Domarbanan

Utbildning och meritvärdering

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1988:53

Domarbanan

Utbildning och meritvärdering

Betänkande av
1987 års domarutredning

SOU
1988:53

Ref

Statens offentliga utredningar
1988:53
Justitiedepartementet

Domarbanan

Utbildning och meritvärdering

Betänkande av 1987 års domarutredning

Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

ISBN 91-38-10240-4

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 25 juni 1987 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet, dåvarande statsrådet Wickbom, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om meritvärderingen och domarbanan samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen samma dag numera chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh som särskild utredare.

Utredningen antog namnet 1987 års domarutredning.

Som sakkunniga förordnades den 24 november 1987 departementsrådet Gunnel Wennberg och generaldirektören Lars Åhlén. Samma dag förordnades kammarrättslagmannen Gunnar Dyhre, byrådirektören Gun Haak och lagmannen Bo Lenter till att biträda utredningen som experter.

Den 25 september 1987 förordnades hovrättsfiskalen Carina Gunnarsson att fr.o.m. den 5 oktober 1987 vara sekreterare i utredningen.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Domarbanan - Utbildning och meritvärdering.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 23 november 1988.

Claes Eklundh

/Carina Gunnarsson

INNEHÅLL

Sammanfattning 9

Författningsförslag 15

Utredningsuppdraget, arbetets bedrivande m.m. 29

I MERITVÄRDERINGEN

1 Bakgrund 31
1.1 Regeringsformen 31
1.2 1985 års reform av meritvärderingsreglerna 32
1.3 Nuvarande ordning vid tillsättning av domartjänster 35
1.4 Närmare om tjänsteförslagsnämnden 36
1.5 Tidigare behandling av meritvärderingen på domarbanan 43

2 Överväganden och förslag 47
2.1 Våra förslag i sammanfattning 47
2.2 Allmänna utgångspunkter 47
2.3 Vilka krav skall en domare uppfylla 51
2.4 Värderingsgrunderna 54
2.4.1 Allmänt 54
2.4.2 Utbildning 55
2.4.3 Personliga egenskaper 56
2.4.4 Yrkeserfarenhet 59
2.5 Förtjänsten som utslagsfaktor vid lika skicklighet 67
2.6 Andra sakliga grunder 68
2.7 Tillsättningsförfarandet 69
2.7.1 Förfarandet bör handhas av tjänsteförslagsnämnden 69
2.7.2 Förfarandet hos tjänsteförslagsnämnden 70
2.7.3 Urvalsinstrumenten 72
2.7.4 Referenser viktigaste urvalsinstrumentet 72
2.7.5 Anställningsintervju bör inte vara obligatorisk 74
2.7.6 Domstolen där tjänsten finns skall få yttra sig 75
2.7.7 Vitsord bör ges under domarutbildningen 76

2.7.8 Tjänsteförslagsnämnden behöver större resurser 77
2.8 Avslutande synpunkter 78

II DOMARBANAN

3 **Bakgrund** 81
3.1 Nuvarande domarutbildning och domarkarriär 81
3.2 Domartjänsterna m.m. 86
3.3 Balansen mellan antalet icke ordinarie domare och antalet ordinarie domartjänster 91
3.4 Tidigare behandling av domarbanan 97
3.4.1 Inledning 97
3.4.2 1972 års domarutredning 98
3.4.3 Domstolsverkets "avhopparrapport" m.m. 101

4 **Överväganden och förslag** 105
4.1 Våra förslag i sammanfattning 105
4.2 Allmänna utgångspunkter 105
4.2.1 Inledning 105
4.2.2 Domarutbildning bara för domare? 108
4.2.3 Proportionen mellan ordinarie domartjänster och icke ordinarie domare 110
4.2.4 En renodlad domarroll 112
4.2.5 Betydelsen av en ändrad meritvärdering 112
4.3 Domarutbildningen 113
4.3.1 De nuvarande obligatoriska inslagen bör behållas 113
4.3.2 Utbildningen bör koncentreras i tiden 115
4.3.3 Den närmare utformningen av den framtida domarutbildningen 116
4.3.4 Anställningsformer och anställningstrygghet 121
4.4 De icke ordinarie domarnas framtida tjänstgöring 123
4.4.1 Yngre ordinarie domare 123
4.4.2 Färdigutbildade domare behövs för förstärknings- och vikariatstjänstgöring 124
4.4.3 Tjänstgöring utanför domstolarna 127
4.4.4 Möjligheterna till tjänstledighet 128
4.5 Vissa ytterligare aspekter på en snabbare domarutbildning 131
4.5.1 En omfattande planering behövs 131
4.5.2 Omfördelning av domartjänster mellan icke ordinarie och ordinarie krävs 131
4.5.3 Sociala aspekter 135
4.6 Rekrytering av domare utanför domarbanan 136

4.7 Vissa frågor rörande redan utnämnda ordinarie domare 138
4.7.1 Möjligheterna till tjänstledighet bör vidgas 138
4.7.2 Utökade möjligheter att föra ordinarie domartjänster över stat 138
4.8 Faktorer av betydelse för domaryrkets attraktionskraft 138

III ÖVERGÅNGEN TILL EN NY ORDNING

5 Meritvärderingen 145
5.1 Genomförande och övergångsfrågor 145
5.2 Kostnadsfrågor 147

6 Domarbanan 149
6.1 Genomförande och övergångsfrågor 149
6.2 Kostnadsfrågor 150

IV SPECIALMOTIVERING

7 Specialmotivering 153
7.1 Behovet av författningsreglering 153
7.2 Förslaget till ändring i instruktionen för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet 154
7.3 Förslaget till ändring i hovrättsinstruktionen 155
7.4 Förslaget till ändring i kammarrättsinstruktionen 160
7.5 Förslaget till ändring i tingsrättsinstruktionen 160
7.6 Förslaget till ändring i länsrättsinstruktionen 162

Bilagor 163
Bilaga 1 Utredarens direktiv 163
Bilaga 2 Vissa statistiska uppgifter 177
Bilaga 3 Några andra juristbanor 185
Bilaga 4 Utländska förhållanden 191

SAMMANFATTNING

Betänkandet innehåller förslag dels i fråga om meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster, dels beträffande domarbanans utformning. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1990.

Meritvärderingen

Enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen skall vid tillsättning av statliga tjänster avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Med förtjänst avses den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring. I praktiken har förtjänsten oftast ansetts innebära detsamma som antalet tjänsteår. Med skicklighet brukar förstås lämpligheten för befattningen, visad genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande tjänstgöringens art. Regeringen beslutade våren 1985 att ökad vikt skulle läggas vid skickligheten vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Detta kom till uttryck genom en ändring i 7 a § anställningsförordningen (1965:601), enligt vilken tjänstetillsättning skall ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten. Enligt motiven borde förtjänsten bli utslagsgivande bara vid lika eller i stort sett lika skicklighet. Sedermera har principen att skickligheten skall tillmätas särskild betydelse vid meritvärderingen också lagfästs genom en ändring i 4 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Vid tillsättning av ordinarie domartjänster i den s.k. rådsklassen, som omfattar tjänsterna som hovrättsråd, kammarrättsråd samt rådman i tingsrätt och länsrätt, tillämpas av gammal hävd ett särskilt system som bygger på förtjänstfaktorn. Enligt detta system tillsätts tjänsterna i regel med den sökande som först inträdde på domarbanan, dvs. har den tidigaste börjedagen som domaraspirant i hovrätt eller kammarrätt. Denna s.k. börjedagsregel förutsätter i princip att sökanden har genomgått domarutbildningen och blivit slutligt godkänd för domarbanan, dvs. har förordnats som assessor. Regeln skapar tillämpningssvårigheter när det gäller att bedöma sökande med olika bakgrund, eftersom domarutbildning och assessorsförordnande inte är någon nödvändig förutsättning för att få en domartjänst. Det har vidare vuxit fram ett behov av att fästa särskilt avseende vid erfarenheter av betydelse

för domaryrket som en sökande fått genom annan tjänstgöring än domstolstjänstgöring. Detta önskemål har tillgodosetts inom ramen för börjedagsregeln på så sätt att en sådan sökande enligt ett schabloniserat system tillgodoräknas längre tid än vad som svarar mot den verkliga tiden efter börjedagen.

En av utredningsuppgifterna har varit att lägga fram förslag till ett meritvärderingssystem som innebär att skickligheten skall sättas främst vid tillsättning av alla domartjänster. Redan i dag tillämpas ett sådant system vid tillsättning av tjänster utom rådsklassen.

I linje härmed föreslås att alla ordinarie domartjänster skall tillsättas efter en skicklighetsbedömning. Det betonas att bedömningen skall omfatta all relevant erfarenhet. Det anses dock inte vara möjligt att ge sådana anvisningar beträffande värdet av olika meriter att det skulle bli möjligt att gradera sökandena genom en enkel räkneoperation. Däremot anges de viktigaste meriterna för en domartjänst och vägledande principer för bedömningen av deras värde. Förslagen om formerna för att skaffa erforderligt beslutsunderlag och för att pröva sökandenas meriter ges en mer konkret utformning. Det betonas att formerna för förfarandet har stor betydelse för att garantera att tillsättningarna görs på objektiva och sakliga grunder.

Av grundläggande betydelse för en meritvärdering som sätter skickligheten främst är att det är de krav som är förenade med tjänsten som bestämmer vilka faktorer som skall beaktas och hur tungt de skall väga. Vissa behörighetsvillkor har lagts fast i författning. En domare skall vara lagfaren, dvs. ha avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen, samt vara svensk medborgare. Det betonas i betänkandet att de krav som härutöver bör uppfyllas av en domare har sin grund i domstolarnas centrala ställning i rättssamhället. Rättssäkerheten och allmänhetens tilltro till rättsväsendet är beroende av att domstolarnas avgöranden är av hög kvalitet och fria från ovidkommande hänsyn. Bland de krav som bör ställas på en god domare nämns i betänkandet självständighet, yrkesskicklighet, gott omdöme och förmåga att uppträda på ett balanserat och förtroendeingivande sätt. Detta är generella krav som bör gälla för alla domartjänster. Den domstol vid vilken tjänsten skall tillsättas föreslås få tillfälle att ange om det finns skäl att därutöver uppställa något särskilt krav för just den tjänsten.

De faktorer som föreslås få betydelse för skicklighetsbedömningen delas in i grupperna teoretisk och praktisk utbildning,

personliga egenskaper och yrkeserfarenhet. Vid bedömningen bör stor vikt fästas vid de personliga egenskaperna hos dem som söker domartjänst. Också yrkeserfarenheten utgör en mycket viktig bedömningsgrund. Det betonas att bredden av sökandenas yrkeserfarenheter bör tillmätas särskild betydelse. Rent generellt slås fast att meritvärdet av en viss yrkeserfarenhet - ställd i relation till den sökta tjänsten - måste bedömas med hänsyn till arbetsuppgifternas innehåll och omfattning, den tid som den sökande haft den ifrågavarande sysslan, det sätt på vilket arbetet utförts och vilka andra erfarenheter som sökanden kan åberopa. Genomgången domarutbildning och domstolstjänstgöring bör tillmätas ett särskilt meritvärde. Det får emellertid anses vara ett allmänt intresse att erfarenheter av annan juridisk verksamhet liksom samhällserfarenheter i övrigt finns representerade bland domarpersonalen. Den sökande som vid sidan av domstolstjänstgöring kan uppvisa viss tids erfarenhet av annat kvalificerat arbete kan därför komma att ges företräde framför sökande som har tjänstgjort enbart i domstol. Bland de yrkeserfarenheter som vid sidan av domstolstjänstgöring bör tillmätas särskilt meritvärde nämns bl.a. lagstiftningsarbete, tjänstgöring som föredragande i högsta domstolen och regeringsrätten, tjänstgöring inom advokat-, åklagar- eller exekutionsväsendet och kvalificerad juridisk tjänstgöring vid de statliga verken. Också sökande utan domarutbildning bör kunna komma i fråga för domartjänst. I första hand bör detta gälla tjänster i rådsklassen. De som inte är domarutbildade får konkurrera om domartjänsterna på grundval av sina meriter med dem som har sådan utbildning. Här avses framför allt sökande som har kvalificerade arbetsuppgifter inom andra delar av rättsväsendet.

Vid lika skicklighet får förtjänsten vara utslagsfaktor. Vid beräkning av förtjänsten bör i princip hänsyn tas till all tidigare anställning. Börjedagsregeln föreslås således helt slopad som bedömningsgrund vid tjänstetillsättningar.

Beträffande förfarandet vid tjänstetillsättningarna är utgångspunkten att alla ordinarie domartjänster även i fortsättningen skall tillsättas av regeringen och i samma omfattning som för närvarande föregås av ledigförklarande och tjänsteförslag. Det föreslås att tjänsteförslagsnämnden, liksom i dag, skall avge tjänsteförslagen och handha det praktiska förfarandet kring de tillsättningar där förslag skall lämnas. Nämnden bör utökas med en ledamot som utses på förslag av TCO-S. Den domstol där tjänsten finns bör vara tillförsäkrad ett visst inflytande på tjänstetillsättningen,

eftersom det är där som domaren skall vara verksam och kunna fungera. Det föreslås därför att domstolen får tillfälle att yttra sig i tillsättningsärendet utom då det gäller tjänsten som chef i domstolen. Tillfälle till yttrande bör lämnas domstolen sedan tjänsteförslagsnämnden lämnat sitt förslag. Det bör ankomma på domstolens chef att avge yttrandet på domstolens vägnar.

För att ett säkert urval skall kunna göras bland dem som söker en domartjänst är det av vikt att så många lämpliga urvalsinstrument som möjligt används. Det viktigaste urvalsinstrumentet är referenserna. Referenser bör inhämtas från flera personer och de uppgifter som lämnas skall dokumenteras. Tjänsteförslagsnämndens förslag skall förses med motivering.

Domarbanan

Domarutbildningen och domarkarriären är uppbyggda efter samma principer inom de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den egentliga domarutbildningen inleds med tjänstgöring som aspirant i hovrätt eller kammarrätt. För tillträde till en sådan tjänst krävs juris kandidatexamen eller juristexamen och notariemeritering. Om aspiranttjänstgöringen, som normalt pågår nio-tolv månader, blir godkänd förordnas aspiranten till fiskal. För att fiskalen sedan skall kunna bli slutligt godkänd för domarbanan och således förordnad till assessor krävs att han eller hon efter fiskalsförordnandet har tjänstgjort som domare i en tingsrätt eller länsrätt under minst ett år samt under minst nio månader deltagit som adjungerad ledamot i hovrätten eller kammarrätten. För domarutbildningen krävs formellt sett en sammanlagd tjänstgöringstid på tre år och tre månader. I de allmänna domstolarna tar dock i utbildningen fram till det slutliga godkännandet, assessorsförordnandet, i praktiken betydligt längre tid.

Enligt förslaget bör domarutbildningen alltjämt innehålla tre obligatoriska inslag, nämligen aspiranttjänstgöring, underrättstjänstgöring och adjunktion. Utbildningstiden skall dock koncentreras så att den motsvarar minimitiderna för varje obligatoriskt moment. Härigenom uppnås den fördelen att den enskilde domaraspiranten får bättre överblick över sin tjänstgöring vilket bör underlätta den personliga planeringen. Vidare ger en mer koncentrerad och därmed kortare utbildningsperiod större utrymme för en reell prövning av domaraspirantens lämplighet som domare.

Den första tjänstgöringstiden, aspiranttjänstgöringen, föreslås pågå under en bestämd tid av nio månader. Under den tiden bör aspiranten ha en tidsbegränsad anställning. Om aspiranten fortfarande efter den tiden bedöms som lämplig för domaryrket förordnas han till fiskal. Anställningen övergår då till en tillsvidareanställning. Därmed uppnås samma anställningstrygghet som gäller för övriga statligt anställda. För den obligatoriska underrättstjänstgöringen föreslås en minsta tid om ett år och för adjunktionen en minsta tid om nio månader. I motsats till vad som gäller i dag uppställs inte något krav på viss tids tjänstgöring som fiskal i överrätten.

Tjänstgöringens karaktär av utbildningstjänstgöring betonas. Det föreslås av varje fiskalsaspirant och varje fiskal som inte är adjungerad ledamot skall få en särskild handledare. Vidare understryks vikten av att fiskaler i underrätt inte tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning än vad som är lämpligt med hänsyn till vars och ens erfarenhet av arbete i domstol. Det föreslås också att den som genomgår domarutbildningen skall tilldelas betyg efter varje obligatoriskt moment.

Den som blivit förordnad som fiskal men sedan ändå bedöms vara olämplig för domaryrket bör fortsättningsvis inte användas i den dömande verksamheten. Han får då i stället inom ramen för sin anställning tilldelas uppgifter som föredragande.

Assessorerna kommer att behöva användas på ett mer flexibelt sätt än idag. Den vikariats- och förstärkningstjänstgöring som utförs av fiskaler kommer att läggas på assessorerna. Assessorerna förutsätts också tjänstgöra utanför domstolarna innan de söker ordinarie domartjänst. Som framhållits i meritvärderingsdelen anses det vara en fördel om domare har erfarenhet också av annan tjänstgöring än domstolsarbete. Som en naturlig konsekvens av denna inställning förordas en generösare linje i fråga om beviljandet av tjänstledigheter för icke ordinarie domare. Det framhålls att det är viktigt att möjligheterna för de domarutbildade att skaffa sig erfarenheter utanför domstolsväsendet sprids inom landet. Eftersom domarutbildningen enligt den föreslagna modellen skall genomföras i ett sammanhang ligger det i sakens natur att den som genomgår utbildningen får utrymme för att vara tjänstledig för verksamhet utanför domstolarna först efter assessorsförordnandet.

En omfördelning av domartjänster mellan icke ordinarie och ordinarie bedöms bli nödvändig i fråga om de allmänna domstolarna. Det föreslås att antalet tingsfiskalstjänster minskas.

I viss utsträckning bör dessa ersättas med ordinarie rådmanstjänster. Det behov av ytterligare domarpersonal som uppkommer när antalet tingsfiskaler minskar får i övrigt täckas av assessorer. Vidare föreslås att antalet adjunktionsplatser i hovrätt utökas.

I betänkandet föreslås att en öppnare attityd bör intas till att utnämna domare bland jurister som helt eller delvis saknar domarutbildning. En sådan förändring underlättas av att börjedagsregeln överges och domartjänsterna i stället tillsätts efter skicklighet. Ett sätt att låta välmeriterade jurister som är allvarligt intresserade av domaryrket få möjlighet att pröva på detta är att förordna dem till adjungerade ledamöter i överrätt. Redan idag finns bestämmelser i överrättsinstruktionerna som medger detta i fråga om vissa yrkesgrupper. Det föreslås att möjlighet till sådan adjunktion också bör ges till andra väl kvalificerade jurister som bedöms kunna komma i fråga för en domartjänst och som har anmält intresse för detta.

Även beträffande redan utnämnda ordinarie domare föreslås en generösare linje i fråga om tjänstledigheter. För att undvika att ordinarie domartjänster upprätthålls som vikariat föreslås också att ordinarie tjänster i ökad utsträckning skall föras över stat när innehavaren av tjänsten är tjänstledig.

I betänkandet förs tillgången till fortlöpande utbildning fram som en faktor av betydelse för domaryrkets attraktionskraft. Sålunda betonas vikten av att särskilda utbildningsinsatser görs för såväl de icke ordinarie domarna som för de domare som innehar en ordinarie domartjänst.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:318) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet

Härigenom föreskrivs att 2 och 8 §§ förordningen (1988:318) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Nämnden består av *nio* personer. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande. För varje annan ledamot än ordföranden finns en personlig ersättare.	Nämnden består av *tio* personer. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande. För varje annan ledamot än ordföranden finns en personlig ersättare.

Ledamöterna och ersättarna utses av regeringen för en tid av högst tre år.

Regeringen utser ordförande och vice ordförande.

8 §

Ordföranden eller domstolsverket får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärenden hos nämnden samt pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Nämnden får överlämna till tjänsteman vid domstolsverket att pröva frågor som avses i 24 § förvaltningslagen (1986:223).

Sedan nämnden lämnat förslag till regeringen om en tjänstetillsättning skall den domstol eller hyresnämnd där tjänsten finns beredas tillfälle att avge yttrande. Detta gäller inte när det är tjänsten som myndighetens chef som skall tillsättas.

Denna förordning träder i kraft den

2 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1979:569) med hovrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1979:569) med hovrätts-instruktion

dels att 53 § skall upphöra att gälla,
dels att 11, 51, 52, 54, 55 och 62 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §	
Ordföranden leder och övervakar arbetet på avdelningen samt delar in ledamöterna till tjänstgöring enligt vad hovrätten närmare bestämmer.	
Ordföranden svarar också, efter de riktlinjer som hovrätten beslutar, för att hovrättsfiskalerna och hovrättsfiskalsaspiranterna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning.	Ordföranden svarar också, efter de riktlinjer som hovrätten beslutar, för att hovrättsfiskalerna och hovrättsfiskalsaspiranterna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning. *Ordföranden skall för varje hovrättsfiskal, som inte är adjungerad ledamot, och för varje hovrättsfiskalsaspirant utse en ledamot som handledare.*
	11 a §
	Hovrätten skall utfärda betyg över
	1. en hovrättsfiskalsaspirants tjänstgöring när aspiranten förordnas till hovrättsfiskal,
	2. en hovrättsfiskals tjänstgöring som adjungerad ledamot i hovrätt när fiskalen förordnas till hovrätts-assessor.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Domstolsverket utfärdar närmare föreskrifter om hur betygen skall utformas.
51 §	
Till hovrättsassessor får förordnas endast den som har antagits som hovrättsfiskal och därefter har tjänstgjort	Till hovrättsassessor får förordnas endast den som har antagits som hovrättsfiskal och därefter har tjänstgjort
1. under ett år som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt,	1. under ett år som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt,
2. under *ett år och* nio månader som *hovrättsfiskal, kammarrättsfiskal eller* adjungerad ledamot i hovrätt, *varav minst sex månader som hovrättsfiskal och nio månader som adjungerad ledamot.*	2. under nio månader som adjungerad ledamot i hovrätt.
52 §	
Till hovrättsfiskal får förordnas endast den som har förvärvat notariemeritering och som därefter har tjänstgjort som fiskalsaspirant i hovrätt under *minst sex* månader.	Till hovrättsfiskal får förordnas endast den som har förvärvat notariemeritering och som därefter har tjänstgjort som fiskalsaspirant i hovrätt under *nio* månader.

Hovrätten får förordna en kammarrättsfiskal att fullgöra göromål som ankommer på en hovrättsfiskal.

54 §

En hovrättsassessor är skyldig att tjänstgöra som revisionssekreterare, som lagman eller rådman i tingsrätt, som ledamot i annan hovrätt än den han hör till under högst ett år samt som hyresråd under högst sex månader.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
En hovrättsassessor är också i övrigt skyldig att utföra domargöromål i en tingsrätt.	
	Hovrätten får förordna en kammarrättsassessor att fullgöra göromål som ankommer på en hovrättsassessor.
55 §	
En hovrättsfiskal är skyldig att tjänstgöra som hovrättsassessor i den hovrätt som han hör till.	
En hovrättsfiskal är vidare skyldig att tjänstgöra som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt *eller som sekreterare i bostadsdomstolen*. Han är också skyldig att tjänstgöra som hovrättsassessor i annan hovrätt än den han hör till *eller som hyresråd under högst sex månader*.	En hovrättsfiskal är vidare skyldig att tjänstgöra som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt. Han är också skyldig att tjänstgöra som hovrättsassessor i annan hovrätt än den han hör till.
62 §	
Hovrätten får till adjungerad ledamot förordna	Hovrätten får till adjungerad ledamot förordna
1. den som innehar eller har innehaft ordinarie domartjänst eller den som efter ett förordnande av regeringen har uppehållit en tjänst som lagman eller rådman,	1. den som innehar eller har innehaft ordinarie domartjänst eller den som efter ett förordnande av regeringen har uppehållit en tjänst som lagman eller rådman,
2. den som har förordnats till hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som tingsfiskal, länsrättsfiskal, rådman eller lagman,	2. den som har förordnats till hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som tingsfiskal, länsrättsfiskal, rådman eller lagman,
3. en åklagare som har föreslagits av riksåklagaren,	3. en åklagare som har föreslagits av riksåklagaren,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4. en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne,	4. en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne,
5. en som är ledamot av Sveriges advokatsamfund,	5. en som är ledamot av Sveriges advokatsamfund,
6. den som förut har varit adjungerad.	6. den som förut har varit adjungerad,
	7. den som har anmält intresse för en ordinarie domartjänst och som kan komma ifråga för sådan tjänst.

Hovrätten får för ett visst mål eller en viss sammanträdesdag till adjungerad ledamot förordna en hovrättsfiskal som inte uppfyller föreskrifterna under 2, om en behörig ledamot inte finns att tillgå.

---

1. Denna förordning träder i kraft den

2. Den som har antagits som hovrättsfiskal före ikraftträdandet och som har påbörjat adjunktionstjänstgöring inom fyra år efter ikraftträdandet får förordnas till hovrättsassessor efter att ha tjänstgjort som adjungerad ledamot i sex månader om han har tjänstgjort under minst två år som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt.

