som önskvärda renodlingen av domarrollen nått längst. Ordförandena i dessa domstolar kan på ett helt annat sätt än t.ex. överrättspresidenter och lagmän vid stora underrätter ägna sig åt det som trots allt är en domares viktigaste funktion,

nämligen att döma. Domstolens ordförande är alltså först och främst domare. Ordförandens administrativa uppgifter upptar i dag ungefär 25 procent av arbetstiden. Av intervjuerna framgår att det, sedan de båda nuvarande ordförandena tillträdde år 1996 respektive år 1998, har skett en i vart fall tidsmässig ökning av ordförandenas befattning med administrativa och andra ledningsrelaterade frågor under senare år. Under en relativt lång följd av år dessförinnan hade det administrativa arbetet för ordförandens del uppgått till ungefär tio procent av arbetstiden. En inte obetydlig del av denna ökning får förmodas bero på domstolarnas ökade internationella kontakter. Att ytterligare öka den administrativa bördan på bekostnad av dömandet för dessa våra högsta domstolschefer förefaller olämpligt.

När det gäller domstolschefens roll i de två högsta instanserna talar även andra hänsyn än renodlingen av domaruppgifterna mot att förändra ordföranderollen till mer av en administratörsroll. Domarna i dessa båda domstolar förutsätts vara landets högsta jurister. Detta ställer särskilda krav på deras juridiska kompetens. Eventuella krav på särskild administrativ kompetens hos ordföranden, vilket en utökad administrativ roll får antas förutsätta, får inte överskugga kravet på att ordföranden måste hålla minst samma juridiska kvalitet som övriga domare i domstolen. Detta är en fråga om förtroende och legitimitet bland såväl de övriga domarna och andra anställda i domstolen som allmänheten. Som framgått anser kommittén inte att ordförandens administrativa funktion bör utökas. Några krav på särskild administrativ kompetens behöver då inte ställas på innehavaren av ordförandeposten, även om denne givetvis ändå bör ha intresse för administrativa och ledningsrelaterade uppgifter. Däremot bör administrativ kompetens även i fortsättningen krävas vid tillsättningen av kanslicheferna i dessa båda domstolar. Kanslichefen föreslås således även fortsättningsvis vara den som har det största ansvaret för administrationen och att domstolens kanslifunktion, inte minst beredningsorganisationen, fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Domstolens ordförande bör i stället – förutom att vara domare – främst ses som domstolens ansikte utåt. På ordförandena i de högsta domstolarna ligger inte endast att företräda den egna domstolen, utan även att i viss utsträckning företräda domstolsväsendet i stort. Erfarenheten visar att det får stor genomslagskraft om någon av ordförandena i de högsta domstolarna uttalar sig i olika medier. En sådan roll för ordföranden är givetvis krävande. De under senare år alltmer utökade internationella kontakterna innebär att det är angeläget att ordföranden väl behärskar åtminstone något främmande språk. Ordföranden bör också kunna hantera kontakterna med massmedia på ett bra sätt.

Sammanfattningsvis anser kommittén att ordföranden i högsta instans även fortsättningsvis skall ha det övergripande ledningsansvaret i domstolen. Detta förutsätter ett intresse för administrativa och ledningsrelaterade uppgifter. Ordföranden måste också kunna företräda domstolen och i viss utsträckning även domstolsväsendet i stort, inte minst i internationella sammanhang. Det är av vikt att ordföranden aktivt utövar sin domarfunktion och att dömandet är ordförandens huvuduppgift. Hur mycket tid ordföranden bör lägga ned på ledningsuppgifter varierar givetvis över tiden. Det är önskvärt att det inte åtgår mer tid till dessa uppgifter för ordföranden än vad som i dag är fallet. En förutsättning för att ordföranden skall kunna ägna en så stor del som möjligt av sin tid till dömande är att det finns en kraftfull administrativ stödfunktion i domstolen.

5.4.4 Kanslichefen

Kommitténs överväganden: Nyckelfunktionen då det gäller de högsta domstolarnas administration bör ligga i kanslichefsbefattningen. Kanslichefens viktigaste uppgift är att leda domstolens kansli, särskilt beredningsorganisationen. Mycket talar för att detta kräver att kanslichefen har domarbakgrund och gärna också erfarenhet av arbete som föredragande i domstolen. En naturlig rekryteringsbas för kanslichefsbefattningar i de högsta domstolarna är ordinarie domare med visad fallenhet för ledningsuppgifter, t.ex. domstols- eller avdelningschefer i underrätt. Det är viktigt att kanslichefen har erforderligt stöd i de arbetsledande och administrativa uppgifterna. För detta behövs i dessa domstolar dels personer med god personal- och ekonomiadministrativ kompetens, dels i övrigt personer med arbetsledande uppgifter under kanslichefen. Kommittén diskuterar härvid bl.a. en ordning där kanslichefsfunktionen stärks genom inrättandet av ett antal befattningar som chefsföredragande.

Nyckelfunktionen då det gäller de högsta domstolarnas administration bör enligt kommitténs mening ligga i kanslichefsbefattningen. Kanslichefens uppgift är att närmast under ordföranden leda och fördela arbetet inom kansliet. Kanslichefen ansvarar således för arbetets behöriga gång beträffande såväl föredragandena som övrig personal.

En särskild fråga är om kanslichefsfunktionen i dess nuvarande form är tillräckligt och riktigt avvägd. I båda domstolarna har man hittills valt en ordning med kanslichefer som har bakgrund som domare samt erfarenhet av arbete som föredragande i domstolen. Tjänst-

göringen som kanslichef har, i vart fall då det gäller kanslichefen i Högsta domstolen, så småningom lett till en chefsdomarbefattning.

Kanslichefens viktigaste uppgift är att leda kansliet, särskilt beredningsorganisationen. Mycket talar för att detta kräver att kanslichefen har domarbakgrund och gärna också erfarenhet av arbete som föredragande i domstolen. En naturlig rekryteringsbas för kanslichefsbefattningar i de högsta domstolarna är, enligt kommitténs mening, ordinarie domare med visad fallenhet för ledningsuppgifter, t.ex. som domstols- eller avdelningschef i underrätt. Arbetet som kanslichef bör vara meriterande för en framtida högre chefsdomarbefattning.

Det är viktigt att kanslichefen i sin roll har det stöd som krävs. För detta krävs bl.a. personer med god personal- och ekonomiadministrativ kompetens vid sidan av kanslichefen. Det kan även behövas personer med arbetsledande uppgifter under kanslichefen, dvs. på mellannivå i organisationen. När det gäller föredragandeorganisationen kan man t.ex. tänka sig att strukturera om och stärka denna genom inrättandet av befattningar som chefsföredragande. I dag fungerar kanslicheferna i båda domstolarna som närmaste chef för ett 30-40-tal föredragande. Detta framstår inte som en särskilt lämplig ordning, i vart fall inte om chefs- och ledarskapsfunktionen skall kunna fungera i praktiken. Med en ordning där det under kanslichefsbefattningen inrättas ett antal befattningar som chefsföredragande med arbetsledande uppgifter över övriga föredragande skulle kanslichefen avlastas. Det har enligt uppgift funnits ett visst motstånd mot detta inom föredragandekårerna i båda domstolarna. Det är givetvis av stor vikt att inte attraktionskraften i föredragandebefattningarna minskar. Kommittén anser emellertid att inrättandet av befattningar som chefsföredragande är en intressant lösning som bör övervägas, om inte förr så i samband med översynen av de båda högsta domstolarnas organisation. Med en sådan ordning skulle fler föredragande få möjlighet att pröva arbetsledande uppgifter. Dessa kunde sedan utgöra en naturlig bas för t.ex. rekrytering av framtida kanslichefer eller rekrytering till andra befattningar med arbetsledande uppgifter inom domstolsväsendet. Att införa chefsbefattningar under kanslichefen kan även bidra till att öka attraktiviteten i kanslichefsbefattningen. Det skulle därmed även bli naturligt att lönesätta kanslichefsbefattningen högre. I de fall en föredragande befordras till chefsföredragande kan det bli nödvändigt med förlängning av den längsta tid som gäller för förordnande som föredragande i domstolen.

Om man på detta sätt stärker ledningsfunktionen i föredragandeorganisationen kan man också tänka sig att kanslichefen i kombination med det administrativa chefskapet, liksom chefsföredragandena, kan ges vissa särskilt kvalificerade föredragandeuppgifter. Med en sådan ordning skulle vi också närma oss det system med generaladvokater

som i dag finns i t.ex. EG-domstolen. Det finns en risk för att renodlade administrativa befattningar blir återvändsgränder. Att förena kanslichefsfunktionen med kvalificerade juridiska uppgifter kan bidra till att göra befattningen mer attraktiv.

5.4.5 Arbetsfördelning ordförande - kanslichef

Kommitténs överväganden: Kanslichefen skall, utöver att utöva tillsyn över beredningsorganisationen, besluta i löpande administrativa frågor i domstolen. Viktigare övergripande administrativa frågor bör ankomma på ordföranden eller plenum.

Enligt nuvarande reglering i de högsta domstolarnas instruktioner skall ärenden som inte skall avgöras i plenum eller i kollegium avgöras av domstolens ordförande, om de är av sådan vikt att ordföranden bör avgöra dem eller ordföranden av annat skäl har förbehållit sig beslutanderätten. Övriga ärenden avgörs av kanslichefen.

När det gäller arbetsfördelningen mellan ordföranden och kanslichefen gör sig olika synpunkter gällande. Å ena sidan kan det hävdas att ordföranden i egenskap av domstolens högste administrative chef bör kunna fatta beslut i alla frågor som inte skall behandlas i plenum. Å andra sidan är det viktigt att begränsa ordförandens administrativa uppgifter i största möjliga utsträckning så att ordföranden kan ägna sig åt dömande verksamhet. Den nuvarande instruktionsregleringen har den fördelen att ärenden som inte är av sådan vikt att ordföranden bör svara för prövningen eller ordföranden av annat skäl har förbehållit sig beslutanderätten kan handläggas av kanslichefen även utan delegation (jfr SOU 1971:59 s. 61). Detta möjliggör också flexibilitet och utrymme för olika lösningar beroende på vilka personer som innehar ordförande- respektive kanslichefsbefattningarna. Kommittén menar att instruktionernas reglering, vari kanslichefen ges en vid och generell beslutanderätt i administrativa frågor, markerar såväl ordförandens ställning som kanslifunktionens betydelse. Det finns emellertid risk för att det kan uppstå en form av dubbelkommando om gränsdragningen inte görs tydlig eller inte respekteras.

Kanslichefens uppgifter skall enligt kommittén vara att, utöver utöva tillsyn över beredningsorganisationen, besluta i löpande administrativa frågor i domstolen. Viktigare övergripande administrativa beslut bör ankomma på ordföranden eller plenum.

Ett sätt att tydliggöra gränsdragningen mellan ordförandens och kanslichefens uppgifter är att i en arbetsordning eller ett särskilt beslut

uttryckligen ange i vilka frågor kanslichefen har självständig beslutanderätt. Sådana uppräkningsfrågor som åligger kanslichefen förekommer i dag i de båda domstolarnas arbetsordningar. Visserligen anges i arbetsordningarna att uppräkningsfrågorna gäller "utöver" vad som enligt instruktionerna ankommer på kanslichefen. Även om uppräkningsfrågorna således inte torde vara avsedda att vara inskränkande i förhållande till instruktionernas vida och generella delegation, kan de ändå ge intryck av att innebära en inskränkning. Heltäckande uppräkningsfrågor är svåra, om inte omöjliga, att åstadkomma. Kanslichefens ställning skulle på ett bättre sätt markeras i domstolarnas arbetsordningar om däri angavs att kanslichefen svarar för tillsynen över beredningsorganisationen och löpande administrativa frågor i domstolen. De exemplifierande uppräkningsfrågorna som arbetsordningarna innehåller i dag skulle i reviderad form kunna föras över i befattningsbeskrivningar för kanslichefen.

5.4.6 Tillsättning av ordförande

Kommitténs överväganden: Ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten bör utses av regeringen inom kretsen av de ledamöter i respektive domstol som är bland de äldre i sina befattningar. Vid valet bör hänsyn tas till bl.a. återstående tjänstgöringstid eller om en viss ledamot har särskild fallenhet och intresse för ledningsuppgifter. Det är eftersträvansvärt att ordföranden innehar befattningen i minst tre år. Särskild vikt bör även tillmätas ordförandens vilja och förmåga att ta på sig uppgiften att företräda domstolen utåt. Dessa behov ökar generellt sett, inte minst med tanke på den internationella utvecklingen. I ett framtidsperspektiv där den nya ordningen för valet av ordförande har blivit vedertagen och accepterad ser dock kommittén det som tilltalande och värt att överväga att domstolarna själva utser ordförande eller lämnar förslag på kandidat till denna befattning.

Olika former för tillsättning

Frågan om vilka kriterier som skall gälla vid tillsättning av ordförande i de högsta domstolarna hänger samman med hur ordföranden skall utses. Enligt dagens förhållanden utser regeringen en av domstolens ledamöter att vara domstolens ordförande. Detta kan sägas markera ordförandens ställning och ge ordföranden en demokratisk legitimitet. En annan tänkbar ordning vore att ledamöterna utser ordförande inom

sig. Tillsättningen skulle kunna föregås av ett offentligt kungörande av befattningen med möjlighet att anmäla intresse. Rekryteringen kan ske internt bland ledamöterna i domstolen eller externt med en utomstående person.

En särskild variant av intern rekrytering är att ordförandeskapet roterar mellan ledamöterna, så är t.ex. fallet i den isländska högsta domstolen. För ett sådant system kan anföras att det främjar domarnas självständighet inom den egna domstolen. Det innebär också en självständighet utåt för domstolen genom att regeringen inte direkt kan påverka valet av domstolschef. Mot ett roterande ordförandeskap talar bl.a. det förhållandet att det kan finnas ledamöter som varken har fallenhet eller intresse för ledningsfrågor eller andra med ordförandeskapet sammanhängande frågor och som på grund av en sådan ordning ändå tvingas utföra sådana uppgifter under en viss period. Detta kan ha en negativ inverkan på domstolens arbete. Konflikter kan även uppkomma mellan dem som nyligen innehått ordförandeskapet och den nuvarande innehavaren vid skilda uppfattningar om hur ordförandeskapet skall utövas. Inte heller synes kontinuiteten i verksamheten gynnas av att domarna roterar på chefsposten. Chefstiden måste bli tämligen begränsad. En ordning med roterande ordförandeskap förefaller mest lämplig för en domstol med få ledamöter där alla kan bli ordförande. I större domstolar där så inte kan bli fallet framstår denna ordning som mindre lämplig.

Vid intern rekrytering är det internationellt ganska vanligt att domstolens domare själva beslutar vem av dem som skall vara ordförande. Ett sådant förfarande tillämpas i t.ex. Danmark, Tyskland på federal nivå och de internationella domstolarna. Systemet skulle här kunna innebära att regeringens roll vid tillsättningen blir av mer formellt slag utan möjlighet att i praktiken påverka valet av ordförande. Detta kan sägas särskilt markera domstolens självständighet utåt. En enhälligt vald ordförande skulle få en stark ställning såväl inom domstolen som utåt. Om ledamöterna däremot är oeniga riskerar den nyvalde ordförandens ställning att bli svag och splittringstendenser kan uppstå i domstolen. Ett förfarande med val av ordförande kan även innebära att en olämplig konkurrens uppstår mellan ledamöterna och att det därigenom skapas en dålig stämning i domstolen. Sådana farhågor har också framförts i de intervjuer som kommittén har hållit. Om ordföranden inte väljs för resten av sin tjänstgöringstid utan för en kortare period finns det risk att särskilda svårigheter uppstår när vederbörande återgår till att tjänstgöra som ledamot utan ordförandeuppgifter.

Ett system där i praktiken den äldste ledamoten förordnas till domstolens ordförande tillämpas förutom i Sverige också i t.ex. Nederländerna. Fördelen med ett sådant system är bl.a. att det skapar goda

förutsättningar för legitimitet för ordföranden. Ordningen är också förutsebar, ledamöterna vet vem det är som står på tur för ordförandeskapet. Ett urvalsförfarande enligt anciennitetsprincipen medför också att det inte förekommer någon konkurrens mellan ledamöterna om att få uppdraget. Eftersom ordförandeskapet på detta sätt blir en slutbefattning fram till dess att vederbörande går i pension eller av annan anledning avgår från ledamotskapet i domstolen sker dessutom en viss naturlig rörlighet på ordförandeposten. Mot anciennitetsprincipen som urvalsmetod talar att ordförandena riskerar att tjänstgöra som ordförande under relativt korta perioder, vilket inte är bra för kontinuitetens skull. Det kan även innebära att en för ledarskap och därmed sammanhängande uppgifter mindre lämplig eller ointresserad person utses till ordförande. Vidare kan den äldste ledamoten känna sig förpliktad att acceptera att ta på sig ordförandeskapet eller i vart fall ha svårt att avböja vid förfrågan, trots att vederbörande egentligen helst skulle vilja slippa denna uppgift. Till detta kan läggas att det i andra sammanhang i dag är ovanligt att tillträde till befattningar sker efter anciennitet.

Domstolschefen i högsta instans kan också rekryteras externt genom att befattningen tillsätts med en utomstående person. I de länder som kommittén studerat närmare förekommer extern rekrytering i sin mest renodlade form endast i Norge, där ju även anställningen som ordförande i högsta domstolen tillsätts efter ett ansökningsförfarande vari såväl ledamöter av domstolen som andra kan delta. Extern rekrytering av president sker också till den franska kassationsdomstolen. Det svenska systemet för tillsättning av ordförande innefattar visserligen inget ansökningsmoment, men det finns formellt inget som hindrar att regeringen förordnar en ordförande utifrån och samtidigt utnämner denne till ledamot av domstolen, även om systemet inte har tillämpats så annat än beträffande tidigare ledamöter. En av fördelarna med att vidga rekryteringsbasen vid tillsättning av ordförande till att omfatta även andra än domstolens ledamöter är att man på detta sätt kan markera ordförandens särskilda ställning. Vidare kan en person väljas som dels kan inneha befattningen en något längre tid som ordförande, dels är lämplig och har intresse för de uppgifter som följer med ordförandeskapet. Mot extern rekrytering av ordförande – oavsett om den sker genom ett ansökningsförfarande eller genom kallelse e.d. – kan anföras att en utifrån kommande person inte kommer att ha någon tidigare erfarenhet av arbetet i den domstol han eller hon blir satt att leda.