3 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1979:571) med kammarrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1979:571) med kammarrättsinstruktion

dels att 52 § skall upphöra att gälla,
dels att 10, 50, 51, 53, 54 och 61 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Ordföranden leder och övervakar arbetet på avdelningen samt delar in ledamöterna till tjänstgöring enligt vad kammarrätten närmare bestämmer.	
Ordföranden ansvarar också, efter de riktlinjer som kammarrätten beslutar, för att kammarrättsfiskalerna och kammarrättsfiskalsaspiranterna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning.	Ordföranden ansvarar också, efter de riktlinjer som kammarrätten beslutar, för att kammarrättsfiskalerna och kammarrättsfiskalsaspiranterna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning. *Ordföranden skall för varje kammarrättsfiskal, som inte är adjungerad ledamot, och för varje kammarrättsfiskalsaspirant utse en ledamot som handledare.*
	10 a §
	Kammarrätten skall utfärda betyg över
	1. en kammarrättsfiskalsaspirants tjänstgöring när aspiranten förordnas till kammarrättsfiskal,
	2. en kammarrättsfiskals tjänstgöring som adjungerad ledamot i kammarrätt när fiskalen förordnas till kammarrättsassessor.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Domstolsverket utfärdar närmare föreskrifter om hur betygen skall utformas.
50 §	
Till kammarrättsassessor får förordnas endast den som har antagits som kammarrättsfiskal och därefter har tjänstgjort	Till kammarrättsassessor får förordnas endast den som har antagits som kammarrättsfiskal och därefter har tjänstgjort
1. under ett år som lagman, rådman eller fiskal i länsrätt,	1. under ett år som lagman, rådman eller fiskal i länsrätt,
2. under *ett år och* nio månader som *kammarrättsfiskal, hovrättsfiskal eller* adjungerad ledamot i hovrätt, *varav minst sex månader som hovrättsfiskal och nio månader som adjungerad ledamot.*	2. under nio månader som adjungerad ledamot i kammarrätt.
51 §	
Till kammarrättsfiskal får förordnas endast den som har förvärvat notariemeritering och som därefter har tjänstgjort som fiskalsaspirant i kammarrätt under *minst sex* månader.	Till kammarrättsfiskal får förordnas endast den som har förvärvat notariemeritering och som därefter har tjänstgjort som fiskalsaspirant i kammarrätt under *nio* månader.

Kammarrätten får förordna en hovrättsfiskal att fullgöra göromål som ankommer på en kammarrättsfiskal.

53 §

En kammarrättsassessor är skyldig att tjänstgöra som regeringsrättssekreterare, som lagman eller rådman i länsrätt eller, under högst ett år, som ledamot i annan kammarrätt än den han hör till.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
En kammarrättsassessor är också i övrigt skyldig att utföra domargöromål i länsrätt.	
	Kammarrätten får förordna en hovrättsassessor att fullgöra göromål som ankommer på en kammarrättsassessor.
	61 §
Kammarrätten får till adjungerad ledamot förordna	Kammarrätten får till adjungerad ledamot förordna
1. den som innehar eller har innehaft ordinarie domartjänst eller den som efter ett förordnande av regeringen har uppehållit en tjänst som lagman eller rådman,	1. den som innehar eller har innehaft ordinarie domartjänst eller den som efter ett förordnande av regeringen har uppehållit en tjänst som lagman eller rådman,
2. den som har förordnats till kammarrättsfiskal eller hovrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som länsrättsfiskal, tingsfiskal, rådman eller lagman,	2. den som har förordnats till kammarrättsfiskal eller hovrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som länsrättsfiskal, tingsfiskal, rådman eller lagman,
3. lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne	3. lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne,
4. ledamot av Sveriges advokatsamfund,	4. ledamot av Sveriges advokatsamfund,
5. den som förut har varit adjungerad.	5. den som förut har varit adjungerad,
	6. den som har anmält intresse för en ordinarie domartjänst och som kan komma ifråga för sådan tjänst.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Kammarrätten får för ett visst mål eller en viss sammanträdesdag till adjungerad ledamot förordna en kammarrättsfiskal som inte uppfyller föreskrifterna under 2, om en behörig ledamot inte finns att tillgå.

Denna förordning träder i kraft den

4 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion

dels att 41 § skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 8 a §,
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 a §
	Tingsrätten skall tillse att tingsfiskalerna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning. För varje tingsfiskal skall en ordinarie domare utses som handledare.
	Tingsrätten skall utfärda betyg över en tingsfiskals tjänstgöring när fiskalen har tjänstgjort i tingsrätt under ett år.
	Domstolsverket utfärdar närmare föreskrifter om hur betygen skall utformas.
	41 §
Tingsfiskal förordnas av hovrätten. Ett sådant förordnande får meddelas den som har förordnats till hovrättsfiskal *och därefter har tjänstgjort som hovrättsfiskal under ett år eller den kortare tid som hovrätten med hänsyn till fiskalens tidigare tjänstgöring och erfarenhet samt förordnandets art finner tillräcklig.*	Tingsfiskal förordnas av hovrätten. Ett sådant förordnande får meddelas den som har förordnats till hovrättsfiskal.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Ett förordnande som tingsfiskal får också meddelas någon som under minst sex månader har fullgjort göromål som ankommer på en hovrättsfiskal och som har vunnit tillräcklig erfarenhet av tjänstgöring i allmän domstol.

Tjänster som tingsfiskal behöver inte kungöras lediga. I fråga om sådana tjänster skall inte heller 13 § anställningsförordningen (1965:601) tillämpas.

Denna förordning träder i kraft den

5 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1979:573) med länsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1979:573) med länsrättsinstruktion

dels att 35 § skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 a §
	Länsrätten skall tillse att länsrättsfiskalerna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning. För varje länsrättsfiskal skall en ordinarie domare utses som handledare.
	Länsrätten skall utfärda betyg över en länsrättsfiskals tjänstgöring när fiskalen har tjänstgjort i länsrätt under ett år.
	Domstolsverket utfärdar närmare föreskrifter om hur betygen skall utformas.
	35 §
Länsrättsfiskal förordnas av kammarrätten. Ett sådant förordnande får meddelas den som har förordnats till kammarrättsfiskal *och därefter har tjänstgjort som kammarrättsfiskal under ett år eller den kortare tid som kammarrätten med hänsyn till fiskalens tidigare tjänstgöring och erfarenhet samt förordnandets art finner tillräcklig.*	Länsrättsfiskal förordnas av kammarrätten. Ett sådant förordnande får meddelas den som har förordnats till kammarrättsfiskal.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Ett förordnande som länsrättsfiskal får också meddelas någon som under minst sex månader har fullgjort göromål som ankommer på en kammarrättsfiskal och som har vunnit tillräcklig erfarenhet av tjänstgöring i allmän förvaltningsdomstol.

Tjänster som länsrättsfiskal behöver inte kungöras lediga. I fråga om sådana tjänster skall inte heller 13 § anställningsförordningen (1965:601) tillämpas.

Denna förordning träder i kraft den

UTREDNINGSUPPDRAGET, ARBETETS BEDRIVANDE M.M.

1987 års domarutredning har fått regeringens uppdrag att se över utformningen av den framtida domarbanan och principerna för meritvärdering vid tillsättning av domartjänster. Uppdraget har således omfattat två huvuddelar.

I fråga om meritvärderingen konstateras i direktiven att nu gällande regler för meritvärderingen vid tillsättning av statliga tjänster innebär att skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I den här delen av uppdraget har vi haft till uppgift att utreda hur dessa nya principer skall slå igenom vid tillsättning av de domartjänster där särskilda meritvärderingsregler som bygger på förtjänstfaktorn fortfarande tillämpas i stor utsträckning.

I direktiven konstateras vidare att frågan om meritvärderingen har samband med frågan om domarbanans utformning. Det sägs också att olika frågor om domarbanan från andra utgångspunkter har diskuterats under senare tid. Diskussionen har bl.a. gällt domarbanans dragningskraft och då närmast domstolarnas möjligheter både att locka till sig goda jurister och att behålla dem. Det pekas i direktiven på att ett inledande arbete rörande dessa frågor har gjorts inom domstolsverket. Vi har haft till uppgift att följa upp detta arbete med en förutsättningslös utredning om hur domarkarriären och domarrekryteringen bör se ut i framtiden.

I direktiven betonas att det är angeläget att inom rimlig tid reformera meritvärderingen samt att det är önskvärt att förändringar kan genomföras snabbt också när det gäller kärriärfrågorna. Uppdraget har därför begränsats till dessa frågor även om det i och för sig skulle ligga nära till hands att förena utredningen med närmare överväganden om domstolarnas och domarnas roll i framtiden.

Direktivens fullständiga text återges i bilaga 1.

I detta betänkande redovisar vi utredningsuppdraget i dess helhet. I meritvärderingsdelen innebär våra förslag att vi anger de för en domartjänst väsentligaste meriterna och i övrigt uppställer mera allmänt hållna vägledande principer beträffande värderingen av dessa. Vi uppehåller oss i den delen också kring frågor om hur själva tillsättningsförfaran-

det bör gå till. I den del av betänkandet som rör domarbanan har vi koncentrerat oss på utformningen av den egentliga domarutbildningen som börjar efter fullgjord notariemeritering. Liksom i meritvärderingsdelen har vi i huvudsak gett förslagen karaktär av principförslag där den nya ordningen skisseras.

Arbetet inleddes med att samtliga domstolar tillställdes en skrivelse i vilken domstolarna gavs tillfälle att med utgångspunkt från domstolsverkets genomgång av vissa frågor rörande domarbanan framföra synpunkter och idéer till utredningen. Under arbetets gång har vi sedan i skilda sammanhang haft kontakter med ett stort antal företrädare för domarkåren. Dessa kontakter har bl.a. gällt presidenterna i hovrätt och kammarrätt, lagmän och yngreföreningar. Uppgifter har också inhämtats om domarutbildning och domarkarriär i Norge, Danmark, Finland, Västtyskland och Frankrike.

Ledamöter och föredragande i tjänsteförslagsnämnden har intervjuats om sitt arbete i nämnden och om vilka principer som ligger till grund för de bedömningar som idag görs vid tjänstetillsättningar. Nämndens kansli har vidare på vår begäran tagit fram bl.a. vissa uppgifter om förstagångsutnämnda domares bakgrund.

TCO-S och Centralorganisationen SACO/SR har hållits informerade om utredningsarbetet genom sina företrädare i utredningen. Statsanställdas förbund har informerats om detta i särskild ordning.

I MERITVÄRDERINGEN

1 BAKGRUND

1.1 Regeringsformen

Prövningen i ärenden om tillsättning av domartjänster skall liksom vid tillsättning av andra statliga tjänster ske efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Detta slås fast i 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen där det föreskrivs att vid tillsättning av statliga tjänster avseende skall fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Detta gäller såväl tjänster vid myndigheter under regeringen som tjänster vid riksdagen och dess myndigheter. I 4 kap. 3 § första stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) finns en erinran om att frågan om saklig grund för tillsättning av statlig tjänst regleras i regeringsformen eller i annan författning. Denna erinran syftar främst på nyssnämnda föreskrift i regeringsformen. I fråga om andra statligt reglerade tjänster innehåller 4 kap. 3 § andra stycket LOA en föreskrift som är likalydande med regeringsformens bestämmelse om saklig grund. Lagreglerna om sakliga grunder omfattar alla slags tjänstetillsättningar, alltså inte bara nyrekrytering utan också befordran, förordnande på vikariat osv.

Enligt regeringsformens förarbeten avses med förtjänst närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring (prop. 1973:90 s. 405). I praktiken har förtjänsten oftast ansetts vara liktydig med antalet tjänsteår, dvs. ancienniteten. Inom domarkarriären räknas ancienniteten i princip med utgångspunkt från börjedagen som aspirant i hovrätt eller kammarrätt. Med kriteriet skicklighet brukar förstås lämpligheten för befattningen visad främst genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande tjänstgöringens art (anf. prop. s. 406).

Förtjänst och skicklighet är bara exempel på sakliga grunder som kan beaktas i ett tillsättningsärende. Regeringsformen och LOA ger som framgår av reglernas utformning utrymme för att ta hänsyn också till andra sakliga grunder. I grundlagsmotiven (anf. prop. s. 406) sägs därom att bl.a. arbetsmarknadspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar väga in även andra faktorer än sådana som brukar hänföras till skicklighet och förtjänst. Några

närmare exempel på sådana andra sakliga grunder ges emellertid inte. I senare lagstiftning och i praxis har som sakliga grunder godtagits bl.a. företrädesrätt till återanställning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, omplacering enligt samma lag, intresset att bereda arbetshandikappade sysselsättning samt strävan att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Självfallet får inte några andra skäl beaktas vid prövningen av ett tillsättningsärende än sådana som kan betraktas som sakliga grunder enligt regeringsformen och LOA.

Lagreglerna om sakliga grunder bärs upp av hänsynen till statsnyttan, närmare bestämt av det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av de personer som är bäst skickade för uppgifterna (jfr prop. 1974:174 s. 64). Ändamålet med reglerna är sålunda främst att tillgodose samhällets och de enskildas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 206).

1.2 1985 års reform av meritvärderingsreglerna

Regeringen beslutade våren 1985 om nya principer för meritvärderingen vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Enligt de nya reglerna skulle ökad vikt läggas vid skickligheten. Det nya synsättet kom till uttryck genom att två nya paragrafer, 7 a och 7 b §§, infördes i anställningsförordningen (1965:601; paragraferna införda 1985:334). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1985.

Redan före den 1 juli 1985 lades vid tjänstetillsättningar i allmänhet större vikt vid skicklighetskriterierna ju högre tjänst det gällde och ju mer självständigt arbete som ingick i tjänsten. Synsättet var sålunda att skickligheten borde ha den avgörande betydelsen i tillsättningsärenden när det gällde chefstjänster, arbetsledartjänster, högre handläggartjänster och vissa andra tjänster med självständigt innehåll. Men praxis hade också utvecklats åt det hållet att skickligheten tillmättes allt högre värde även när tillsättningen gällde lägre tjänster.

I februari 1983 tillkallade regeringen en särskild utredare för att se över vissa frågor om meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar (Dir 1983:9). Utredaren arbetade under namnet meritutredningen och avlämnade i augusti samma år sitt betänkande (Ds C 1983:16) Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m.m. Betänkandet remissbehandlades.

Med utgångspunkt i betänkandet och remissyttrandena utfärdade regeringen härefter de inledningsvis nämnda föreskrifterna i 7 a och 7 b §§ anställningsförordningen.

Enligt 7 a § första stycket skall tjänstetillsättning ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten om det inte finns särskilda skäl för något annat. Enligt andra stycket skall hänsyn också tas till den förtjänst som har förvärvats genom tidigare tjänstgöring i offentlig eller privat anställning eller genom egen verksamhet. I tredje stycket föreskrivs att sådana andra sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål också skall beaktas. I 7 b § finns närmare föreskrifter om hur förtjänsten skall beräknas i vissa fall.

Skälen till de nya reglerna framgår av regeringens förordningsmotiv 1985:3. Där redovisas tre huvudsyften bakom reformen, nämligen att *dels* effektivera den offentliga verksamheten genom att tydligare låta meritvärderingen bestämmas av de krav tjänsten ställer på innehavaren, *dels* underlätta personalrörligheten - såväl inom statsförvaltningen som mellan olika arbetsmarknadssektorer - genom att jämställa kommunal och privat anställning samt egen verksamhet med statlig, när det gäller att beräkna en sökandes förtjänst, *dels* rationalisera handläggningen av tillsättningsärendena genom att förenkla och förtydliga reglerna om förtjänstberäkningen.

Som närmare motivering till de nya reglerna sägs i förordningsmotiven (s. 9) bl.a. följande. Staten är naturligtvis med hänsyn till statsnyttan mest betjänt av att den skickligaste och mest lämpade rekryteras till en ledig tjänst. Statsmakterna har också under senare år i olika sammanhang gett uttryck för åsikten att effektivitetskraven skall beaktas så långt som möjligt. Allt talar för att skickligheten i framtiden bör betonas starkare än förtjänsten. Det ligger såväl i det allmännas som i den enskilde arbetstagarens intresse att skickligheten tillmäts särskild betydelse vid all meritvärdering, oavsett tjänstens nivå. Bara vid lika eller vid i stort sett lika skicklighet bör förtjänsten bli utslagsgivande.

Regeringen beredde genom sin proposition om den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85:219) riksdagen tillfälle att ta del av de nya reglerna och motiven för dem. Riksdagen konstaterade att en utveckling i den riktning som regeringen avsåg med sin anmälan i propositionen redan var på gång och att

regeringens förslag att skickligheten generellt skulle vara ett huvudkriterium vid tillsättning av tjänster på det statliga området var ett ytterligare steg på den inslagna vägen. Riksdagen förklarade vidare att den delade uppfattningen att skicklighet bör vara huvudkriterium vid tillsättning av tjänster på det statliga området men menade att detta även borde uttryckas i lag (AU 1985/86:6, rskr 48).

De nya principerna har numera också lagfästs genom en ändring i 4 kap. 3 § LOA. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1986 (SFS 1986:430). Ändringen innebar att det i paragrafen infördes ett tredje stycke där det sägs att bland de grunder som skall beaktas vid tillsättning av statliga och andra tjänster skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I den proposition där förslaget till lagändringen (prop. 1985/86:116) behandlades uttalade departementetschefen att vad som där hade anförts ur motiven till 1985 års reform i sak kunde betraktas som förarbeten också till lagändringen. Departementschefen framhöll vidare (prop. s. 11) att den nya lagregeln inte innebar något avsteg från den objektivitetsprincip som kommer till uttryck inte bara i 11 kap. 9 § regeringsformen och 4 kap. 3 § LOA utan också i 1 kap. 9 § regeringsformen som slår fast myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet.

I samband med 1985 års reform diskuterades också frågan om särskilda meritvärderingssystem. I förordningsmotiven konstaterade departementschefen att det inom flera myndigheter och sektorer tillämpas fasta karriärvägar, interna system för rekrytering och utbildning, meritvärdering m.m. (s. 13 f; även prop.1985/86:116 s. 8 f). Systemen är i allmänhet så utformade att de innehåller olika former av personalutveckling och återkommande skicklighetsbedömningar. Inte sällan förekommer krav på särskilda examina, inslag av obligatorisk utbildning, aspiranttjänstgöring eller tjänstgöring på s.k. utbildningstjänster eller annan obligatorisk tjänstgöring. Som exempel på detta nämndes i förordningsmotiven domarbanan. Departementschefen fann att det med hänsyn till den mångfald verksamhetsgrenar som dagens förvaltning omfattar i och för sig är naturligt att sådana system utvecklas och tillämpas som är särskilt anpassade till utbildnings- och rekryteringsförutsättningarna inom varje myndighet eller sektor. Enligt departementschefen ökar de återkommande skicklighetsbedömningarna i sådana system självfallet säkerheten i de bedömningar som görs i samband med tjänstetillsättningar. Han betonade dock att det är särskilt viktigt att sådana skicklighetsbedömningar görs;

mekaniskt tillämpade rutiner får inte ersätta nödvändiga bedömningar och värderingar.

1.3 Nuvarande ordning vid tillsättning av domartjänster

De ordinarie domartjänsterna i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna tillsätts av regeringen (4 kap. 2 § rättegångsbalken, 3, 10, 15 §§ lagen 1971:289 om allmänna förvaltningsdomstolar).

De högsta tjänsterna tillsätts direkt utan att kungöras lediga och utan förslagsförfarande. Hit hör tjänsterna som justitieråd, regeringsråd, president i hovrätt och kammarrätt, lagman i hovrätt och kammarrätt samt tjänsterna som lagman i de tre största tingsrätterna och länsrätterna (Stockholm, Göteborg och Malmö). Dessa tjänster tillsätts efter en ren skicklighetsbedömning. Också tjänsterna som hyresråd, tillika chef för hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö tillsätts av regeringen utan ansökningsförfarande. Detsamma gäller tjänsterna som president och försäkringsdomare i försäkringsöverdomstolen liksom tjänsterna som försäkringsrättsråd tillika chef för försäkringsrätt eller ordförande på avdelning där.

Övriga ordinarie domartjänster i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyresnämnderna och försäkringsrätterna tillsätts efter ansökningsförfarande. De kungörs lediga av domstolsverket. Ansökan skall ställas till regeringen men ges in till domstolsverket. Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet avger sedan efter ansökningstidens utgång förslag på den sökande som bör få tjänsten.

Den grundläggande principen för tillsättningen av ordinarie domartjänster i den s.k. rådsklassen, som omfattar tjänsterna som hovrättsråd, kammarrättsråd och rådman i tingsrätt och länsrätt, är att förtjänsten skall vara avgörande. Även för de hyresrådstjänster som tillsätts efter ansökningsförfarande tillämpas samma princip. Sökandena får normalt tjänsterna i rådsklassen i turordning efter tiden för inträdet på domarbanan. Denna tid räknas från den s.k. börjedagen som domaraspirant i hovrätt eller kammarrätt. I viss begränsad utsträckning förekommer emellertid en modifierad tillämpning av denna börjedagsprincip. Detta sker när en sökande har erfarenhet från t.ex. offentliga uppdrag eller har andra meriter som bör premieras enligt den praxis som vuxit fram i tjänsteförslagsnämndens och regeringens handläggning av tillsättnings-

ärenden. En sådan sökande får i tillsättningsärendet tillgodoräkna sig längre tid än vad som svarar mot den verkliga tiden efter börjedagen. I avsnittet om tjänsteförslagsnämndens verksamhet lämnas en närmare redogörelse för principerna för tillgodoräknande av andra erfarenheter än gängse domstolstjänstgöring. Tillämpningen av börjedagsregeln förutsätter i princip att den som söker en ordinarie domartjänst är förordnad som assessor, dvs. har blivit slutligt godkänd för domarbanan.

Såvitt gäller de försäkringsrättsrådstjänster som tillsätts efter ansökningsförfarande har någon praxis för meritvärderingen ännu inte utvecklat sig i tjänsteförslagsnämnden. Det är först efter den 1 juli 1988 som tillsättningen av dessa tjänster skall föregås av förslag från nämnden. Enligt det tidigare förfarandet tillsattes tjänsterna efter sedvanlig bedömning av sökandenas samtliga meriter. Någon motsvarighet till börjedagsprincipen tilllämpades alltså inte. Förtjänsten tillmättes dock stor betydelse.

Vid tillsättning av övriga ordinarie domartjänster utom tjänsterna i rådsklassen har tillsättningsprinciperna utvecklats så att skickligheten numera anses utslagsgivande. Av de domartjänster som tillsätts efter förslag av tjänsteförslagsnämnden är det här fråga om tjänsterna som lagman och chefsrådman i tingsrätt och länsrätt, med undantag för lagmännen i de tre största tingsrätterna och länsrätterna, samt tjänsterna som vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt. Förtjänstfaktorn får här självständig betydelse enbart när två eller flera sökande bedöms som likvärdiga vad gäller skickligheten.

1.4 Närmare om tjänsteförslagsnämnden

Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet inrättades samtidigt med domstolsverket den 1 juli 1975. För verksamheten gäller förordningen (1988:318) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Tjänsteförslagsnämnden har som huvuduppgift att avge förslag till regeringen i fråga om tillsättning av sådana ordinarie domartjänster i domstolar och hyresnämnder som kungörs lediga och tillsätts efter ansökningsförfarande.

Tidigare hade förslag till regeringen i vissa tillsättningsärenden lämnats av det s.k. presidentkollegiet som i dessa fall förutom av hovrättspresidenterna även bestod av ordföran-

den i högsta domstolen och två företrädare för Sveriges Domareförbund. I vissa andra ärenden avgavs förslag i stället av hovrätten respektive kammarrätten.

Domstolsverksutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1971:41) Ny domstolsadministration att dessa förslagsorgan till viss del skulle ersättas med en tjänsteförslagsnämnd vars sammansättning skulle variera något beroende på vad det gällde för tjänst. Domstolsstyrelseutredningen föreslog också i sitt betänkande (Ds Ju 1974:5) Central, regional och lokal domstolsförvaltning m.m. att en tjänsteförslagsnämnd, knuten till centralmyndigheten för domtolsväsendet, skulle inrättas. Enligt utredningen borde dock nämnden vara enhetligt sammansatt och avge förslag beträffande alla ordinarie domartjänster som kungörs lediga. En lämplig sammansättning var enligt utredningen centralmyndighetens chef, ett justitieråd eller regeringsråd, en hovrättspresident, en kammarrättspresident samt ytterligare tre domare utsedda på förslag av dåvarande Jurist- och Samhällsvetareförbundet och Sveriges Domareförbund. Även 1972 års domarutredning lämnade i sitt betänkande (SOU 1974:96) En öppnare domarbana förslag om en tjänsteförslagsnämnd. Domarutredningens betänkande gick i övrigt bl.a. ut på att domarbanan skulle öppnas och att därför sökandena till domartjänst i betydande grad skulle komma från verksamhet utanför domstolsväsendet. Med hänsyn härtill ansåg domarutredningen att tjänsteförslagsnämnden borde ges en bredare sammansättning än vad de två andra utredningarna föreslagit. I nämnden borde enligt förslaget ingå också riksåklagaren och en företrädare för advokatsamfundet. Detta förslag beaktades emellertid inte vid inrättandet av tjänsteförslagsnämnden eftersom man då ännu inte hade tagit ställning till utredningens förslag i övrigt.

I propositionen med förslag till organisation av den nya centralmyndigheten för domstolsväsendet förklarade departementschefen (prop. 1974:149 s. 34 f) att han för egen del ansåg att starka skäl talade för att förslagsförfarandet i fråga om de ordinarie domartjänsterna gjordes mera enhetligt. Det måste enligt departementschefen vara ett allmänt intresse att förslagen grundar sig på bedömningsgrunder som var enhetliga för samtliga domstolar. Han ansåg därför att man borde övergå till ett system med ett enda förslagsorgan som då borde byggas upp med utgångspunkt i att de förslag som organet avgav skulle grundas på objektivitet, sakkunskap och erfarenhet. Departementschefen fann att den sammansättning som domstolsstyrelseutredningen föreslagit fyllde dessa anspråk. Dock borde både ett justitieråd och ett regeringsråd ingå i nämn-

den. Departementschefen ansåg vidare att det var självklart att centralmyndighetens chef borde vara ordförande i tjänsteförslagsnämnden.

Under riksdagsbehandlingen av förslaget framhöll justitieutskottet att avgivande av förslag vid tillsättning av ordinarie domartjänster av principiella skäl hörde till de administrativa uppgifter som inte borde ligga inom centralmyndighetens område. Tjänsteförslagnämnden borde därför inta ställningen som ett i förhållande till centralmyndigheten fristående organ (se JuU 1975:1 s. 20 f). Samma skäl talade enligt utskottet för att centralmyndighetens chef inte borde vara självskriven ordförande. Han borde dock med hänsyn till sina speciella kunskaper och erfarenheter ingå i nämnden. Utskottet stannade för att regeringen borde utse ordföranden. Riksdagen beslöt sedan enligt utskottets mening i dessa delar.

Av den gällande instruktionen framgår i enlighet med riksdagens beslut att tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet är en från domstolsverket fristående myndighet. Nämnden har dock sitt kansli i domstolsverket (3 §). Detta innebär bland annat att föredragningen av ärendena i nämnden ankommer på tjänstemän i verket. I instruktionen bestäms också att chefen för domstolsverket och chefen för verkets personalenhet har rätt att närvara i nämnden (7 §). Nämnden brukar hålla omkring tio sammanträden per år.

Nämnden består av ordförande, vice ordförande och sju andra ledamöter (2 §). Ledamöterna utses av regeringen för en tid av tre år. För varje ledamot utom ordföranden utses också en ersättare. Till ordförande i nämnden har alltsedan nämnden inrättades förordnats den som varit domstolsverkets chef. Nämnden är beslutför när minst fem ledamöter, däribland ordföranden eller vice ordföranden, är närvarande (5 §). Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst (jfr 18 § förvaltningslagen, 1986:223). Nämnden har möjlighet att i vissa fall behandla ärenden utan att sammanträda (se 6 § instruktionen).

De ordinarie ledamöterna utgörs för närvarande, förutom av generaldirektören i domstolsverket, av ordförandena i högsta domstolen och regeringsrätten, en hovrättspresident, en kammarrättspresident, presidenten i försäkringsöverdomstolen och vidare en kammarrättslagman, utsedd på förslag av JUSEK, en lagman i tingsrätt, utsedd på förslag av Sveriges domareförbund, samt en lagman i länsrätt. Tidigare fick JUSEK föreslå två av de ordinare ledamöterna i nämnden. När länsrättsreformen genomfördes år 1979 fick tjänsteförslagsnämnden i

uppdrag att avge förslag vid tillsättning av ordinarie domartjänster också i dessa domstolar. En av de ledamöter som hade utsetts på förslag av JUSEK ersattes då med en länsrättsdomare.

De ordinarie domartjänsterna i rådsklassen, dvs. tjänsterna som rådman, hovrättsråd och kammarrättsråd, tillsätts som tidigare nämnts i huvudsak efter den s.k. börjedagsregeln. Detsamma gäller för de hyresrådstjänster som tillsätts efter förslag av tjänsteförslagsnämnden. Beträffande de övriga ordinarie domartjänster som tillsätts efter förslag av nämnden är i huvudsak en skicklighetsbedömning avgörande för vem som skall tillsättas. Denna skillnad i fråga om bedömningsgrunderna medför vissa skillnader i hur tjänsteförslagsnämnden handlägger tillsättningsärendena.

I samtliga tillsättningsärenden görs en meritsammanställning som upptar sökandenas formella meriter. Dessa sammanställningar skickas ut till ledamöterna inför det sammanträde där ärendet skall behandlas. I regel behandlas ett tillsättningsärende vid ett sammanträde som infaller omkring två veckor efter ansökningstidens utgång. Meritsammanställningarna brukar skickas ut någon vecka före sammanträdet. Även den domstol där den lediga tjänsten finns brukar få del av dessa.

På nämndens kansli undersöker man om sökandena har sökt domartjänst tidigare och om och i vilken utsträckning referenser då har inhämtats. Vidare undersöks om sökande som tidigare konkurrerat om tjänst har förts upp på förslag och hur de i så fall har rangordnats.

Föredraganden i nämnden inhämtar vidare referenser. Detta brukar ske sedan meritsammanställningarna färdigställts. När det gäller chefsdomartjänsterna inhämtas referenser regelmässigt för alla sökande. I fråga om tjänster i rådsklassen inhämtas referenser för de sökande som såvitt framgår av deras formella meriter har någon chans att konkurrera. Beträffande tjänsterna i rådsklassen är referenstagningen också mindre ingående. Här inhämtas referenser i huvudsak från lagmannen i den underrätt där sökanden tjänstgjort och från presidenten i sökandens hovrätt respektive kammarrätt. Huvudsyftet är här att förvissa sig om att den sökande inte visat sig olämplig för en domartjänst. I övrigt inhämtas referenser om sådan tjänstgöring som kan komma att tillgodoräknas den sökande som extra merit i förtjänsthänseende.

När det gäller sökande till chefsdomartjänster sker en bredare referenstagning som syftar till att ge en utförligare bild av sökandens skicklighet.

Allmänt gäller i fråga om referenstagningen att de referenspersoner som en sökande själv angett brukar kontaktas. Advokater och åklagare åberopas och kontaktas mycket sällan. Inte heller underställd personal brukar utfrågas. Samtliga referenser som inhämtas av nämndens kansli dokumenteras och tillförs akten i tillsättningsärendet. Uppgifterna blir således offentliga. Det är ganska vanligt att utdrag ur dessa anteckningar beställs av sökande. Den som lämnar referenser är medveten om att uppgifterna antecknas och blir offentliga. Detta kan enligt nuvarande nämndledamöters uppfattning medföra att de uppgifter om en sökande som referensgivaren lämnar inte alltid framstår som helt uppriktiga och uttömmande.

De upgifter om sökandena som inhämtas av nämndens kansli genom referenstagning eller på annat sätt redovisas sedan för nämndens ledamöter vid sammanträdena. Även ledamöterna bidrar vid sammanträdena med egna kunskaper som antingen baseras på direkt personkännedom eller på egenhändigt inhämtade uppgifter om de sökande. Det som därvid framkommer antecknas normalt inte i protokollet över sammanträdet.

Vid den skicklighetsbedömning som görs i fråga om chefsdomartjänsterna brukar nämnden fästa vikt vid juridisk skicklighet, administrativ förmåga och ledaregenskaper. Härvid torde en utgångspunkt vara att den administrativa förmågan och ledaregenskaperna får en mer framträdande roll om tjänsten gäller en större domstol med omfattande administrativa uppgifter. En annan utgångspunkt är att tonvikten läggs på den juridiska skickligheten i fråga om tjänster som råd, tillika vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt. Också i fråga om chefsrådmanstjänsterna tillmäts juridisk skicklighet särskild betydelse. Allmänt gäller också som utgångspunkt att avseende fästs vid bredden av den sökandes yrkeserfarenheter. Viss betydelse tillmäts också den sökandes ålder. Chefsdomare brukar inte utses bland dem som är över 60 år.

När det gäller tjänster i rådsklassen tillsätts dessa normalt efter en förtjänstberäkning som har som utgångspunkt börjedagen som aspirant i hovrätt eller kammarätt. Förtjänstvärdet är detsamma oberoende av om sökanden har börjedag i hovrätt eller kammarrätt och vare sig den sökta tjänsten finns i en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol.

En sökande kan också utöver den förtjänst som följer av inträdet på domarbanan få tillgodoräkna sig en begränsad uppräkning för viss annan tjänstgöring under förutsättning att den i tiden ligger efter avslutat underrättsår. Det gäller sådan tjänstgöring som har tillfört sökanden speciella erfarenheter eller insikter som är av vikt för domstolstjänstgöringen och som inte har kunnat inhämtas vid tjänstgöring enbart på domarbanan. Vilken tjänstgöring som tillmäts sådant meritvärde beror således på arbetsuppgifternas art och omfattning men också på det sätt den fullgjorts. Hit brukar räknas uppdrag i regeringskansliet, i riksdagsutskotten och som sekreterare i kommittéväsendet. Tillgodoräkning sker enligt tjänsteförslagsnämndens praxis med femtio procent av tjänstgöringstid som omfattar minst ett och högst fyra år. Sådan uppräkning brukar vidare regelmässigt ske för tjänstgöring hos riksdagens ombudsmän (JO) och justitiekanslern (JK). För övriga juridiskt kvalificerade uppdrag vid t.ex. domstolsverket eller riksskatteverket sker en bedömning från fall till fall.

Även för tjänstgöring som föredragande i högsta domstolen eller i regeringsrätten brukar uppräkning ske. I detta fall sker uppräkning med femtio procent av tjänstgöringstid som omfattar minst ett och högst två år. Om såväl sådan tjänstgöring som offentligt uppdrag åberopas tillämpas principerna så att uppräkning får ske med sammanlagt högst tre år.

Tjänstgöring efter inträdet på domarbanan som advokat eller åklagare brukar inte tillmätas sådant särskilt meritvärde som påverkar förtjänstberäkningen.

Huruvida tjänstgöring före inträdet på domarbanan skall få tillgodoräknas en sökande som förtjänst har enligt tjänsteförslagsnämnden fått avgöras från fall till fall, bl.a. med hänsyn till tjänstgöringens art och kvalitet samt dess värde för en domare.

För det fall att en sökande redan har en ordinarie tjänst och söker en ny likvärdig eller i varje fall inte en högre tjänst (transport) har utvecklats vissa speciella principer som grundas på tanken att alltför täta byten på en tjänst är olämpliga och därför inte bör förekomma. Enligt dessa principer brukar transport inte medges när det gäller chefstjänster om inte sökanden innehaft sin nuvarande tjänst i minst fem år. För tjänster i rådsklassen är motsvarande tid två år. Undantag från dessa principer kan göras om sökanden har starka skäl av t.ex. personlig natur för att vilja byta tjänst.

Det beskrivna systemet förutsätter i princip att sökanden är utnämnd assessor och kvar på domarbanan när tjänsten söks. Ibland förekommer sökande som kommer utifrån. Bland dem finns sådana med fullständig eller begränsad domarutbildning och sådana som inte tidigare varit inne på domarbanan. Den som därvid lämnat banan efter att ha blivit förordnad till assessor brukar föras upp på förslag av nämnden i den turordning som skulle ha tillämpats om han alltjämt tillhört banan, under förutsättning att tjänstgöringen efter avhoppet varit av kvalificerad juridisk art. För övriga externsökande tillämpas en friare bedömning. Faktorer som stor yrkesskicklighet och att sökanden genom sina erfarenheter framstår som ett värdefullt tillskott till domarkåren tillmäts härvid betydelse. Bedömningen påverkas också av om externsökanden har begränsad domarutbildning t.ex. i form av fiskalskompetens. En tumregel är att en sökande utanför domarbanan inte skall komma i fråga för en domartjänst efter kortare tids tjänstgöring än vad den sökande som är inne på banan får tillgodoräkna sig. Det är emellertid relativt få externsökande till domartjänst. Under verksamhetsåren 1982/83 - 1986/87 har ordinarie domartjänst tillsatts med sökande utanför domarbanan bara i något enstaka fall per år.

Inom nämnden har också utbildats vissa principer som tillämpas när sökande med traditionell domarutbildning konkurrerar med sökande med bakgrund i länsstyrelse före 1979 års länsrättsreform.

Det schabloniserade sätt på vilket meritbedömningen görs vid tillsättning av domartjänster i rådsklass har sin förklaring i att man ansett att domarutbildningen med sina inslag av fortlöpande prövning medför att de som genomgått utbildningen får bedömas som någorlunda jämbördiga från skicklighetssynpunkt. Om i ett tillsättningsärende någon sökande bedöms som väsentligt mindre skicklig än övriga sökande kan dock denne få stå tillbaka för sökande som är yngre i tjänsten.

De tillsättningsprinciper som tjänsteförslagsnämnden tillämpar när nämnden avger sina förslag har utformats med utgångspunkt i regeringens praxis. Det föreligger en stor överensstämmelse mellan nämndens förslag och regeringens beslut. Sålunda har regeringen under verksamhetsåren 1982/83 - 1986/87 avvikit från tjänsteförslagsnämndens förslag på grund av att man gjort en annan bedömning i sak i som lägst två och som högst åtta tillsättningsärenden per år. Under samma tid har nämnden avgett som lägst 74 och som högst 125 förslag per år. Antalet

ansökningar per verksamhetsår har under samma tid varierat mellan 417 och 836. (Jfr bilaga 2, tabell 8.)

Tjänsteförslagsnämnden motiverar regelmässigt sina förslag. Ofta är motiveringarna dock tämligen kortfattade. Det anges emellertid alltid om förslaget grundar sig på i huvudsak en skicklighetsbedömning eller en förtjänstberäkning. De berörda fackliga centrala organisationerna informeras om tillsättningsärendena genom att de tillställs nämndens beslut. De har därefter fem dagar på sig att begära förhandling. JUSEK anses informerat genom att en av ledamöterna i nämnden är utsedd på förslag av den organisationen.

Nämndens förslag kan överklagas hos regeringen (se 9 § instruktionen). Överklaganden förekommer relativt ofta. Regeringen prövar överklagandena i tillsättningsärendet.

1.5 Tidigare behandling av meritvärderingen på domarbanan

Principen att den som inträtt på domarbanan och genomgått de obligatoriska moment som ingår i karriären fram till assessorsförordnandet också så småningom skall få en ordinarie domartjänst och att detta bör ske huvudsakligen efter förtjänsten har gammal hävd. Principen ifrågasattes inte heller tidigare. I 1943 års domarutrednings betänkande (SOU 1946:57) Vissa organisations-, utbildnings- och tjänstgöringsfrågor vid domstolarna sägs exempelvis följande (s. 213).

> Det är av utomordentlig vikt, att befordringen sker enligt sådana principer att för domarkallet lämpade personer söka sig till domarbanan samt att domarämbetena bli besatta med goda och skickliga domare med de egenskaper i övrigt, som krävas å varje post. - Det ligger i sakens natur, att vid befordran inom lägre tjänstegrader avseende i första hand fästes vid de sökandes tjänstemeriter och att befattningshavarna i dessa grader således i allmänhet befodras i en viss turordning. Detta är för domarbanans vidkommande desto naturligare, som genom den stränga prövningen av aspiranterna alla som tillåtas fortsätta domstolstjänstgöringen måste anses väl skickade att fylla de uppgifter, som på detta stadium komma i fråga. En sådan turordning innebär även ur rekryteringssynpunkt den påtagliga fördelen, att de som inträda på domarbanan kunna räkna med att - om de antagas för fort-

satt tjänstgöring - endast under begränsad tid stanna i de lägsta graderna.

Utredningen var emellertid inte främmande för tanken att andra erfarenheter än domstolstjänstgöring kunde vara värdefulla för en domare. Det slogs fast att tjänstgöring hos advokat eller åklagare kunde vara av betydelse för en blivande domare genom att den gav vederbörande en ökad människokännedom och större erfarenhet från det praktiska livet. Utredningen föreslog därför att sådan tjänstgöring skulle få tillgodoräknas som en merit inom ramen för förtjänstberäkningen. Även akademiska meriter inom det rättsvetenskapliga området ansågs så värdefulla att de borde få tillgodoräknas som merit vid beräkning av förtjänsten.

Även om utredningen således utgick från förtjänstberäkning som huvudprincip underströk den dock att innehavare av högre domartjänster borde utses utan alltför stark bundenhet till formella tjänstemeriter. I stället borde man här låta skicklighetskravet träda i förgrunden och ta hänsyn framför allt till vederbörandes personliga förutsättningar att fylla sin uppgift.

Inte heller 1955 års domarutredning ifrågasatte i och för sig förtjänstens betydelse som befordringsgrund (SOU 1959:17).

Däremot kom 1972 års domarutredning att i sitt förslag om en öppnare domarbana gå ifrån turordningssystemet. Utredningens förslag om domarkarriären innebar att den som sökt sig till domarbanan skulle förlora sin anställning inom domstolsväsendet när väl den grundläggande domarutbildningen hade avslutats. Tanken var att den domarutbildade härefter skulle söka sig till andra juridiska verksamhetsområden och där förvärva erfarenheter för att sedan återvända till domstolsväsendet och söka ordinarie domartjänst. Detta system var inte förenligt med de tidigare principerna för tillsättning av domartjänst som utgick från börjedagen i överrätt. Utredningen föreslog därför ett friare meritvärderingssystem där anciennitetsprincipen gavs ett mer begränsat utrymme. Utredningen drog också upp vissa riktlinjer för jämförelsen av olika sökandes meriter. Avsevärd vikt borde enligt utredningen fästas vid om en sökande genomgått grundläggande domarutbildning i hovrätt eller kammarrätt. Sådan utbildning skulle dock inte vara ett obligatoriskt krav. Vidare sades att tjänstgöring inom departement, kommitteér eller riksdagen samt inom domstols-, åklagar-, exekutions- eller advokatväsendet i allmänhet borde tillmätas större värde än tjänstgöring inom annan verksamhet

vid tillsättning av domartjänst. Utredningen betonade också att bredden av den sökandes yrkeserfarenheter borde tillmätas särskild betydelse.

Domarutredningens förslag om den nya domarbanan mötte stark kritik under remissbehandlingen och kom aldrig att genomföras. Många ställde sig dock bakom grundtankarna i betänkandet om värdet av att domarkåren tillförs ökad erfarenhet från andra områden än domstolsväsendet. Det förtjänar också nämnas att det bland de remissinstanser som särskilt kommenterade meritvärderingen efterlystes klarare riktlinjer för denna.

I en inom justitiedepartementet i maj 1984 upprättad promemoria som behandlar olika frågor om domarkarriären berörs också meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster. I promemorian sägs bl.a. att ett sätt att locka till sig och behålla de mest meriterade juristerna på domarbanan skulle kunna vara att övergå till principen att skickligheten alltid skall fälla avgörandet även vid tillsättningar på rådsnivå. I promemorian förkastas dock denna tanke. Man anser det vara tveksamt om de som söker sig till banan eller redan är där skulle vilja förlita sig på att de är så mycket skickligare än sina kolleger att de i fri konkurrens kan påräkna en ordinarie tjänst inom rimlig tid. I promemorian uttrycks också farhågor för att en del i och för sig dugliga icke ordinarie domare aldrig skulle få en ordinarie tjänst, eftersom de vid varje tillsättningstillfälle riskerade att slås ut av skickligare medsökande.

I samband med 1985 års reform pekade chefen för civildepartementet vad gällde domartjänsterna på denna promemoria och uttalade att vissa frågor som där berördes, bl.a. sådana som rör meritvärderingen, var föremål för ytterligare och mera långsiktiga överväganden inom justitiedepartementet (förordningsmotiv 1985:3 s. 14). Även i 1985 års budgetproposition förutskickades mera långsiktiga lösningar av hithörande frågor (prop. 1984/85:100, bil. 4 s. 86).

I 1987 års budgetproposition konstaterade departementschefen att en av utgångspunkterna för det långsiktiga arbetet med att lösa uppkomna problem på domarbanan, såsom banans sviktande attraktionskraft, var meritvärderingsreglerna. Han ansåg att om man på ett mera renodlat sätt övergick till att sätta skickligheten framför förtjänsten vid domartillsättningar torde detta få positiva återverkningar på domarbanan (prop.1986/87:100, bil. 4 s. 66).

2 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

2.1 Våra förslag i sammanfattning

Alla ordinarie domartjänster skall tillsättas efter en skicklighetsbedömning. Sökandenas meriter skall bedömas mot de krav som bör ställas på en domare.

Förtjänsten blir utslagsfaktor vid lika skicklighet. Förtjänsten bör beräknas med utgångspunkt i all tidigare anställning. Börjedagsregeln slopas helt.

Tjänsteförslagsnämnden skall ha hand om det praktiska förfarandet och avge förslag i de tillsättningsärenden som enligt nuvarande regler skall innefatta ett förslagsförfarande. Nämnden bör utökas med en ledamot som utses på förslag av TCO-S. I varje tillsättningsärende skall den domstol där tjänsten finns få tillfälle att yttra sig sedan tjänsteförslagsnämnden lämnat sitt förslag.

Det viktigaste beslutsunderlaget blir referenserna. Referenser bör inhämtas från flera personer och de uppgifter som därvid lämnas skall dokumenteras. Tjänsteförslagsnämndens förslag skall förses med motivering.

De som genomgår domarutbildningen bör få betyg efter varje obligatoriskt moment.

2.2 Allmänna utgångspunkter

Vi har tidigare redovisat den utveckling i fråga om bedömningsgrunderna vid tjänstetillsättningar inom det statligt reglerade området som lett fram till att skicklighetskriteriet skall sättas främst på bekostnad av förtjänsten. Denna utveckling har författningsreglerats genom 1985 års reform. Bakom utvecklingen ligger statens intresse av att varje tjänst utövas av den som är skickligast och mest lämpad för just den tjänsten. Häri ligger att allmänhetens krav på rättssäkerhet skall tillgodoses samtidigt som de statliga myndigheterna skall vara effektiva och ge de enskilda god service. Dessa intressen gör sig självfallet med stor tydlighet gällande inom

domstolsväsendet. Den beskrivna utvecklingen har också avspeglat sig inom domstolsväsendet i så måtto att skickligheten numera anses utslagsgivande vid tillsättning av alla ordinarie domartjänster över rådsklass.

För tillsättning av tjänsterna i rådsklass har dock fortfarande förtjänstfaktorn avgörande betydelse. Den traditionella domarkarriären med aspiranttjänstgöring, tjänstgöring som fiskal i överrätt och underrätt, adjunktionstjänstgöring och slutligen assessorsförordnandet har ansetts skapa tillräckliga garantier för att den blivande domaren uppfyller högt ställda krav. Meritvärderingen i detta system inskränks emellertid till att slå fast om en sökande är *tillräckligt skicklig* för att bli ordinarie domare. Som framhålls i våra direktiv ger systemet inte utrymme för att i varje enskilt tillsättningsärende välja den som är mest lämplig.

Det har dock även vid tillsättning av tjänster inom denna kategori vuxit fram ett behov av att fästa avseende vid om en sökande genom annan tjänstgöring än domstolstjänstgöring har förvärvat speciella erfarenheter eller insikter av vikt för den kommande domarbefattningen. Detta behov har lett fram till den modifierade turordningsberäkning som vi tidigare redogjort för och som innebär att sökande med vissa meriter får tillgodoräkna sig längre tid än som svarar mot den verkliga tiden efter börjedagen.

Detta förfaringssätt är förenat med icke obetydliga svårigheter. Beräkningen av den extra tid som bör få tillgodoräknas blir schabloniserad. Avvägningen mellan de olika erfarenheter som skall få tillgodoräknas som merit vid förtjänstberäkningen blir också med nödvändighet tämligen grov. Förfarandet leder vidare till sådana ologiska konstruktioner som att de erfarenheter som i och för sig ansetts vara så viktiga att de bör premieras, bara får räknas om de ligger i tiden efter det att vissa moment i karriären klarats av. Den börjedagsregel som tillämpas vid tillsättning av domare i rådsklassen leder också till att svårigheter uppkommer när man skall jämföra sökande som är inne på domarbanan med sådana som inte är kvar på domarbanan eller aldrig varit där. Nu beskrivna svårigheter skulle vara enklare att hantera i ett system med en ren skicklighetsbedömning.

Det är i belysning av den nu beskrivna utvecklingen man skall se vårt uppdrag i denna del. I direktiven framhålls att redan denna utveckling utgör skäl för en omprövning av det nuvarande meritvärderingssystemet på domarbanan. Där betonas vidare att

en ordning för tillsättning av ordinarie domartjänster efter turordning inte heller kan försvaras med hänsyn till den ändrade syn på meritvärderingen som kommit till uttryck i 1985 års reform. Här förtjänar framhållas att man på de med domarbanan närmast jämförliga juristkarriärerna, nämligen åklagar-, polischefs- och kronofogdebanorna, numera i huvudsak tillämpar en skicklighetsbedömning vid tillsättning av tjänster. Undantag utgör endast de allra lägsta åklagartjänsterna som tillsätts enligt särskilda normer.

Vårt uppdrag i denna del går alltså ut på att föreslå principer för ett meritvärderingssystem vid tillsättning av de ordinarie domartjänsterna som är anpassat till de nya meritvärderingsregler för tillsättning av statligt reglerade tjänster som sätter skickligheten framför förtjänsten. Uppdraget gäller närmast domartjänsterna i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Som sägs i direktiven får man dock räkna med att förslagen indirekt kommer att få betydelse också för andra delar av domstolsväsendet. Här kan t.ex. nämnas tjänsterna som hyresråd, vilka nu tillsätts på samma sätt och enligt samma principer som rådstjänsterna i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Som nyss sagts tillämpas redan nu en skicklighetsbedömning beträffande domartjänster över rådsklassen. Det är alltså i huvudsak fråga om att utvidga tillämpningen av nuvarande meritvärderingsprinciper till att omfatta även tjänster i rådsklassen. Även om våra förslag således tar sikte främst på tjänster i denna grupp får förutsättas att våra förslag angående meritvärderingen och tillsättningsförfarandet kommer att få betydelse också i fråga om de ordinarie domartjänser utom rådsklassen som tillsätts efter ansökan.

Domstolarna är i grundlag garanterade självständighet i den dömande verksamheten gentemot riksdagen, regeringen och övriga myndigheter (11 kap. 2 § regeringsformen). Denna särskilda ställning garanteras bl.a. genom den anställningstrygghet för ordinarie domare som läggs fast genom bestämmelserna i 11 kap. 5 § regeringsformen. Enligt dessa kan en domare skiljas från sin tjänst endast i två fall; dels om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten, dels om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. En domare kan alltså inte sägas upp med åberopande av sådana sakliga grunder som normalt är tillräckliga för att skilja en statstjänsteman från anställningen. Den konstitutionellt starka roll som domaren

sålunda tillförsäkrats ger uttryck för den vikt som i vårt samhälle fästs vid ett självständigt och oberoende rättsväsende. Av detta följer i sin tur att den enskilde domaren måste uppfylla högt ställda krav. Domstolarnas sätt att fullgöra sina uppgifter inverkar naturligt nog på allmänhetens förtroende för rättskipningen och för rättssamhället i stort. Uppgiften att formulera ett meritvärderingssystem för domare som grundas på en skicklighetsbedömning måste ses mot denna bakgrund. Domarens speciella ställning får härvid betydelse såväl för bestämmandet av de egenskaper en domare bör besitta som för formerna för skicklighetsbedömningen.

Med skicklighet brukar som tidigare nämnts förstås lämpligheten för befattningen, visad främst genom teoretisk och praktisk utbildning samt erfarenheter från tidigare verksamhet. All relevant erfarenhet bör värderas inom ramen för skickligheten. Detta innebär att en sökandes lämplighet för en domartjänst inte skall bedömas enbart utifrån den kunnighet och skicklighet som vederbörande visat när det gäller att tillämpa det rättsliga regelsystemet. Också andra faktorer måste beaktas, t.ex. personliga egenskaper av olika slag. Det skall alltså vara fråga om en kvalitativ helhetsbedömning.