Närmare överväganden

Frågan om hur ordföranden bör tillsättas bör också bedömas mot bakgrund av vilka uppgifter denne bör ha. Om ordföranden – bortsett från domarrollen – mera skall ha en roll att vara domstolens ansikte utåt är valmöjligheterna förmodligen större än om det är en i huvudsak administrativ chef som skall tillsättas på posten. I det senare fallet torde möjligheten att vid behov även kunna rekrytera någon utanför domstolen vara en förutsättning för att i ett enskilt fall få fram den lämpligaste chefen. Däremot synes en ordning med ett roterande ordförandeskap knappast vara rätt metod att rekrytera en sådan chef.

Såsom anförts ovan anser kommittén att uppgiften för ordföranden i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten, utöver dömande, huvudsakligen skall vara att företräda domstolen utåt. Ordföranden skall även ha det övergripande ledningsansvaret. Detta betyder att ordföranden huvudsakligen bör fortsätta att ha de uppgifter som ordföranden har i dag. Eftersom ordförandeuppgiften således förutsätter både social kompetens och intresse för ledarskap och administration hos innehavaren är ett system där ordförandeskapet roterar mellan ledamöterna inte lämpligt. Kommittén ställer sig även tveksam till att införa en ordning där respektive domstols ledamöter själva väljer ordförande. Detta synes visserligen fungera bra i de domstolar där det tillämpas, men i Sverige finns ingen egentlig tradition med ett sådant förfarande och det kan i värsta fall leda till motsättningar inom domstolen.

Om man väljer att avstå från såväl ett system med roterande ordförandeskap som att man inom domstolen själv väljer ordförande återstår den ordningen att utnämningmakten, dvs. regeringen, tillsätter de båda domstolarnas ordförande. I och för sig finns även de alternativ som har diskuterats ovan i avsnittet om utnämning av högre domare i fråga om vem som bör utnämna högre domare (jfr avsnitt 3.8.3) när det gäller tillsättande av ordförande i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Kommittén finner emellertid ingen anledning att när det gäller just dessa befattningar frångå den bedömning som gjorts beträffande utnämningmakten i allmänhet. Ordförandena i de båda högsta domstolarna bör således utses av regeringen. Frågan är då om regeringen bör tillsätta ordförandena genom att rekrytera lämpliga personer endast internt eller om det även bör finnas möjligheter till extern rekrytering.

En förutsättning för en extern rekrytering av ordförande måste vara att den som utnämns håller minst samma nivå i juridiskt hänseende som domstolens ledamöter i övrigt. Detta innebär att endast någon som man kan tänka sig att utnämna till domare i Högsta domstolen eller Regeringsrätten bör få komma i fråga. Det avgörande argumentet mot att rekrytera ordförande externt utgör enligt kommitténs mening legitimi-

tetsskäl. Det finns risk att en ordförande som rekryteras utifrån har svårt att vinna för ordföranderollen nödvändigt förtroende bland domstolens övriga ledamöter och anställda samt allmänheten. Sådana farhågor har även majoriteten av de personer kommittén intervjuat gett uttryck för. Kommittén anser därför att det lämpligaste är att ordföranden rekryteras internt, dvs. att ordförandeposten tillsätts med en ledamot eller f.d. ledamot av domstolen. Då inräknas även sådana personer som tidigare varit justitieråd respektive regeringsråd, men som av en eller annan anledning övergått till annan tjänstgöring, t.ex. som justitieombudsman, justitiekansler, ordförande i specialdomstol, domare i internationell domstol, advokat eller liknande. Ett system med intern rekrytering av domstolens ordförande är också vanligast förekommande i de länder som kommittén har studerat.

Hur bör då denna interna rekrytering ske? Anciennitetsprincipen som i huvudsak har tillämpats hittills är väl förankrad i de båda domstolarna. Den har emellertid sina svagheter dels genom att ordförandetiderna kan bli relativt korta, dels genom att personer som egentligen saknar intresse för ordförandeuppgiften ändå kan känna sig förpliktade att ta på sig uppdraget som ordförande eller av andra skäl har svårt att avböja. Vidare finns det en risk att den till befattningen äldste ledamoten av en eller annan anledning inte är lämpad för ordförandeuppgiften men inte har självinsikt nog att tacka nej till uppdraget. Redan för ett drygt halvsekel sedan förespråkades när det gäller valet av ordförande att denne borde väljas efter andra kriterier än anciennitetsprincipen. Vid valet av ordförande borde i stället egenskaper som fallenhet för praktiska och organisatoriska uppgifter tillmätas betydelse. Det poängterades särskilt att detta inte innebar att en i tjänst äldre ledamot som eventuellt förbigicks vid val av ny ordförande skulle vara att betrakta som en mindre framstående jurist och domare.

Regeringen har i några fall vid tillsättningen av ordförande i de högsta domstolarna – huvudsakligen beträffande ordförandeskapet i Regeringsrätten – gjort avsteg från anciennitetsprincipen. Här ser kommittén en utgångspunkt för att gå vidare. De krav som bör ställas på ordföranden gör att det är viktigt att denne har förtroende såväl inom domstolen som utåt. Kommittén menar att en av de till befattningen äldre ledamöterna har störst förutsättningar att vinna legitimitet i ordföranderollen. Vid valet av ordförande bör hänsyn tas till bl.a. återstående tjänstgöringstid eller om en viss äldre ledamot har särskild fallenhet och intresse för ledningsuppgifter. Särskild vikt bör tillmätas ordförandens vilja och förmåga att ta på sig uppgiften att företräda domstolen utåt. Dessa behov ökar generellt sett, inte minst med tanke på den internationella utvecklingen.

Ordföranden bör enligt kommittén väljas inom kretsen av de ledamöter som är bland de äldre i sina befattningar, men det behöver inte vara den äldste som väljs. Kontinuitet i ledningen är viktigt. Det kan kräva en viss minsta tjänstgöringstid för ordförandeuppdraget. Kortare ordförandetider än tre år framstår i regel som mindre lämpligt ur den aspekten. Hänsyn bör även kunna tas till lämpligheten med avseende på de egenskaper som bör beaktas vid tillsättningen av ordförande, t.ex. intresse för administration och ledning samt förmåga att företräda domstolen utåt i olika sammanhang.

När det gäller domstolens inflytande över valet av ordförande är det av betydelse efter vilka kriterier ordföranden skall utses. Skall anciennitetsprincipen gälla blir i praktiken behovet av inflytande från domstolen inte stort. Om det, som kommittén föreslår, skall vara ett friare val, kan det argumenteras för att domstolens ledamöter bör ges ett inflytande i frågan. Detta är emellertid i viss mån en känslig fråga. Vem bör t.ex. tillfrågas?

I dag informeras domstolens ordförande om vem som kommer att bli dennes efterträdare. Något egentligt samråd sker inte. Det är inte heller självklart att det är önskvärt med en ordning där regeringen samråder med den avgående ordföranden angående vem som skall bli dennes efterträdare. En sådan samrådsordning skulle visserligen i visst hänseende kunna sägas förstärka legitimiteten för den nye ordföranden. Det är emellertid inte säkert att det är den avgående ordförandens synpunkter i detta avseende som bör beaktas. Viktigare är i så fall att försöka fånga upp ledamotkollektivets uppfattning i frågan. Att finna en bra ordning för detta på ett mera informellt sätt är inte lätt. Samma skäl som kan anföras mot att ledamöterna utser ordförande inom sig kan också anföras mot att införa ett formellt förslagsförfarande där ledamöterna för fram kandidater till ordförandeposten. Därtill kommer risken att ledamöterna i sina förslag skulle komma att strikt följa anciennitetsprincipen. I praktiken skulle ett sådant förslag binda regeringen i valet av ordförande. Kommittén anser, som tidigare anförts, att ordföranden bör utses efter andra kriterier. Kommittén befarar att denna ordning inte skulle komma att få genomslag om de båda högsta domstolarna i ett inledningsskede skall föra fram kandidatförslag. Därför förordar kommittén inte att sådant formellt samråd skall äga rum med respektive domstol inför tillsättning av ordförande. I ett framtidsperspektiv där den nya ordningen har blivit vedertagen och accepterad ser dock kommittén det som tilltalande och värt att överväga att domstolarna själva utser ordförande eller lämnar förslag på kandidat till denna befattning.

Vid en fortsatt intern rekrytering av ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten synes någon särskild beredning – utöver den

som för närvarande sker inom Regeringskansliet – inte vara behövlig. De personer som kan komma i fråga har ju redan prövats i det beredningsförfarande som en gång ledde fram till utnämning som ledamot av den aktuella domstolen. Detta gäller även i de fall då regeringen som ordförande utser en före detta ledamot av domstolen som tjänstgör på annat håll. Något offentligt kungörande eller ansökningsförfarande framstår inte heller som meningsfullt eller nödvändigt.

5.4.7 Ordförande eller president?

Kommitténs överväganden: Kommittén har inte funnit någon anledning att av språkliga skäl ändra tjänstebenämningen till president. Det finns inget som hindrar att ”ordförande” i fråga om de högsta befattningarna i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten, i den mån det blir aktuellt, översätts till president i internationella sammanhang. En allmän strävan till internationalisering utgör inte tillräckliga skäl att ändra tjänstebenämningen.

Kommittén skall även överväga om ordföranden i högsta instans skall inneha tjänstebenämningen president. Ett skäl till en sådan ändring som brukar anföras är att benämningen president är mer gångbar internationellt där en översättning av ordförande till ”chairman” kan leda till förvirring och sammanblandning. Mot detta kan anföras att eftersom det i internationella sammanhang ändå måste ske en översättning så finns det inget som hindrar att benämningen ordförande i fråga om de högsta befattningarna i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten översätts till president på engelska. En sådan översättning sker för övrigt redan i praktiken. På franska heter ordförande president så där lär någon förväxling knappast ske. Argumentet med begreppsförvirringen synes egentligen endast ha relevans i förhållande till de nordiska grannländerna vid vilka kontakter samtalet förs på respektive modersmål. Med tanke på de nära kontakter som domarna i de nordiska länderna har med varandra, inte minst på denna domstolsnivå, får man dock förutsätta att våra nordiska grannar är väl medvetna om att t.ex. Högsta domstolens ordförande innehar samma befattning som presidenten i Højesteret, justitiarius i Høyesterett och presidenten i Finlands Högsta domstol. Någon anledning att av språkliga skäl ändra titeln annat än på grund av en allmän strävan att internationalisera den föreligger därför egentligen inte, som kommittén ser det.

Benämningen ordförande har i dag det symboliska värdet att den markerar att ledamöterna i Högsta domstolen och Regeringsrätten är

jämbördiga som domare och att ordföranden först och främst är domare. Om ordförandens arbetsuppgifter skulle komma att ändras i mer administrativ riktning skulle det kunna tala för att ändra benämningen till president. Detsamma vore fallet om sättet att rekrytera ordförande genomgripande förändrades t.ex. genom att extern rekrytering efter ett ansökningsförfarande tillämpades på dessa anställningar. Kommittén har emellertid inte föreslagit ändringar i sådan riktning. Några övervägande skäl i övrigt att ändra tjänstebenenämningen till president har kommittén inte heller funnit. Kommittén förordar således att ordningen med ordförandeförordnande behålls.

6 Konsekvenser av förslagen

6.1 Offentliga åtaganden och ekonomiska konsekvenser

Enligt direktiv 1994:23 skall kommittén bl.a. pröva offentliga åtaganden. Utgångspunkten för bedömningen av om åtagandet bör vara en offentlig angelägenhet skall vara de bakomliggande, egentliga målen för den verksamhet som utreds. Vissa verksamheter i ett samhälle måste garanteras genom offentliga åtaganden. I direktiven anges bl.a. rättsväsendet som ett sådant exempel. De frågor som kommittén haft att utreda rör domstolarna och deras verksamhet. Dessa frågor utgör enligt kommittén grundläggande statliga angelägenheter.

Av särskild betydelse i sammanhanget är om de förslag kommittén lämnar medför utgiftsökningar. Kommittén skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna eller enskilda av sina förslag. Om det uppkommer kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén också föreslå en finansiering. I finansieringsfrågan är dock kommitténs bedömning att överväganden och förslag om omprioriteringar i domstolarnas verksamhet som innebär besparingar eller omprioriteringar knappast kan göras inom ramen för kommitténs arbete. I stället har kommittén generellt inriktat förslagen så att de tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet samtidigt som de uppfyller krav på effektivitet i verksamheten.

Kommitténs förslag i den del som avser utnämningar innebär att ett nytt organ för beredning av utnämningsärenden inrättas, en förslagsnämnd för högre domarbefattningar. När det gäller nämndens sekretariat förutsätts en samordning ske med nuvarande TFN:s kansli. Med hänsyn till det antal ärenden som förväntas bli aktuella, ca 10-12 per år, förutsätts kansligöromålen kunna hanteras inom befintlig organisation i TFN. Det tillkommer dock en kostnad för en ordinarie domare med deltidsuppdrag i sekretariatet. Kostnaden härför kan beräknas efter en tidsåtgång motsvarande ungefär en tredjedel av en heltidsanställning,

dvs. en årlig kostnad om **ca 160 tkr**. Därtill kommer arvodeskostnader för nämndens ledamöter om **ca 168 tkr** per år.

I den del som avser domstolschefens roll har kommittén föreslagit att det bör skapas bättre förutsättningar för domstolscheferna att på eget initiativ i förtid träda tillbaka från sina befattningar genom att domstolschefen ges rätt till bibehållen lön, pension eller annan särskild ersättning efter tillbakaträdandet från chefskapet. Kommittén har föreslagit att sådana lösningar bör prövas under en försöksperiod för att därefter utvärderas. Kostnaden för ett frivilligt tillbakaträdande som bygger på en rätt till avgångsvederlag motsvarande två årslöner, vilket är en vanlig konstruktion inom statsförvaltningen, skulle för en domstolschef med genomsnittlig lön uppgå till **ca 1,2 mkr**.

Kommittén har i diskussionen kring ledningsfunktionen i Högsta domstolen och Regeringsrätten föreslagit dels en uppgradering av befattningarna som kanslichef, dels inrättandet av ett antal befattningar som chefsföredragande i dessa domstolar. Dessa åtgärder beräknas leda till merkostnader uppgående till **ca 96 tkr** respektive **144 tkr** per år. Den beräknade kostnaden för inrättandet av befattningar som chefsföredragande bygger inte på ett tillskott av föredragande utan på en uppgradering av ett antal av de nuvarande befattningarna som föredragande i domstolarna.

Samtliga ovan redovisade kostnader avser ökade lönekostnader, varför till angivna belopp skall läggas kostnader för sociala avgifter som för närvarande uppgår till ca 50 procent. Utöver det nu anförda torde kommitténs förslag inte medföra några nämnvärda kostnadseffekter vare sig för det allmänna eller för enskilda.

6.2 Jämställdhetsaspekten och de integrationspolitiska målen

Kommittén skall enligt direktiv 1994:124 ge jämställdhetsfrågorna ökad uppmärksamhet. Förslag som läggs fram skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av hur förslagen kan förväntas påverka kvinnors respektive mäns villkor och därmed förutsättningarna för jämställdhet mellan könen, dvs. de jämställdhetspolitiska effekterna av förslagen skall belysas.

När det gäller den del av kommitténs arbete som avser utnämningar kan konstateras att erfarenheterna av regeringens domarutnämningar efter s.k. kallelse ur ett jämställdhetsperspektiv har varit goda. Kommittén gör bedömningen att den nu föreslagna formen för beredning av

dessa utnämningsärenden bör kunna bidra till att denna utveckling fortsätter.

Kommitténs förslag i den del som avser domstolschefens roll syftar till att stärka ledningsfunktionen i domstolarna. Det finns anledning anta att allmänna jämställdhetsmål i samhället därmed kommer att stödjas. Jämställdhetsperspektivet skall genomsyra verksamheten i domstolarna. I arbetet med att utveckla arbetsformer bör det vara en självklarhet för ledningen att se till att strukturer och förhållningssätt bidrar till att skapa jämställdhet mellan kvinnor och män (jfr prop. 2000/2001:1 utgiftsområde 4 s. 19).

Enligt 15 § kommittéförordningen skall kommittén också ange förslagens konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Detta är en viktig fråga för domstolsväsendet att bevaka. I likhet med vad som konstaterats såvitt avser domstolschefens roll och jämställdhetsaspekten finns det anledning anta att en stärkt ledningsfunktion i domstolarna även skapar bättre förutsättningar att tillvarata integrationspolitiska intressen. Ett viktigt inslag härvid är åtgärder för att öka den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda. För att integrationssträvandena skall kunna påverka domarkårens sammansättning krävs dock ett långsiktigt perspektiv där integrationspolitiska aspekter måste bevakas i alla led, såsom i bl.a. den grundläggande juristutbildningen, överrättstjänstgöringen och icke ordinarie domares tjänstgöring. Att det är en långsiktig fråga belyses av hur jämställdhetsaspekten kommit att beaktas inom domstolsväsendet och hur det nu fått effekt.

6.3 Övrigt

För kommitténs utredningsarbete gäller vidare regeringens generella direktiv angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Kommitténs uppgift har inte varit sådan att yttre organisationslösningar av domstolsstrukturen diskuterats. Kommitténs bedömning är att förslagen varken innebär några beaktansvärda konsekvenser för regionalpolitiken eller för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Kommittén skall också enligt 15 § kommittéförordningen ange konsekvenser av förslagen för den kommunala självstyrelsen och villkoren för små företag i förhållande till större företag. Kommitténs förslag är inte sådana att de medför konsekvenser på dessa områden.

7 Författningskommentar m.m.

7.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

I 11 kap. 4 § har i ett andra stycke tagits in en bestämmelse om att domstolarna får besluta om sina arbetsordningar. I praktiken innebär bestämmelsen att domstolarnas arbetsordningar lyfts fram och att deras karaktär av normer ges sin utgångspunkt i regeringsformen. Syftet är dels att skapa klarhet i en fråga där ovisshet rått, nämligen den om domstolarnas arbetsordningars ställning från normgivningssynpunkt (jfr Strömberg: *Normgivningsmakten*, 3:e uppl. 1999 s. 155), dels att markera domstolarnas självständighet genom att härleda arbetsordningarnas ställning som norm direkt från regeringsformen. Bestämmelsen kan ses som ett utgångsstadgande för de bestämmelser som föreslås i processlagarna om att grunderna för fördelningen av mål och andra domargöromål skall anges i en arbetsordning för domstolen. Självklart måste normerna i en arbetsordning vara förenliga med lagbestämmelser på området (jfr den formella lagkraftens princip i 8 kap. 17 § RF). Den nu föreslagna bestämmelsen utesluter inte att regeringen lämnar generella föreskrifter om domstolarnas arbetsätt i framför allt administrativt hänseende. Skulle motsättningar uppkomma mellan bestämmelser i en domstols arbetsordning och en regeringsförordning får detta lösas enligt allmänna principer.