Det är naturligtvis svårt att formulera principer för hur en sammanvägning av sökandenas olika tänkbara meriter skall göras i varje särskilt fall. Det är inte möjligt att ge sådana anvisningar beträffande värdet av olika meriter att sökandena kan graderas inbördes genom en enkel räkneoperation. Av detta följer emellertid inte att det skulle vara omöjligt att i det särskilda fallet göra en sådan avvägning mellan olika hänsyn vid meritvärderingen att de sökande bedöms på ett sakligt och rättvist sätt. Det är självfallet, bl.a. med hänsyn till vikten av att vi har en självständig och oberoende domarkår, ett grundläggande krav att tillsättningarna sker på objektiva grunder. En nödvändig förutsättning för detta är att man på förhand anger *vilka egenskaper* som är väsentliga för en domare och efter vilka principer de olika sökandenas meriter skall jämföras. Det är emellertid knappast möjligt att här gå längre än till att ange de väsentligaste bedömningskriterierna vid tillsättningen av en domartjänst och lägga fast mera allmänt hållna vägledande principer beträffande meritvärdet av dessa.

Formerna för att skaffa erforderligt beslutsunderlag och för att pröva sökandenas inbördes rangordning spelar naturligtvis en mycket viktig roll när det gäller att främja objektiviteten och sakligheten i ett tillsättningsärende. I

denna del kan utredningsförslagen givetvis ges en mer konkret utformning än förslagen om principerna för meritvärderingen. Meritutredningen förordade i sitt betänkande (Ds C 1983:16 s. 163 och 169) en författningsreglering av tillsättningsförfarandet. Detta kritiserades emellertid av remissinstanserna som framhöll att en författningsreglering skulle innebära onödig formalism och byråkrati. Regeringen fann i sin personalpolitiska proposition (prop. 1984/85:219 s. 24) inte heller skäl för en författningsreglering av dessa frågor bl.a. med motiveringen att en sådan riskerade att motverka strävandena att åstadkomma smidiga, lokalt anpassade rutiner.

Även om formerna för rekryterings- och urvalsarbetet i möjligaste mån bör göras enhetligt för alla domartjänster som tillsätts efter ansökningsförfarande kan man inte bortse från att vissa skillnader kan vara påkallade från fall till fall beroende på t.ex. antalet sökande och dessas särskilda meriter vid tillsättningen av en viss tjänst. Det kan också bli nödvändigt att anpassa rutinerna med hänsyn till förändringar i domarkarriären och domarrollen. Bland annat av dessa skäl anser vi att själva det praktiska förfarandet kring tjänstetillsättningarna i huvudsak bör förbli oreglerat. I stället begränsar vi oss till att föreslå principer och riktlinjer för tillsättningsförfarandet.

2.3 Vilka krav skall en domare uppfylla

Av grundläggande betydelse för en meritvärdering som bygger på att skickligheten i första hand skall vara utslagsgivande är att det är de krav som är förknippade med tjänsten som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt de skall väga. Kraven skall bl.a. ge besked om vilka kunskaper, erfarenheter, färdigheter och andra egenskaper som en befattningshavare bör ha för att på bästa sätt utföra sina arbetsuppgifter.

Bland de krav som en domare skall uppfylla märks till en början vissa i författning fastställda *behörighetsvillkor*. En domare skall sålunda i princip vara lagfaren (se t.ex. 1 kap. 2 § rättegångsbalken). Därmed avses den som har avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen. Enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken skall innehavaren av en domartjänst också vara svensk medborgare (se även 11 kap. 9 § regeringsformen). Några formella krav på genomgången domarutbildning eller ens notariemeritering uppställs däremot inte för tillträde till de

ordinarie domartjänsterna. Det finns inte heller anledning att uppställa några sådana krav. Som närmare kommer att utvecklas längre fram skulle detta kunna motverka ett viktigt syfte med övergången till en skicklighetsbedömning, nämligen att stimulera till växling mellan olika tjänster och verksamhetsområden. Självfallet måste dock genomgången domarutbildning tillmätas ett betydande meritvärde vid tillsättning av domartjänst. Att domarutbildade sålunda ges en viss särställning är en nödvändig konsekvens av det svenska systemet där en grundläggande domarutbildning ses som en naturlig början på en framtida domarkarriär.

De krav som utöver behörighetsvillkoren bör uppfyllas av en domare måste ses mot bakgrund av domarens speciella ställning som utmärks av självständighet i den dömande verksamheten. Den enskildes rättssäkerhet och allmänhetens tilltro till rättsväsendet är självfallet i hög grad beroende av att domaren fattar sina beslut utan ovidkommande hänsyn.

Av grundläggande betydelse i dessa hänseenden är givetvis också att domaren har goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och är skicklig i att tillämpa detta. Domaren skall ha förmåga att analysera de problem han har till uppgift att lösa och skall behärska metoderna för detta. Det är också viktigt att de som kommer i kontakt med en domstol blir korrekt behandlade och seriöst bemötta. Detta förutsätter mognad hos domaren liksom förmåga att uppträda på ett balanserat och förtroendeingivande sätt. En annan egenskap som krävs är gott omdöme.

En domare måste också ha samarbetsförmåga. Domaren måste också kunna uttrycka sig väl i tal och skrift. Med en stegrad arbetsbörda följer också krav på att en domare är effektiv, dvs. arbetar snabbt utan att det går ut över kvaliteten på arbetet.

Dessa krav är sådana som kan uppställas generellt för alla domartjänster. När det gäller tjänster på chefsdomarnivå är det emellertid väsentligt att innehavaren av tjänsten förutom att vara en lämplig domare också är en duktig administratör och en god arbetsledare. En chefsdomare bör kunna planera och organisera arbetet och ha överblick över verksamheten samt ha förmåga att skapa arbetsglädje bland personalen. Sådana egenskaper är givetvis även av värde för domare i rådsklassen men gör sig här inte lika starkt gällande som för en domare med en chefsdomartjänst.

Ibland förs den åsikten fram att domarna i överrätt bör vara "skickligare" än domarna i underrätt. En skicklighetsbedömning förutsätter emellertid att man skall välja den som i varje enskilt tillsättningsärende bedöms vara den lämpligaste för tjänsten i fråga. En förutsättning för att man skall kunna göra någon mera påtaglig skillnad i fråga om skicklighetsbedömning vid tillsättning av domartjänster i överrätt respektive underrätt är att man kan ställa några speciella krav på den som skall utöva tjänsten i överrätt. Detta torde emellertid inte vara möjligt. Till detta kommer att det är av stor vikt att rättstillämpningen också i underrätt är av hög kvalitet. Tanken är ju att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga där.

Det finns emellertid skillnader i fråga om själva tjänstgöringen för en domare i överrätt och en domare i underrätt. Den dömande verksamheten i överrätt sker i kollegiala former medan underrättsdomaren ofta är ensam lagfaren ledamot av rätten. För många tjänster i överrätt gäller också att det är sällan som innehavaren av tjänsten uppträder som ordförande vid muntlig handläggning. I viss utsträckning kan skillnader av detta slag beaktas genom den relativa tyngd som man i varje särskilt tillsättningsärende tillmäter sökandenas meriter och egenskaper. Så bör man t.ex. kunna fästa större avseende vid sökandenas förmåga att samarbeta med kolleger när det gäller en tjänst vid överrätt än om tjänsten är placerad vid underrätt. På liknande sätt är sökandenas förmåga att kunna leda förhandlingar en egenskap som man bör fästa större avseende vid när tillsättningen avser en rådmanstjänst i tingsrätt än när den avser t.ex. en hovrättsrådstjänst.

Vid bedömningen av sökandenas lämplighet vid tillsättning av chefsdomartjänster kan på motsvarande sätt hänsyn tas till skillnader i fråga om domstolarnas storlek. När det gäller en stor domstol kan det finnas skäl att tillmäta sökandenas chefsegenskaper större relativ vikt.

Det finns också skäl att fråga sig om man bör uppställa *särskilda meritkrav* för en domartjänst med hänsyn till speciella förhållanden som kan råda i den domstol där tjänsten är placerad. Här kan nämnas önskemål om särskilda ämneskunskaper, t.ex. kunskaper i vattenrätt för tjänster i vattendomstol och kunskaper i finska språket för tjänster i vissa norrlandsdomstolar. Det kan också hävdas att man i vissa särskilda fall bör kunna kräva genomgången domarutbildning, t.ex. när tjänsten är placerad i en liten domstol med bara några få ordinarie domartjänster. Det kan konstateras att det under

alla förhållanden inte är lämpligt att ställa upp sådana särskilda krav i varje tillsättningsärende. I vissa fall bör det emellertid vara möjligt att tillmäta faktorer av det slag som nu nämts ett särskilt meritvärde. Det skall dock framhållas att det här - med undantag för krav på domarutbildning - i någon enstaka situation rör sig om mycket speciella kunskaper.

När det sedan gäller frågan vem som skall fastställa de krav på en domartjänst mot vilka sökandena och deras meriter skall mätas ligger det närmast till hands att låta detta ankomma på den myndighet som har hand om tillsättningsförfarandet. Som kommer att framgå av det följande (avsnitt 2.7.1) anser vi att detta liksom nu bör handhas av tjänsteförslagsnämnden. Den domstol där den sökta tjänsten finns måste dock få möjlighet att framföra sina synpunkter i frågan i samband med att tjänsten skall ledigförklaras. Detta bör kunna ske genom en informell kontakt mellan domstolens chef och tjänsteförslagsnämndens kansli. Det blir sedan i första hand kansliet i samråd med nämndens ordförande som får ta ställning till domstolens önskemål och avgöra om det t.ex. finns skäl att låta vissa speciella egenskaper tillmätas ett särskilt meritvärde. Om en sådan bedömning görs bör det anmärkas i annons och kungörelse att t.ex. erfarenhet från det vattenrättsliga området kan komma att särskilt beaktas vid meritvärderingen.

2.4 Värderingsgrunderna

2.4.1 Allmänt

De faktorer som är av betydelse för en skicklighetsbedömning kan delas in i grupperna teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper samt kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i offentliga eller privata anställningar eller i egen verksamhet.

Som tidigare framhållits är det inte möjligt att göra en fullständig förteckning över alla de relevanta meriterna för en domartjänst eller att exakt ange deras inbördes tyngd.

Rent generellt kan dock sägas att stor vikt måste fästas vid de personliga egenskaperna hos den som söker en domartjänst. Likaså bör bredden i den sökandes yrkeserfarenhet i sig ges högt meritvärde. En bred erfarenhet ger större kunskap om

samhällets organisation och verksamhetsformer, bättre kännedom om andra medborgares syn på rättsliga, sociala och ekonomiska problem och en bättre kännedom om sådana frågors behandling från andra utgångspunkter än domarens. Allt detta är värdefullt för förståelsen av andra människors situation och ger ett vidgat underlag för att lösa de problem som en domare står inför i sin dagliga verksamhet.

Det är emellertid viktigt att hålla i minnet att det är en helhetsbedömning av den sökandes samtliga meriter som skall göras. I sammanhanget bör även framhållas att principerna för skicklighetsbedömningen också skall gälla när en sökande som redan innehar en ordinarie tjänst söker en likvärdig sådan tjänst. Skicklighetsbedömningen bygger på den förutsättningen att det är den sökande som är mest lämpad för tjänsten i fråga som bör få den. Det finns anledning att i detta sammanhang beakta de särskilda "karensregler" som för närvarande tillämpas vid s.k. transport. Bakgrunden till dessa regler är att det anses olämpligt med alltför täta byten på en och samma tjänst. Enligt vår uppfattning kommer det även fortsättningsvis att finnas behov av sådana regler. Den tid som en innehavare av en ordinarie domartjänst har haft den tjänsten när han söker en ny likvärdig tjänst måste därför vara en sådan saklig omständighet som får beaktas i tillsättningsärendet. Liksom nu skall självfallet karensreglerna kunna frångås i vissa särskilda fall.

I fortsättningen behandlas de olika faktorer som är av betydelse för en skicklighetsbedömning var för sig.

2.4.2 Utbildning

Som tidigare angetts utgör *juris kandidatexamen* eller juristexamen behörighetsvillkor för en domartjänst. En sökande måste alltså ha genomgått denna utbildning för att över huvud taget komma i fråga.

Genomgången *domarutbildning* bör som nämnts tillmätas ett betydande meritvärde. Eftersom det är eftersträvansvärt att domstolarna tillförs erfarenheter också från andra verksamhetsområden än domstolsväsendet bör dock något krav på sådan utbildning inte uppställas. Det bör inte heller sägas att sökande med domarutbildning generellt sett skall ges företräde till domartjänst. Å andra sidan torde man beträffande en sökande som helt saknar domarutbildning, extern sökande, få ställa stora krav på visad kompetens genom väl vitsordad och

kvalificerad tjänstgöring inom rättsväsendet för att denne skall gå före en även i övrigt lämplig sökande med domarutbildning. Det finns dock anledning att något slå av på dessa krav när den externe sökanden haft tillfälle att visa sin lämplighet som domare genom t.ex. en delvis genomgången domarutbildning eller genom att ha deltagit i överrätts dömande verksamhet som adjungerad ledamot.

Övrig utbildning kan beaktas dels inom ramen för det särskilda meritvärde som bör fästas vid en bred samhällserfarenhet, dels när det finns skäl att uppställa vissa speciella krav på den sökta tjänstens innehavare. I fråga om chefsdomartjänster bör t.ex. vikt kunna fästas vid att en sökande genom utbildning eller på annat sätt förvärvat kunskaper i arbetsledning och administration. Forskarutbildning på det juridiska området bör närmast beaktas inom ramen för yrkeserfarenheten.

Här skall också framhållas att det i likhet med rådande praxis i regel inte bör innebära någon skillnad i merithänseende om domarutbildning genomgåtts i allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol oavsett var den sökta tjänsten finns. Utbildningen är nämligen i huvudsak utformad efter samma mönster inom båda domtolsgrenarna och dess främsta syfte är att ge den blivande domaren grundläggande träning i att förstå och tillämpa det rättsliga regelsystemet samt en bas av domstolserfarenhet.

2.4.3 Personliga egenskaper

Redan av vad som sagts i avsnittet om vilka krav som kan ställas på en domare (2.3) framgår några av de personliga egenskaper som man bör fästa avseende vid när de sökandes meriter skall bedömas.

En sökande till en ordinarie domartjänst skall sålunda vara *självständig*. Kravet på självständighet följer av domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning. Självständigheten innebär framför allt förmåga att utan sidoblickar fatta ståndpunkt i de frågor som domaren skall döma i. Domaren skall ha förmåga att fatta sina avgöranden och stå fast vid dem utan att påverkas av tillfälliga opinioner eller av andra yttre påtryckningar. Domaren skall med andra ord inte låta sig påverkas av det allmänna debattklimatet vid en viss tidpunkt, utan hans avgöranden skall i varje enskilt fall vara resultat av en ren rättstillämpning. Å andra sidan får kravet på självständighet inte uppfattas så att domaren inte skall kunna ta

intryck av sakliga argument som framförs av kolleger eller på annat sätt kommer till domarens kännedom. Självständigheten får givetvis inte ges den innebörden att domaren skall hålla fast vid en ståndpunkt även sedan det har blivit uppenbart att den var oriktig eller mindre väl grundad.

Den dömande verksamheten styrs av gällande lagar och övriga rättsregler. Författningsbestämmelserna lämnar emellertid ofta domaren ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar. Även om en domare enligt vad vi tidigare sagt inte skall ge efter för tillfälliga opinioner och annat yttre tryck måste dock domarens avgöranden - inom författningsreglernas ram - vara förenliga med grundläggande värderingar i vårt samhälle. Det måste alltså krävas av en domare att denne arbetar "i tiden" såtillvida att han respekterar de värderingar som bär upp gällande lagstiftning.

Det är naturligtvis av största vikt både för den enskilda parten och för allmänhetens tilltro till rättsväsendet att domstolarnas avgöranden är av hög kvalitet. Tilllämpningen av rättsreglerna bör vara i rimlig utsträckning förutsebar och lika fall skall behandlas lika utan ovidkommande hänsyn. Detta kräver att domaren besitter *yrkesskicklighet*, dvs. har goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och behärskar metoderna för att tilllämpa detta.

En domare måste vidare ha *gott omdöme*. Det bör härvid kunna krävas att domaren uppträder omdömesgillt inte bara i sin yrkesutövning utan även i privatlivet. Detta är en förutsättning för att allmänhetens respekt för och tilltro till rättskipningen skall upprätthållas. Den som söker en ordinarie domartjänst bör därför uppfylla högt ställda krav på vandel och omdömesförmåga för att komma i fråga för tjänsten. Med tanke på att en ordinarie domare i princip är oavsättlig är det särskilt viktigt att denna prövning görs redan i tillsättningsärendet. Brister i fråga om vandel och omdöme som inte kan bedömas som tillräckligt graverande för att påverka den redan utnämnde domarens ställning bör således kunna beaktas vid den bedömning som görs i ett tillsättningsärende. Detta kan medföra att en sökande som uppvisar sådana brister bedöms som olämplig för tjänsten i fråga.

Det är också viktigt att den som får en domartjänst har förvärvat ett tillräckligt mått av *personlig mognad och livserfarenhet*. Av kravet på personlig mognad följer att den som utses till domartjänst inte bör vara alltför ung. Mognad och

livserfarenhet är egenskaper som behövs för att domaren skall kunna sätta sig in i andra människors situation.

Det är viktigt att de som kommer i kontakt med en domstol blir korrekt behandlade och bemötta på ett seriöst sätt. En blivande domare måste därför också uppträda balanserat och inge förtroende. Den som skall komma i fråga för ordinarie domartjänst bör således inte ha omdöme om sig att vara arrogant och brysk mot parter och andra som uppträder inför domstolen.

En egenskap som också bör tillmätas betydelse vid bedömningen av en sökandes lämplighet för domartjänst är dennes *förmåga att samarbeta*. En domares arbete förutsätter samarbete med annan personal i domstolen och kontakt med allmänhet, parter, ombud, nämndemän och andra som deltar i domstolens arbete eller blir föremål för dess verksamhet. Mycket av arbetet i domstolarna är i större eller mindre utsträckning ett lagarbete. Det är därför väsentligt att den som får en domartjänst kan samarbeta med kolleger, nämndemän, jurister under utbildning och annan personal på ett konstruktivt och fruktbärande sätt. Med kravet på samarbetsförmåga sammanhänger förmågan och viljan att dela med sig av kunskaper och erfarenheter och att verka för ett gott arbetsresultat för domstolen i dess helhet.

Resultatet av en domares arbete kommer oftast till uttryck i ett skrivet avgörande. Det är därför viktigt att vid domarrekrytering ta hänsyn till sökandenas förmåga att *uttrycka sig väl och begripligt* i skrift. Lika viktigt är givetvis att den blivande domaren kan uttrycka sig väl i tal eftersom en stor del av domstolarnas verksamhet försiggår vid muntliga förhandlingar.

En viktig egenskap att beakta vid tillsättning av domare är vidare *effektiviteten*. Domarnas arbetsbörda i förening med allmänhetens krav på att inom rimlig tid få sina ärenden avgjorda på ett riktigt sätt förutsätter att domaren är effektiv. Det bör understrykas att man vid bedömningen av en sökandes effektivitet måste ta hänsyn inte bara till kvantiteten utförda arbetsuppgifter utan även till det utförda arbetets kvalitet.

Ledaregenskaper och *administrativ förmåga* är egenskaper som är av värde främst för domare i chefsposition. Vid bedömningen av sökande till sådana domartjänster bör stort avseende fästas just vid dessa egenskaper. Även för rådstjänster bör dock goda ledaregenskaper tillmätas ett visst

meritvärde. En rådman kan t.ex. ha ansvar för och leda arbetet vid en inskrivningsavdelning. Rådmannen har därvid det närmaste ansvaret för att arbetet är jämnt fördelat och flyter bra för de berörda.

Det är naturligtvis inte möjligt att närmare ange hur de skilda personliga egenskaper som bör beaktas vid meritvärderingen skall rangordnas inbördes. En viss avvägning härvidlag får göras med hänsyn till var tjänsten är placerad. De personliga egenskaperna bör dock som redan tidigare framhållits generellt sett ges stor betydelse när en sökandes meriter skall bedömas. Det är ofta skillnaderna i de omdömen som de olika sökandena till en viss tjänst får om sig i fråga om de personliga egenskaperna som gör att de kan särskiljas. Detta gör värderingen av de personliga egenskaperna särskilt grannlaga samtidigt som den ofta är svår att göra. Det är därför särskilt viktigt att beslutsunderlaget här är tillräckligt omfattande och inhämtat på ett sådant sätt att objektiviteten i bedömningarna inte behöver ifrågasättas.

2.4.4 Yrkeserfarenhet

Allmänt om bedömningen av yrkeserfarenhet

Faktorn yrkeserfarenhet får här omfatta alla de kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i anställning eller i egen verksamhet. Det är arbetsuppgifternas innehåll, omfattning, svårighetsgrad m.m. som skall sättas i relation till de krav som domartjänsten ställer. Detta sätt att se på faktorn yrkeserfarenhet medför bl.a. att längden av en viss erfarenhet - förutom att inom ramen för förtjänstbegreppet utgöra en saklig anställningsgrund i sig - kommer att beaktas också vid skicklighetsbedömningen. Även erfarenheter som ligger i tiden före juristutbildningen och eventuell domarutbildning bör beaktas. Meritvärdet av olika erfarenheter minskar dock ju längre tillbaka i tiden de ligger.

Yrkeserfarenheten utgör liksom de personliga egenskaperna en mycket viktig bedömningsgrund. Vi har redan betonat att bredden hos sökandenas yrkeserfarenheter bör tillmätas särskild betydelse i sig. Det är emellertid självfallet nödvändigt att också se till tjänstgöringens innehåll. För att en viss yrkeserfarenhet skall bedömas som en särskild merit för en domartjänst måste först och främst krävas att det rör sig om ett kvalificerat arbete. Erfarenheter utanför det juridiska

området kan bara i begränsad utsträckning tillmätas meritvärde. Arbete inom verksamheter som sysslar med frågor som rör ett litet begränsat ämnesområde ger naturligtvis generellt sett ett mindre meritvärde än om verksamheten spänner över ett vidare fält. Av stor betydelse är också hur länge man har sysslat med en viss verksamhet. En relativt kort tjänstgöringstid ger naturligtvis inte så stor erfarenhet. Den som ägnat sig åt ett visst arbete under en längre tid når å andra sidan så småningom dithän att ytterligare kunskap och erfarenhet av betydelse inte förvärvas. Att tjänstgöringen pågår efter denna tid ökar därför inte meritvärdet av den. Det går naturligtvis inte att generellt för alla fall slå fast hur länge en tjänstgöring bör pågå för att ge ett maximalt meritvärde. Detta blir beroende av sådana faktorer som uppgifternas art och innehåll och den enskilde personens läggning.

Det är inte heller möjligt att gradera meritvärdet av alla olika tänkbara yrkeserfarenheter och kombinationer därav som de sökande till olika domartjänster kan komma att uppvisa. Vi kan endast ställa upp allmänna riktlinjer för vilka erfarenheter som typiskt sett bör tillmätas ett särskilt meritvärde och i övrigt något ange hur dessa bör bedömas i förhållande till varandra. Tjänstgöringens meritvärde - ställt i relation till den sökta tjänsten - får sedan bedömas med hänsyn till arbetsuppgifternas innehåll och omfattning, den tid som den sökande haft den ifrågavarande sysslan, det sätt på vilket arbetet utförts och vilka andra erfarenheter som sökanden kan åberopa.

Meritvärdet av gängse domstolstjänstgöring i förhållande till annan tjänstgöring

Tjänstgöring i allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol ger naturligtvis värdefulla erfarenheter för den som söker domartjänst och bör således tillmätas ett särskilt meritvärde. Sådan tjänstgöring ger utövaren tillfälle att förvärva det mått av speciellt yrkeskunnande som är betydelsefullt för en domare. Tjänstgöringen ger utövaren kunskaper om praxis, vana att hantera regelmässigt uppkommande processuella frågor liksom över huvud taget rutin i att sköta domstolsarbetet.

Tjänstgöring i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol bör som regel jämställas i merithänseende. Liksom när det gäller domarutbildningen ligger nämligen domartjänstgöringens främsta meritvärde i att den ger utövaren vana från domstolsarbetet som sådant och träning i att tillägna sig och

tillämpa det juridiska regelsystemet. En övergång från det ena domstolsslaget till det andra måste dock av naturliga skäl föra med sig vissa svårigheter i ett inledningsskede. Dessa svårigheter bör emellertid i princip inte påverka meritvärderingen. Det kan dock någon enstaka gång bli nödvändigt att göra undantag härifrån när det är fråga om en tjänst i en liten domstol och man där har ett omedelbart behov av att den som tillträder tjänsten behärskar också själva det aktuella ämnesområdet. Här skall tilläggas att meritvärdet av en sökandes domartjänstgöring självfallet på samma sätt som andra erfarenheter får bedömas med hänsyn till det sätt på vilket arbetet utförts. Om en sökande haft svårigheter att tillägna sig det ämnesområde som tillhör det domstolsslag där han tjänstgjort får detta naturligtvis betydelse för bedömningen av hur väl man kan räkna med att denne sökande klarar att tjänstgöra i en domstol inom det andra domstolsslaget.

Vid bedömningen av meritvärdet av gängse domstolstjänstgöring bör också beaktas om tjänstgöringen gäller enbart allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol eller båda slagen av domstolar. Den som kan uppvisa en blandad tjänstgöring har fått en bredare erfarenhet och kan därför komma att bedömas som bättre meriterad än en i övrigt likvärdig sökande vars domstolstjänstgöring är begränsad till det ena av de två domstolsslagen.

Som redan framhållits får det anses vara ett allmänt intresse att erfarenheter av annan juridisk verksamhet liksom samhällserfarenheter i övrigt finns representerade i domstolarna. Tjänstgöring i juridisk verksamhet utom domstol låter den blivande domaren se domstolsverksamheten även ur andra synvinklar än domstolens. Detta främjar förståelsen för de skilda frågor domaren har att bedöma.

Det måste därför bedömas som värdefullt i merithänseende om en sökande till domartjänst också har erfarenheter utöver domstolstjänstgöring. En sådan sökande kan därför komma att ges företräde framför sökande som har tjänstgjort enbart i domstol. Självklart kan emellertid inte varje annan erfarenhet anses ge försteg i denna situation. Det skall vara fråga om kvalificerad tjänstgöring som bedöms ge sådana erfarenheter och insikter som är av vikt för en domare i dennes arbete. Bedömningen blir givetvis också beroende av i vilken utsträckning sökandena över huvud taget varit yrkesverksammma och hur stor del av denna tid som ägnats åt domstolsarbete och hur stor del som ägnats åt annat. En sökande som i och för sig har en bred yrkeserfarenhet men ändå inte varit yrkesverksam i

sådan utsträckning att han eller hon kan anses ha förvärvat ett tillräckligt mått av personlig mognad och livserfarenhet bör t.ex. inte ges företräde framför en i övrigt likvärdig sökande med gedigen domstolserfarenhet. Detta bör inte heller bli fallet när en sökande endast har en obetydlig erfarenhet av domstolstjänstgöring, utöver den som följer av domarutbildningen, och övrig tjänstgöring är ensidigt koncentrerad till ett smalt område eller annars inte är särskilt kvalificerad.

I sammanhanget vill vi peka på de svårigheter att få alternativa arbetsuppgifter som råder inom vissa regioner och som kan göra det nödvändigt för den som önskar pröva något annat att också byta bostadsort. Numera finns dock vissa möjligheter att få uppdrag som kommittésekreterare eller i begränsad utsträckning också som rättssakkunnig i regeringskansliet utan att flytta till Stockholm där dessa uppdrag normalt finns. Detta ger naturligtvis dem som av familjeskäl eller liknande har svårt att flytta större möjligheter att skaffa sig sådana erfarenheter. Som närmare kommer att framgå av avsnittet om domarbanan är detta enligt vår menig en utveckling som bör uppmuntras.

Bredden av en sökandes yrkeserfarenhet får särskild betydelse när det är fråga om sökande som saknar domarutbildning. För att sådana sökande skall komma i fråga för en ordinarie domartjänst gäller allmänt sett att deras juridiska yrkeserfarenhet skall vara av kvalificerat slag. En externsökande med erfarenhet från flera områden bör i allmänhet ges företräde framför en sådan sökande som under jämförbar tid varit verksam inom enbart ett område. En externsökande med bredare erfarenheter bör också ha lättare att hävda sig i konkurrensen med domarutbildade sökande. För att bredden av den erfarenhet som sökanden har särskilt skall beaktas bör det vara fråga om en inte alltför kortvarig tjänstgöring inom de olika fälten.

Yrkeserfarenheter som bör tillmätas särskilt meritvärde

Enligt vår mening bör framför allt sådan erfarenhet som avser kvalificerad juridisk verksamhet med anknytning till rättsväsendet räknas som en särskild merit vid sidan av domstolstjänstgöring vid bedömningen av en sökandes kvalifikationer för domartjänst. Flera av de yrkeserfarenheter som vi nämner här är sådana som också enligt nuvarande praxis beaktas vid tjänstetillsättningar. De finns dock skäl att betona att en övergång till en ren skicklighetsbedömning medför att erfarenheterna kan vägas in i bedömningen på ett mer nyanserat sätt.

Vi vill också framhålla att bedömningen av hur den enskilde sökandens erfarenheter skall värderas i det särskilda tillsättningsärendet måste göras med beaktande av de allmänna principer som vi redogjort för i de två närmast förgående avsnitten. Sålunda måste i varje enskilt fall hänsyn tas till det närmare innehållet i arbetsuppgifterna, arbetets omfattning, den tid som den sökande haft den ifrågavarande sysslan och det sätt på vilket arbetet utförts. Betydelsefullt är naturligtvis även den kombination av erfarenheter som den sökande har; meritvärdet av att ha andra erfarenheter utöver domstolstjänstgöring blir mindre om dessa är fördelade på många, relativt kortvariga anställningar. På motsvarande sätt - och som också framhölls i föregående avsnitt - blir meritvärdet av annan tjänstgöring ringa eller kanske inte något alls om det varit fråga om lång tids erfarenhet enbart från ett smalt område.

Traditionellt har i vårt land *lagstiftningsarbete* i stor utsträckning utförts av domarpersonal. En sådan växling mellan dömande och lagstiftande arbete har ansetts vara av stort värde för båda verksamhetsområdena. Vi delar denna uppfattning. Lagstiftningen är den grundval på vilken domarens arbete vilar. Erfarenhet av lagstiftningsarbete ger närmare inblickar i och kunskaper om hur författningarna rent tekniskt kommer till, vilka överväganden som ligger bakom deras tillkomst och hur olika författningar förhåller sig till varandra. Detta är värdefullt för en domare i dennes rättstillämpande uppgifter. Lagstiftningsarbete ger normalt också god träning i att bearbeta ett ofta omfattande material och att uttrycka sig i skrift. Erfarenhet av lagstiftningsarbete kan man få genom tjänstgöring inom regeringskansliet, i riksdagsutskott och inom kommittéväsendet. Det sagda leder till att sådan tjänstgöring regelmässigt bör tillmätas ett särskilt meritvärde. Meritvärdet av lagstiftningsarbete blir självfallet större ju mer kvalificerat arbetet är. Av det s.k. rättssakkunnigavtalet följer att anställning för lagstiftningsarbete i regeringskansliet normalt varar i högst sex år.

I direktiven har framhållits att tjänstgöring som *föredragande i högsta domstolen och i regeringsrätten* hör till sådana erfarenheter som bör beaktas särskilt. Föredragandenas arbetsuppgifter att i högsta instans ha ansvar för målens förberedande, att föredra dem och att efter vederbörlig rättsutredning föreslå en lösning ger goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och dess tillämpning liksom i kvalificerad juridisk analys och problemlösningsteknik. Detta är givetvis värdefulla erfarenheter för en domare. Arbetet i högsta dom-

stolen och i regeringsrätten kan närmast ses som en ytterligare, mer kvalificerad påbyggnad på domarutbildningen. Redan ett sådant synsätt gör att denna tjänstgöring bör tillmätas ett särskilt meritvärde. Emellertid torde de ytterligare erfarenheter som denna tjänstgöring kan ge vara inhämtade efter ett par år. Längre tids tjänstgöring bör därför inte ges ett högre värde i merithänseende.

Domaren agerar i sin verksamhet i förhållande till enskilda individer i vårt samhälle och till företrädare för skilda samhällsintressen. Rollen som domare kan emellertid av naturliga skäl inte ge samma kontakt med de rättssökande och samma inblickar i bakomliggande förhållanden som en *advokat* eller biträdande jurist på advokatbyrå får i sina roller. Erfarenhet också av sådan verksamhet måste med hänsyn härtill antas vara värdefull för en domare. Yrkeserfarenhet från advokatverksamhet bör således också tillmätas ett särskilt meritvärde.

Det får vidare räknas som en särskild merit att under en viss tid ha tjänstgjort som *åklagare*. Åklagartjänsten ger möjligheter till närmare inblick i den tilltalades situation än domarverksamheten och till erfarenhet av förundersökningsförfarandet. Härigenom får åklagaren tillfälle att se brottmålen ur andra synvinklar än domarens. Eftersom arbetet som åklagare är koncentrerat till det straffrättsliga området får man emellertid typiskt sett räkna med att det ger en smalare erfarenhet än den allmänpraktiserande advokatens arbete. Det maximala meritvärdet av åklagartjänstgöring torde därför vara uppnått efter tre-fyra års tjänstgöring.

Som en särskild merit bör även räknas *tjänstgöring i specialdomstolar*, t.ex. arbetsdomstolen och marknadsdomstolen, och i domstolsliknande nämnder. När det gäller föredragandetjänster i sådana myndigheter låter sig ungefär samma resonemang föras som beträffande tjänstgöring i högsta domstolen och i regeringsrätten. I regel kan man emellertid räkna med att arbetsuppgifterna här är något mindre självständiga än för en föredragande i högsta domstolen eller i regeringsrätten. Rent allmänt bör därför tjänstgöring som föredragande i sådan domstol eller nämnd väga mindre tungt än motsvarande arbete i högsta domstolen och i regeringsrätten. Verksamhetsområdet för specialdomstolarna och nämnderna är av naturliga skäl ofta ganska smalt. Det maximala meritvärdet av tjänstgöring där borde därför - även om arbetet innefattat dömande funktioner - vara uppnått efter två till tre års tjänstgöring.

En typ av specialdomstolar som hittills legat utanför det allmänna domstolsväsendet är försäkringsdomstolarna, dvs. försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen. Dessa domstolar prövar främst ärenden som gäller socialförsäkringen. I och med budgetåret 1988/89 har försäkringsdomstolarna i administrativt hänseende jämställts med de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna och domstolsverket har därmed blivit central förvaltningsmyndighet också för dem (prop. 1987/88:100 bil. 4, JuU 29, rskr. 198). Bakom denna nyordning ligger först och främst önskemål om att kunna göra rationaliseringsvinster genom en mera sammanhållen administrativ förvaltning av den offentliga rättskipningen. Av uttalanden i budgetpropositionen (s. 79) kan man dock dra den slutsatsen att tanken bakom förändringen också torde vara att på sikt helt samordna åtminstone försäkringsrätterna med förvaltningsdomstolarna. Detta kommer givetvis att få konsekvenser även för domarkarriärerna, som så småningom kan förväntas bli integrerade. Särskilda problem uppkommer då när det gäller att bedöma domare med utbildning från försäkringsrätterna i förhållande till traditionellt domarutbildade sökande. Dessa och andra frågor av organisatorisk art är för närvarande föremål för överväganden inom justitiedepartementet och domtolsverket och ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Här bör endast konstateras att erfarenhet från försäkringsdomstolarna bör få tillgodoräknas i merithänseende som motsvarande erfarenheter från övriga specialdomstolar.

Tjänstgöring hos *JO och JK* bör också ges ett särskilt meritvärde. Sådan tjänstgöring ger värdefull kunskap om allmänhetens syn på vårt rättssystem och dess praktiska tillämpning. Tjänstgöringen utmärks vidare av att den ger möjligheter att skaffa sig överblick över stora delar av den offentliga verksamheten.

Självfallet finns utöver nu uppräknade yrkeserfarenheter även andra arbetsuppgifter - såväl inom det rättsvårdande området som inom andra områden av samhällslivet - som kan ge en domare värdefulla inblickar och erfarenheter. Hit kan räknas t.ex. *kvalificerad juridisk tjänstgöring vid de statliga verken*, såsom domstolsverket och riksskatteverket. Tjänstgöring i riksskatteverkets nämnd för rättsärenden är t.ex. sådan kvalificerad tjänstgöring som bör ges ett särskilt meritvärde.

Bland övriga yrkeserfarenheter inom det rättsvårdande området som bör tillgodoräknas som en särskild merit kan vidare nämnas tjänstgöring som *allmänt ombud* och kvalificerat juridiskt arbete inom *exekutionsväsendet*. För domaryrket betydelse-

fulla erfarenheter kan också fås genom arbete inom *polisväsendet* och *kriminalvården*. Här ges goda möjligheter att få inblickar i människors sociala förhållanden och att få se vad som blir de praktiska följderna av domstolarnas avgöranden.

Utöver sådan yrkeserfarenhet som nu har nämnts bör även *akademisk verksamhet* inom det rättsvetenskapliga området ges meritvärde. Värdet av sådan verksamhet torde ligga framför allt i de fördjupade kunskaper som verksamheten ger. Forskarutbildning får anses värdefull genom den träning i problemanalys som denna ger och, om utbildningen är avslutad, den dokumenterade förmågan att självständigt utföra en omfattande problemlösningsuppgift. Med utgångspunkt i dessa senare aspekter finns skäl att också beakta akademisk verksamhet inom andra områden än juridikens. De erfarenheter som en akademisk lärare får av att inför andra på ett pedagogiskt klargörande sätt redogöra för juridiska problem och deras lösning kan också vara av värde för en domare i olika sammanhang.

Vi har tidigare betonat att det särskilt för chefsdomare är viktigt att dessa besitter administrativ förmåga och ledaregenskaper. Med hänsyn härtill bör sökande till chefsdomartjänst som en särskild merit också tillgodoräknas *arbete av administrativ natur*.

Också medverkan vid den *utbildningsverksamhet* som ges till domare och andra personalkategorier inom domstolsväsendet bör räknas som en merit.

Man kan givetvis förvärva erfarenheter som är värdefulla för en domares arbetsuppgifter också på annat sätt än genom formell anställning. Så torde t.ex. engagemang i den omfattande föreningsverksamheten i vårt land i vissa fall kunna tillmätas betydelse vid värderingen av en sökandes kvalifikationer för en domartjänst. Allmänna, samhälleliga *förtroendeuppdrag* i t.ex. kommunala nämnder bör också räknas hit. Här är det emellertid särskilt viktigt att se till verksamhetens art och innehåll.

En särskild fråga som har tagits upp vid våra kontakter med yngre domare gäller meritvärdet av *vård av barn*. Vid tjänstetillsättningar inom den offentliga verksamheten torde man generellt sett anse att erfarenhet därav bör vägas in vid bedömningen av skickligheten, i den mån den är relevant för den sökta tjänsten. Vi kan med den utgångspunkten inte se att sådan erfarenhet bör ses som en merit i sig för en domar-

tjänst. Vi vill emellertid erinra om att ledighet för vård av barn i princip räknas som arbetad tid vid beräkning av förtjänsten (jfr avsnitt 2.5; se dock även avsnitt 4.3.3).

Vi vill avslutningsvis framhålla att de allmänna principer om betydelsen av tjänstgöringstidens längd m.m. som vi tidigare redogjort för givetvis gäller också för de yrkeserfarenheter som vi här har räknat upp utan att särskilt säga något om den för dessa typer av erfarenheter lämpligaste tjänstgöringstiden.

2.5 Förtjänsten som utslagsfaktor vid lika skicklighet

Det får förutsättas att två eller flera sökande även vid en ingående och noggrann skicklighetsbedömning kan bedömas ha i huvudsak likvärdiga meriter. Enligt de principer som gäller för tjänstetillsättningar inom det statliga området får man i en sådan situation falla tillbaka på förtjänsten. Frågan blir då hur denna skall beräknas. Närmast gäller frågan huruvida den nu tilllämpade s.k. börjedagsregeln skall användas eller om de allmänna reglerna i 7 a och 7 b §§ anställningsförordningen skall följas. Av bestämmelserna i 7 a § andra stycket framgår att all anställning, såväl statlig som privat och egen verksamhet, skall räknas in i förtjänsten. I 7 b § föreskrivs att anställningstid vid ledighet räknas till godo som förtjänst i den mån tiden vid varje särskilt tillfälle uppgår till högst tre månader. Vidare föreskrivs där att ledighet för semester, sjukdom eller för vissa fackliga uppdrag alltid räknas till godo. I fråga om tillgodoräknande av tid för föräldraledighet hänvisas till den särskilda förordningen (1985:335) därom. I andra stycket föreskrivs att deltidstjänstgöring som omfattar minst 40 procent av heltidstjänstgöring skall räknas som heltid vid förtjänstberäkningen om det inte finns särskilda skäl för annat. Enligt tredje stycket räknas fullgjord forskarutbildning tillgodo som förtjänst med högst fyra år, i den mån utbildningen inte räknas som tjänstgöring i anställning eller som egen verksamhet. Av naturliga skäl, eftersom bestämmelserna gäller för alla statligt anställda oberoende av tjänstenivå och arbetsuppgifter, anger inte dessa bestämmelser någon viss examensdag eller liknande som utgångspunkt för beräkningen. När reglerna infördes betonades i förarbetena (regeringens förordningsmotiv 1985:3 s. 11) att det både av rättssäkerhetsskäl och av praktiska skäl behövdes en enkel bestämning av förtjänstberäkningen.

Därför borde all anställning och därmed jämförbar verksamhet jämställas vid beräkningen av förtjänsten.

Om man inför principen om skicklighetsbedömning som huvudregel även vid tillsättning av domartjänster i rådsklass, bjuder konsekvensen att man också vid förtjänstberäkningen följer de regler som allmänt gäller för tjänstetillsättning på det statliga området. Börjedagsprincipen är för övrigt som redan tidigare nämnts omöjlig att tillämpa fullt ut för sökande med olika bakgrund. Den naturliga utgångspunkten för tillämpning av förtjänstberäkningsreglerna vid tillsättning av domartjänster torde i praktiken i stället bli den tidpunkt när den sökande förvärvat sin juris kandidatexamen eller juristexamen. Undantag härifrån blir aktuella främst när någon tagit sin examen sent i livet och dessförinnan förvärvat en gedigen arbetslivserfarenhet.

Värdet av förtjänsten ligger främst i den allmänna betydelsen av tidigare arbetslivserfarenhet även när den inte är direkt relevant för befattningen. Yrkesverksamhetens värde ur den senare aspekten beaktas ju vid skicklighetsbedömningen. För sökande som skaffat sig sina yrkeserfarenheter i huvudsak efter påbörjad domarutbildning kan förtjänstberäkningen enligt de här beskrivna reglerna förväntas i stor utsträckning komma att slå på samma sätt som nu.

Vad som nu sagts hindrar självfallet inte att börjedagsprincipen lever kvar i den del av domarkarriären som omfattar tillträde till de olika momenten i domarutbildningen. Det framstår som naturligt att dessa moment, som skall fullgöras i viss ordningsföljd, också genomgås i turordning med utgångspunkt i den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

2.6 Andra sakliga grunder

Som framgår av såväl 11 kap. 9 § regeringsformen som 4 kap. 3 § LOA finns utrymme för att vid tjänstetillsättningar inom det statligt reglerade området fästa avseende även vid andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet. Till sådana sakliga grunder har som tidigare nämnts kommit att räknas bl.a. företrädesrätt till återanställning enligt lagen (1982:80) om anställningskydd (jfr 9 kap. 1 § LOA), omplacering enligt samma lag, intresset av att bereda arbetshandikappade sysselsättning och strävan att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Sådana sakliga grunder bör givetvis beaktas även vid tillsättning av domare när man inför ett meritvärderingssystem

som skall följa de principer som i övrigt tilllämpas vid tjänstetillsättningar. Det torde därvid främst vara jämställdhetsaspekten som tilldrar sig intresse.

Vid tjänstetillsättningar i allmänhet har i praxis ansetts att jämställdhetsintresset bör kunna väga över den gradskillnad i fråga om förtjänst och skicklighet eller bådadera som föreligger mellan sökande av olika kön när deras kvalifikationer är i stort sett om också inte helt lika. Principen har också uttryckts så, att jämställdheten skall betraktas som en av flera sakliga grunder som kan fälla avgörandet, när sökandena bedöms vara jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga (jfr prop. 1985/86:116 s. 5). Här skall också tilläggas att jämställdhetsaspekten gör sig gällande framför allt när det inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare (jfr 6 § tredje stycket lagen, 1979:1118, om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet). Frågan huruvida könsfördelningen bör beaktas med avseende på den enskilda domstolen eller domstolsväsendet i stort torde få bedömas från fall till fall. Det torde härvid vara mest naturligt att anknyta till domstolsväsendet i stort när det gäller domartjänster på chefsnivå, medan man i fråga om tjänster i rådsklassen i stället ser till förhållandet på den enskilda domstolen. I detta sammanhang bör emellertid också beaktas upprättade jämställdhetsplaner och andra överenskommelser mellan arbetsgivaren och berörda arbetstagarorganisationer.

2.7 Tillsättningsförfarandet

2.7.1 Förfarandet bör handhas av tjänsteförslagsnämnden

För att en skicklighetsbedömning skall kunna ske på ett objektivt och ur rättssäkerhetssynpunkt oantastligt sätt är det viktigt att beslutsunderlaget är tillfyllest och inhämtat med omsorg och att förfarandet är öppet och ger möjligheter till insyn.

I direktiven anges att vi bör utgå från att de ordinarie domartjänsterna liksom nu skall tillsättas av regeringen och i samma omfattning som för närvarande föregås av ledigförklarande och tjänsteförslag. Däremot är vi fria att i övrigt överväga hur tillsättningarna skall gå till.

När det gäller frågan vem som skall ha hand om ansökningsförfarandet och förslagslämnandet har vi stannat för att föreslå att tyngdpunkten i förfarandet liksom nu bör ligga hos tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Fördelarna med en sådan ordning är av flera slag. Det är naturligt att det utbildas en närmare praxis för hur man skall värdera de olika meriter som en sökande till domartjänst åberopar. Om förfarandet är koncentrerat till tjänsteförslagsnämnden kan bedömningarna grundas på enhetliga principer och nämnden bidrar därmed till att upprätthålla förtroendet för att tillsättningarna sker på objektiva grunder. Nämnden har möjlighet att hos sig samla kunskaper om sökandena, vilka inte så sällan torde återkomma i skilda tillsättningsärenden. Förfarandet kan rationaliseras på olika sätt; inom domstolsverket arbetar man t.ex. just nu med ett projekt som har till uppgift att förse tjänsteförslagsnämnden med datorstöd. Genom de erfarenheter som nämndens ledamöter och framför allt föredragandena får av olika referensgivare skaffar sig nämnden också goda möjligheter att bedöma värdet av de uppgifter som dessa lämnat.

Tjänsteförslagsnämnden i sin nuvarande sammansättning har fungerat väl. Den utredning som hade till uppgift att följa upp 1975 års reform av domstolsadministrationen kunde i sitt betänkande (Ds Ju 1982:3) Domstolsverket och domstolarna konstatera att sammansättningen var sådan att det inte fanns risk för att besluten skulle påverkas av annat än rent sakliga hänsynstaganden. Våra kontakter med olika företrädare för domstolsväsendet har inte gett oss anledning att komma till någon annan slutsats. I det föregående har vi emellertid betonat att domstolsarbetet i stor utsträckning är ett lagarbete samt att det därför är viktigt att domarna kan samarbeta bl.a. med övrig personal. Mot den bakgrunden anser vi att det i nämnden också bör finnas någon som mera direkt besitter eller kan förmedla kunskap om andra personalkategoriers synpunkter på tjänstetillsättningarna. Vi föreslår därför att nämnden utökas med en ledamot som utses på förslag av TCO-S.

2.7.2 Förfarandet hos tjänsteförslagsnämnden

Ansökan om domartjänst görs regelmässigt på en särskild blankett. Eftersom referenserna av naturliga skäl kommer att få större betydelse i ett system med skicklighetsbedömning av alla är det lämpligt att blanketterna på ett tydligt sätt lämnar utrymme för sökandena själva att uppge relevanta referensgivare. Härmed minskar risken för att en sökande anser

sig orättvist bedömd på grund av att beslutsunderlaget varit alltför begränsat.

Ansökningarna bör liksom nu sändas till tjänsteförslagsnämnden. Denna bör härefter med hjälp av sitt kansli göra en uppställning över sökandenas meriter som också skall innehålla en redogörelse för inhämtade referenser. I regel torde sökandena inte vara fler än att referenser bör inhämtas beträffande samtliga. En viss gallring kan dock vara påkallad om det framstår som klart att någon eller några sökande ligger så efter i merithänseende att vederbörande inte kan komma ifråga även om referenserna skulle bli mycket goda. Denna grovgallring bör kunna överlåtas till tjänsteförslagsnämndens kansli, eventuellt efter hörande av nämndens ordförande.

Den sålunda gjorda sammanställningen över sökandenas formella meriter och redogörelser för inhämtade uppgifter bör skickas ut till ledamöterna i god tid före tjänsteförslagsnämndens sammanträde. Det är nämligen viktigt att ledamöterna är väl förberedda, om sammanträdena även i framtiden skall kunna klaras av med en rimlig tidsåtgång.

Det kan ifrågasättas om inte också sökanden själv bör underrättas om vad som tillförts tillsättningsärendet genom referenser och domstolsyttrande. Skyldighet att göra detta gäller dock inte i tillsättningsärenden (jfr 17 § 1 st. 2 p. förvaltningslagen, 1986:223). Ett sådant förfarande skulle också medföra stora praktiska svårigheter och risk för att ärendet avsevärt fördröjs. Något krav på kommunikation med sökanden i detta skede av tillsättningsärendet bör därför inte uppställas.

Tjänsteförslagsnämnden har sedan att på grundval av det tillgängliga beslutsunderlaget avge sitt förslag med tillämpning av de bedömningsgrunder som vi tidigare redogjort för. Nämnden har hittills motiverat sina beslut även om någon skyldighet till detta inte föreligger (20 § 1 st. 2 p. förvaltningslagen). Det måste anses vara en fördel om besluten är motiverade på ett sådant sätt att det därav framgår vilka bedömningsgrunder som nämnden har tillämpat i ärendet. Härigenom främjas den öppenhet som är så viktig för att undvika misstankar om att besluten inte är sakligt grundade.

Regeringen bör sedan inför sitt slutliga ställningstagande ha tillgång till det material som sammanställts av tjänsteförslagsnämnden och kan därutöver komma att ha tillgång till yttrande från den domstol där tjänsten finns (se avsnitt

2.7.6). Liksom nu bör regeringen i sitt beslutsfattande inte vara begränsad till de kandidater som nämnden satt upp på förslag.

2.7.3 Urvalsinstrumenten

För att ett säkert urval skall kunna göras är det av vikt att så många lämpliga urvalsinstrument som möjligt används (jfr prop. 1984/85:219 s. 23). De viktigaste urvalsinstrumenten är den skriftliga dokumentation i form av betyg, tjänstgöringsintyg m.m. som den sökande åberopar samt referenser och anställningsintervjuer.

På arbetsmarknaden förekommer också andra urvalsinstrument, t.ex. olika tester och anlagsundersökningar som utförs med expertishjälp. Sådana metoder används f.n. såvitt rör den statliga verksamheten bl.a. inom försvaret. Användningen är emellertid begränsad till att avse vissa yrkesgrupper vilka kan räkna med att vara utsatta för stark stress och att ställas inför plötsligt uppkommande, svåra situationer som kräver mycket snabba beslut. Diskussioner om användning av dylika tester har förts också inom polisväsendet men där har man hittills inte funnit skäl att använda sådana metoder. Enligt vår mening är den här sortens urvalsinstrument av den karaktären att de inte heller är lämpliga vid tillsättningen av domartjänster.