Bestämmelsen i 11 kap. 8 § andra stycket ger utskott rätt att meddela beslut i vissa ärenden om domarutnämningar. Som framgår av förslaget till lag om utnämning av högre domare skall justitieutskottet medverka i utnämningsärenden då regeringen avser att utnämna annan än den eller dem som föreslagits av förslagsnämnden. Enligt 4 kap. 10 § RF meddelas bestämmelser om riksdagsarbetet i riksdagsordningen. Stöd för att i lagform meddela närmare bestämmelser om utskotts medverkan i vissa ärenden om domarutnämningar finns i 8 kap. 13 § riksdagsordningen varför regleringen i huvudsak kan ske i vanlig lag.

Ändringen i 9 § i samma kapitel avser utnämningmakten beträffande ordinarie domare. Genom ändringen medges inte att regeringen delegerar sin utnämningssmakt beträffande anställningar som ordinarie domare till underordnad myndighet.

7.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

Enligt 3 kap. 7 § har utskott s.k. initiativrätt, dvs. rätt att väcka förslag i riksdagen, i ämne som hör till utskottets handläggning. Justitieutskottet ges enligt kommitténs förslag en rätt att meddela beslut i vissa ärenden om domarutnämningar. Utskottet skall inte ha rätt att väcka förslag i sådana ärenden i riksdagen. Något behov av att härvid göra undantag från bestämmelsen om utskotts initiativrätt torde emellertid inte föreligga eftersom rätten att fatta beslut i utnämningsärendet tillkommer utskottet och inte riksdagen.

Samma sak gäller för motionsrätten med anledning av regeringsskrivelse enligt 3 kap. 11 § andra stycket. Rätten att väcka motion i riksdagen med anledning av regeringsskrivelse skall inte omfatta skrivelse till utskott som avser ärende om viss domarutnämning. Undantag från bestämmelsen i 3 kap. 11 § andra stycket torde inte behövas eftersom beslutanderätten i utnämningsärendet tillkommer utskottet och inte riksdagen.

I tillägsbestämmelsen 4.6.4 anges de ärenden som ankommer på justitieutskottet. Tillägget i tredje stycket avser utskottets roll i vissa ärenden om domarutnämningar. Av förslaget till lag om utnämningar av högre domare framgår att utskottet i dessa ärenden får välja att meddela beslut eller avstå från det.

I tillägsbestämmelse 7.1.1 har införts bestämmelser om att riksdagens kammare skall välja ledamöter och ersättare för dessa till den särskilda förslagsnämnden för högre domare. De av riksdagen valda personerna skall representera allmänheten. De bör vara betrodda medborgare med goda insikter i samhällsfrågor (se vidare avsnitt 3.8.5).

7.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

I 1-4 kap. har förts in vissa bestämmelser i huvudsak från de olika domstolsinstruktionerna som bedömts särskilt viktiga att lagfästa främst i syfte att stärka domstolarnas och domarnas självständiga ställning. De föreslagna ändringarna kan även ses som en illustration till tanken om att föra upp vissa i dag gällande bestämmelser om domstolarna och domarnas rättsliga ställning i en samlad lagstiftning, en särskild domarlag.

Ändringarna i 1-3 kap. innebär bl.a. att ledningsuppgifter på olika nivåer inom domstolarna markeras. I dag används i domstolarnas instruktioner benämningen "administrativ chef" för att markera domstolschefens ledaransvar. Denna benämning är dock mindre lyckad eftersom den kan förväxlas med att vara chef för en myndighets administrativa avdelning och i många fall – framför allt inom statsförvaltningen – också används på det sättet. För att markera domstolschefens ledaransvar har vi i stället valt uttrycket "som leder arbetet" i domstolen. I denna del har vi även övervägt att i lagtexten införa en erinran om att ledningen av domstolen skall utövas med iakttagande av domarnas självständighet vid fullgörandet av deras dömande och rättstillämpande uppgifter. En motsvarande reglering finns i 2 § första stycket i förordningen med instruktion för Domstolsverket. En sådan reglering riskerar dock att bli tämligen invecklad och synes i detta sammanhang knappast vara nödvändig. Med hänsyn härtill har vi stannat för att inte föreslå någon ändring i detta avseende.

1 kap.

I 2 § har ledningsuppgifterna på olika nivåer inom domstolen markerats. Detta skall ses i belysning av de nya reglerna i 9 § om domarkollegialt beslutsfattande i vissa för rättskipningen centrala administrativa frågor.

Bestämmelsen i 7 § om grunderna för fördelning av målen och andra domargöromål har inte preciserats närmare. Genom den klargörs dock att detta är frågor som avgörs av domstolen. Grunderna för fördelningen skall anges i en arbetsordning, dvs. i form av normer. Fördelningen av mål och andra domargöromål inkluderar även grundläggande frågor om indelning av domare samt vissa organisationsfrågor som är nära anknutna till de rättskipande uppgifterna såsom frågor om avdelningsindelning, specialisering m.m.

I 9 § klargörs att de frågor som behandlas i 7 § andra meningen skall avgöras kollegialt av domstolens ordinarie domare. Detta sker antingen i plenum, dvs. av domstolens samtliga ordinarie domare, eller om plenum så beslutar, i ett mindre kollegium bestående av lagmannen och minst två av domstolens ordinarie domare som väljs av plenum. Närmare bestämmelser om det domarkollegiala beslutsfattandet bör meddelas i domstolarnas instruktioner (se nedan avsnitt 7.6).

2 kap.

Beträffande ändringarna i 3 och 7 §§ kan hänvisning ske till vad som anförts såvitt avser motsvarande ändringar i 1 kap.

I 8 § finns regler om de domarkollegiala beslutsorganen. Beslut i fråga som avses i 7 § andra meningen skall fattas av ett kollegium bestående av presidenten och minst fyra av hovrättens ordinarie domare som väljs av samtliga hovrättens ordinarie domare i plenum. Till skillnad från motsvarande bestämmelse avseende tingsrätter i 1 kap. 9 § är således kollegium obligatoriskt i hovrätt. Närmare bestämmelser om bl.a. kollegiums sammansättning bör meddelas i domstolsinstruktionerna (se nedan avsnitt 7.6).

3 kap.

I 4 § andra stycket markeras ordförandens ledningsuppgifter. I fjärde stycket samma paragraf markeras avdelningsordförandens ledningsuppgifter. Förekomsten av ett kansli i Högsta domstolen och kanslichefens arbetsledning markeras i 8 §. Bestämmelserna i 9 och 10 §§ har samma principiella utgångspunkt som förslagen i 1 kap. 7 och 9 §§ respektive 2 kap. 7 och 8 §§.

4 kap.

I 2 § hänvisas till reglerna om utnämningförfarandet i 11 kap. 9 § RF och den föreslagna lagen om utnämning av högre domare. Vidare erinras om att övriga ordinarie domare utnämns efter förslag av TFN. På detta sätt ges även förfarandet i TFN en utgångspunkt i lag.

7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

Ändringarna motsvarar i huvudsak ändringarna i rättegångsbalken.

I 3, 4 och 7 §§ markeras således ordförandens, avdelningsordförandens respektive kanslichefens ledningsansvar i Regeringsrätten. I 7 a och 7 b §§ finns motsvarande bestämmelser om fördelningen av mål och andra domargöromål samt domarkollegiala beslutsorgan som i 3 kap. 9 och 10 §§ RB beträffande Högsta domstolen.

För kammarrätternas och länsrätternas del innebär ändringarna i 10 och 11 §§ respektive 15 och 16 §§ att ledningsansvaret markeras på olika nivåer i dessa domstolar. Bestämmelserna i 13 c och 13 d §§ motsvarar för kammarrätternas del de bestämmelser om fördelningen av mål och andra domargöromål samt domarkollegiala beslutsorgan som finns i 2 kap. 7 och 8 §§ RB beträffande hovrätterna. På samma sätt motsvarar 17 c och 17 d §§ för länsrätterna den reglering som finns i 1 kap. 7 och 9 §§ RB beträffande tingsrätter.

Bestämmelsen i 31 § avser ordningen för utnämning av ordinarie domare och motsvarar förslaget i 4 kap. 2 § RB. Bestämmelserna i 3, 10 och 15 §§ om att däri uppräknade domare skall utnämnas av regeringen föreslås med hänsyn härtill utgå.

7.5 Förslaget till lag om utnämning av högre domare

Lagen innehåller vissa bestämmelser om förslagsnämnden och dess sekretariat som är tämligen detaljerade. Detta är regler som i huvudsak annars ofta återfinns i förordningar med instruktioner. Med hänsyn till förslagsnämndens ställning bör bestämmelserna för nämnden ges i lagform.

I 1 § anges de befattningar som lagen omfattar. Bestämmelsen i 2 § innebär att regeringen beslutar om tillsättning av även de domare som anges i 1 § som inte är ordinarie domare, såsom domare med tidsbegränsade förordnanden i specialdomstolarna. Tillsättningsärendena skall beredas i en förslagsnämnd.

Av 3 § framgår förslagsnämndens sammansättning, hur ledamöter och ersättare för dessa skall utses m.m. Vissa ledamöter av nämnden väljs av riksdagen och vissa förordnas av regeringen på förslag av Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrättspresidenterna, kammarrättspresidenterna respektive Sveriges advokatsamfund. Att vissa av nämndens ledamöter förordnas av regeringen på förslag av andra inne-

bär i praktiken en bundenhet för regeringen att förordna den person som föreslagits. Nämnden blir en myndighet under regeringen.

Av 5 § framgår att det hos förslagsnämnden skall finnas ett sekretariat i vilket ordinarie eller f.d. ordinarie domare skall ingå. Om sekretariatets beredning och nämndens beslut finns bestämmelser i 6-13 §§ (se även avsnitten 3.8.6 och 3.8.8). Bestämmelsen i 14 § innebär att nämnden själv får meddela de bestämmelser som behövs om nämndens organisation och formerna för nämndens verksamhet i övrigt.

I 15 och 16 §§ finns särskilda bestämmelser om regeringens handläggning m.m. Bestämmelsen i 15 § om att regeringen innan den beslutar i ett ärende om utnämning av ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten skall samråda med respektive domstol innebär en formalisering av ett förfarande som förekommer i dag och som kan sägas utgöra en konstitutionell praxis.

Regeringen skall om den avser att utnämna annan person än den eller dem nämnden fört upp på förslag anmäla detta till justitieutskottet. Det framgår av 16 §. Av bestämmelsen framgår vidare att utskottet i sådana fall skall hålla offentlig utfrågning av den kandidat nämnden fört upp som första förslag och den kandidat regeringen förordar. Utskottet kan därefter välja att förordna en av dessa kandidater. Om utskottet väljer att förordna en av kandidaterna, är regeringen bunden av detta. Om utskottet däremot avstår från att förordna någon, har regeringen kvar sin valfrihet mellan de båda kandidaterna.

7.6 Behov av författningsändringar i övrigt

Kommittén lägger inte fram ändringsförslag till författningstext på förordningsnivå. I det följande lämnas dock vissa synpunkter angående sådana författningsändringar.

I dag återfinns bestämmelser om domstolschefens ansvar och uppgifter i verksförordningen genom en hänvisning dit från de olika domstolsinstruktionerna. Dessa bestämmelser bör på ett bättre sätt anpassas till domstolarnas verksamhet och tas in direkt i domstolarnas instruktioner. I domstolsinstruktionerna finns även hänvisningar till verksförordningens bestämmelser vad gäller bl.a. handläggningen av administrativa ärenden och meddelande av föreskrifter. I den utsträckning dessa bestämmelser är relevanta för domstolarnas verksamhet bör även de tas in direkt i domstolsinstruktionerna. Detta ger en ökad tydlighet och även en principiellt mer tilltalande lösning.

Andra ändringar som förslagen i betänkandet föranleder i domstolarnas instruktioner avser huvudsakligen handläggningen av administrativa ärenden. I instruktionerna bör det finnas en erinran om de grundläggande frågorna som skall vara föremål för domarkollegialt beslutsfattande (jfr förslagen i 1 kap. 9 §, 2 kap. 8 § och 3 kap. 10 § RB samt 7 b, 13 d och 17 d §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Vidare bör det i instruktionerna för tingsrätter, länsrätter, hovrätter och kammarrätter tas in bestämmelser om domarkollegialt beslutsfattande i ärenden som avser domarvikariatsförordnande för längre tid än två månader samt – såvitt avser hovrätter och kammarrätter – frågor om anställning av assessorer och fiskaler. Därutöver bör möjligheten för domstolschefen att hänskjuta frågor till det domarkollegiala beslutsorganet framgå. I Högsta domstolen och Regeringsrätten bör de nuvarande bestämmelserna om plenums beslutsbefogenheter stå fast.

Plenum består av samtliga domstolens ordinarie domare. I de fall det blir aktuellt att utse kollegium föranleder det behov av särskilda bestämmelser i domstolsinstruktionerna om kollegiets sammansättning m.m.

I hovrätter och kammarrätter är kollegium obligatoriskt. Kollegium i dessa domstolar skall bestå av, förutom presidenten, minst fyra av domstolens ordinarie domare. Bland dessa bör det finnas en majoritet av chefsdomare. Detta bör, liksom kollegiets storlek, anges i instruktioner för dessa domstolar. Kollegium i hovrätter och kammarrätter kan förslagsvis bestå av presidenten, två lagmän och två hovrättsråd varav ett är vice ordförande. I hovrätter där det endast finns en lagman bör antalet hovrättsråd i stället vara tre.

För avdelningsindelade tingsrätter och länsrätter är förhållandena desamma. Även för dessa bör anges att chefsrådmän skall ingå i kollegium samt högsta antal ledamöter i kollegium utöver lagmannen. Vidare bör – som fallet är i dag – i domstolsinstruktionerna föreskrivas att kollegium skall vara obligatoriskt i de största tingsrätterna och länsrätterna.

Enligt ett förslag skall TFN ges en uppgift att lämna auktoritativa uttalanden i form av rekommendationer i självständighetsrelaterade frågor. Såväl domstolschefen som den enskilde domaren eller annan befattningshavare med rättskipningsuppgifter skall ha möjlighet att vända sig till TFN för att få ett sådant uttalande. Även detta bör framgå av domstolarnas instruktioner.

Reservation

av ordföranden Johan Hirschfeldt samt ledamöterna Anders Berglöv och Ann-Marie Fagerström

Ett nytt öppet beredningsförfarande vid tillsättning av högre domare

I Sverige finns i praktiken en särskild domarbana med i huvudsak intern rekrytering. Liknande ordningar finns i en del andra länder, både i Norden och på kontinenten. Rekryteringsförfarandet präglas av detta förhållande och det har visat sig svårt i Sverige att öppna upp domarbanan och att utifrån som domare rekrytera skickliga jurister med erfarenhet t.ex. som advokat. En allmän strävan har länge sagts vara att åstadkomma en sådan öppning.

I direktiven talas om att en bred rekrytering skall eftersträvas och där pekas också på vikten av att beredningsunderlaget och dokumentationen skall förbättras.

Formerna för utnämning av domare i allmänhet (det grundläggande förfarandet) präglas i Sverige, i internationell jämförelse, av en synnerligen stor öppenhet. Allt referensmaterial om sökandena i handläggningen hos TFN blir offentligt. Om ytterligare material tillkommer i ärendet hos regeringen blir också det offentligt. Detta är en effekt av offentlighetsprincipen, som ju som huvudregel präglar förhållandena vid rekrytering till anställningar hos det allmänna. Denna öppenhet kan naturligtvis avskräcka en och annan från att framträda i konkurrens med andra om anställningar hos det allmänna, särskilt när det gäller mer framträdande positioner. Det är också så att t.ex. generaldirektörer inte anställs i öppna anställningsförfaranden. Man bör dock komma ihåg att inom forskning och vetenskap är förhållandet det motsatta. Anställning som professor söks i öppen konkurrens, en ordning som dock kompletterats med möjligheten att använda ett inbjudningsförfarande.

Utnämningsförfarandet för högre domare, kallelseförfarandet, är i Sverige ett slutet system främst därför att några kandidater inte träder fram och att handläggningen helt sker hos regeringen och i dess kansli utan att domarkåren eller andra utanförstående har något formellt an-

ordnat deltagande i beredningen. I detta förfarande förekommer inte någon egentlig dokumentation hos regeringen med information om den utnämnda personen eller om dennes ev. motkandidater. Förfarandet är inte genomlysigt. Dessa förhållanden har kritiserats i den offentliga debatten. I andra länder förekommer det – med olika lösningar – att dessa anställningar söks och att beredning sker i organ utanför det utnämmande organet, låt vara att den närmare dokumentationen i förfarandet om kandidaterna därmed inte som regel blir offentlig.

För kommittén har det varit väsentligt att finna en ordning för utnämning av högre domare som ger ett gott uttryck för domstolarnas och domarnas oavhängiga ställning och som är väl förenlig med den standard som utvecklats i samarbetet mellan de länder som ingår i Europarådskretsen. Vidare skall förfarandet säkra kvalitet, bredda rekryteringsunderlaget och inge förtroende hos allmänheten. Det är värt att här erinra om att justitieutskottet – som framgår av direktiven för kommittén – ansett att en allsidig garanti för domstolarnas och domarnas självständighet fordrar ett utnämning förfarande som innebär att självständigheten inte med fog kan sättas i fråga och att man inte kan nöja sig med att härvidlag falla tillbaka på den allmänna regeln i 11 kap. 9 § regeringsformen att avseende endast får fästas vid sakliga grunder vid utnämningen. Enligt utskottet måste frågan om vem som skall utnämna domare och i vilka former vägas in.