2.7.4 Referenser viktigaste urvalsinstrumentet

Det viktigaste urvalsinstrumentet får i stället bli referenserna. Referenstagning syftar dels till att komplettera den skriftliga dokumentationen, dels till att ge ytterligare information om tidigare anställningar och om hur dessa fullgjorts. Referenser bör beträffande varje sökande inhämtas från flera personer. När flera uttalar sig i samma riktning om en sökande ger detta givetvis underlag för en säkrare bedömning än om uttalandena ges av enbart en eller två referensgivare. En god regel i sammanhanget kan vara att fler referenser behövs när omdömena från olika uppgiftslämnare starkt skiljer sig från varandra. Som regel bör uppgifter alltid inhämtas från de referensgivare som den sökande själv har uppgett. Därutöver bör givetvis arbetsledare på den sökandes olika arbetsplatser höras, i den mån tjänstgöringen inte varit alltför kortvarig och det kan förväntas att man därigenom tillför ärendet uppgifter av betydelse.

Den som har domarutbildning och därutöver eventuellt ytterligare domstolstjänstgöring har i sin tidigare tjänstgöring haft tillfälle att mera direkt visa sin lämplighet som domare. Många av de egenskaper som en domare bör besitta bör därvid ha kommit fram i kontakterna med parter och ombud. Med hänsyn härtill anser vi att det är betydelsefullt om upplysningar kan tillföras ett tillsättningsärende också från åklagare och ombud som ofta processat inför den aktuelle sökanden. Sådana upplysningar kan lämpligen tillföras ärendet genom lagmannen i den underrätt där sökanden tjänstgör eller senast har tjänstgjort under en inte alltför kort tid. Det bör understrykas att de upplysningar som det här är fråga om skall avse sökandens sätt att leda förhandlingar, att uppträda gentemot parter och ombud, att sköta målens praktiska handläggning osv.

Uppgifter som inhämtats vid referenstagning bör regelmässigt dokumenteras och uppgiftslämnaren bör ha klart för sig att detta sker. Denne bör också få möjligheter att på lämpligt sätt kontrollera att referenstagaren rätt uppfattat och dokumenterat de uppgifter som lämnats. Detta kan t.ex. ske genom att anteckningarna i efterhand läses upp. Referensgivaren bör också ges tillfälle att återkomma - muntligen eller skriftligen - för att uppgifterna skall bli så genomtänkta som möjligt. Ett sådant förfarande torde oftast vara nödvändigt när referensgivaren är en lagman som också skall kunna lämna upplysningar om hur åklagare och advokater ser på sökanden i de hänseenden vi nyss redogjort för.

Det har från olika håll uttalats farhågor för att referenserna inte blir helt rättvisande när de på detta sätt dokumenteras och blir offentliga. Det är emellertid viktigt att dokumentation sker, så att det finns möjlighet att i efterhand se vad som ingått i beslutsunderlaget. Därigenom blir risken också mindre för att ovidkommande hänsyn påverkar beslutet. Justitieombudsmannen har i ett beslut påpekat att det är fel att inte dokumentera den här typen av uppgifter (JO 1980/81 s. 456). Den som söker en tjänst måste naturligtvis vara beredd på att referenser kan bli negativa. Det bör också understrykas att referensgivaren har ett ansvar för att de upplysningar som lämnas är rättvisande. Särskilt gäller detta för referensgivare som är eller har varit chef för den sökande som referenstagningen avser.

Referenstagning ställer givetvis stora krav på den som har att genomföra uppgiften. Denne bör vara lyhörd för nyanser hos referensgivaren och vara påpasslig så att relevanta följd-

frågor ställs. Detta är viktigt bl.a. för att motverka de tendenser som kan finnas hos vissa referensgivare att undanhålla negativ information. Det kan ifrågasättas om den som inhämtar referenserna bör följa en redan i förväg upprättad frågelista. Det torde emellertid inte vara möjligt att göra en heltäckande lista. Det finns med en sådan lista också alltid risk för att väsentlig information går förbi, därför att frågeställaren blir för formbunden och uppgiftslämnaren begränsar sig till att ge korta och onyanserade svar på de frågor som ställs. Angeläget är emellertid att referenstagaren försöker att täcka in de egenskaper som tidigare har angetts som särskilt viktiga för en domare. Som ett hjälpmedel kan det därvid vara lämpligt att referenstagaren - utan att ange preciserade frågor - gör en förteckning med "rubriker" över de olika betydelsefulla egenskaper som en domare bör besitta och de krav han bör uppfylla. Referensgivarens svar kan sedan också i den skriftliga dokumentationen redovisas i anslutning till dessa rubriker. En sådan systematisk ordning torde också underlätta för tjänsteförslagsnämnden och regeringen att jämföra sökandena med varandra.

2.7.5 Anställningsintervju bör inte vara obligatorisk

Ett annat viktigt urvalsinstrument vid tjänstetillsättningar är anställningsintervjuer. Enligt vår mening bör anställningsintervjuer kunna förekomma också i samband med tillsättning av ordinarie domare. Intervjuer bör dock användas endast i undantagsfall. Ofta torde sökandena vara tämligen välkända inom domstolsväsendet och intervjuerna kan då knappast tillföra beslutsunderlaget något av värde.

Härtill kommer de praktiska svårigheterna. Om man skulle ha ett obligatoriskt intervjuförfarande bör detta med hänsyn till att förfarandet i övrigt handhas av tjänsteförslagsnämnden förläggas dit. En sådan ordning får emellertid anses som alltför betungande om man ställer den i relation till vad man kan förmodas vinna i form av ett säkrare beslutsunderlag. Det kan tilläggas att syftet med en intervju främst är dels att arbetsgivaren skall kunna bilda sig en uppfattning om den sökandes förutsättningar för tjänsten, dels att denne i sin tur skall kunna få en bild av arbetsplatsen och de som arbetar där. För att dessa syften skall kunna förverkligas fullt ut krävs att intervjun äger rum på den domstol där tjänsten finns eller i varje fall under medverkan av ett väl avvägt antal representanter därifrån.

Emellertid bör som vi nyss sagt anställningsintervjuer kunna användas i vissa särskilda situationer, t.ex. i fall när externsökande finns med bland dem som konkurrerar om en tjänst eller där skicklighetsbedömningen är särskilt svår att göra. Det är knappast nödvändigt att alla sökandena intervjuas, utan ett urval bör kunna göras bland dem som på grundval av föreliggande underlag närmast torde komma i fråga för tjänsten. Det torde inte vara ändamålsenligt att mera i detalj föreslå rutiner för hur en eventuell intervju skall genomföras utan detta får avgöras från fall till fall.

Det bör kunna överlåtas på den ansvarige på tjänsteförslagsnämndens kansli att, eventuellt i samråd med nämndens ordförande, i första rummet besluta om nämnden skall anordna en intervju och vilka sökande som i sådant fall skall kallas till denna. Om ett intervjuförfarande anordnas är det mot bakgrund av vad vi tidigare sagt om syftet med anställningsintervjuer lämpligt att representanter för den domstol där tjänsten finns bereds tillfälle att närvara. Vi vill i sammanhanget vidare understryka att också uppgifter som tillförts ett tillsättningsärende vid anställningsintervjuer skall dokumenteras.

2.7.6 Domstolen där tjänsten finns skall få yttra sig

Även om tyngdpunkten i förfarandet läggs hos tjänsteförslagsnämnden bör den mottagande domstolen på ett annat sätt än nu vara tillförsäkrad ett visst inflytande på tjänstetillsättningen. Det är ju där domaren skall vara verksam och kunna fungera. Vi föreslår därför att domstolen får tillfälle att yttra sig i tillsättningsärendet. Detta kan ske vid någon av flera tänkbara tidpunkter under förfarandet. En sådan tidpunkt är innan tjänsteförslagsnämnden lämnar sitt förslag. Domstolens yttrande skulle då ingå i nämndens beslutsunderlag. För att ett yttrande från domstolen på detta stadium i förfarandet skall bli meningsfullt bör allt tillgängligt beslutsmaterial tillställas domstolen som underlag för yttrandet. Domare som vi kommit i kontakt med under utredningsarbetet har emellertid ställt sig mycket tveksamma till ett sådant förfarande och uttryckt farhågor för att referensmaterialet skulle spridas onödigtvis inom domstolen. Vi föreslår därför att domstolen i stället skall beredas tillfälle att yttra sig efter det att tjänsteförslagsnämnden lämnat sitt förslag till regeringen. Härigenom får domstolen möjlighet att påverka regeringens beslut i de fall där den känner behov av att framföra särskilda synpunkter.

Det bör ankomma på domstolens chef att på domstolens vägnar avge yttrandet. Chefen för domstolen bör som arbetsgivarens företrädare på arbetsplatsen ges tillfälle att inverka på valet av personal. Med det sagda följer att något yttrande inte bör infordras när tillsättningen avser just tjänsten som chef i domstolen. Den övriga personalens berättigade intresse av inflytande vid en sådan tillsättning får tillgodoses genom det sedvanliga medbestämmandeförfarande som gäller vid chefstillsättningar.

Det bör inte föreskrivas någon särskild form för domstolens yttrande. Som underlag för detta bör domstolen i första hand tillställas tjänsteförslagsnämndens beslutsprotokoll. Domstolen kan självfallet infordra också övrigt material i tillsättningsärendet om den anser sig behöva detta för att kunna avge sitt yttrande.

Domstolens rätt att yttra sig sedan tjänsteförslagsnämnden avgett sitt förslag bör författningsregleras. Lämpligen görs detta i förordningen (1988:318) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.

2.7.7 Vitsord bör ges under domarutbildningen

Ett meritvärderingssystem för tillsättning av domartjänster som i första hand bygger på skicklighet aktualiserar frågan om man för att få ett bra beslutsunderlag bör införa någon form av kontinuerlig bedömning av dem som inträtt på domarbanan. Övervägande skäl torde dock tala mot att ett sådant system införs. Sådana system passar bäst inom områden med fasta karriärvägar och interna rekryteringssystem, såsom t.ex. inom försvaret, där det inte är förutsatt att man skall hämta erfarenheter utanför det egna området. Det kan knappast åläggas arbetsgivare utanför domstolsväsendet en skyldighet att kontinuerligt betygsätta vissa anställda, nämligen dem som har domarbakgrund. Beträffande den rena domstolstjänstgöringen får man å andra sidan räkna med att denna under vissa perioder är förlagd till olika arbetsplatser på ett sådant sätt att en regelbunden bedömning blir praktiskt svår att genomföra. Med hänsyn till svårigheter av nu antytt slag kan befaras att betygsättningen endast blir sporadiskt genomförd. Därmed skulle det beslutsunderlag som inhämtas inför en tjänstetillsättning knappast bli säkrare eller mer berikat genom ett system med vitsord än genom de uppgifter som kan fås genom sedvanlig referenstagning. Härtill kommer att betygsättning som på detta sätt skall ske regelbundet utan att ställas i

relation till något omedelbart mål eller syfte lätt kan komma att genomföras slentrianmässigt och därför bli utslätad och intetsägande.

Vi föreslår däremot att den som genomgår domarutbildning skall erhålla betyg i anslutning till varje avklarat obligatoriskt moment i utbildningen. Här framträder på ett annat sätt ett klart syfte med betygsättningen; dels måste bedömaren då verkligen ta ställning till om den som genomgår utbildningen är lämplig för domarbanan, dels görs den bedömde uppmärksam på eventuella svagheter och brister och får tillfälle att rätta till dem. Betygen bör upprättas skriftligen och innehålla uppgift om yrkeskunskaper, förmåga att uttrycka sig i tal och skrift, noggrannhet, omdöme, samarbetsförmåga, arbetskapacitet och - när bedömningen avser underrättstjänstgöring - förmåga att leda förhandlingar samt i övrigt uppgifter som bedöms som värdefulla. Någon betygsskala bör inte användas; detta leder lätt fram till utslätade bedömningar. I stället bör de skriftliga omdömena formuleras som sedvanliga arbetsbetyg.

Skyldigheten att utfärda betyg bör författningsregleras genom bestämmelser i instruktionerna för hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och länsrätterna. Det bör lämpligen ankomma på domstolsverket att i enlighet med nu lämnade intentioner närmare ange riktlinjer för hur betygen bör utformas och vad de bör innehålla.

2.7.8 Tjänsteförslagsnämnden behöver större resurser

Det är givet att ett förfarande som bygger på en skicklighetsbedömning vid tillsättning av alla ordinarie domartjänster kräver större insatser av den myndighet som sköter förfarandet än vad som är fallet i dag med rådande turordningssystem. Bland annat kommer referenstagningen att bli betydligt mer omfattande. Ett ytterligare tillkommande moment i förfarandet är inhämtande av yttrande från domstolarna. Allt detta medför behov av en utökning av tjänsteförslagsnämndens kansli.

För närvarande sker referenstagning i huvudsak i fråga om tjänster över rådsklass. Med den nya ordningen skulle motsvarande omfattande referenstagning ske också för tjänsterna i rådsklass. Under verksamhetsåren 1982/83 - 1986/87 har dessa senare tillsättningsärenden per år uppgått till ungefär två tredjedelar av det totala antalet ärenden i vilka nämnden avgett förslag. Man kan emellertid inte enbart utifrån ökningen av det antal ärenden som kräver en omsorgsfullare be-

dömning än i dag avgöra hur stor ökning av resurserna som krävs. Kansligöromålen fullgörs i dag av en avdelningsdirektör hos domstolsverket, som också är föredragande i nämnden, samt av en assistent som biträde. Ingen av dem ägnar sig dock åt nämndens verksamhet på heltid. Detta måste givetvis beaktas. Ett eventuellt införande av datorstöd inverkar också. Vidare måste hänsyn tas till att det inledande förfarandet omfattande bl.a. meritsammanställning redan i dag utförs i samtliga tillsättningsärenden. Vi gör dock den bedömningen att uppgiften att sköta referenstagning och föredragning av ärendena i nämnden bör läggas på två personer. Detta innebär att ytterligare en tjänst som föredragande bör knytas till nämnden. Det torde emellertid vara tillräckligt att tjänstgöringen för nämndens räkning begränsas till att motsvara en halvtidstjänst. I övrigt torde det vara rimligt att anta att ytterligare en kanslist på deltid behövs.

Det utökade förfarandet medför givetvis också att nämndens sammanträden måste öka både till antal och i fråga om tidsåtgång för varje sammanträde. För att sammanträdestiden inte skall bli alltför omfattande är det, som vi tidigare framhållit (avsnitt 2.7.2), viktigt att ärendena är väl förberedda och att ledamöterna är väl insatta i materialet inför varje sammanträde (jfr angående omfattningen av nämndens verksamhet bilaga 2, tabell 8).

2.8 Avslutande synpunkter

En övergång till en ren skicklighetsbedömning även vid tillsättning av domartjänster i rådsklass torde i första hand få till följd att de duktigaste kommer i fråga för en sådan domartjänst tidigare än i dag. Ett annat rimligt antagande kan vara att den möjlighet som de som inträtt på domarbanan härigenom får att själva påverka sin karriär bidrar till att öka domarbanans attraktionskraft. Utan tvekan bidrar systemet också till att uppmuntra blivande domare till att bredda sina erfarenheter och att därigenom tillföra domstolsväsendet värdefull kunskap. Tanken att bredare erfarenheter hos domarna är till gagn för domstolsväsendet är inte på något sätt ny och torde vara allmänt accepterad. Vi tycker oss också ha fått den uppfattningen efter våra kontakter med företrädare för domstolsväsendet att man vid utnämnande av ordinarie domare i allmänhet bör prioritera dem som har bredare erfarenheter framför dem med enbart domstolstjänstgöring. En undersökning bland dem som under de senaste åren utnämnts till ordinarie

domare för första gången visar också att en mycket stor del skaffat sig andra erfarenheter (se bilaga 2, tabell 5 och 6).

Systemet med en skicklighetsbedömning öppnar också större möjligheter än i dag att undvika att personer som efter hand visat sig mindre lämpade för domarämbetet över huvud taget utses till ordinarie domare. För en domarutbildad som vid flera tillfällen blivit förbigången - trots att vederbörande kanske haft tillfälle att utöka sina meriter - torde det naturliga vara att söka sig någon annanstans. I vilken omfattning detta kan förekomma är naturligtvis svårt att hysa någon säker uppfattning om. Det är dock viktigt att i sammanhanget understryka betydelsen av att de som genomgår domarutbildning redan under utbildningen blir föremål för en noggrann prövning.

Det nuvarande turordningssystemet anses främja självständighet och kollegialitet samt motverka splittring, egennytta och ovidkommande hänsyn. Det har mot den bakgrunden uttryckts farhågor för att ett bedömningssystem där skickligheten får störst betydelse kan leda till att domarkandidaterna blir inställsamma och osjälvständiga gentemot presumtiva referensgivare och att utnämningarna kan komma att styras av ovidkommande hänsyn såsom politiska motiv.

Häremot kan först sägas att en utnämning grundad på skicklighet redan i dag sker i fråga om de högre tjänsterna och att kritik av nu anfört slag inte har riktats mot dessa utnämningar. Det kan också konstateras att även i fråga om rådstjänsterna skickligheten för närvarande kommer in i så måtto att vissa typer av tjänstgöring får räknas upp i förtjänsthänseende. De anställningar som ger ett extra meritvärde fås i huvudsak efter en ren skicklighetsbedömning. Det kan tilläggas att vikten av att en domare är självständig och har förmåga att fatta sina beslut utan att låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn medför att dessa egenskaper särskilt skall uppmärksammas i tillsättningsärendena. Referensgivarna är därvid självfallet, som vi redan framhållit, skyldiga att ge en så rättvisande bild som möjligt.

Det finns i vårt land en stark tradition mot att politiska hänsyn får inverka vid domarutnämningar. Risken för att utnämningar med sådana förtecken skulle uppkomma när en skicklighetsbedömning införs även i fråga om domartjänster på lägre nivå är enligt vår mening obefintlig.

Avslutningsvis kan sägas att ett tillsättningsförfarande av här föreslagen modell, där beslutsunderlag och motiv öppet redovisas, är den bästa garantin mot att ovidkommande hänsyn tas.

II DOMARBANAN

3 BAKGRUND

3.1 Nuvarande domarutbildning och domarkarriär

Domarutbildningen och domarkarriären i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är efter 1979 års länsrättsreform uppbyggd efter samma principer. Den egentliga domarutbildningen inleds med tjänstgöring som aspirant i hovrätt eller kammarrätt. Den som vill komma i fråga för en sådan aspiranttjänst måste dessförinnan ha avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen samt förvärvat notariemeritering.

Bestämmelser om notarietjänstgöring finns i notarieförordningen (1984:488). Sådan tjänstgöring kan fullgöras i tingsrätt eller länsrätt eller i båda slagen av domstolar och omfattar en tid av två år och sex månader. En del av tjänstgöringen - i regel högst sex månader - kan fullgöras vid åklagar-, polis- eller kronofogdemyndighet eller vid riksskatteverket. Efter särskild prövning av notarienämnden får även viss annan tjänstgöring av kvalificerad juridisk art som fullgjorts efter examen tillgodoräknas som notarietjänstgöring. Den längsta tid som därvid får tillgodoräknas är sex månader. Notarietjänstgöringen innefattar en utbildning som syftar till att skapa ett ökat utbud av jurister med erfarenhet och utbildning utöver vad som förvärvats genom studierna vid högskolan. Notarienämnden fastställer riktlinjer för tjänstgöringen som syftar till att säkerställa att notarien arbetar med sådana uppgifter att utbildningen blir lämplig och någorlunda likvärdig för alla. Den myndighet där notarien tjänstgjort utfärdar betyg över tjänstgöringen.

Antagning till notarietjänstgöring sker centralt för hela landet och handhas av notarienämnden vars kansligöromål fullgörs av domstolsverket. Vid meritvärderingen utgår man från sökandenas examensbetyg som åsätts poäng enligt en särskild skala. Därutöver kan vissa poängpåslag ske för sidomeriter.

Den som fullgjort notarietjänstgöring och sålunda förvärvat notariemeritering kan sedan vinna inträde på domarbanan. Varje hovrätt och kammarrätt beslutar själv om antagning av aspiranter inom ramen för tilldelade medel. Rekryteringen har därmed kommit att i huvudsak styras av varje överrätts behov av föredragande.

Den avgörande bedömningsgrunden vid aspirantantagningen är vitsorden över notarietjänstgöringen. De flesta överrätterna kompletterar dock de skriftliga notariebetygen och inhämtade muntliga referenser med anställningsintervjuer.

Aspiranttjänstgöringen pågår i allmänhet nio-tolv månader. Under tjänstgöringen torde aspiranterna med vissa variationer mellan överrätterna i huvudsak sysselsättas med att förbereda mål och ärenden, att föredra dem inför rättens ledamöter och att efter vederbörlig rättsutredning föreslå en lösning och upprätta förslag till dom eller beslut samt att delta vid muntliga förhandlingar som protokollförare. I stor utsträckning får aspiranten sin utbildning i form av handledning från fiskaler och aspiranter som har börjat sin tjänstgöring tidigare. Viss vägledning ges även av den eller de ledamöter vars mål aspiranten har till uppgift att förbereda. Vid vissa överrätter anordnas också speciella, kortare kurser i vilka ingår bl.a. undervisning i föredragningsteknik.

Om aspiranttjänstgöringen är godkänd förordnas aspiranten till fiskal. Av 53 § förordningen (1979:569) med hovrättsinstruktion respektive 52 § förordningen (1979:571) med kammarrättsinstruktion framgår att denna prövning bör göras innan aspiranten har tjänstgjort i överrätten i ett år. För att aspiranten skall kunna bli förordnad till fiskal krävs dock att tjänstgöringen pågått under minst sex månader (52 § hovrättsinstruktionen och 51 § kammarrättsinstruktionen). De allra flesta aspiranterna får sin tjänstgöring godkänd och blir förordnade till fiskaler i överrätten.

Efter fiskalsförordnandet tjänstgör fiskalen normalt ytterligare en tid i överrätten och fullgör samma arbetsuppgifter som under aspiranttiden. Vissa möjligheter finns att under denna tid byta ut tjänstgöring i hovrätt mot tjänstgöring i kammarrätt och tvärtom.

Några gemensamma riktlinjer för vad aspirant- och fiskalstjänstgöringen i överrätt skall innehålla finns inte. Under våren 1988 har emellertid domstolsverket i samarbete med representanter för hovrätterna och kammarrätterna arbetat fram utbildningsplaner för denna tjänstgöring. Utbildningsplanerna är inte bindande utan skall ses som en rekommendation. Planerna utgår från att utbildningen skall ges i form av praktisk tjänstgöring, utformad i huvudsak som i dag, och särskilt anordnad kursverksamhet. I utbildningsplanerna understryks betydelsen av att den rotelinnehavare som en aspirant i huvudsak arbetar för fungerar som handledare. Rotelinnehavaren

skall fortlöpande undervisa aspiranten och upplysa denne om bedömningen av honom, varvid såväl positiva omdömen som eventuell negativ kritik bör förmedlas. I planerna framhålls också att tjänstgöringen för såväl aspiranterna som fiskalerna skall ha en sådan inriktning att den medför en allt större självständighet. De bör avlastas sådana arbetsuppgifter som lämpligen kan utföras av kanslipersonal. När det gäller särskilt anordnade kurser framhålls i planerna att samtliga fiskaler skall beredas tillfälle att delta i de domarkurser som anordnas centralt av domstolsverket och som vi redogör för längre fram. Aspiranterna skall också erbjudas aspirantkurser respektive någon annan form av fördjupad utbildning. Denna utbildning bör i första hand anordnas lokalt i hovrätten respektive kammarrätten men samverkan bör kunna förekomma mellan de mindre överrätterna. För framför allt fiskalerna bör utöver domarkurserna också anordnas annan utbildning i form av föreläsningar, seminarier och studiebesök. Sådan utbildning bör av bl.a. ekonomiska skäl anordnas lokalt eller genom samverkan regionalt. I planerna anges att domstolsverket avser att åstadkomma samordning och samverkan mellan hovrätterna och kammarrätterna genom att regelbundet kalla till sammankomster i dessa frågor.

Fiskalen skall också som ett led i domarutbildningen tjänstgöra i tingsrätt eller länsrätt som tingsfiskal respektive länsrättsfiskal. Underrättstjänstgöringen erbjuds fiskalerna i turordning efter börjedagen som aspirant i överrätten. Ett förordnande som tingsfiskal eller länsrättsfiskal får meddelas sedan fiskalen tjänstgjort i överrätt under ett år (41 § tingsrättsinstruktionen, 1979:572, och 35 § länsrättsinstruktionen, 1979:573). Under vissa förutsättningar kan överrätten meddela förordnande redan efter kortare tid. Tiden från fiskalsförordnandet till dess fiskalen får ett mera fast förordnande som fiskal i underrätt varierar starkt. Förutom av nyssnämnda författningsbestämmelser styrs tiden av tillgången på fiskalsplatser i underrätterna och den enskilde fiskalens önskemål. Domstolsverket har i sin rapport Rekryteringen till och avhoppen från domarbanan (DV Rapport 1987:1) kommit fram till att tiden - räknat från börjedagen - rent allmänt sett är kortare i kammarrätt än i hovrätt men att bilden i övrigt är splittrad. Av rapporten framgår att år 1986 varierade tiden när det gäller hovrätt mellan ungefär ett och ett halvt år och närmare fyra år samt när det gäller kammarrätt mellan drygt ett år och knappt två år. Domstolsverket tyckte sig inte av det tillgängliga undersökningsmaterialet kunna utläsa att tiden generellt sett skulle ha blivit längre under senare år.

Underrättstjänstgöringen skall pågå minst ett år (51 § hovrättsinstruktionen och 50 § kammarrättsinstruktionen). För hovrättsjuristerna blir tjänstgöringen vid tingsrätt som regel väsentligt längre. Underrättstjänstgöringen är ett led i domarutbildningen och meningen är att tilldelningen av arbetsuppgifter skall anpassas till fiskalens begränsade erfarenhet av tjänstgöring i domstol. Arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet får inte tilldelas en fiskal (jfr 13 § tingsrättsinstruktionen resp. 10 § länsrättsinstruktionen). Inte så sällan torde dock i praktiken någon större åtskillnad i fråga om tilldelning av mål inte göras mellan fiskaler och ordinarie domare utan dessa har i huvudsak likvärdiga arbetsuppgifter.

Utöver den utbildning som fiskalerna får genom tjänstgöring i överrätt och underrätt anordnas också ett antal domarkurser av domstolsverket. Kurserna har beteckningarna domarkurs I, II och III. Kurserna I och II anordnas separat för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Domarkurs III vänder sig bara till domare i de allmänna domstolarna. Den första kursen är avsedd för nyblivna fiskaler som står i begrepp att påbörja underrättstjänstgöring. Avsikten är att de ska få lära sig hur man ansvarar för en egen målrotel. Kurs II riktar sig i första hand till fiskaler som har några månaders erfarenhet av underrättstjänstgöring men även till sådana som efter att under längre tid ha varit borta från domarbanan återvänt för att tillträda en ordinarie tjänst. Syftet med kursen är att ge fördjupade kunskaper i formell och materiell processledning. Domarkurs III är främst avsedd för de yngre domare som efter att ha genomgått kurs II har ytterligare minst ett års erfarenhet av underrättsarbete. Denna kurs är emellertid också, liksom den förra, avsedd för dem som återvänt till domarbanan samt för domare som har gått över från allmän förvaltningsdomstol till allmän domstol. Kursen är inriktad på processledning och bevisvärdering.

I viss utsträckning förekommer också att fiskaler, utöver den obligatoriska underrättstjänstgöringen, under viss tid tjänstgör som föredragande i specialdomstolar och domstolsliknande organ.

Nästa obligatoriska moment i domarutbildningen är adjunktionen i överrätten. Under adjunktionstiden deltar fiskalen som ledamot i rätten. Adjunktionen påbörjas omkring sex-åtta år efter börjedagen när det gäller hovrätterna och omkring fyra år efter börjedagen när det gäller kammarrätterna. Av domstolsverkets tidigare nämnda rapport framgår att den genomsnittliga tiden från börjedag till fast adjunktion i hovrätt ökat med knappt

två år under 1980-talet. Även för kammarrätternas del har under samma tid skett en viss ökning som dock är begränsad till omkring fem månader.

Adjunktionstjänstgöringen pågår normalt i nio månader. Om tjänstgöringen är godkänd och fiskalen således bedöms vara lämplig som domare förordnas han till assessor. Sådant godkännande lämnas så gott som alltid.

Formellt krävs för att fiskalen skall få förordnas till assessor att han efter fiskalsförordnandet har tjänstgjort dels under ett år som lagman, rådman eller fiskal i underrätt, dels under ett år och nio månader som hovrättsfiskal, kammarrättsfiskal eller adjungerad ledamot i överrätt, varav minst sex månader som fiskal i överrätten och nio månader som adjungerad ledamot. De obligatoriska inslagen i domarutbildningen - aspiranttjänstgöring, tjänstgöring som fiskal i överrätt och underrätt samt adjunktionstjänstgöring - tar således formellt tre år och tre månader. I fråga om de allmänna domstolarna tar dock i praktiken utbildningen fram till det slutliga godkännandet, assessorsförordnandet, betydligt längre tid.

Det är ganska vanligt att assessorn efter förordnandet tjänstgör ett eller flera år som revisionssekreterare eller regeringsrättssekreterare, dvs. är föredragande i högsta domstolen eller regeringsrätten. Dessa tjänster tillsätts numera direkt av högsta domstolen respektive regeringsrätten. Tillsättningen av tjänsterna sker i princip i turordning med utgångspunkt i sökandenas inträde på domarbanan. Assessorn förenar i regel assessorstjänsten med tjänsten som revisions- eller regeringsrättssekreterare. Han får emellertid lämna sin bottentjänst om förordnandet att vara revisions- eller regeringsrättssekreterare meddelas tills vidare.

Assessorerna tas också ofta i anspråk för olika slags offentliga uppdrag. De tjänstgör t.ex. inom regeringskansliet, i riksdagsutskotten, inom kommittéväsendet, hos JO, JK eller riksåklagaren eller vid något statligt verk, såsom domstolsverket och riksskatteverket. Den här typen av tjänster tillsätts efter en sedvanlig skicklighetsbedömning av dem som anmält intresse för tjänsten i fråga. Under tjänstgöringen är assessorn normalt tjänstledig från sin assessorstjänst.

För fiskaler och assessorer finns även en viss formell tjänstgöringsskyldighet utanför den egna hovrätten eller kammarrätten. Sålunda är en hovrättsfiskal skyldig att tjänstgöra som

lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt eller som sekreterare i bostadsdomstolen samt att tjänstgöra som assessor i annan hovrätt eller som hyresråd under högst sex månader. En hovrättsassessor är skyldig att tjänstgöra som revisionssekreterare, som domare i tingsrätt, som ledamot i annan hovrätt under högst ett år eller som hyresråd under högst sex månader. Motsvarande tjänstgöringsskyldighet finns också för kammarrättsfiskaler och kammarrättsassessorer. I stället för tjänst som revisionssekreterare, hyresråd och sekreterare i bostadsdomstolen avser skyldigheten här dock tjänst som regeringsrättssekreterare. Bestämmelserna om denna tjänstgöringsskyldighet finns i 54 och 55 §§ hovrättsinstruktionen respektive 53 och 54 §§ kammarrättsinstruktionen. Det torde emellertid sällan förekomma att någon mot sin vilja åläggs tjänstgöring med stöd av dessa föreskrifter.

Den som efter domarutbildningen fortsätter inom domarkarriären får så småningom en ordinarie domartjänst. År 1987 tog det i genomsnitt omkring tretton och ett halvt år från börjedagen som aspirant i överrätt till en tjänst som ordinarie domare. Vid utnämningen är domaren i regel 42-43 år gammal. Både väntetiden och levnadsåldern varierar dock starkt beroende på vart man söker sig och om man är inriktad på en viss speciell tjänst. Sålunda var år 1987 den äldste bland de nyutnämnda domarna 51 år gammal medan den yngste var 37 år. Tiden från börjedagen till utnämningen varierade från som kortast åtta år till som längst 22 år och nio månader.

Den ordinarie domaren har möjligheter att efterutbilda sig genom de olika utbildningar i form av kurser, seminarier och utbildningsdagar som anordnas av domstolsverket. Denna utbildning kan t.ex. gälla nya omfattande lagändringar eller allmänna ämnen såsom domsskrivning eller chefsfrågor. De kurser och seminarier som här avses riktar sig emellertid inte bara till ordinarie domare utan även till yngre domare. Det brukar dock krävas att dessa först genomgått de domarkurser som vi nämnt i det föregående. Vissa utbildningsinsatser torde även förekomma genom de skilda domstolarnas egen försorg.

3.2 Domartjänsterna m.m.

De ordinarie domartjänsterna i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna utgörs av tjänsterna som justitieråd, regeringsråd, president i hovrätt och kammarrätt, hovrättslagman, kammarrättslagman, lagman i tingsrätt och länsrätt, hovrättsråd, tillika vice ordförande på avdelning,

hovrättsråd, kammarrättsråd, tillika vice ordförande på avdelning, kammarrättsråd samt chefsrådman och rådman i tingsrätt och länsrätt. Den 1 juli 1987 uppgick antalet ordinarie domartjänster i allmän domstol till 676 och i allmän förvaltningsdomstol till 241 eller sammanlagt till 917 tjänster (jfr bilaga 2, tabell 1). Tjänsterna som ordinarie domare tillsätts av regeringen. Tjänsterna tillsätts alltid med fullmakt (4 kap. 6 § LOA). Detta medför att den ordinarie domaren inte kan sägas upp från sin anställning. Denne har således ett starkare anställningsskydd än statstjänstemän som är anställda med förordnande. För dessa gäller att uppsägning kan ske om det finns sakliga grunder för det. Av nyssnämnda lagrum framgår att förordnande numera är den vanliga formen för anställning i statlig tjänst.

Vi har redan tidigare i meritvärderingsdelen (se avsnitt 2.2) konstaterat att det i vårt samhälle har ansetts som mycket betydelsefullt att domarna har en särskilt skyddad ställning. Detta har setts som en garanti för ett självständigt och oberoende rättsväsende. Det har därför ansetts motiverat med den speciella anställningsformen fullmakt för ordinarie domare. Som tidigare nämnts är den ordinarie domarens anställningstrygghet konstitutionellt befäst genom bestämmelserna i 11 kap. 5 § regeringsformen som innebär att domaren kan skiljas från sin tjänst endast i de två där upptagna speciella fallen.

De icke ordinarie domarna i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna utgörs av fiskaler och assessorer. Fiskalsaspiranterna, som ännu inte godkänts för vidare tjänstgöring som domare, omfattas därmed egentligen inte av begreppet icke ordinarie domare. I fortsättningen avser vi dock även fiskalsaspiranterna när vi talar om gruppen icke ordinarie domare, om inte något annat anges. Den 1 juli 1987 var antalet icke ordinarie domare totalt 1 020 (jfr bilaga 2, tabell 1). Dessa tjänster tillsätts av respektive hovrätt eller kammarrätt även när tjänstgöringen skall äga rum i underrätt. Tjänsterna tillsätts med förordnande. När det gäller aspiranter meddelas förordnandet att gälla fr.o.m. en viss tidpunkt tills vidare dock längst ett år, s.k. längstförordnande. När aspiranten blir godkänd som fiskal i hovrätten eller kammarrätten meddelas ett tillsvidareförordnande. Detsamma gäller när fiskalen blir godkänd som assessor. Fiskaler som skall tjänstgöra i underrätt kan för denna tjänstgöring meddelas tillsvidareförordnanden, utan tidsbegränsning eller som längstförordnande, eller också förordnas för viss tid. Valet av förordnandeform kan här t.ex. bero på huruvida tjänsten är attraktiv eller inte. Det kan vara lättare att besätta en mindre attraktiv

tjänst om förordnandet är tidsbegränsat. Därmed blir det nämligen - under vissa förutsättningar - möjligt för fiskalen att behålla den ursprungliga stationeringsorten, vilket i sin tur medför att fiskalen får traktamente under underrättstjänstgöringen.

Tjänsteförening och tjänstledighet

Enligt 7 kap. 13 § LOA är huvudregeln den att om en statligt anställd får någon annan statligt reglerad anställning, upphör den första anställningen automatiskt. I vissa fall får arbetstagaren emellertid behålla den första anställningen trots att han eller hon har fått en annan statligt reglerad anställning, s.k. tjänsteförening. Huvudbestämmelserna om sådan tjänsteförening fanns tidigare i 28 - 31 a §§ anställningsförordningen (1965:601) i dess lydelse före den 1 november 1988.

Enligt dessa tidigare bestämmelser kunde en ordinarie tjänst som hade tillsatts med fullmakt eller en extra ordinarie tjänst förenas med en ordinarie tjänst som tillsatts med tillsvidareförordnande, en ordinarie tjänst förenas med en högre extra ordinarie tjänst samt en ordinarie eller extra ordinarie tjänst förenas med en högre extra tjänst. En förutsättning för tjänsteförening i dessa fall var dock att arbetstagaren skulle utöva den tjänst som i varje fall nämns sist. Något beslut om tjänstledighet från den tjänst som inte skulle utövas behövdes enligt anställningsförordningen inte i dessa fall. I vissa andra fall krävdes däremot beslut om tjänstledighet för att arbetstagaren skulle få inneha flera tjänster samtidigt. Detta gällde bl.a. om en arbetstagare ville förena en ordinarie tjänst med en lika hög eller lägre extra tjänst. Tjänstledighet måste då beviljas från den ordinarie tjänsten.

Med verkan från den 1 januari 1985 genomfördes vissa ändringar i domstolsinstruktionerna som medförde att reglerna i anställningsförordningen om automatisk tjänstledighet i vissa fall av tjänsteförening inte längre gällde för domarpersonal. Ändringarna innebar att domare fick förena sin domartjänst med tjänst utanför domstolsväsendet bara efter särskilt beslut av regeringen om tjänstledighet från domartjänsten.

Enligt ett regeringsbeslut den 25 september 1986 luckrades reglerna upp i så måtto att en hovrättsassessor eller en kammarrättsassessor som innehade eller uppehöll en tjänst som kansliråd, departementsråd eller chefstjänsteman i statsråds-

beredningen eller ett departement utan särskilt beslut var tjänstledig från assessorstjänsten.

Vid tillämpningen av reglerna om tjänstledighet för domarpersonal beviljade regeringen regelmässigt assessorer ledighet för vissa offentliga uppdrag. Regeringen beviljade också i viss utsträckning ledighet från fiskalstjänster när fiskalerna hade fått tjänst som sekreterare i vissa specialdomstolar och nämnder. Med hänsyn till att en fast praxis i de fall som nämnts sålunda hade etablerat sig beslöt regeringen den 19 november 1987 att i fråga om dessa delegera rätten att bevilja tjänstledighet till hovrätterna och kammarrätterna. Enligt beslutet medgav regeringen att hovrätterna och kammarrätterna utan hinder av bestämmelserna i 56 a § hovrättsinstruktionen respektive 55 a § kammarrättsinstruktionen fick bevilja tjänstledighet dels för assessorer som skulle tjänstgöra som föredragande i riksdagens utskott, hos JO eller hos JK, som rättssakkunnig i regeringskansliet eller som kommittésekreterare, dels för fiskaler som hade fullgjort underrättsår och som skulle tjänstgöra som sekreterare i arbetsdomstolen, marknadsdomstolen, koncessionsnämnden för miljöskydd eller statens VA-nämnd. Om överrätten ansåg att tjänstledighet inte borde beviljas skulle frågan gå vidare till regeringen. Regeringsbeslutet med dessa regler tillämpas fr.o.m. den 1 januari 1988.

Rätten till ledighet för att under begränsad tid pröva annan anställning enligt 3 § tjänstledighetsförordningen (1984:111) berördes inte av de nya tjänstledighetsreglerna för domarpersonal. I dessa fall var det domstolsverket eller - om domstolsverket bestämt så - hovrätten eller kammarrätten som beslutade om ledigheten.

Parterna på den statliga arbetsmarknaden träffade i 1988 års avtalsrörelse kollektivavtal som rör bl.a. tjänstetyper och tjänsteförening och som trätt i stället för de nyss redovisade bestämmelserna i anställningsförordningen. Detta avtal trädde i kraft den 1 november 1988. Enligt avtalet är tidigare tjänstetyper ersatta av två, som kallas för lönetjänst och arvodestjänst. Uttrycket ordinarie tjänst används enbart om vissa domartjänster, nämligen sådana som innehas av ordinarie domare i den mening som avses i regeringsformen.

I fråga om tjänsteförening gäller som huvudregel enligt avtalet att förening bara får ske av en "bottentjänst" som är tillsatt med förordnande tills vidare och en annan tjänst tillsatt med ett tidsbegränsat förordnande. Tjänsteförening sker i dessa

fall automatiskt, dvs. utan särskilt beslut om tjänstledighet från den första tjänsten. Arbetsgivaren får bevilja förening av tjänster också i andra fall, nämligen genom att i beslut medge tjänstledighet.

Enligt en särskild bestämmelse i avtalet gäller emellertid de nu beskrivna reglerna inte för icke ordinarie domare. För dessa gäller i stället att tjänsteförening bara får ske om regeringen eller den regeringen delegerat beslutanderätten till medger att arbetstagaren får vara tjänstledig för att inneha en annan tjänst. Någon ändring i förhållande till vad som gällt för denna personalkategori sedan januari 1985 är därmed inte åsyftad.

Bestämmelserna i avtalet om tjänsteförening gäller inte heller för ordinarie domare. Eftersom det här är fråga om fullmaktstjänster kan kollektivavtal om tjänsteförening inte träffas med avseende på dessa tjänster (se 7 kap. 13 § LOA). Möjligheterna till tjänstledighet och tjänsteförening är för denna kategori i stället reglerad i anställningsförordningen och domstolsinstruktionerna. Regleringen motsvarar även för de ordinarie domarna vad som gällt sedan januari 1985.

Det är främst icke ordinarie domare som beviljas tjänstledighet för att t.ex. fullgöra ett offentligt uppdrag. Enligt fast praxis brukar sådan ledighet i allmänhet inte beviljas för ordinarie domare. Detta har sin bakgrund i att dömandet enligt grundlagsmotiven i görligaste mån bör utövas av ordinarie domare.

Förande över stat av ordinarie domartjänst

I vissa fall när en innehavare av ordinarie domartjänst utövar en annan tjänst än domartjänsten kan regeringen föra den ordinarie tjänsten över stat (jfr prop. 1975:1 bil. 2 s. 9 f med hänvisningar). Att en tjänst förs över stat innebär, att den inte medräknas vid bedömningen av i vad mån de tjänster som upptas i personalförteckningen är tillsatta. Om en domartjänst förts över stat kan den återbesättas. Härigenom undviker man den olägenhet som nämndes i föregående avsnitt, att domartjänsten under kanske avsevärd tid får uppehållas endast som vikariat.

I 11 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att ordinarie domare skall finnas även i annan domstol än högsta domstolen och regeringsrätten. I grundlagsmotiven (prop. 1973:90 s. 381)

anförde departementschefen att det rimmade bäst med domstolarnas självständiga ställning att domstolarnas dömande tjänstemän i största möjliga utsträckning utgjordes av domare som åtnjuter ett sådant anställningsskydd som tillkommer ordinarie domare. Vid varje domstol skulle därför finnas minst en ordinarie domare. Departementschefen underströk dock att avsikten var att domstolarna i all den utsträckning som är organisatoriskt möjlig skulle utrustas med ordinarie domare.

Som exempel på fall där det enligt nuvarande praxis förekommer att en ordinarie domartjänst kan föras över stat kan nämnas att innehavaren blir förordnad som bostadsdomare eller på tjänst som chefstjänsteman inom något departement eller till byråchef hos exempelvis JK eller JO. En domartjänst brukar också föras över stat när innehavaren är tjänstledig för att fullgöra internationellt uppdrag.

En grundläggande förutsättning för att en domartjänst skall föras över stat anses vara att den ordinarie domartjänsten annars under avsevärd tid kan uppehållas endast som vikariat. År 1987 uppgick antalet överstatförda domartjänster till ett femtiotal.

Den som innehar den överstatförda tjänsten kan givetvis påkalla att få utöva sin domartjänst. Under någon tid kan då en dubblering av tjänsten förekomma. Vid närmaste inträffade ledighet på en tjänst av samma slag skall då den överstatförda tjänsten återföras på stat, dvs. räknas som tillsatt. Det förekommer emellertid ytterligt sällan att någon gör anspråk på att faktiskt få utöva sin överstatförda tjänst. Om den som har en tjänst som förts över stat avgår från denna, bortfaller den.

3.3 Balansen mellan antalet icke ordinarie domare och antalet ordinare domartjänster

I våra direktiv sägs att det för domarbanans attraktionskraft är av stor betydelse att det råder balans mellan antalet icke ordinarie domare och antalet ordinarie domartjänster. Tanken bakom detta torde vara att om antalet icke ordinarie domare blir alltför stort i förhållande till antalet ordinarie tjänster, kommer det att ta lång tid innan den som börjat på domarbanan kan få en sådan tjänst. Detta anses i sin tur minska de skickligaste juristernas intresse för att söka sig till domarbanan. Dessa tankegångar är på intet sätt nya.

Redan 1943 års domarutredning tillsattes mot bakgrund bl.a. av att antalet icke ordinarie tjänstemän i hovrätterna hade ökat på ett, som det ansågs, oroande sätt. Utredningen avlämnade år 1946 Betänkande angående vissa organisations-, utbildnings- och tjänstgöringsfrågor vid domstolarna (SOU 1946:57). Enligt utredningen berodde obalansen i domarkårens sammansättning framför allt på ett ständigt växande behov i underrätterna av överrättsutbildade yngre domare men också på att de yngre domstolsjuristerna ofta fick uppdrag utanför domstolsväsendet. Av uppgifter i betänkandet framgår att antalet icke ordinarie domare inom det statliga domstolsväsendet hade fyrdubblats under tiden 1924-1946. Under samma period hade andelen sådana tjänster i förhållande till antalet ordinarie domartjänster stigit från 33 procent till 104 procent. Vid dessa beräkningar är inte fiskalsaspiranterna medräknade. Utredningen fann att den fortgående förseningen av befordringsgången på domarbanan stod i samband med ökningen av antalet yngre domare. Utredningen ansåg att det för en god rekrytering till domarbanan var av stor betydelse, att domaraspiranterna utan alltför lång väntan kunde uppnå befattningar där de fick tillfälle att självständigt utöva domarverksamhet. En försenad befordringsgång innebar också, påpekade utredningen, ett försämrat löneläge vilket i sin tur även kunde påverka rekryteringen.

Betänkandet innehåller också beräkningar av vid vilken ålder utnämning till ordinarie domarbefattningar kunde tänkas ske i framtiden. Enligt dessa beräkningar skulle den genomsnittliga befordringsåldern inom det statliga domstolsväsendet öka från omkring 40 år, som gällde för utnämningar år 1946, till 51 år för utnämningar år 1965. Om hänsyn också togs till ledigblivna ordinarie tjänster vid rådhusrätterna skulle dock ökningen i befordringsåldern begränsas till fem år och utnämningarna alltså komma att ske vid 45 års ålder.

Utredningen konstaterade att den fortgående förseningen borde beaktas vid regleringen av såväl frågor som rörde organisatoriska förhållanden som frågor angående tjänstgöringen vid domstolarna. I linje härmed föreslog utredningen att behovet av yngre domare skulle minskas genom att vissa icke ordinarie tjänster vid underrätterna byttes ut mot ordinarie befattningar. I övrigt beaktade utredningen befordringsförhållandena bl.a. genom att föreslå att åtgärder vidtogs för att fördela strömmen av aspiranter jämnare mellan hovrätterna efter dessas storlek och för att främja ett friare utbyte av befattningshavare mellan hovrätterna. Mera konkret föreslog utredningen vidare att en gallring skulle företas bland de offentliga uppdrag som då förekom med hänsyn till uppdragens värde för

domstolstjänstgöringen. Utredningen ansåg också att den som gick domarbanan skulle ha fått fullgod utbildning i underrätt och hovrätt, och således ha passerat fiskalsstadiet, innan han anförtroddes något uppdrag och att tjänstgöring utanför domstolsväsendet inte borde få förekomma under alltför lång tid.

Även 1955 års domarutredning uppmärksammade frågan om proportionen mellan antalet icke ordinarie domare och antalet ordinarie domartjänster samt dess betydelse för befordringsmöjligheterna. I sitt slutbetänkande Domarbanan (SOU 1959:17) konstaterade utredningen att det under åren 1933-1959 hade skett en kraftig förskjutning i proportionen mellan olika slag av tjänster i riktning mot en ökad andel s.k. begynnelsetjänster (fiskalstjänster i hovrätt och underrätt). Antalet sådana tjänster och antalet s.k. passagetjänster (assessorstjänster) var enligt utredningen alltför stort för att tillfredsställande befordringsförhållanden skulle råda. Av uppgifter i betänkandet om domarantal framgår att inom det statliga domstolsväsendet antalet icke ordinarie domare år 1959 motsvarade omkring 96 procent av antalet ordinarie domartjänster (om också stadsdomstolarna inräknades var siffran i stället 81 procent). Fiskalsaspiranterna är härvid inte medräknade. Den genomsnittliga befordringsåldern för domartjänst i rådsklass var år 1958 i genomsnitt 42,5 år. Utredningen konstaterade att denna ålder skulle komma att stiga om inte några åtgärder vidtogs.

Utredningen ansåg att assessorsförordnande normalt borde erhållas vid en ålder av 35 till 36 år och att den önskvärda befordringsåldern till tjänsterna i rådsklass borde vara i genomsnitt 40 år. Tjänstgöringstiden från börjedagen som aspirant till utnämning till tjänst i rådsklassen skulle då omfatta omkring tolv år. Med utgångspunkt i dessa förutsättningar om önskvärd befordringsålder gjorde utredningen sedan en utförlig beräkning av det antal tjänster som erfordrades på varje karriärsstadium för att önskemålen skulle kunna uppfyllas. Utredningen fann att möjligheterna att uppnå den önskvärda proportionen - som med utredningens beräkningar innebar att tjänsterna på begynnelse- och passagestadiet skulle uppgå till omkring 60 procent av antalet sluttjänster - var beroende av dels allmänt organisatoriska synpunkter, dels utbildningsbehovet. Utredningen konstaterade också att erforderliga åtgärder knappast kunde tänkas bli genomförda annat än successivt; den framräknade proportionen borde dock kunna tjäna till ledning vid bedömning av utredningens organisationsförslag och vid den årliga prövningen av domstolarnas personalbehov. Bland utredningens förslag till åtgärder kan nämnas att utred-

ningen förordade en fortsatt omvandling av dåvarande tingssekreterartjänster till ordinarie domartjänster, en ökad användning av assessorer i stället för fiskaler för vikariatsändamål och återhållsamhet vid antagning av fiskaler.

Också denna utredning kunde konstatera att det förhållandet att domarutbildade i stor utsträckning togs i anspråk för uppdrag utanför domstolsväsendet medförde en ansvällning av domarkåren som i sin tur förde med sig att ordinarie domartjänst erhölls senare än vad som annars skulle vara fallet. Utredningen fann därför att det i strävandena att uppnå tillfredsställande befordringsförhållanden på domarbanan också måste ingå åtgärder som rörde den omfattning i vilken domare togs i anspråk för offentliga uppdrag. Som en sådan åtgärd förordade utredningen en skärpt restriktivitet i fråga om användningen av domstolsjurister för dessa uppdrag. Vidare föreslogs att när domare togs i anspråk för utredningsuppdrag skulle deras medverkan i utredningsarbetet begränsas. Domarnas behov av tjänstledighet skulle därigenom minska. Utredningen ansåg också att en allmän rationalisering av kommittéväsendet och utredningsarbetets bedrivande skulle kunna medverka till att minska behovet av domarpersonal för denna typ av arbete.

1972 års domarutredning kunde dock i sitt betänkande En öppnare domarbana (SOU 1974:96) konstatera att ökningen av icke ordinarie domare hade fortsatt, beroende främst på rekryteringen av domstolsjurister till offentliga uppdrag. Detta måste enligt utredningen på sikt rimligen medföra att ordinarie domartjänst inte kunde beredas alla som befann sig på domarbanan. Aspirantantagningen hade nämligen, anförde utredningen, ökat kraftigt under senare år och uppgick årligen till nästan tre gånger fler aspiranter än det antal domstolsjurister som behövdes för återbesättande av ordinarie domartjänster. En fortsatt utveckling i denna riktning skulle enligt utredningen innebära att tillhörigheten till domarbanan i praktiken inte längre skulle medföra att de som var inne på banan kunde räkna med en sluttjänst där. Enligt utredningen var det dock knappast möjligt att inom ramen för den rådande slutna domarkarriären åstadkomma annat än relativt begränsade förändringar.