Kretsen av högre domare är inte enhetlig. Där finns olika kategorier, såsom t.ex. justitieråd och kammarrättslagmän. För flertalet domaransällningar i denna krets kan ett förfarande mera likt det som gäller för domare i allmänhet nu te sig som tämligen naturligt och den tanken har heller knappast varit kontroversiell under kommitténs utredningsarbete. Diskussionen har i stället främst kommit att gälla ordningen för utnämning av ledamöter i de båda högsta domstolarna, justitieråd och regeringsråd. Inte minst för tjänstgöring i dessa instanser finns det ett viktigt önskemål om att ha ett förfarande som medför att också framstående jurister, professorer, advokater och andra, utanför den traditionella domarbanan skall kunna rekryteras. Detta är ett centralt moment när det gäller den kvalitetsaspekt som måste vara särskilt framträdande beträffande de domare som skall leda den rättsbildning som sker inom ramen för rättskipningen. Samtidigt är förtroendeaspekten enligt kommitténs uppfattning också särskilt tungt vägande just när det gäller dessa befattningar.

Det gäller alltså att här finna ett förfarande som tillgodoser kraven både på kvalitet och på förtroende hos allmänheten för förfarandet.

Med lösningen att ha en informell samrådsgrupp som regeringen kan rådgöra med kan säkerligen kvalitetsaspekten tillgodoses men förfarandet förblir slutet. Om regeringen i ett sådant förfarande kommer

att tillföra ärendet dokumentation om den information som lämnats om kandidater ges dock en möjlighet till efterhandsgranskning från konstitutionsutskottets sida inom ramen för utskottets kontroll av regeringen. Utfrågning av de som deltagit i beredningen kan också vara ett moment i en sådan efterhandskontroll. Troligen skulle en sådan ordning te sig som en förbättring jämfört med dagens system särskilt om dokumentationsåtgärden sågs som ett väsentligt och reellt moment i förfarandet. Sett i ett internationellt perspektiv och bedömt på litet längre sikt är det emellertid enligt vår bedömning knappast troligt att en ordning där företrädare för domstolarna m.fl. samråder informellt och i slutet rum med regeringen, låt vara med en dokumentationsrutin, skulle visa sig principiellt oantastlig eller i längden vara förtroendeingivande. Förfarandet skulle därmed även fortsättningsvis kunna komma att allvarligt ifrågasättas. Med detta skulle också risken för försvagad legitimitet på nytt inträda.

I kommitténs arbete har vi mot denna bakgrund valt att ansluta oss till de övriga ledamöterna. Det innebär att kommittén enhälligt förordar ett mera öppet förfarande.

Det centrala inslaget i det av kommittén sålunda föreslagna förfarandet är en särskild förslagsnämnd med domare, advokat och medborgarrepresentation. Ordningen med en särskild förslagsnämnd innebär att i mycket samma principer för förfarandet kommer att gälla hos den nämnden som hos TFN och att alltså dess relation till regeringen kommer att likna TFN:s. Skillnaden i förhållande till TFN gäller främst nämndens sammansättning. Med denna ordning blir förfarandet för utnämning av högre domare i Sverige jämfört med många andra länder, såsom de i Europarådskretsen, synnerligen öppet. Denna genomlysighet bör ses som en förtroendeskapande faktor.

Det behövs en viss möjlighet till undantag från kravet på intresseanmälan

En kritisk synpunkt som under utredningsarbetets gång framförts mot denna lösning är dock att det starka inslaget av öppenhet skulle medföra en risk för att kompetenta kandidater, inte minst sådana jurister som befinner sig utanför domarbanan, avhåller sig från att träda fram som intresserade av att bli utnämnda för att inte behöva löpa risken att stå tillbaka i konkurrensen. Därmed skulle denna lösning medverka till att dessa domarämbeten riskerar att inte bli tillsatta med de skickligaste juristerna och att inte minst möjligheten att i ökad grad locka personer från andra juristyrken än domarens till dessa viktiga domaruppgifter inte skulle kunna förverkligas.

Vi medger att detta argument i förstone ter sig bekymmersamt särskilt när det gäller de kandidater från andra juristyrken än domarens som det är önskvärt att intressera för anställning som högre domare. Under en viss övergångstid, innan det nya systemet blivit inarbetat, finns denna risk. Men värdena med den föreslagna ordningen ter sig eljest stora och steget till ett mer öppet förfarande även när det gäller dessa domartjänster bör någon gång tas. Anpassningsproblemen skall erkännas men inte överbetonas.

Enligt vår mening bör man mot denna bakgrund, för en övergångsperiod, överväga en ordning där ett hänsynstagande till dessa förhållanden undantagsvis kan göras när det gäller rekryteringsprocessens inledande fas. Med det förhållandet att förslagsnämndens förslag alltid skall avges offentligt säkerställs det viktigaste förtroendeskapande momentet. Vi tänker oss alltså en ordning där två kategorier av kandidater, dels sådana som är privat anställda, dvs. främst advokater, dels professorer, inte skall vara skyldiga att träda fram i förfarandets inledning genom att finnas på den offentliga listan som intresserade kandidater. Vi vill nu närmare utveckla denna tanke.

Det ligger ett stort värde i att det i de båda högsta domstolarna kan finnas i vart fall någon eller några vetenskapligt högt meriterade ledamöter. Det bör alltså kunna förekomma att professorer vid något universitet utnämns till högre domarbefattningar. För en professor kan emellertid en sådan utnämning ligga utanför det tänkta personliga och yrkesmässiga framtidsperspektivet. Undantag från ordningen att anmälan skall göras till en offentlig lista kan därför tänkas vara motiverat beträffande dessa.

Samma synsätt som för huvuddelen av offentliganställda jurister, dvs. att det är rimligt att kräva att den som är intresserad av en högre domarbefattning ger sig till känna genom att offentligt framträda med sitt intresse, kan förmodligen inte heller anläggas då det gäller advokater och vissa andra privat verksamma jurister. För att domarkåren skall kunna tillföras personer med exklusiv kompetens och lämplighet ur dessa kretsar kan det därför, särskilt under en övergångsperiod, fordras en annan ordning.

Förslagsnämnden borde kunna anförtros att utveckla ett arbetssätt som, initialt i ärendena, i denna del har vissa likheter med sådan personalrekrytering som är vanlig på stora delar av arbetsmarknaden. Nämnden borde med sin allsidiga sammansättning och breda kontaktyta kunna ges förtroendet att, i det fall det bedöms vara den lämpligaste lösningen, efter beredning föra fram förslag, som då blir offentligt, om att sådan person skall utnämnas till viss befattning utan att denne dessförinnan offentligt anmält intresse för anställningen. Vi bedömer att det

undantagsvis bör finnas utrymme för nämnden att föreslå en sådan person som den enda kandidaten.

Kommitténs majoritet har inte ansett att en sådan ordning skall komma i fråga. På den punkten vill vi reservera oss till förmån för den här redovisade lösningen.

Någon regel om formell bundenhet för regeringen vid nämndens förslag eller om offentlig utfrågning i riksdagen bör inte införas

Kommitténs förslag innebär att ett visst medborgerligt inflytande i beredningsförfarandet förs in. För att skapa en särskild tyngd för denna nya form av representation har kommittén föreslagit ett nytt förfarande som innebär att det är riksdagen som väljer dessa nämndledamöter.

En särskild fråga är sedan om regeringen skall vara bunden vid att till domare utnämna någon av de av nämnden föreslagna personerna. Vi anser det bäst förenligt med gällande konstitutionella principer i vårt land att regeringen inte är bunden av nämndens förslag. Regeringens ansvar för domarutnämningarna förutsätter nämligen enligt vår mening att utnämningmakten är reell och inte endast av formellt slag. Det ligger emellertid naturligen i regeringens intresse att den, vid senare granskning, kan motivera avsteg från nämndens förslag. Regeringen utövar ju utnämningmakten under konstitutionellt ansvar.

Denna ansvarsfråga prövas inom ramen för riksdagens kontrollmakt. Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen granskar konstitutionsutskottet statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Denna granskningsmakt avser regeringens utövning av den verkställande makten och även den del av denna som avser utnämningmakten. Regeringen är ansvarig inför riksdagen för sitt sätt att sköta utnämningförfarandet i fråga om domare. Utnämningförfarandet står alltså under en konstitutionell efterhandskontroll.

Genom att beredningsförfarandet nu stärks och förfarandet kommer att präglas av öppenhet förbättras förutsättningarna i realiteten för konstitutionsutskottets granskande roll på området. Härmed bör det enligt vår mening anses föreligga en tillräcklig garanti mot att regeringen missbrukar sin utnämningmakt.

Inte heller det särskilda förfarandet med offentlig utfrågning i utskott, som en majoritet inom kommittén förordar som en säkerhetsventil, anser vi mot denna bakgrund vara behövlig. Lösningen innebär att man öppnar för en principiellt sett ny funktion för riksdagen i vårt konstitutionella system av helt andra dimensioner än kommitténs förslag om att medborgarrepresentanterna i nämnden skall väljas av riksdagen. Att förändringen blir betydande belyses också av att förslaget synes fordra ändringar i RF och RO, jfr författningsförslagen. Förslaget

öppnar dessutom för en framtida mera generellt ändrad funktionsfördelning mellan riksdag och regering. Därför måste frågan bli föremål för mer ingående överväganden av principiell och allmän natur än vad som bör ske i kommitténs arbete.

Vi anser inte att denna ordning bör införas utan reserverar oss mot kommitténs förslag i denna del.

Reservation

av ledamoten Peter Althin

Utnämning av högre domare

Det är nödvändigt att säkerställa en bred och kvalitativt hög rekrytering vid tillsättning av högre domarbefattningar som dels vinner förtroende bland medborgarna, dels ger uttryck för domstolarnas och domarnas oavhängiga ställning.

Regeringen bör även fortsättningsvis vara det organ som utnämner de högre domarna.

Beredningen bör inledas i ett särskilt från såväl riksdag som regering organisatoriskt självständigt beredningsorgan som lämnar regeringen förslag på lämpliga kandidater till högre domarbefattningar, en förslagsnämnd för högre domarbefattningar. Ett öppet förfarande med full insyn.

Förslagsnämndens uppgift är att lämna regeringen ett offentligt förslag på lämpliga kandidater till högre domarbefattningar. Om möjligt bör den sätta upp tre personer på förslag i varje tillsättningsärende och gradera dem inbördes samt motivera sitt förslag. Om färre än tre personer har satts upp bör detta motiveras särskilt.

För att garantera att regeringen inte missbrukar sin utnämningssmakt skall regeringen vara bunden vid att utnämna någon av de av nämnden föreslagna personerna. Regeringen har fritt att välja bland de personer som nämnden fört upp på förslag om nämnden fört upp flera personer. Regeringens utnämningssmakt blir då inte endast av formellt slag.

Regeringen skall ej tillåtas föra fram egna förslag på kandidater och ej heller bör någon regel om offentliga utfrågningar införas.

Det är utomordentligt angeläget att medborgarna har det allra största förtroendet för domstolsväsendet. Redan misstanken om att regeringen missbrukar sin utnämningssmakt genom att tillsätta personer som regeringen själv fört fram gör att regeringen enligt min uppfattning skall vara bunden vid att utnämna någon av de av förslagsnämnden föreslagna personerna.

Jag reserverar mig därför mot kommitténs förslag i dessa delar.

Reservation

av ledamöterna Helena Bargholtz och Gunnel Wallin

Tidsbegränsat domstolschefskap

Som kommittén framhållit bör domstolarnas ledning präglas av ett gott och aktivt ledarskap. Ledarskapets betydelse för verksamheten i domstolarna har under senare år tillmätts allt större vikt. Ett kvalificerat och ansvarsfullt ledarskap ställer höga krav på domstolscheferna. Det är som kommittén konstaterat viktigt att det sker en noggrann rekrytering av domstolschefer och att domstolscheferna ges bra utbildning och stöd i ledarskapet. De allt tyngre och mer kravfyllda ledningsuppgifterna gör emellertid att ledarskapet trots detta kan vara en tung börda att axla.

Det tunga ledningsansvar som åvilar chefen för en domstol utgör enligt vår mening det avgörande skälet till att förordnanden som domstolschef bör vara tidsbegränsade. Tidsbegränsade domstolschefsförordnanden skulle främja domstolschefens egen utveckling samtidigt som den ökade rörligheten bland cheferna skulle bidra till att skapa rätt balans mellan kontinuitet och förnyelse i verksamheten. En ökad rörlighet bland domstolschefer skulle leda till att chefsbyten och chefsavveckling avdramatiserades och att växlingen mellan chefsuppgifter och dömande uppgifter sågs som något naturligt. Med den breda erfarenhet de f.d. domstolscheferna besitter kan de på ett mycket värdefullt sätt bidra i dömandet sedan deras chefsförordnanden upphört. Det är därför viktigt att skapa ett system där domstolscheferna lätt kan återgå till enbart dömande uppgifter

Vi anser således att skälen för att införa tidsbegränsade förordnanden för domstolschefer överväger. De farhågor kommitténs majoritet hyser i frågan om tidsbegränsade chefsförordnanden är väl förenliga med kravet på självständiga domstolar delar vi inte.

Kontinuiteten i ledningen av domstolarna kräver något längre förordnanden för domstolschefer än vad som är vanligt inom statsförvaltningen. En domstolschefs förordnande bör därför enligt vår mening gälla för en period om åtta år. Någon möjlighet till omförordnande bör inte finnas.

Kommitténs majoritet har inte ansett att det bör införas en möjlighet att tidsbegränsat anställa domstolschefer. Vi reserverar oss i den delen.

Särskilt yttrande

av ledamöterna *Anders Berglöv och Ann-Marie Fagerström*

Formalisering av regeringens skyldighet att samråda med Högsta domstolen respektive Regeringsrätten inför utnämning av ledamöter i dessa domstolar

Vi vill med detta särskilda yttrande ifrågasätta värdet av att regeringen genom lagstiftning tvingas att presentera tilltänkta justitieråd och regeringsråd inför plenum i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten.

En av utredningens främsta uppgifter har varit att hitta formen för ett mer öppet förfarande i samband med utnämningar av högre domare och domstolschefer.

Vi anser att detta uppnås genom att en särskild förslagsnämnd för detta ändamål inrättas. I förslagsnämnden föreslås bl.a. att två representanter skall nomineras av Högsta domstolen respektive Regeringsrätten.

Som en konsekvens anser vi därmed att skälet för en formalisering av regeringens skyldighet att informera om tilltänkta kandidater i samma organ minskar. Denna praxis skall enligt vår mening ses i förhållande till den ordning med kallelseförfarande som råder idag. Någon särskild lagstiftning bedömer vi därför inte behöva komma till stånd i denna del.

Särskilt yttrande

av ledamoten *Lotti Ryberg-Welander*

Riksdagens medverkan vid utnämning av högre domare

En långsiktig strävan för utredningens ledamöter har varit att försöka påverka domstolsväsendet i en riktning som gynnar den enskilde medborgaren; hennes/hans kunskap och förtroende för en av de viktigaste samhällsinstitutionerna i Sverige. En följd av detta har blivit ett förslag om att riksdagen skall kunna få ett litet men dock inflytande över tillsättningen av domare på vissa domartjänster.

Förslaget syftar inte till att skapa misstro vare sig gentemot regeringen eller mot de av regeringen utsedda högre domarna idag. De ledamöter som ställt sig bakom förslaget har säkerligen delvis olika utgångspunkter för sitt ställningstagande, men för min del är tanken att öppna utnämningförfarandet för insyn och debatt. Riksdagen är i detta sammanhang inte i första hand en beslutsfattare utan en arena för diskussion, ifrågasättande, informationsspridning; en arena för att föra upp frågor på dagordningen och att vidga debatten om domares kompetens, självständighet och visioner till ett långt större auditorium än vad som i dag är fallet.

För mig är den naturliga konsekvensen av ett demokratiskt samhälle med alltmer kompetenta medborgare att utnämningen av domare inte bör vara en sluten process mellan domarkåren och regeringen. Det gläder mig att utredningen i detta är i stort sett enig, med offentligt ansökningsförfarande, förslagsnämnd som lyder under offentlighetsprincipen m.m. Men när det gäller möjligheten att föra ut, sprida och följa upp en vidare debatt finns det definitivt också en roll för riksdagen att spela. Det är önskvärt att den rollen på sikt blir betydligt större än nu föreliggande förslag.

Särskilt yttrande

av ledamoten *Krister Thelin*

Utredningen har i sitt förslag till hur avvägningen när det gäller beslutsformer i domstol skall utformas hamnat i ett slut som jag kan ansluta mig till. Resonemanget, liksom utredningens direktiv när det gäller styrning och ledning i domstol, är dock alltför mycket präglad av ett kommandotänkande och en modebetonad övertro på att den dömande verksamheten skall kunna ”utvecklas” bara den gode chefen och ledaren kan identifieras och förmås att driva på, dock lite diffust mot vilket slutmål. Det är en grundsyn som mera hör hemma i andra organisationer, exempelvis dem som kämpar för överlevnad på en marknad, än i dem som är och skall vara regelstyrda och därför uppvisa just ett mått av oföränderlighet. Visst kan domstolar som organisationer liknas vid andra ”kunskapsföretag” och en del generella iakttagelser göras, men den lite andfådda ansats som präglar direktiven när det gäller ledning och styrning och en del skrivningar i betänkandet riskerar att leda fel. Anslaget skär sig inte bara mot de allmänt vedertagna principer för domstolar, domare och dömande som kommit till uttryck i bl.a internationella instrument (av vilka två numera efter många år också finns översatta till svenska, se bilaga 8), utan också mot slutsatserna i den enkätundersökning som utredningen låtit företa; den visar att tillståndet på våra domstolar i administrativt hänseende på det hela taget är tämligen gott (se bilaga 4). Tungan av pågående ”utvecklingsprojekt” och organisationsöversyner är förmodligen en större belastning för domstolsväsendet än svaga chefer och lata domare.

Utredningen påpekar med rätta att den externa styrning som Domstolsverket svarar för är en omständighet att ta hänsyn till, men har – i avsaknad av uttryckliga direktiv på denna punkt – avstått från att gå närmare in på ämnet. Jag har böjt mig också för detta, men vill framhålla att verkets existens som en förvaltningsmyndighet under regeringen gör det möjligt för en regering och villig verksledning att sätta ett tydligt ”förvaltningsmönster” också på domstolsväsendet. Och det finns alltid domstolschefer som av förment omsorg om verksamheten (eller om sig själva) kan förmås att medverka till vad som påbjuds

”uppifrån” och därmed legitimera en kommandostruktur som bör vara främmande för domstolsväsendet i en rättstat.

Domare är inga övermänniskor, och kåren har sin beskärda del av svaga nummer, men den dömande verksamheten är konstitutionellt särbehandlad av skäl som det råder enighet om i vårt land. I stället för att för det svenska domstolsväsendet betona olika förvaltningsinslag som exempelvis ”styrning och ledning”, som inte är annat än ett eko av den verksamhetsreform som sattes i mitten av 80-talet och som resulterat i programmatiska mål- och resultatstyrningsinstrument inom den offentliga sektorn (med olika inslag av näringslivsförebilder beroende på regering och pålagrade arbetsrättsreformer från 70-talet), bör dess konstitutionella betydelse snarare understrykas. En bra början är att avskaffa Domstolsverket och Justitiekanslerns tillsyn över domarna.

Särskilt yttrande

av sakkunniga Marianne Eliason och Göran Regner

Utnämning av högre domare

Enligt kommitténs direktiv har utredningsarbetet i denna del framför allt till syfte att förbättra beredningsunderlaget och dokumentationen samt att säkerställa en bred rekrytering. Vi ifrågasätter om detta dubbla syfte uppnås genom det förslag som kommittén lägger fram, i vart fall för Högsta domstolens och Regeringsrättens del. Vi ser en klar risk för att vinsten av förbättrad insyn i de utnämningsärenden som avser dessa båda domstolar kommer att göras på bekostnad av en mindre bred rekrytering av nya ledamöter till dessa. Vi anser att det är viktigare att prioritera intresset av allsidig rekrytering än behovet av ökad insyn, om dessa intressen ställs mot varandra.

Som kommittén framhåller har diskussionen kring urvalet till högre domarämbeten i huvudsak gällt Högsta domstolen och Regeringsrätten och då ledamöternas obundenhet till regeringen som utnämnt dem. Kommittén har inte funnit några som helst tecken på att regeringen missbrukat sin utnämningssmakt genom att tillsätta personer som inte är självständiga i förhållande till regeringen. Blotta misstanken om att det utnämns osjälvständiga domare till de högsta domarbefattningarna anses emellertid innebära risk för att medborgarnas förtroende för domstolarna minskas i hög grad.

Det är naturligtvis angeläget att medborgarna har det allra största förtroendet för domstolväsendet och då särskilt för rättskipningen i sista instans. Frågan är dock om ogrundade misstankar om missbruk av regeringens utnämningssmakt bör få leda till ett system för utnämning av domare som innebär att den redan stora andelen personer från den gängse "domarkarriären" ökar och andelen personer som kommer från annat håll minskar, dvs. att domarkarriären blir mer sluten och rekryteringen mindre allsidig.

Det stora antalet kallelseförfaranden avser lagmän i hovrätter och kammarrätter. Det kan utifrån det synsätt som numera anläggs på statliga tjänstetillsättningar ifrågasättas om det är befogat att dessa

ämbeten alls omfattas av ett specialförfarande. Tidigare var det vanligt att högre statliga tjänster, t.ex. byrå- och avdelningschefer, tillsattes på ett motsvarande sätt. Numera torde sådana utom i undantagsfall behandlas som alla andra tillsättningsärenden. Detta talar för att de nämnda lagmanstillsättningarna bör följa samma regler som det stora flertalet domarutnämningar, dvs. utgöra ansökningsärenden. De lagmanstillsättningar som gäller de största underrätterna borde kunna följa samma system. Det ter sig inte motiverat att göra en så stor skillnad som i dag mellan dessa tillsättningar och utnämningar av lagmän i andra stora tings- och länsrätter. Detsamma gäller också ordförandena i de tre största hyres- och arrendenämnderna. Det sagda kan innebära att verksamheten hos Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet kan behöva ses över.

Av de återstående kallelsetjänsterna (här lämnas specialdomstolarna därhän) utgör antalet justitie- och regeringsråd numera ungefär 30 och hovrätts- och kammarättspresidenterna ett 10-tal.

Presidentbefattningarna har ett helt annat inslag av administrativa uppgifter än justitieråds- och regeringsrådstjänsterna, och presidenterna utgör när de deltar i dömandet endast en av flera ledamöter som i övrigt utses genom det vanliga ansökningsförfarandet. Risken för att en "osjälvständig" president medför att domstolen i sin rättskipning går regeringens ärenden ter sig därför inte realistisk. Frågan hur presidenterna skall utses bör följaktligen inte ges självständig betydelse vid överväganden om ett speciellt system för de allra högsta domarbefattningarna. Det kan tillfogas att intresset av en allsidig rekrytering inte torde göra sig särskilt starkt gällande beträffande presidenterna. Att dessa i någon nämnvärd utsträckning skulle rekryteras bland personer utanför domarbanan (i vidsträckt mening) förefaller knappast vara aktuellt.

Diskussionen om utnämningarna till högre domarämbeten har huvudsakligen avsett justitie- och regeringsråden, och det fortsatta resonemanget gäller därför den kategorin.

Frågan om vilken ordning som bör gälla för utnämning av de högsta domarbefattningarna bör alltså behandlas utifrån rekryteringen till Högsta domstolen och Regeringsrätten. Det kan då inledningsvis konstateras att det rör sig om ett begränsat antal tillsättningsärenden, räknat per år i storleksordningen ett par utnämningar (30 ledamöter med en genomsnittlig tjänstgöringstid av 15 år). Ofta finns det beträffande den domstol som skall få en ny ledamot en ganska klar uppfattning om vilken erfarenhetsbakgrund som är lämplig. Som exempel kan nämnas att det i Högsta domstolen finns ledamöter som kommit från advokatverksamhet, akademisk professur och åklagarväsendet. När en sådan ledamot avgår, torde det vara naturligt att ersätta denne med

någon med liknande bakgrund utanför domarbanan. I andra fall kan det vara så att det bör rekryteras någon hovrätts- eller tingsrättsdomare respektive kammarrätts- eller länsrättsdomare som kan tillföra erfarenhet från dömandet i dessa instanser. Man kan också tänka sig att det anses värdefullt att komplettera domstolen med någon med domarbakgrund som har speciella kunskaper om ett visst rättsområde, t.ex. internationell rätt. Behovet av personer med sådan specialkompetens har ökat under senare tid, och det skulle vara olyckligt om ett nytt utnämningförfarande skulle leda till att möjligheterna att tillgodose domstolens behov av personer med specialkompetens försämrades. Det intresseanmälningförfarande som föreslås av kommittén förefaller svårhanterligt i sådana fall. Är det tänkt att man inför tillsättningen skall ge till känna vilken ”kravprofil” som är aktuell? Gör man det, kan antalet presumtiva kandidater ofta nog vara tämligen litet. Gör man det inte, kan många intresserade anmäla sig utan att veta att deras möjligheter att få befattningen redan från början var närmast obefintliga. Det kan tilläggas att det i praktiken handlar om personer inom en begränsad ålderskategori, cirka 45-60 år.

Det finns stor risk för att ett intresseanmälningförfarande kommer att verka negativt utifrån önskemålet om en jämn könsfördelning bland domarna. Vad det nu kan bero på så kan man se att andelen kvinnor är klart högre inom de domarkategorier där kallelseförfarandet nu tillämpas än bland andra domare över den s.k. rådsnivån (se bilaga 7). Det kan befaras att samma snedfördelning kommer att gälla också intresseanmälningstjänster. Det kan alltså befaras att andelen kvinnor i de två högsta domstolarna minskar i det föreslagna systemet.

En tung invändning mot ett intresseanmälningförfarande är att det torde bli svårare att bredda rekryteringen till högsta instans. De advokater som rekryterats till Högsta domstolen har haft sin bakgrund i affärsjuridisk verksamhet, vilket får antas betyda att det ansetts viktigt att tillföra domstolen kompetens som är svår att finna på den traditionella domarbanan. Att advokater med den bakgrunden skulle offentligen gå ut och anmäla sig intresserade av att i konkurrens med andra komma i fråga för en justitierådstjänst förefaller orealistiskt. Redan möjligheten att advokaten kommer att lämna sina uppdrag kan medföra att hans eller hennes klienter vänder sig till annat håll. En advokat som anmält intresse men som sedan inte får tjänsten i fråga kanske också försämrar sin ställning. För andra advokat kategorier är väl nackdelarna inte lika framträdande, men även den som hör dit torde tänka sig för innan han eller hon anmäler intresse. Dessutom kan det vara så att lämpliga nya ledamöter i de två högsta domstolarna med advokaterfarenhet inte själva tänker på saken utan underlåter att anmäla sig. Möjligheten finns visserligen då i det föreslagna systemet att en viss

advokat uppmanas anmäla sig. De problem en sådan uppmaning emellertid kan föra med sig behandlas strax. Vad som har sagts om advokater gäller också andra juristkategorier både på den privata arbetsmarknaden och på den offentliga, t.ex. för professorer i juridik. Med tanke på det förmodligen ringa antalet tillfällen som en advokat eller en professor kan vara aktuell medan han eller hon är i relevant ålder, torde det för den som anmält intresse men inte blir utnämnd inte ges någon "andra chans".

Det finns en inbyggd svaghet med att beredningsorganet skall kunna bedriva en aktiv rekrytering i ett offentligt förfarande, dvs. uppmana lämpliga personer att öppet anmäla intresse. Personer utanför domarbanan torde nog ofta kräva någon grad av säkerhet för att en sådan uppmaning med åtföljande anmälan också resulterar i en utnämning. Två utvecklingsmöjligheter kan tänkas. Den ena är att en uppmaning regelmässigt leder fram till en utnämning, men då rör det sig i själva verket om en variant av kallelseförfarandet. Den andra är att en uppmaning inte resulterar i detta, och då torde det – åtminstone om situationen upprepas – leda till problem att få personer att följa uppmaningar i framtiden.

Den av kommitténs majoritet förordade ordningen med förhör av ett riksdagsutskott, när regeringen vill frångå beredningsorganets förslag, kan också förväntas verka avhållande på eventuella kandidater till befattningar i de högsta domstolarna. Över huvud taget synes det oklart vad en sådan utfrågning egentligen skall avse. Skall den röra juridiska kunskaper, rättspolitisk uppfattning eller personliga förhållanden? Det går inte att bortse ifrån att frågor som kan uppfattas som politiskt prägade kommer att ställas, och då finns det verkligen risk för att allmänheten anser förfarandet utgöra en politisering av utnämningarna. Erfarenheterna från förhör vid utnämningar till USA:s högsta domstol föranleder tvivel på att ett motsvarande inslag i svenska domarutnämningar skulle ge ökad legitimitet i utnämningförfarandet.

Mot tanken att ett riksdagsutskott skall ta del i domarutnämningar och därvid kunna ha ett bestämmande inflytande över regeringens kommande beslut kan också anföras principiella skäl av det slag som har lett till att kommitténs majoritet inte vill ge konstitutionsutskottet utan justitieutskottet rollen som behörigt utskott. Det synes emellertid vara svårt att se den egentliga skillnaden mellan att utesluta det ena men inte det andra utskottet. Om en viss majoritet i justitieutskottet förordar en egen kandidat framför regeringens, torde det inte kunna förväntas att en motsvarande majoritet i konstitutionsutskottet skulle göra en annan bedömning vid en granskning i efterhand (vad nu denna skulle avse i den tänkta situationen eftersom det måste förutsättas att regeringen enligt den nya lagen om utnämning av högre domare följer

utskottsförslaget). Att välja det förra utskottet framför det senare framstår därför som en tämligen svårförklarlig skillnad från konstitutionella utgångspunkter. Vidare är det en nackdel med förslaget i denna del att Högsta domstolen och Regeringsrätten näppeligen kan ges någon reell yttranderätt inför en utnämning där ett riksdagsutskott förordat en kandidat som regeringen är skyldig att utnämna.

Sammantaget synes det föreslagna nya systemet för utnämningar till Högsta domstolen och Regeringsrätten leda till en påtaglig risk för en mindre allsidig rekrytering i framtiden, i vart fall under en inte obetydlig övergångstid. Även om man i en framtid kan tänkas uppnå den önskade breda rekryteringen till dessa domstolar därför att det blir lika naturligt att söka tjänster i de svenska som i andra nordiska länders högsta domstolar, kommer en minskad bredd i rekryteringen att vara negativ för Högsta domstolen och Regeringsrätten för en avsevärd period framöver.

Om nu det föreslagna systemet för domarutnämningar motverkar önskemålet om allsidig rekrytering till Högsta domstolen och Regeringsrätten, uppkommer frågan vad som kan göras för att förbättra insynen i utnämningsärendena. Det är lätt att hålla med om att nuvarande ordning inte ger mycket möjligheter att i efterhand ta reda på vad som kan ha gått fel. Vi anser att det föreslagna beredningsorganet här kan fylla en viktig funktion, men det bör mera informellt medverka i utnämningsverksamheten i Regeringskansliet. Inför kommande utnämningar skulle det i så fall där diskuteras lämpliga kandidater och deras meriter. Organet bör därvid självt på olika sätt verka för att få fram namn på personer som bör kunna komma i fråga. Vid kontroll i efterhand av vad som skett i ett visst utnämningsärende, t.ex. om fråga kommer upp om regeringen av något egenintresse förbigått någon mera lämpad kandidat än den som blev utnämnd, kan konstitutionsutskottet förhöra inte bara inblandade statsråd och tjänstemän i Regeringskansliet utan också deltagarna i den informella beredningen. Dessa måste förutsättas vara sådana personer som kan ge en för alla giltig bild av vad som förevarit.

En nackdel med ett sådant förfarande kan synas vara att det inte medan ett utnämningsärende pågår kan diskuteras mera allmänt vilka kandidater som är mest lämpade som justitie- eller regeringsråd. Huruvida en sådan diskussion av eventuellt blivande ledamöter i de högsta domstolarna leder till ökat eller minskat förtroende bland allmänheten kan man bara spekulera om. Risk finns emellertid för att en kandidat som blivit utnämnd trots en kanske ganska häftig diskussion till förmån för någon annan uppfattas som ett "svagare kort" än den andre och allmänheten därmed kan få uppfattningen att domstolen har fått en leda-

mot som inte svarar mot de högsta kraven. Något sådant kan inte gynna allas önskemål om högsta förtroende.

Det kan hävdas att ett sådant informellt sätt att bereda utnämning- ärenden med enbart efterföljande insynsmöjlighet inte utgör en effektiv spärr mot att regeringen missbrukar utnämningmakten. Denna risk motverkas av ordningen med att Högsta domstolen och Regeringsrätten skall ha tillfälle att yttra sig innan någon utnämns till ledamot där. Synpunkter från domstolarna bör dessförinnan inhämtas i sådan tid att de kan beaktas i beredningsförfarandet. Särskilt viktigt är det att domstolarna ges tillfälle att ange en ”kravprofil”. Domstolarna bör veta bäst vilket behov av kompetens som skall fyllas vid en nyrekrytering. Dessutom har de möjlighet att utifrån erfarenheter i verksamheten bedöma kompetensen hos presumtiva nya ledamöter som ju ofta i olika egenskaper (domare, ombud, sakkunniga osv.) kan förekomma i målen. Denna ordning med yttranderätt förstärks om, som kommittén föreslår, den regleras formellt och inte bara bygger på en etablerad praxis.

Särskilt yttrande

av sakkunnige Stefan Strömberg

1 Ett nytt beredningsförfarande vid tillsättning av högre domare

Jag instämmer i vad Marianne Eliason och Göran Regner i sitt särskilda yttrande anför om tillsättningen av justitie- och regeringsråd samt presidenter. Enligt min mening bör även lagmännen i de största underrätterna omfattas av det förfarande de förordar.

När det gäller övriga kallelsetjänster vill jag anför följande. Den av kommittén föreslagna förslagsnämnden kan säkert bidra till större genomslagenhet och därigenom ökad trovärdighet för utnämningförfarandet. Däremot kan det med fog ifrågasättas om den i sig kommer att leda till bättre rekryteringar till de berörda domartjänsterna. Avgörande blir här om rekryteringsarbetet kan ske på ett tillräckligt professionellt sätt. Enligt min mening bör uppgiften att lämna förslag på dessa tjänster anförtros Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Den nämndens arbetsformer och sammansättning bör emellertid ses över radikalt för att skapa förutsättningar för en allsidig och professionell rekrytering till alla ordinarie domarbefattningar som nämnden hanterar.

Skulle den av kommittén föreslagna ordningen övervägas instämmer jag i vad Johan Hirschfeldt, Ann-Marie Fagerström och Anders Berglöv säger i deras reservation om möjligheterna till undantag från kravet på intresseanmälan och om att någon regel om offentlig utfrågning i riksdagen inte bör införas. Jag ifrågasätter vidare om det med den av kommittén föreslagna ordningen för tillsättning av justitie- och regeringsråd finns någon anledning att formalisera sedvänjan att justitieministern inför en utnämning informerar domstolen. Justitieministerns information fyller främst en funktion i det nuvarande kallelseförfarandet.

2 Ledningsformer i domstol

2.1 Inledning

Jag delar inte kommitténs uppfattning att det skall finnas kollegiala beslutsorgan i domstolarna. Min syn på frågan om ledningen av domstolarna kan sammanfattas som följer:

Domstolarna måste få en tydlig chefsfunktion. Kollegium och plenum bör avskaffas. Hela personalen skall vara delaktig i verksamheten. Samråd och lyhördhet skall prägla ledningen. Domarnas självständighet i dömandet skall värnas genom insyn och offentlighet och genom viss möjlighet till överprövning av administrativa beslut.

I avsnitt 2.2-2.9 redogör jag närmare för min uppfattning. Betänkandets huvudtext innehåller i fråga om domstolschefernas roll och uppgifter en mängd uttalanden och förslag som jag varmt understödjer. Jag har emellertid valt att utforma min uppfattning oberoende av kommitténs text. I avsnitt 2.10 berör jag mer direkt kommitténs uppfattning.

2.2 Domstolen skall vara en modern och bra arbetsplats som präglas av samråd och lyhördhet. Hela personalen skall vara delaktig i verksamheten

Detta är viktiga utgångspunkter för verksamheten i våra domstolar. Att domstolarna skall vara i alla bemärkelser moderna arbetsplatser är så självklart att det inte skulle behöva påpekas särskilt. Ett kännetecken för moderna arbetsplatser och modernt ledarskap är att personalen görs delaktig i verksamheten.

Även om det faktiskt är domarna som avgör målen är (eller skall) alla anställda i domstolen (vara) delaktiga i domstolens verksamhet. Domstolens personal är ett lag, där alla funktioner är viktiga för helheten, dvs. en rättssäker rättsskipning. Arbetsförhållandena i domstolarna präglas idag emellertid i inte obetydlig utsträckning av den ”klassiska kategoriindelningen”: domare, notarier och övrig (eller icke rättsbildad) personal. De nuvarande beslutsformerna bidrar till att stadfästa denna kategoriindelning.

Ser man närmare på en domstol kan man konstatera att den i det mesta är – eller borde vara – som andra offentliga arbetsplatser med likartade uppgifter. Detta innebär inte ett förringande av domarna eller deras uppgifter. I stället vill jag se domaren som en högt kvalificerad specialist med en alldeles särskild roll i samhället som till följd inte minst av sina kunskaper och färdigheter är den naturlige ledaren för laget – med beredningsjurister och domstolssekreterare – vars med-

lemmar med olika men klart definierade roller tillsammans svarar för att arbetet löper på.

2.3 Ledningens uppgift är att skapa bästa möjliga förutsättningar för domstolen att ”avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt i en verksamhet som präglas av ett medborgarperspektiv”

Domstolens uppgifter skall vara i centrum. Domstolarna finns inte till för domarna eller för den övriga personalen utan för medborgarna. Domstolen måste kunna organiseras och ledas med utgångspunkt från sina förutsättningar att lösa uppgifterna.

2.4 Domstolen skall ledas av chefen – ansvar och befogenheter skall överensstämma

Det måste göras tydligt att domstolen leds av domstolschefen.

Domstolscheferna har under senare år fått ett allt större ansvar för domstolarnas verksamhet. (Se bl.a. bilaga 2 ”Ledarskap och chefskap”, avsnitt 2). Statsmakterna har strävat mot en övergång från att leda domstolar och andra myndigheter genom s.k. regelstyrning till ett allt större inslag av målstyrning. Detta innebär att statsmakterna lägger fast målen för olika verksamheter medan de som är ansvariga för verksamheterna, inom ramen för tillämpliga materiella regler, ges olika grad av frihet när det gäller att välja medel för att uppnå målen. I domstolschefens uppgifter ligger att

- lägga fast domstolens verksamhetsmål
- planera genomförandet
- fördela uppgifter och ansvar
- samt följa upp och utveckla verksamheten.

Idag har domstolschefen, som den främste företrädaren för domstolen, det yttersta ansvaret för verksamheten. Ansvaret korresponderar dock inte med beslutsbefogenheterna. Dessa är i inte obetydlig utsträckning beskurna genom kraven på kollegialt beslutsfattande i vissa frågor. Dessa frågor – framförallt arbetsordningen – är centrala för domstolens funktion och chefens ambitioner att försöka utveckla verksamheten i domstolen kan omintetgöras av ett ”veto” i plenum eller kollegium. Om, i de fall det förekommit, detta veto grundats på allvarligt menade invändningar av konstitutionell natur eller av överväganden som mer syftat till att värna personliga intressen eller gruppintressen, kan man naturligtvis ha olika uppfattningar om. Jag tror att det skulle vara svårt

att finna ens en handfull exempel på fall där den första grunden med fog kan återopas.

På domstolschefen åvilar ett ansvar att inte endast ”administrera” domstolen, i meningen förvalta domstolen, utan också leda och utveckla domstolen och därmed skapa bästa möjliga förutsättningar för den dömande verksamheten. Om man därför säger att domstolschefen skall vara ”motorn” i utvecklingen av domstolen, så blir plenum och kollegium många gånger en ”broms” med en utvecklingshämmande effekt. Frågan är hur många motgångar en domstolschef tål innan han eller hon ger upp.

Alltså: Kollegium och plenum bör avskaffas och dess beslutanderätt läggas hos domstolschefen. Härigenom kommer ansvar och befogenheter att överensstämma. Kraven skall vara tydliga och möjligheten att uppfylla dem skall vara goda.

Detta innebär emellertid inte att chefen kan underlåta att samråda med domarna, bara att det slutliga beslutet fattas av chefen. Samråd och samverkan bör tvärtom förekomma i betydligt större utsträckning och på ett tidigare stadium i beslutsprocessen än idag. Som anføres nedan är det naturligt att domare medverkar i ledningsgruppen på domstolen. Vidare torde behovet av domarmöten o.likn. i verksamhetsfrågor inte minska.

2.5 Som stöd för chefen skall det finnas en ledningsgrupp vars sammansättning kan variera beroende på domstolens storlek och organisation

För sin uppgift är domstolschefen beroende av att kunna rådgöra med vissa nyckelpersoner i domstolen. Det är därför naturligt att han eller hon har en ledningsgrupp i vilken viktiga frågor för domstolen kan diskuteras innan domstolschefen beslutar. Ledningsgruppen är inte till för samråd med personalen utan en ledningsfunktion.

Vilken sammansättning ledningsgruppen skall ha kan variera från domstol till domstol beroende på storlek och organisation. I en liten tingsrätt kan det vara naturligt att de ordinarie domarna ingår liksom administratören och någon nyckelperson, såsom en kansliföreståndare el. motsv. I en större domstol är det chefsrådmännen och administratören som ingår i ledningsgruppen. I en mycket stor domstol kan i ledningsgruppen ingå – förutom den administrativa chefen – ett antal avdelningschefer som representerar olika naturliga grupper av avdelningar.

2.6 Mellanchefernas roll som chefer måste tydliggöras

Idag finns det ett "feodalt" drag hos vissa mellanchefer i våra domstolar. De tycks inte uppleva sig som ett utflöde av domstolens ledning utan som "hövdingar" i egna "län" som i första hand slår vakt om egna eller den egna avdelningens intressen. Detta bottnar bl.a. i att mellanchefsrollen inte gjorts tydlig. För att vi skall få en fungerande ledning i även de större domstolarna måste det understrykas att dessa chefer – chefsrådmän och lagmän i överrätt – är ledningens "förlängda arm" på avdelningen. Det sagda innebär emellertid inte att inte alla möjligheter till delegation bör utnyttjas. Men delegation innebär inte självständighet utan rätt och skyldighet att handla i ledningens namn och anda på avdelningen.

2.7 Samrådet med personalen skall ske genom arbetsplatsträffar eller på annat liknande sätt inom ramen för samverkansavtalet och vad som i övrigt gäller om samverkan inom ramen för det arbetsrättsliga systemet

Hela personalens engagemang i domstolen är mycket viktig för att verksamheten skall vara framgångsrik. Frågor om organisation, arbetsformer och verksamhetsmål bör vara föremål för diskussioner som engagerar alla. Strävan bör vara samsyn och i varje fall att alla är väl förtrodda med "hur" och "varför".

I "Ledarskap och chefskap" (avsnitt 3) uttrycks det på följande sätt: Det kanske allra främsta styrmedlet [för domstolschefen] är en väl förankrad och väl spridd verksamhetsplanering, som ställer upp för alla anställda gemensamma mål för verksamheten. Målen måste också vara nedbrutna på ett sådant sätt att varje enskild medarbetare känner att han eller hon kan medverka till måluppfyllelsen.

Samverkansavtalet innehåller de verktyg som behövs. Samtidigt behöver formerna anpassas till domstolens storlek och organisation. Det är dock viktigt att understryka att formerna inte är så viktiga som att det är fråga om ett verkligt samråd.

De i de internationella instrumenten uppställda kraven på att domarna och representanter för domarnas yrkesorganisationer skall delta i beslutsprocesser som rör administration och resurser i domstolarna får anses väl tillgodosedda genom samverkansavtalet och vad som i övrigt gäller om medbestämmanderätt inom arbetsrätten.

2.8 För viktiga beslut – om arbetsordning, indelning av domare och lottning/omlottning av mål – skall gälla öppenhet och krav på dokumentation och motivering. Härigenom värnas de intressen som domarnas självständighet skall tillgodose. Om en domare anser att ett beslut av domstolschefen strider mot dessa intressen, skall han eller hon kunna överklaga beslutet till ett särskilt organ. Organet skall kunna fatta bindande beslut. För HD och RR skall dock gälla att ett ev. överklagande skall prövas av domstolens alla ledamöter

De frågor som främst har betydelse när man talar om domarnas självständighet i dömandet är frågor om arbetsfördelning (lottning/omlottning eller andra sätt att fördela arbetet mellan domarna) och indelning av domare. Den första åtgärden för att se till att detta fungerar på ett bra sätt är att se till att regelverket är tydligt. I arbetsordningen skall anges tydligt hur arbetet fördelas och under vilka förutsättningar ändringar får göras. Beslut i arbetsfördelningsfrågor bör dokumenteras och motiveras. Härigenom skapas en möjlighet för den domare som underkastas ett sådant beslut att bedöma det sakligt riktiga i beslutet.

Vad som nu sagts gäller naturligtvis oavsett om det är fråga om ett beslut av en domstolschef eller av ett domarkollegium. Att man beslutar i plenum eller kollegium garanterar inte att besluten är sakligt riktigare, bara att de omfattas av en majoritet av de beslutsfattande

Men reglerna om domarnas självständighet är inte till för domarna utan har tillkommit för att tillgodose medborgarnas krav på en rätts-säker rättsskipning. Vi har i Sverige en öppenhet i domstolar och förvaltning som är i det närmaste unik internationellt sett. Även i våra nordiska grannländer råder det långtgående sekretess i domstolarna som gör att möjligheten till allmän insyn från medborgarnas sida är begränsad. I sådana system kan beslutsordningens utformning i någon mån råda bot på denna bristande insyn (I Danmark, Norge och Finland tycks man ändå inte se något behov av att ha ett kollegialt beslutsfattande i frågor av detta slag) men det har då överlämnats åt domarna att ensamt svara för insynen och kontrollen. Genom öppenheten och krav på dokumentation och motivering av beslut åstadkommer vi i domstolsväsendet en transparens som inte lämnar något utrymme för övergrepp och mygel.

Enligt min mening är det en brist att en extern överprövning inte kan ske av sådana beslut som vi nu talar om då dessa med fog kan sägas innebära intrång i den självständighet som domarna åtnjuter enligt regeringsformen i den dömande verksamheten. Detta gäller oavsett om de fattats av domstolschef eller i kollegial ordning. Dessa

beslut kan prövas av JO och JK som å andra sidan bara kan göra uttalanden eller, om det är mycket allvarligt, ta initiativ till disciplinära eller straffrättsliga åtgärder. Beslutet som sådant kan endast beslutsfattaren själv ändra.

Enligt min mening bör det finnas en möjlighet för en domare att överklaga ett beslut som innebär att de intressen som bär upp reglerna om domarnas självständighet träds förnär. Det är emellertid viktigt att en klagomöjlighet av detta slag inte används för att man av andra skäl inte är nöjd med beslutet. Prövningen får därför inte gälla huruvida beslutet är lämpligt eller olämpligt från andra utgångspunkter. Kontrollen sker i dessa avseenden bl.a. genom revision. Den som prövar ett överklagande skall vara skyldig att pröva om beslutet skall ändras och om så är fallet också göra ändring. Härigenom åstadkommer man ett tydligt ansvar även för den som prövar överklagandet.

Dessa överklaganden bör prövas av ett organ utanför domstolen. Detta bör vara sammansatt av ett antal framstående domare och ett par ledamöter som företräder medborgarintressen. En utgångspunkt kan vara sammansättningen av den förslagsnämnd som kommittén föreslår tillsättningen av högre domartjänster. Ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten kunde – i likhet med vad som gäller i Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet – turas om att vara ordförande i nämnden. Domarna bör ha ersättare för att klara eventuella jävssituationer.

För Högsta domstolen och Regeringsrätten bör i stället gälla att frågan prövas av samtliga ledamöter (utom beslutsfattaren och klaganden) i domstolen.

En fråga är om annan än domare bör kunna klaga. Enligt min mening bör JO och JK ha klagorätt. Allmänhetens ev. klagomål får kanaliseras via JO.

2.9 Den föreslagna ordningen för ledning av domstolarna skall gälla för alla domstolar

Den föreslagna ordningen för ledning av domstol bygger på en tydlig chefsroll och ett faktiskt och heltäckande samråd. Det finns ingen anledning varför det skall finnas särskilda beslutsordningar för domstolarna i mellaninstans och högsta instans. Samma princip bör därför gälla i alla instanser.

2.10 Kommitténs förslag rörande ledningsformer i domstol

Kommitténs förslag i denna del kan ge intryck av att vara en kompromiss mellan vad som gäller idag och ett system utan kollegialt beslutsfattande. Det är också så det har karakteriserats under diskussionerna i

kommittén. Så är emellertid inte fallet. Tvärtom inskränks domstolschefens beslutsrätt – i förhållande till vad som gäller idag – genom att vissa tjänstetillsättningar blir föremål för kollegialt beslut. Vidare förlorar kollegiet sin karaktär av arbetsgivarorgan genom att kravet på att medlemmarna skall vara chefer tas bort. Att frågan om anslagsframställning helt blir en fråga för chefen är naturligtvis bra men i praktiken en ytterst marginell förändring. Arbetsordningen är nyckeln till domstolens verksamhet. Och den frågan ligger med kommitténs förslag kvar i händerna på en liten grupp av domstolens anställda.

Enligt min mening är kommitténs förslag t.o.m. sämre än det som gäller idag. Om man vill behålla kollegialt beslutsfattande kan man därför likaväl låta det bli vid vad som gäller nu. Då skulle man också slippa att återinföra plenum och kollegium i Stockholms tingsrätt. De förbättringar i verksamheten som skett i Stockholms tingsrätt under 1990-talet hade varit väsentligt svårare att genomföra om domstolen hade haft kollegium.

Särskilt yttrande

av experten Kavita Bäck Mirchandani

Utnämning av högre domare

Frågan om domarutnämningar är i mycket en tilltrofråga. Om medborgarna inte har tillit till domstolarna kan dessa få svårigheter att fylla sin funktion i samhället. I detta sammanhang är förfarandet vid utnämningarna av de högre domarna av central betydelse. Misstankar om att det utnämns domare på annat än sådana sakliga grunder som skicklighet, lämplighet för uppgiften och självständighet, som ju är förutsättningen för opartiska avgöranden, minskar nämligen i hög grad medborgarnas förtroende för domstolarna i ett samhälle. Som också nämnts i kommitténs betänkande förs för närvarande med jämna mellanrum en debatt angående urvalet till de högsta domarämbetena, främst de i Högsta domstolen och Regeringsrätten, varvid dessa domares obundenhet till regeringsmakten ifrågasätts. Kommitténs förslag att öppna förfarandet vid tillsättningarna till de högre domarämbetena och göra detta mer genomlyst får ses mot denna bakgrund.

Sverige har sedan lång tid tillbaka en stark tradition av en opolitisk och självständig ämbetsmannakår. I denna krets av ämbetsmän, som står fria från ovidkommande hänsyn och politisk påverkan, ingår våra domare. Jag finner det därför olyckligt att kommittén, såsom framgår av avsnitt 3.8.9, har föreslagit att det, om än i undantagsfall, skall ges en möjlighet för riksdagen, genom justitieutskottet, att utöva ett inflytande över domarutnämningarna dels genom att hålla en offentlig utfrågning i utnämningsfrågan, dels även kunna binda regeringen att utnämna den person som utskottet förordar.

Syftet med en utfrågning måste ju vara att det skall ske en bedömning av vem av de båda kandidaterna, den av regeringen föreslagna kandidaten eller den av nämnden i första förslagsrum upptagna kandidaten, som är mest lämplig för den aktuella tjänsten. Frågan är om en sådan lämplighetsbedömning bäst kan uppfyllas genom en offentlig utfrågning av ett riksdagsutskott. Personligen anser jag inte det. Vidare finns det en icke obefintlig risk att utskottet inte kan enas om vilken

kandidat som bör utnämnas på tjänsten. Vid ett sådant förhållande kommer med all säkerhet den utnämnde, rätt eller orätt, att hos allmänheten förknippas med den politiska majoritet som förordat kandidaten, om utskottet skulle välja att avge ett yttrande och på så sätt binda regeringen i utnämningssärendet. Oavsett om allmänhetens uppfattning att domaren i fråga representerar en viss partipolitisk riktning eller har anknytning till ett visst parti är riktig eller inte kan en sådan uppfattning komma att verka negativt på allmänhetens tilltro till domstolarna. I synnerhet skulle detta gälla i fråga om utnämningar till Högsta domstolen och Regeringsrätten, som ju redan i dag bevakas och är föremål för stor uppmärksamhet. Enbart risken för att så skulle ske innebär för min del tillräckliga skäl för att avstyrka det föreslagna förfarandet.

Det bör även noteras att inte ens i USA, där den högsta federala domarmakten är klart politiserad, och varifrån kommittén förmodligen hämtat idén om offentliga utfrågningar, förekommer utfrågningar av det slag som kommittén nu föreslår, dvs. att två olika kandidater ställs mot varandra.

Domstolarnas och domarnas oavhängighet gäller inte bara i förhållande till den verkställande makten utan även till den lagstiftande makten. Ett sådant starkt inflytande, om än endast i undantagsfall, från riksdagens sida genom ett av dess utskott, som kommittén föreslår, inger också betänkligheter eftersom det kan ses som en indirekt politisk påverkan på den dömande makten. Det rimmar även illa med gällande konstitutionella principer att regeringen, som har ett konstitutionellt ansvar för domarutnämningarna, skall bindas av ett annat organ, även om detta är ett riksdagsutskott. Därtill kommer att någon egentlig efterkontroll från konstitutionsutskottets sida av att utnämningssförfarandet i det enskilda fallet håller kvalitet och inrymmer skydd för ovidkommande hänsyn inte heller kan ske i de fall justitieutskottet i praktiken är det organ som har beslutat om utnämningen.

En anledning till förslaget om ett hänskjutande av frågan till justitieutskottets prövning har, efter vad jag har förstått av diskussionen i denna fråga, varit att hindra regeringen från att utnämna personer genom en form av fortsatt kallelseförfarande vid sidan av det nya föreslagna systemet med anmälningar och beredning i en särskild nämnd. Farhågorna för att så skulle ske förutsätter att regeringen förbehålls möjligheten att vid sidan av de som anmält sitt intresse för befattningen i fråga även utnämna annan. Kommitténs förslag innehåller emellertid inte något sådant moment. Förslaget innebär i stället att regeringen, såsom redan är fallet med de s.k. rådstjänsterna i dag, inte kan utnämna andra personer än dem som anmält sitt intresse för de aktuella domarbefattningarna (avsnitt 3.8.7).

Förslaget i denna senare del har utsatts för kritiska synpunkter under utredningsarbetet, eftersom den stora öppenheten kan komma att medföra att i synnerhet privat yrkesverksamma jurister, som är väl lämpade för domaryrket, avhåller sig från att anmäla sitt intresse. Den av kommittén föreslagna lösningen skulle därmed, befaras det, medverka till en snävare rekrytering till domarämbetena och en risk att dessa inte tillsattes med de skickligaste juristerna. Dessa farhågor synes i huvudsak gälla i fråga om tillsättningar av domarbefattningar i Högsta domstolen och Regeringsrätten, där domstolen kan ha vissa önskemål avseende den blivande domarens bakgrund och särskilda kvalifikationer. Jag håller med om att detta förhållande, i vart fall under en period och i fråga om vissa typer av befattningar, till viss del kan komma att innebära vissa nackdelar. Ett alternativ, som jag således i likhet med kommitténs ordförande och två av kommittéledamöterna förordar, är därför att under en övergångsperiod, tills det nya anmälningförfarandet är allmänt accepterat, ge förslagsnämnden ett visst utrymme att arbeta på ett sätt som har likheter med det som används av sådana organ som sysslar med aktiv personalrekrytering. Nämnden skulle alltså i de fall det bedöms vara den lämpligaste lösningen efter beredning även kunna föra fram förslag på lämpliga personer som inte offentlig anmält sitt intresse för anställningen, t.ex. en professor, en advokat eller annan privat yrkesverksam jurist för vilken ett offentligt tillkännagivande av sitt intresse för en domarbefattning av en eller annan anledning kan vara känsligt. Ett sådant förfarande kan t.ex. vara lämpligt då någon person som passar in på den för den aktuella domstolen önskade kravprofilen inte har anmält sitt intresse för den utlysta befattningen. Den av kommittén föreslagna nämnden har en sådan sammansättning och kompetens att ett sådant förfarande inte bör inge några farhågor. I fråga om de två högsta instanserna ingår ju ledamöter från dessa, som väl känner till den egna domstolens behov, i nämnden. I och med att beredningen av detta ärende sker i nämnden kommer bedömningen av kandidatens lämplighet också att ske av ett organ som är kvalificerat för uppgiften och den föreslagna kandidatens kvalifikationer att bli föremål för offentlighet på samma sätt som gäller för övriga kandidater. Kraven på offentlighet och insyn kommer därför att bli väl tillgodosedda.

Även om man, som ovan föreslås, under en övergångsperiod använder sig av en ordning där det också ges möjlighet att komma i fråga för domarbefattningarna utan att först anmäla sitt intresse offentligt innebär emellertid inte heller detta att regeringen ges full frihet att själva ta fram och utnämna egna kandidater som inte blir föremål för någon som helst offentlig granskning. Någon ytterligare granskning i form av

en utskottsmedverkan före utnämningen är därför inte heller i dessa fall behövlig.

Genom kommitténs förslag i övrigt kommer beredningsförfarandet att förstärkas och förfarandet präglas av en öppenhet som det för närvarande inte har. Konstitutionsutskottets möjligheter till granskning av regeringens domarutnämningar kommer därför att förbättras avsevärt gentemot dagens förhållanden. Av denna anledning finner jag inte heller att regeringen, lika litet som när det gäller övriga domarutnämningar, skall vara bunden att utnämna någon av de av nämnden på förslag uppsatta personerna, så länge som regeringen inte ges möjlighet att gå utanför sökandekretsen i övrigt. För att regeringen skall kunna utnämna annan sökande än någon av dem som nämnden satt upp i förslagsrum bör det emellertid, som kommittén också anför, krävas att regeringen återremitterar ärendet till nämnden för ett särskilt yttrande. Vidare bör regeringen, i de fall avsteg görs från vad nämnden efter en återremittering föreslagit, utförligt motivera skälen härför i utnämningens ärendet.

Särskilt yttrande

av experten Meijt Cederdahl

Utnämning av högre domare

Den särskilda tjänsteförslagsnämnd som föreslås av kommittén skall enligt min mening endast bereda utnämningsärenden som avser justitieråd, regeringsråd och presidenter.

Övriga kallelsetjänster bör sökas på samma sätt om övriga domar- och chefsbefattningar, dvs. genom ansökningsförfarande. Beredningen av dessa utnämningsärenden bör ske i Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, där också fackliga representanter ingår. Chefskapet/Ledarskapet har stor betydelse för domstolens inre arbete och berör alla personalkategorier i domstolen. Det är därför angeläget att personalorganisationerna ges möjlighet till inflytande på ett tidigt stadium. Detta är inte fallet vid MBA-R förfarandet.

Det är därför angeläget, att det vid beredning av tillsättningsärenden beträffande chefer, finns facklig representation i Tjänsteförslagsnämnden.

Ledningsformer i domstol

Jag instämmer i vad Stefan Strömberg i sitt särskilda yttrande anfört beträffande ledningen av domstolarna.

Jag vill understryka det som sägs i yttrandet om vikten av samråd med alla personalkategorier. Jag vill också understryka vikten av att domstolschefen arbetar utifrån intentionerna i MBL och ger förutsättningar för att skapa samverkansformer enligt avtalet om samverkan för utveckling.

Skulle kommitténs förslag om kollegium och plenum vinna gehör är min uppfattning att samtliga personalkategorier skall vara representerade i dessa kollegiala beslutsorgan.

Särskilt yttrande

av experten *Gunilla Hedesten Nordin*

Domstolarnas ledningsfunktion

Uppdraget

I direktiven för utredningen framhålls bl.a. att kommittén skall lämna förslag om hur domstolarnas ledningsfunktion och chefsrollen kan utformas så att den administrativa styrningen av domstolarna och tillsynen över den dömande verksamheten förstärks.

Min bedömning

Jag delar kommitténs syn på vilka utgångspunkterna för en diskussion om domstolschefens roll bör vara (se avsnitt 4.10.2). Därutöver vill jag emellertid tillägga att en viktig uppgift för domstolschefen är att följa upp verksamheten.

Min bedömning av domstolschefens roll är en annan än kommitténs. Jag anser att domstolarna måste ha ett tydligt chefskap, vars viktigaste uppgift är att leda domstolen utan att inkräkta på de enskilda domarnas självständighet avseende själva dömandet. De regler som ger domaren en oavhängig ställning måste antas vara tillkomna till skydd för samhället/medborgarna och inte till skydd för domarna mot domstolsintern administrativ ledning. Jag anser därför att det går att utforma domstolarnas ledningsfunktion så att den ligger i linje med vad som gäller för övrig liknande offentlig verksamhet samt med vad som gäller för moderna arbetsplatser. Detta behöver inte inverka på vad som föreskrivs i regeringsformens 11 kap 2 § om att ”ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall”.

Kommittén har gjort en kartläggning beträffande innebörden av den enskilde domarens självständighet men har i det närmaste avstått från att utveckla det tydliga chefskapets behov och krav. Enligt min mening krävs det en tydlig beskrivning av de krav som uppdragsgivarna och de

anställda ställer på chef/ledarskap i domstolarna för att man skall kunna lägga fram förslag, om hur den administrativa styrningen av domstolarna och tillsynen över den dömande verksamheten skall kunna förstärkas. Vidare behöver det klargöras, vilka instrument som chefen behöver disponera för att kunna utöva detta. Det är ömtåligt att diskutera det tydliga chefskapets behov och krav samt att göra en lämplighetsavvägning mellan självständigheten och chefskapet. Det är troligen därför, som betänkandet har en obalans i argumenteringen till förmån för en odefinierad och oprecis självständighet för domarna.

Enligt min mening ligger den kanske viktigaste gränslinjen mellan administration och självständighet i skärningspunkten mellan kraven ifråga om å ena sidan kvalitet och rättssäkerhet och å andra sidan effektivitet och resurser. Det är givet att den enskilde domaren i varje mål och ärende har ett helt självständigt iaktta givna processuella och materiella regler. Likaså är det givet att verksamheten i domstolarna måste bedrivas inom ramen för de resurser som ytterst riksdagen ställt till förfogande. Resurserna måste rimligen antas vara avsedda att tillgodose behoven för att uppnå uppställda verksamhetsmål. Varje enskild domare har ett lika berättigat krav på självständighet, oavsett hur domstolens ledningsfunktion är organiserad, enrådighet, plenum eller kollegium. Den administrativa ledningsorganisationen är därför inte en självständighetsfråga.

Enligt det ”arbetsrättsliga kontraktet” ankommer det på arbetsgivaren att organisera, leda och fördela arbetet. Chefen är den inom en domstol som ytterst företräder arbetsgivaren. Enligt ”kontraktet” måste alla anställda fortlöpande uppfylla ett krav på lämplighet och kompetens. Arbetsuppgifterna skall utföras på ett godtagbart sätt både ifråga om innehåll, kvalitet och tidsåtgång. Ambitionen för varje enskild domstol och domare måste vara att med iakttagande av processuella och materiella regler och inom ramen för givna resurser sträva efter att enligt bästa förmåga infria de verksamhetsmål som statsmakterna ställer upp.

Det kanske viktigaste interna styrmedlet i en domstol är att bestämma innehållet i arbetsordningen med dess föreskrifter bl.a. i fråga om lottning av mål och indelning av domare för tjänstgöring. För detta kan ges riktlinjer på överordnad extern nivå. Varje domare är självständig i de mål som fallit på hans lott men kan inte motsättningsvis göra anspråk på tilldelning av det ena eller andra målet. De nu avsedda kompetensfördelningsfrågorna måste sålunda lösas på andra bevekelsegrunder, där domstolschefens befogenheter och ansvar ställs mot oavhängighetsfrågor av annan art och medinflytandefrågor.

Det är från de angivna utgångspunkterna som man bl.a. har att reglera budgetprocessen samt att bestämma domstolschefens lednings-

befogenheter och bedöma vilket förvaltningsansvar, som kan åläggas och avkrävas honom.

I budgetprocessen är det enligt min uppfattning av stor vikt att den enskilda domstolens och dess domares syn på den egna verksamheten och dess behov når ända fram till den anslagsbeviljande instansen. Det svenska förvaltningsförfarandet erbjuder en lösning för detta, även inom ramen för eget beslutsfattande av domstolschefen nämligen, om det förskrivs att chefens beslut skall fattas i närvaro av t.ex. vissa domare i domstolen. Envar närvarande ges då individuell reservationsrätt i förhållande till chefens beslut. Detta är ett förfaringssätt som jag anser bör prövas även inom domstolsadministrationen.

De kollegiala beslutsorganen tillkom innan domstolscheferna ålades dagens ansvar för förvaltningen och innan reglerna om medbestämmande och samverkan i arbetslivet tillkom. Det är tveksamt om de kollegiala beslutsorganens befogenheter, som utredningen föreslår, är förenliga med det förvaltningsansvar som ligger på chefen. Beslutsordningen innebär att chefen i viktiga administrativa frågor kan bli överröstad av kollegiet.

Samhället utvecklas med ökande krav på effektivitet och flexibilitet. I detta ligger även att människors livsstil och värderingar förändras. I den processen behöver även arbetssätten anpassas till samhällsförändringarna. Nya sätt att arbeta uppstår och det utvecklas nya organisationsstrukturer. Människor kräver mer delaktighet och mer personligt ansvar. Det utvecklas en kultur som präglas i ökande grad av gemensam problemlösning, ömsesidig respekt och god information. Det är därför naturligt att även arbetssätten inom domstolarna förändras.

I det samverkans- och utvecklingsavtal som parterna på det statliga arbetstagarområdet träffade år 1997 och som även gäller för domstolsväsendet konstaterade parterna att den snabba utvecklingen i omvärlden ställer stora krav på den statliga sektorns effektivitet och flexibilitet och att det därför är nödvändigt att myndigheterna har stor förmåga att anpassa sig till förändrade förhållanden. Avsikten med avtalet är att de lokala parterna själva skall utveckla sådana samverkansformer som passar i den aktuella verksamheten och organisationen. Jag anser att det bör finnas goda möjligheter att även i domstolarna utveckla ett samverkansarbete, som omfattar samtliga personalkategorier och som respekterar och värnar domarens självständighet i dömandet. Lösningarna bör kunna variera och anpassas till de olika domstolarna beroende på storlek och andra enskilda förhållanden.

Enligt min mening är det värdefullt om domstolschefen har ett rådgivande organ (ledningsgrupp) till sitt stöd. Sammansättningen kan variera från domstol till domstol beroende på storlek och organisation

men det är viktigt att ledamöterna ser till hela domstolens intresse och inte uppfattar sig som företrädare för enskilda arbetsgrupper. Ledningsgruppens arbete bör kompletteras genom att frågor av övergripande karaktär förbereds enligt reglerna i medbestämmande- och samverkansavtalen. Ett sådant arbetssätt har den fördelen att samtliga personalkategorier i ett tidigt skede har möjlighet att påverka och att förståelsen för olika beslut på det sättet kan öka.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis talar bl.a. diskrepansen mellan beslutsordningen och domstolschefens förvaltningsansvar samt medbestämmande- och samverkansreglerna för att kollegium och plenum har spelat ut sin roll som beslutsorgan vid underrätterna. Däremot talar mycket för att det vid varje domstol förutom olika samverkansgrupper även skall finnas ett rådgivande organ (ledningsgrupp) till domstolschefen, eftersom beslut i realiteten grundar sig på en process, utan tydlig början, och domstolschefen redan inledningsvis i den processen behöver diskussionspartners. Huvudprincipen bör vara att domstolschefen, med möjlighet att delegera, bör besluta i de flesta administrativa ärenden i domstolen efter lämplig intern beredning och samverkan med de olika personalkategorierna. Domstolschefens beslutsfattande kan kompletteras med föreskrifter om att vissa beslut skall fattas i närvaro av t.ex. vissa domare i domstolen, som skall ha individuell reservationsrätt.

Särskilt yttrande

av experten Gerd Strömberg

Den inre styrningen av domstolarna

Med hänsyn till den särställning som domstolar och den dömande verksamheten har bör sådana administrativa beslut som rör domares självständighet i dömandet fattas av domarna i plenum/kollegium vid domstolen. En sådan beslutsform utgör den bästa garantin för att självständighetsprincipen iakttas och är i överensstämmelse med de internationella överenskommelser och rekommendationer som Sverige biträtt och som presenteras i betänkandet. Domare är normalt uppmärksamma på principen och är närmast till att bevaka att inga övertramp sker. Det är svårt att uttömmande ange alla de frågor som rör dessa aspekter. Förutom de som kommittén har angett tillhör också, enligt min mening, anslagsframställning och budget det område som skall vara föremål för ett kollegialt beslutsfattande. I detta innefattas också förändringar i domstolarna såsom t ex nedskärningar och sammanläggningar av rotlar eller avdelningar. Genom att beslut även i sådana frågor fattas kollegialt tillförsäkras domare det reella inflytandet på verksamheten som de skall kunna utöva enligt de nämnda internationella dokumenten. Ett gemensamt beslutsfattande är vidare en styrka i förhållande till en stark centraladministration som genom direktiv och föreskrifter kan tänkas vilja styra domstolarna och dess chefer på ett från självständighetssynpunkt betänkligt sätt.

Om kommitténs förslag såvitt avser domstolschefens suveräna beslutsrätt i anslags- och budgetfrågor och därmed sammanhängande spörsmål antas, är det angeläget att beslut som kan påverka självständigheten i dömandet kan överprövas på ett snabbt och smidigt sätt. En domare, som anser att självständighetsprincipen åsidosatts, borde därför kunna föra upp frågan i plenum i den egna domstolen. Jag har inget att invända mot kommitténs förslag att prövning i ett särskilt organ skall kunna ske. Detta organ bör dock ta ställning främst till större och mer komplicerade frågeställningar samt till frågor som inte är av så brådslande natur.

Summary

General principles

The general principles in the assessment of matters relating to the appointment of senior judges and the role of the head of the court should be the following:

- that such issues shall be assessed based on the constitutional principles regarding the independence of the courts and the judge, and from a civic point of view where the judiciary is concerned,
- that the appointment procedure for senior judges should be organised in such a way that it contributes to strengthening the legitimacy of the courts, and that the appointed judges have excellent qualifications
- and that the management function in the courts shall be strengthened and modernised whilst maintaining the independence of individual judges in the administration of justice.

The appointment of senior judges

There are certain fundamental values and interests that should be considered in a review of the appointment procedure for senior judge positions. It is important to establish an order that ensures a broad, high-quality recruitment process that both gains the confidence of citizens and expresses the independent position of the courts and the judges alike.

The government should continue to constitute the body that appoints senior judges. The government should not be able to delegate the assignment of appointing ordinary judges.

The drafting should be introduced in a special preparatory body organisationally independent of both the Swedish parliament and the government, which submits proposals to the government regarding suitable candidates for senior judge positions – a proposals board for

senior judge positions. Such a board should be a body governed by law. The proposed suitable number of members is seven. Four should be judges, one a solicitor and two representatives of the general public. The judges are appointed by the government, two of them following nomination by the members of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court respectively, and the other two according to nomination by the presidents of the courts of appeal and the administrative courts of appeal. The solicitor is nominated by the Swedish Bar Association and appointed by the government. The two general public representatives are selected by the Swedish parliament.

The board should be given strong administrative support in its work by means of a secretariat for the preparation and presentation of matters before the board. The secretariat should include ordinary or former ordinary judges.

Requirements relating to openness and insight are best met by means of the public announcement of all vacant positions and the introduction of a system whereby interested candidates can submit applications to the proposals board. Interested persons can either manifest their interest themselves or, with their consent thereto, be entered onto the list of interested candidates by another party. Applications from interested persons can also be initiated by one of the members of the proposals board or its secretariat encouraging the candidate to submit an application. Candidacies relate primarily to a certain position. Candidates for senior judge positions shall also have the opportunity to manifest their interest at a more general level. There should, therefore, also be a list of general candidacies that cover all senior judge positions.

The task of the board is to submit to the government a public proposal of suitable candidates for senior judge positions. If possible, three persons should be proposed and classified in each case of appointment. The proposal shall be motivated. If fewer than three persons are on the list of proposals, special motivation shall be provided.

The government should be able to choose freely from among the persons proposed by the board if the board has set forth several persons. However, the eventuality of the government having reason to prefer a person other than those proposed cannot be eliminated in certain cases. In such a case, the requirement should be that the government resubmits the matter to the board for consideration, with a request for an opinion as to whether the candidate in question should be set forth as proposed. Should it be the intention of the government to completely disregard the proposals of the board, it shall be incumbent upon the former to report the circumstances to the Standing

Committee on Justice. In such a case, the Committee shall hold a public questioning of both the candidate nominated by the government and the board's first choice of candidate. The Standing Committee on Justice can subsequently choose to express an opinion, in which case such shall be binding for the government.

The proposed appointment procedure with preparatory work in a special proposals board shall apply to all senior judge positions in ordinary courts, ordinary administrative courts as well as regional tenancies tribunals and regional rent tribunals. The positions covered are Justice of the Supreme Court, Justice of the Supreme Administrative Court, President - Court of Appeal, President - Administrative Court of Appeal, Head of Division - Court of Appeal, Head of Division - Administrative Court of Appeal, Presidents of the city courts and the three largest county administrative courts respectively, and Presidents of the three largest regional tenancies tribunals and regional rent tribunals. The special proposals board for senior judge positions should initially work in parallel with the Appointment Review Committee (Tjänsteförslagsnämnden - TFN) for the judiciary, but in time it is natural that preparation for the appointment of judges would be managed by one body. The composition of such a body could be variable.

Even with the proposals board solution, it is crucial to safeguard the special proceedings employed to appoint members of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court. In these proceedings, prior to the appointment, the government presents the name of the envisaged candidate to the plenary assembly of the court. It can be said that the consultation is based on constitutional practise. The Committee is of the opinion that there is a strong symbolic value in the ordered proceedings, which highlight the position and significance of the supreme courts. The committee therefore wants this order to remain in place and be formalised.

It should also be possible to provide the suggested proposals board with a role when it comes to appointing judges in the special courts. The board should not be composed in a special way in the context of these appointments. On the other hand, the secretariat should be provided with particular specialist knowledge ahead of dealing with these matters. The consultation conducted with labour market parties preceding appointments of legally qualified members of the Labour Court can in future be carried out by the secretariat of the proposals board.

The committee discuss certain matters relating to the form of employment for certain judges in the Labour Court and the Market Court. It calls into question the part-time appointment of employees of

the Swedish Cabinet Office and the Ministries to the position of deputy chairman of the Labour Court, and emphasises the need for the head of a special court to be an ordinary judge.

The role of the head of the court

The discussion relating to the role of the head of the court and the structure of court management should be based on the fundamental values on which court operations rest. Court management shall be structured and shall operate in such a way that it contributes to maintaining and strengthening these values. It is natural that the fundamental discussion relating to court management and court administration is based on the problem of setting boundaries, which is a distinctive characteristic of the courts due to their special constitutional status.

Court management can be divided into external and internal management respectively. External management concerns the courts' relation to external operations and bodies, mainly the Swedish parliament, the government and the National Courts Administration (Domstolsverket – DV). The focus of internal management is mainly on the independence of individual judges in relation to the head of the court and other managerial functions.

The role of the head of the court can be discussed from different standpoints. One is to emphasise the role of the head of the court as a manager and developmental leader. This appears to the standpoint adopted in the committee's directives. Another emphasises the head of the court more as a 'first among equals' – *primus inter pares* – than as a manager and developmental leader. From a civic standpoint, both can be defended, the first on a practical level and the second more as a matter of principle. The committee does not believe that it can execute its task by adopting only one of the two standpoints, but is of the opinion that both have to be considered.

The head of the court bears responsibility not only for 'administrating' i.e. administrate the court, but also for developing it within the framework of the body of regulations, and thus creating the best conditions for the administration of justice. To fulfil their role in society, the courts must be able to attract skilled, committed staff members who are stimulated by the responsibility and progress potential afforded by the judiciary. Special emphasis should therefore also be placed on the function of the courts as a workplace. It is impossible to achieve a universal management function structure for all courts in all of their phases of operations. The requirements that should

be placed on the head of the court vary from court to court, and even over time. Meanwhile, it is important to emphasise in general the importance of leadership for the internal management of the courts. The court management should have great insight into the role of the courts in our society and exercise high-quality, active leadership.

The external management of the courts should be characterised by a long-term approach and set principles and should be bound by law to the greatest extent possible. The matter of central court administration structure is not expressly included in the tasks of the committee. The discussion relating to the role of the head of the court and the internal court management at the local level cannot, however, be pursued in isolation from this matter. In the light of past and present discussion in Sweden and in other countries (mainly within Council of Europe circles and particularly in our Nordic neighbour countries, Denmark and Norway), it is important to emphasise that different national traditions, constitutional principles and organisational structures can mean that the universal application of one solution is not a self-evident matter of course. The chosen solution should, on the one hand, coincide with the principle regarding an independent judiciary and independent judges and, on the other, gain legitimacy both in a democratic context and within the courts. A higher level of local administration and self governance for individual courts places high demands on skilled heads of courts. A head of a court has to be able to undertake the assignment with responsibility not only for his or her own court, but also for the judiciary at large and the role of the courts in society.

The constitutional requirement for an independent administration of justice is in place in order to secure the rights of citizens in a state governed by law. The principle of maintaining the independence of judges in rulings is thus of crucial civic interest. Herein actually lies the reason for why this principle must be upheld. The principle of independence restricts the leadership role while a judge is concerned with one particular case. The judge is independently in control of the legal procedure and the ruling. Until the limit of independence in the administration of justice, however, the judge, just like other staff, must obey the head of the court and the court management. This limit is not always clear.

A basis in assessing where this limit is to be drawn should be that the scope in which the head of the court may act and intervene with regard to the independence of judges is no less than the corresponding scope of the Parliamentary Ombudsman (Riksdagens ombudsman – JO) and the Chancellor of Justice (Justitiekanslern – JK). It is, however, important to highlight several aspects in a comparison with

the supervision of JO and JK. Whilst the supervisory tasks of JO and JK are extraordinary, it is incumbent upon the head of the court to administrate court work, manage the court and supervise its operations on an ongoing basis. In addition, JO and JK carry out control measures following an event, while the management assignments of the head of the court should mainly be practised to render repressive measures unnecessary. By a proactive approach in management tasks, problems can be prevented. On the other hand, it is crucial for the head of the court to be aware of the problem of setting the limit. A head of a court who neither has a feeling for nor respects independence in rulings is a danger to law and order for the individual. However, a passive head of a court who, through fear of violating the independence issue, avoids dealing with problems relating to a judge also constitutes such a danger. Both approaches are unacceptable, not least from a civic standpoint.

It is crucial that good heads of courts are appointed to the courts. The possibilities of a head of a court to act are, according to the committee, largely appropriate and sufficient in the currently applicable order. It is important however that this order be conveyed and clarified. The committee is of the opinion that one of its important tasks is to implement this. In this respect, references are made in the report to the JO and JK statements and to the management policy for district courts and county administrative courts recently drawn up by a working group appointed by DV. The committee also provides an account, under a number of headings, of how it views the possibilities of the head of the court to act in various tangible cases, and the limitations involved therein. Where the allocation of work assignments is concerned, the committee is of the same opinion as the Commission of the Judiciary of 1993, i.e. that the principles for case allocation and redistribution should be based on the provisions of law, and that the main rule should be a system based on random selection combined with scope for special case destination in accordance with objective criteria. The basis for the allocation of cases should be specified by rules of procedure for the court.

For the sake of consideration for the judges' independent position, certain in law or statute specifically mentioned administrative management decisions of particular importance for administration of justice should be taken by an internal panel of judges in the court. Otherwise, the head of the court or the person or persons to whom the former has delegated decision-making authority should decide in administrative management matters. The structure of the judge panel body cannot be completely uniform. The different sizes and functions of the courts can motivate different solutions. The internal panel of

judges should consist of the court's ordinary judges in the plenary assembly in district courts and county administrative courts, with the right of the plenary assembly to delegate decision-making authority to a smaller panel if so deemed appropriate. In the largest district courts and county administrative courts, the smaller panel structure should, however, be applied. The decision-making authority of the plenary assembly should also be exercised by the panel in courts of appeal and administrative courts of appeal. The task of the plenary assembly in these courts will be merely to choose certain members of the smaller panel. In the Supreme Court and the Supreme Administrative Court, the plenary assembly and its role according to the present order are preserved. If so required, the two supreme courts are given the possibility of appointing a smaller panel for decisions in particular matters. The committee emphasises in particular the importance of decision-making, regardless of the decision form, taking place in the context of excellent internal preparatory forms and in collaboration with all staff. The committee hereby supports the work currently in progress in the courts relating to developing the application of the Act on Employee Participation in Decision-Making and creating new forms of collaboration.

As a stage besides the order relating to decision-making in the context of a panel of judges, the possibility should be introduced whereby the individual judge and those carrying out other assignments relating to the administration of justice can appeal an administrative management decision if they are of the opinion that this infringes on their independent position in the ruling or the decision-making process. It can e.g. be a matter of decisions regarding the redistribution of individual cases, the composition of the court's members in a certain case, or other decisions that, in a particular way, affect the judge or decision-maker in the very ruling or decision-making process. As a rule, these matters come to light in various supervisory contexts and are linked to other matters relating to the legal position of judges, such as disciplinary matters and labour law disputes. It is natural that all of these matters be tried in a body – an internal supervisory body within the judiciary. In anticipation of such a solution, the committee suggests that TFN be assigned to submit authoritative statements in the form of recommendations in independence-related matters.

The committee thus sees a potential development towards the establishment of an internal supervisory function within the judiciary. Such a body would be able to take a position in independence-related issues on the one hand and in staff and supervisory matters at large on the other. It is perceivable that the internal supervisory body takes over the role of the State Disciplinary Board when it comes to judges and, in

time, it could even replace the supervision that JK currently exercises over the courts. The matter of an internal supervisory body within the judiciary should be further investigated.

Besides JO, and also the Prosecutor-General (Riksåklagaren - RÅ) in the penal law area, only JK is obliged to act when problems arise relating to a head of a court. Where other judges are concerned, the head of the court must notify the State Disciplinary Board. It would be suitable if the supervisory responsibility for the head of the court was managed within the judiciary. It is, meanwhile, difficult at the present time to find good forms for this. A solution whereby heads of courts in superior courts are given a supervisory function over heads of courts in lower courts is fundamentally not a fitting solution. If a special internal supervisory body was created within the judiciary, then such a body could take care of supervising the heads of courts. In the meantime, however, this function should remain with JK.

There are strong reasons indicating that the head of a court should have a background as a judge. The committee supports the high level of importance that has been attributed to the leadership function over recent years in conjunction with the appointment of heads of courts. It is important that heads of courts be given sufficient and appropriate support in their leadership tasks and thus also time to judge. The amount of time that the head of a court should spend on administrating justice and management tasks respectively should not be set in stone. This must necessarily vary from court to court as well as over time. The ongoing progress related to transferring more administrative functions from the DV to the courts should proceed. The role of the head of the court would be highlighted, if decision-making authority in the staff issues in which the DV Staff Responsibility Board currently decides was delegated from the DV to the individual courts. The committee proposes that this be the case.

There should also be well functioning leaderships in the courts under the heads of courts. The staff that carry out managerial assignments under the heads of courts must be able to assume their leadership roles and live up to what is expected of them. This requires, however, clear definitions in terms of authority and responsibility and that the limits are clear not only to the head of the court and other persons with leadership and administrative tasks, but also to other employees. In the light of the different circumstances in courts, which vary in size and in other ways, it is impossible to set forth a general solution regarding the structure of the allocation of responsibilities between the head of the court and other staff with managerial responsibility. It is crucial that in each court, a position is taken to these matters in order to avoid floating, unclear responsibility and

shortcomings in legitimacy. Also persons with leadership and administrative tasks under the head of the court should be provided with training and support in their leadership roles. The trend towards an increased importance of regional or local administration structures within the judiciary places demands not only on the heads of courts, but also on other persons performing managerial tasks in the courts. Like the head of the court, these persons too should be able to assume responsibility not only for their own court, but also for the judiciary at large and the role of the courts in society.

The committee sees the advantages inherent in introducing a time-limited position for the head of a court. However, the committee is doubtful as to whether a head of a court appointed to a time-limited position by an external appointing body is in line with the principle of independent courts. This is the case even if the time limitation is based on an agreement with the head of the court in question. In a system where reappointment is impossible, the same dependency on the appointing body does not arise. Such a system risks, however, leading to a lack of managerial continuity and recruitment difficulties, and that the term of skilled heads of courts ends prematurely. In our current times of rapid change, such effects would prove particularly unfortunate. Indeed, an order whereby the head of the court is selected internally from among the judges of the court does not lead to the same fundamental apprehensions against a position with a limited term for the head of a court. Such an order does not, however, guarantee the active leadership in the courts that is both desirable and necessary. Instead, better circumstances should first of all be created for the heads of courts, whereby they can withdraw from their positions on their own initiative, prematurely and voluntarily. This can be the case if e.g. the head of a court is given the right to a maintained salary, pension or other special compensation following withdrawal from the position as a head of the court. Solutions such as the aforementioned may presuppose agreements between labour market parties. The committee is in favour of testing these solutions over a pilot period and subsequently evaluating them.

The committee supports the developments witnessed towards a stronger preparatory process in TFN's chief appointment matters. External help from consultants is valuable in the chief recruitment process and should, as has now been suggested, form a compulsory feature thereof. There is a problem in the traditional career of a judge whereby judges seek confirmation in their roles as judges by applying for chief positions. There should be possibilities for confirmation and stimulation for judges in their judging tasks. This can be achieved by means of judges changing work assignments, e.g. switching between

serving in higher and lower courts or between generalist and specialist assignments. The public aspect of assessments of personal qualities and similar material may form a deterrent for persons interested in chief positions. However, proposing that such material be kept confidential is not viable. A future leader and chief must be prepared for exposure to this type of public scrutiny. The committee is discussing various solutions – on the one hand that a TFN member and a consultant take part in interviews with candidates, and on the other that interviews and assessments of personal qualities take place at an earlier stage and that the person interviewed/tested can subsequently decide on whether he or she wants to apply for a position as a head of a court or another leadership position in the courts. Both alternatives are attractive and, according to the committee, should be considered in the future overhaul of TFN's routines and work forms.

The recruitment of heads of courts would be simplified if the judiciary included a system for attracting and training potential leaders at an early stage. The tradition prevailing in certain courts, whereby young judges test out administrative assignments, is valuable. This order should be extended to cover other positions at more courts. The committee also supports the plans to introduce compulsory training in leadership for younger judges, and believes that there is reason to consider such training for all judges. In this way, the significance of leadership and the leadership responsibility of all judges come to light. For the heads of courts, the main focus is on the managerial and leadership training within the DV's Development Programme for Heads of Courts. The committee supports the enhancement and improvement of the programme, which is taking place in the context of a close dialogue with the participants.

Different forms of managerial support for heads of courts should be structured in parallel with each other. The committee views the development of internal networks between heads of courts positively, and is of the opinion that there is reason to consider other network constellations with heads of courts and managers within other fields too. In this context, attention should be drawn however to perceivable problems that may arise in terms of conflicts of interest in the context of such 'mixed' networks. It is also important that the heads of courts have access to professional expert help. In this context, DV's specialist knowledge should be utilised and there should also be access to external assistance from consultants. Another interesting means of support that should be developed can be found in various forms of mentorship. Superior court presidents could support lower court presidents. The forms for these contacts should be flexible and developed in the context of a dialogue between the superior court

president and the lower court president in question. The committee does not suggest that an order with organised performance reviews between superior court and lower court presidents be introduced as a general solution.

To obtain a clearer and fundamentally more attractive set of rules for the assignment and responsibility of the head of the court, the committee suggests that these rules be better adapted to the activities of the court and entered directly into the courts' instructions and that the instructions' referral to the Government Agencies and Institutes Ordinance (*verksförordningen*) be removed.

The management function at the Supreme Court and the Supreme Administrative Court

The task of the committee has not been to submit more detailed opinions on or proposals regarding the external and internal structure and organisation of the supreme courts. The assessment of the managerial function of these courts should instead be implemented in the light of the present circumstances. In the event of more thorough changes, the proposals and viewpoints set forth may therefore alter and require fresh consideration.

The president of the highest instance should continue to bear overall managerial responsibility in the court. A change in the role of the president towards a more active administrative function than is currently the case is, however, an undesirable development. The president should primarily be a judge. The person occupying the position as president should not be required to have any particular administrative skills. On the other hand, he or she should be interested in managerial issues and administration, and be aware that presidents of the supreme courts must not only represent their own courts, but also the judiciary at large to a certain degree.

The key function as regards the supreme courts' administration should lie with the senior judge referee position. The most important assignment of the senior judge referee is to manage the court's office, in particular the preparatory organisation. Much would indicate that this requires the senior judge referee having a background as a judge and preferably also experience from working as a judge referee in the court. Natural candidates for senior judge referee positions in the supreme courts are ordinary judges with a proven aptitude for managerial assignments, e.g. heads of courts or heads of divisions in lower courts. It is important that senior judge referees have the

requisite support in managerial and administrative tasks. In these courts, this requires persons with excellent skills in the field of personnel and financial administration, as well as other people performing managerial assignments under the senior judge referee. In this context, the committee is discussing, *inter alia*, an order whereby the senior judge referee function is strengthened by the establishment of a number of chief judge referees positions.

Besides supervising the preparatory organisation, the senior judge referee shall make decisions in ongoing administrative issues in the court. Important overall administrative questions should be submitted to the president or the plenary assembly.

The presidents of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court should be appointed by the government within the group of each court's members that are among the most senior in their positions. In the selection, regard should be taken to e.g. remaining time in service or whether a certain member has a particular aptitude for or interest in managerial assignments. It is desirable for the president to be in his or her position for at least three years. Particular importance should also be attributed to the president's will and ability to undertake the assignment of representing the court in various contexts. These requirements are generally on the rise, not least bearing in mind the international trend. In future, however, in the light of the fact that the new order for the choice of president has been recognised and established, the committee deems considering that the courts themselves appoint president or submit candidate proposals for this position as attractive and worthwhile.

The committee has not found any linguistic reason to change the titles for the heads of the Supreme Court and Supreme Administrative Court to president. There is nothing to prevent 'ordförande' from being translated into 'president' in international contexts when appropriate. A general endeavour towards internationalisation does not constitute sufficient grounds to change the title, according to the committee.