Utredningen föreslog därför att domarbanan skulle göras öppnare genom att anknytningen till banan i princip skulle upphöra efter en kortare, grundläggande domarutbildning. Den som genomgått utbildningen förutsattes härefter söka annat arbete och förvärva andra erfarenheter för att sedan återkomma och söka ordinarie domartjänst. Med en sådan utformning av banan blev behovet att anpassa antagningen av domaraspiranter till till-

gången på ordinarie tjänster inte lika påtagligt som tidigare. Utredningens förslag innebar också i den delen att antagningen av aspiranter till överrätt helt enkelt skulle motsvara dessa domstolars behov av föredragande.

Någon ändring av domarbanan i enlighet med 1972 års domarutrednings förslag kom, som framgått av den tidigare redogörelsen, aldrig till stånd. Frågan om hur balans skall kunna upprätthållas mellan antalet icke ordinarie domare och antalet ordinarie domartjänster samt denna frågas betydelse för befordringsmöjligheterna och domarrekryteringen har därför tilldragit sig fortsatt intresse.

Inom domstolsverket inleddes år 1976 ett arbete med att beräkna det framtida domarbehovet vilket skulle tjäna som underlag för den fortsatta domarrekryteringens omfattning. Projektet avstannade emellertid därför att överrätterna inte tyckte sig ha behov av sådana beräkningar.

Utredningen angående domstolsadministrationen tog i sitt betänkande Domstolsverket och domstolarna (Ds Ju 1982:3) åter upp frågan om framtidsutsikterna på domarbanan. Enligt utredningens mening fanns det visst fog för uppfattningen att den lämpliga omfattningen av den årliga antagningen av fiskalsaspiranter borde belysas närmare utifrån bl.a. den synpunkten att de nyintagna inom rimlig tid når fram till en ordinarie domartjänst.

Med anledning av utredningens synpunkter uttalade chefen för justitiedepartementet i 1983 års budgetproposition (prop. 1982/83:100 bil. 4) bl.a. att han ansåg det angeläget att man, för att säkerställa att domarbanan behåller sin attraktionskraft för skickliga yngre jurister, gjorde en närmare analys av det framtida behovet av domare och av hur domarkarriären kan komma att te sig främst för dem som nyligen har inträtt på domarbanan.

En sådan analys gjordes härefter under våren 1984 av justitiedepartementet och domstolsverket i samarbete. Enligt de prognoser som då gjordes skulle den genomsnittliga tiden från börjedagen som aspirant till ordinarie tjänst komma att öka kraftigt den närmaste tioårsperioden. För de som våren 1984 nyligen hade antagits på domarbanan beräknades denna tid till omkring 20 år för de allmänna domstolarnas del och till omkring 30 år för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del.

Med dessa analyser som bakgrund upprättades inom justitiedepartementet i maj 1984 promemorian Domarbanan i dag och i framtiden - en analys av domarkarriären i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I promemorian konstaterades att antalet icke ordinarie domare som utnyttjades för uppdrag utanför domstolarna hade nära nog fördubblats under den senaste tioårsperioden och att detta skulle komma att medföra en drastisk ökning av den genomsnittliga tiden från inträdet på domarbanan till ordinarie tjänst. För att förhindra detta och för att minska väntetiden för adjunktion måste man enligt promemorian komma fram till en rimlig proportion mellan antalet ordinarie och antalet icke ordinarie domare. Antalet icke ordinarie domare som användes för andra ändamål än domstolarnas egna behov måste därför minskas kraftigt. För att uppnå detta föreslogs i promemorian att domstolsjurister skulle få vara tjänstlediga för andra uppdrag bara efter särskilt beslut av regeringen. Vidare borde sådan tjänstledighet inte beviljas fiskaler utan endast assessorer och i huvudsak begränsas till att avse lagstiftningsarbete i kommittéer, regeringskansliet och riksdagen samt samt till att tillgodose behovet av domarpersonal inom specialdomstolarna.

Regeringen delade den oro för utvecklingen som kom till uttryck i promemorian. På grundval av förslagen i denna beslöt därför regeringen om de tidigare berörda inskränkningarna i domarnas möjligheter till tjänstledighet vilka trädde i kraft den 1 januari 1985. I 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100 bil. 4 s. 85 ff) redogjorde chefen för justitiedepartementet för de överväganden som låg bakom dessa ändringar. Han anförde därvid bl.a. att han i fråga om tjänstledigheterna skulle verka för en praxis som innebar att man åtminstone på sikt kom fram till en rimlig proportion mellan antalet ordinarie och icke ordinarie domare. Under intryck av den kritik som framförts vid remissbehandlingen förordade han dock en något mindre restriktiv linje i fråga om de tjänstledigheter som skulle prövas av regeringen än vad som angetts i promemorian. Även om de offentliga uppdragen i princip borde styras över till assessorerna borde fiskalerna ändå inte vara helt uteslutna från sådana uppdrag. Vid behandlingen i riksdagen framhöll justitieutskottet att det var ett viktigt samhällsintresse att hindra en utveckling som kunde verka menligt på rekryteringen till domarbanan. Utskottet fann det därför vara värdefullt att saken hade uppmärksammats inom justitiedepartementet och där analyserats ingående. Vidare konstaterade utskottet att eftersom regeringen själv skulle pröva frågor om tjänstledighet fanns det goda möjligheter för regeringen att snabbt gripa in med ytterligare åtgärder om det visade sig att de redan beslutade åtgärderna inte fick avsedd effekt (JuU 1984/85:25, rskr 228).

3.4 Tidigare behandling av domarbanan

3.4.1 Inledning

Av den tidigare redogörelsen framgår att frågor som rör domarutbildningen och domarkarriären har utretts och analyserats vid ett flertal tillfällen. Många av de tidigare utredningarna har dock rört för den tiden speciella problem såsom frågor kring en samordning av de dåvarande skilda karriärerna inom de statliga domstolarna respektive stadsdomstolarna, frågor i samband med förstatligandet av samtliga domstolar samt frågor rörande domarutbildning inom förvaltningsdomstolarna. Med undantag för en närmare redogörelse för förslagen om den framtida domarbanan i 1972 års domarutrednings betänkande En öppnare domarbana (SOU 1974:96) finner vi därför i huvudsak inte anledning att ytterligare belysa innehållet i dessa tidigare utredningar. I fråga om tidigare reformförslag får vi i stället hänvisa till 1972 års domarutrednings betänkande (s. 59 ff).

Innan vi övergår till en redogörelse för 1972 års domarutrednings förslag skall vi dock något beröra en särskild fråga som har behandlats av tidigare utredningar, nämligen möjligheten att inom ramen för den gällande domarkarriären tillföra domstolarna ökade erfarenheter från bl.a. åklagar- och advokatverksamhet. 1943 års domarutredning övervägde sålunda möjligheten att i tjänstgöringsgången för blivande domare inordna viss tids obligatorisk tjänstgöring hos åklagare eller advokat. Detta skulle emellertid kräva att antalet begynnelsetjänster utökades. Utredningen fann det vara olämpligt att då genomföra en sådan ordning, eftersom den redan långsamma befordringsgången till ordinarie tjänst därigenom skulle försämras ytterligare. Detta skulle i sin tur inverka menligt på rekryteringen till domarbanan. En ordning där tjänstgöring hos advokat eller åklagare ingick som ett obligatoriskt led i domarutbildningen borde dock enligt utredningen betraktas som ett framtidsmål.

1955 års domarutredning kom emellertid också för sin del fram till att utsikterna var små att inom överskådlig tid nå sådan jämvikt mellan ordinarie och icke ordinarie tjänster på domarbanan, att tjänstgöring hos åklagare eller advokat kunde bli ett normalt led i befordringsgången utan att denna försenades oskäligt. När det gällde tjänstgöring hos advokat tillkom enligt utredningen svårigheten för en advokat att anordna sådan tjänstgöring. Det måste nämligen i regel vara förenat med stora olägenheter för en advokat att anställa en medhjälpare, som efter förhållandevis kort tid förväntas sluta sin anställning.

Båda de nu nämnda utredningarna ansåg det dock vara värdefullt om domstolarna tillfördes ökade erfarenheter från bl.a. åklagar- och advokatverksamheten. Utredningarna pekade i sammanhanget på att sådan erfarenhet också kunde tillgodoses genom att man utsåg advokater och åklagare till domare. Detta ansågs i viss utsträckning vara önskvärt. Det betonades dock att om man ville behålla en särskild domarkarriär så kunde det av hänsyn till rekryteringen endast bli fråga om att i ett begränsat antal undantagsfall besätta ordinarie domartjänster med personer utanför karriären.

3.4.2 1972 års domarutredning

Utredningen hade i uppdrag bl.a. att överväga hur domarkarriären skulle omformas för att tillgodose önskemål om att domarkåren tillfördes erfarenheter från andra samhällsområden än domstolsväsendet. Enligt utredningens mening var det dock knappast möjligt att inom ramen för den i princip slutna domarkarriären åstadkomma annat än relativt begränsade förändringar. I detta sammanhang (betänkandet 5 f) uttalade utredningen vidare följande.

> Vi anser det mindre troligt, att man på frivillig väg verkligen skulle kunna åstadkomma nämnvärd förändring i fråga om frekvensen av domstolsjuristernas verksamhet utanför domstolsväsendet på de områden dit en del nu söker sig för en begränsad tid eller att man skulle kunna praktiskt åstadkomma att andra områden av rättsväsendet öppnas för tjänstgöring under begränsad tid. Skulle å andra sidan den eftersträvade breddningen av erfarenheterna nås på detta sätt, blir följden att antalet tjänstlediga fiskaler och assessorer ökas ytterligare. Tillhörigheten till domarbanan kommer då i praktiken inte längre att medföra, att de som är inne på domarbanan kan räkna med sluttjänst inom denna bana, även om man utgår från en viss ökning av antalet ordinarie domartjänster i framtiden. Domarkarriären kommer därigenom i realiteten att efter hand förlora sitt innehåll. Uppehållandet av en formell domarkarriär blir i en sådan situation ett hinder mot ett förutsättningslöst sökande efter praktiska lösningar i skilda hänseenden. Det bör också framhållas att en ordning där alla domare i början av domarkarriären skall tjänstgöra kortare eller längre tider inom andra karriärer inom rättsväsendet medför svårigheter i bl.a. befordrings-

hänseende för dem som har tjänster inom dessa karriärer. Mera genomgripande förändringar i syfte att tillföra domarkåren erfarenheter från andra samhällsområden förutsätter därför enligt vår mening att nuvarande ordning med en sluten domarkarriär överges.

De förslag angående den framtida domarbanan som utredningen med denna utgångspunkt lämnade kan sammanfattas enligt följande.

Den grundläggande domarutbildning som enligt den gällande ordningen ägde rum i hovrätt och kammarrätt borde behållas och utformas på ungefär samma sätt som tidigare men pågå under något längre tid, ett år sex månader. I denna grundläggande utbildning skulle då också ingå omkring sex månaders tjänstgöring i underrätt. Efter utbildningens avslutande skulle aspirantens anställning inom domstolsväsendet i princip upphöra på samma sätt som efter avslutad notariemeritering. Fortsatt anställning i domstol skulle förutsätta att aspiranten efter fullgjord - och godkänd - domarutbildning sökte och fick en icke ordinarie domartjänst. Härvid skulle de utses som efter en fri prövning ansågs mest lämpade. Icke ordinarie tjänster skulle finnas för fiskaler i underrätt, assessorer i hovrätt och kammarrätt samt för revisionssekreterare i högsta domstolen och regeringsrättssekreterare i regeringsrätten. Fiskals- och assessorstjänsterna var avsedda för vikariats- och förstärkningsändamål. Det ansågs dock som angeläget att antalet sådana tjänster begränsades.

De domarutbildade förutsattes i övrigt söka sig till andra juridiska verksamhetsområden och då också knytas organisatoriskt till dessa. Som exempel på sådana områden nämndes åklagarmyndigheter, advokatbyråer, kronofogdemyndigheter, statliga verk, banker och företag. Det förutsattes också att departement och riksdag även i fortsättningen skulle ha behov av ett stort antal domarutbildade jurister. Den dittillsvarande ordningen att domarna i mycket stor utsträckning beviljades tjänstledighet för offentliga uppdrag borde dock inte bestå. I stället förutsattes att särskilda tjänster inrättades vid departementen t.ex. för kommittésekreterare.

Den obligatoriska adjunktionstjänstgöringen skulle avskaffas. För att det skulle bli möjligt för domarutbildade att söka sig in på andra verksamhetsområden måste utbildningen vara förhållandevis kort. En obligatorisk adjunktionstjänstgöring i omedelbar anslutning till den grundläggande domarutbildningen skulle i alltför hög grad försena inträdet i andra karriärer. Ett obligatoriskt krav på adjunktion kunde därför antas mot-

verka en bredare och öppnare rekrytering till domartjänst. Det skulle dock vara möjligt att fullgöra frivillig adjunktionstjänstgöring i överrätterna.

De som efter avslutad domarutbildning sökt sig till verksamhetsområden utanför domstolsväsendet förutsattes sedan efter att sålunda ha förvärvat andra erfarenheter återkomma till domarbanan för att söka ordinarie domartjänst. Sökandena till sådan tjänst torde därmed kunna delas upp i tre grupper, nämligen dels de som i huvudsak hade tjänstgjort i domstol endast under utbildningstiden, dels de som därutöver tjänstgjort några år på icke ordinarie domartjänst, dels de som hade ytterligare domstolserfarenhet. Härtill kunde komma ett antal sökande som saknade domarutbildning. Något krav på sådan utbildning borde nämligen inte uppställas för de ordinarie domartjänsterna. Tillsättningen av tjänsterna skulle sedan ske efter en samlad bedömning av sökandenas meriter där genomgången domarutbildning dock skulle ges ett särskilt meritvärde.

Utredningens betänkande blev föremål för en bred remissbehandling. Förslagen om en förändring av domarbanan möttes av mycket stark kritik. Kritiken inriktade sig bl.a. på förslaget att domaraspiranternas anställning skulle upphöra efter fullgjord domarutbildning. Detta ansågs inte vara befrämjande för rekryteringen av goda jurister till domarbanan. Man befarade att många dugliga jurister i detta läge i stället för att genomgå utbildningen skulle söka sig direkt till andra verksamhetsfält. Vidare påpekades att den föreslagna ordningen inte låg i linje med den utveckling mot ökad anställningstrygghet som ägde rum i samhället i övrigt. Kritiken inriktade sig också på utredningens förslag att avskaffa adjunktionen. Många remissinstanser ansåg att denna var ett av de värdefullaste leden i domarutbildningen och därför borde behållas som ett obligatoriskt inslag i en sådan utbildning också i framtiden. Man anförde till stöd för denna åsikt bl.a. att adjunktionen ger domaraspiranten möjlighet att i samarbete med äldre och mer erfarna domare ta ansvar för målens avgörande och att pröva sina egna kunskaper och sitt eget omdöme samtidigt som de ordinarie domarna får del av synpunkter från en yngre generation. Adjunktionen ansågs värdefull också genom att den ger överrätten möjlighet att mera direkt bedöma domaraspirantens lämplighet för domaryrket. Utredningens förslag kritiserades vidare för att det ansågs leda till att de framtida domarna skulle komma att ha alltför kortvarig och inaktuell erfarenhet av domstolsarbete innan de utnämndes till ordinarie domare.

Med anledning av den kritik som förslaget om en ändrad domarbana mötte förklarade departementschefen i 1976 års budgetproposition (prop. 1975/76:100 bil. 4 s. 46) att han inte avsåg att föreslå regeringen att lägga utredningens modell till grund för en ny domarkarriär. Han konstaterade dock att ett mycket stort antal remissinstanser hade ställt sig bakom grundtankarna i betänkandet om att domarkåren behövde tillföras ökad erfarenhet från andra samhällsområden än domstolsväsendet. Den fortsatta utvecklingen inom ramen för det rådande systemet borde enligt departementschefen anpassas till att bättre tillgodose sådana önskemål.

3.4.3 Domstolsverkets "avhopparrapport" m.m.

Under andra halvåret 1985 och i början av år 1986 började man inom överrätterna uppmärksamma att det hade uppstått svårigheter att rekrytera kvalificerade fiskalsaspiranter och att antalet yngre icke ordinarie domare som lämnade domarbanan hade ökat. Justitiedepartementet uppvaktades med anledning härav med skrivelser från bl.a. vissa av överrätterna. I skrivelserna uttryckte man sin oro över utvecklingen och menade att åtgärder behövde vidtas för att återge domarbanan dess attraktionskraft. Skrivelserna överlämnades av regeringen till domstolsverket som under hösten 1986 beslöt att inleda ett projekt som syftade till att analysera omfattningen av och orsakerna till avhoppen från domarbanan samt därmed sammanhängande frågor. En referensgrupp, i vilken ingick bl.a. representanter för överrätterna, knöts till projektet.

Resultatet av projektet redovisades i DV Rapport 1987:1 som avlämnades till justitiedepartementet i mars 1987.

I rapporten presenterades bl.a. vissa siffror avseende antalet aspirantansökningar och antalet icke ordinarie domare som lämnat domarbanan under de senaste åren. Siffrorna visade att antalet aspirantansökningar hade minskat med omkring 40 procent mellan åren 1981 och 1986. Under samma period fördubblades antalet avhopp från domarbanan. I rapporten konstaterades att en markant förändring ägde rum år 1985 då antalet ansökningar minskade kraftigt samtidigt som avhoppen då ökade extra mycket. Ett visst samband mellan det minskade antalet ansökningar och antalet notarieavgångar ansågs finnas. En viss nedgång i antalet utfärdade notariebevis kunde noteras för just år 1985. Denna nedgång orsakades av att antalet notarietjänster hade minskat. Någon enskild faktor som orsak till att antalet avhopp kom att öka så kraftigt från år 1985 kunde man inom projekt-

gruppen inte hitta. I detta sammanhang pekade man emellertid på att det var med verkan från den 1 januari 1985 som bestämmelserna om begränsade möjligheter till tjänstledighet för bl.a. fiskaler infördes. Man pekade också på att det under år 1984 hade presenterats beräkningar om befordringsutsikterna inom domarbanan enligt vilka den som nyligen påbörjat sin domarkarriär kunde räkna med att få vänta på en ordinarie domartjänst i 20 till 30 år. (Jfr här bilaga 2, tabell 2.)

Domstolsverket har följt upp de siffror som redovisades i rapporten genom att göra motsvarande undersökning av antalet aspirantansökningar och antalet avhopp under år 1987. Resultatet har redovisats i Domstolsverket informerar 1988 nr 4. Av redovisningen framgår att den nedåtgående trenden i fråga om antalet aspirantansökningar fortsatte under år 1987. Däremot skedde då en viss minskning av antalet avhopp jämfört med de två närmast föregående åren.

Projektgruppens utredning omfattade också en enkät som hade ställts dels till notarier, dels till aspiranter, fiskaler och assessorer som var kvar på domarbanan samt dels till aspiranter, fiskaler och assessorer som var tjänstlediga eller hade entledigats efter den 1 januari 1983. Av enkätsvaren drog man i rapporten den slutsatsen att det var löneförhållandena och domarkarriärens utformning som var de främsta orsakerna till den uppkomna situationen. Det konstaterades dock att bilden var mångfacetterad och att också andra faktorer var betydelsefulla. Av de enkätsvar som redovisades i rapporten framgår t.ex. att en stor andel (34 procent) bland dem som lämnat banan har angett familje- och bostadssituationen som den främsta orsaken till avhoppet.

I detta sammanhang finns också anledning att något beröra de åtgärder som de utfrågade funnit vara mest angelägna - förutom förslag om kraftigt ökade löner - för att öka banans attraktionskraft. I rapporten redovisades, utan angivande av rangordning utifrån frekvensen, ett urval av svaren på denna fråga. Bland de sålunda redovisade svaren finns förslag om att utbildningstjänstgöringen borde planeras bättre, att tiden till ordinarie tjänst borde bli kortare, att möjligheterna till tjänstledighet borde ökas, att arbetsuppgifterna borde bli mer kvalificerade samt att attityderna mellan yngre och äldre kolleger borde bli öppnare och att man borde hjälpa varandra mer.

I rapporten konstaterades att utredningen klart gav vid handen att situationen var sådan att åtgärder snarast borde sättas in för att öka domarbanans attraktionskraft. Enligt rapporten

visade enkätsvaren att det sjunkande antalet aspirantansökningar och det ökande antalet avhopp var symptom på ett utbrett missnöje med domarbanans nuvarande utformning. Projektgruppen föreslog därför att en utredning borde tillsättas med uppgift att förutsättningslöst se över karriärens framtida utformning.

I rapporten pekades emellertid också på vissa mer begränsade åtgärder som borde kunna vidtas redan på kort sikt. Härvid nämndes åtgärder som rörde bl.a. lön och andra ekonomiska villkor, det familjesociala området, utbildningsinsatser och information om domarbanan.

Vissa av de förslag som fördes fram i rapporten har utretts vidare inom domstolsverket. Bland annat har verket i samarbete med hovrätter och kammarrätter övervägt hur utbildningen för de yngre domarna kan förbättras och utökas. Detta arbete har resulterat i de utbildningsplaner som presenterades under våren 1988 och som vi tidigare har redogjort för (avsnitt 3.1).

I 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 Bil. 4 s. 85 f) konstaterade departementschefen att regeringen i juni 1987 tillkallat en särskild utredare för att utreda bl.a. frågor om domarbanans utformning. I detta sammanhang anförde hon vidare följande.

> Jag ser det som utomordentligt viktigt för vårt samhälle att vi kan bibehålla den goda kvalitén i våra domstolars avgöranden och den goda servicen till dem som kommer i kontakt med domstolarna. Detta förutsätter bl.a. att vi kan rekrytera skickliga och lämpliga jurister till domarbanan. Enligt min mening är det åtskilligt vid sidan av löne- och karriärförhållandena - vilkas betydelse självfallet inte skall undanskymmas - som är viktigt i sammanhanget. Arbetstillfredsställelse, möjlighet till personlig utveckling, en stimulerande arbetsmiljö med moderna kontorshjälpmedel och tillgång till utbildning är några sådana faktorer. Delegering av arbetsuppgifter som inte kräver särskild juridisk sakkunskap från jurister till biträdespersonal bidrar också till att förbättra för alla berörda kategorier. Det är nödvändigt att domstolscheferna engagerar sig i utvecklingsfrågor av denna typ för att domstolarna i framtiden skall kunna hävda sig som kvalificerade och moderna arbetsplatser.

Vid riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen i denna del underströks att det var angeläget att vidta åtgärder av flera

slag för att stävja den utveckling som skildras i domstolsverkets rapport. Enligt justitieutskottets mening borde t.ex. uppmärksamhet ägnas åt den viktiga frågan om efterutbildning av domare (JuU 1987/88:29, rskr 198).

4 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4.1 Våra förslag i sammanfattning

Domarutbildningen skall alltjämt innehålla tre obligatoriska inslag, nämligen aspiranttjänstgöring, underrättstjänstgöring och adjunktion. Utbildningstiden skall dock koncentreras så att den motsvarar minimitiderna för varje obligatoriskt moment.

Aspiranttjänstgöringen skall pågå under en bestämd tid av nio månader. Anställningen skall under den tiden vara tidsbegränsad. Om aspiranten blir godkänd och förordnad till fiskal övergår anställningen till en tillsvidareanställning. En fiskal som inte blir godkänd som assessor bör dock fortsättningsvis inte användas i den dömande verksamheten.

Den vikariats- och förstärkningstjänstgöring som i dag utförs av fiskaler skall läggas på assessorerna.

Antalet tingsfiskalstjänster skall minskas medan antalet adjunktionsplatser i hovrätt utökas. Ytterligare ett antal ordinarie rådmanstjänster bör inrättas.

En generösare linje i fråga om tjänstledigheter förordas för såväl ordinarie som icke ordinarie domare.

Välmeriterade jurister utan domarutbildning som är allvarligt intresserade av domaryrket och som bedöms kunna komma ifråga för sådan tjänst skall kunna förordnas till adjungerad ledamot i överrätt.

4.2 Allmänna utgångspunkter

4.2.1 Inledning

Domarutbildningen och domarrekryteringen har som framgår av den tidigare redogörelsen under senare tid uppmärksammats i olika sammanhang. Hithörande frågor har också varit föremål

för offentlig debatt. Diskussionen har som utgångspunkt haft bl.a. den yngre domarpersonalens avhopp från domarkarriären och den nedgång som har skett i antalet aspirantansökningar. Dessa förhållanden har tagits som tecken på ett bristande intresse för domaryrket hos yngre jurister. Detta har i sin tur framkallat farhågor för att domarkårens kvalitet på sikt kommer att försämras och att domarna därmed inte längre kan uppfylla de högt ställda krav på rättssäkerhet som finns i vårt samhälle.

Det är mot bl.a. denna bakgrund som vårt uppdrag i denna del skall ses. Vi har haft till uppgift att förutsättningslöst överväga hur domarkarriären och domarrekryteringen bör se ut i framtiden. Vid dessa överväganden måste en avvägning göras mellan många skilda intressen. I direktiven framhålls att domaryrket måste ha en sådan dragningskraft att tillräckligt många skickliga jurister söker sig till domstolarna. De som väl har sökt sig till banan har berättigade anspråk på anställningstrygghet och rimlig förutsebarhet i tjänstgöringen. Vägledande vid utformningen av riktlinjer för domarutbildning och domarkarriär måste emellertid i första hand vara önskemålet att våra domstolar är tillförsäkrade yrkeskunniga och omdömesgilla domare.

Utformningen av domarbanan hänger naturligt nog nära samman med domstolsorganisationen och domarnas arbetsuppgifter i stort. Detta konstateras också i våra direktiv. En övergripande utredning om organisationen av domstolsväsendet och därmed sammanhängande frågor är emellertid en omfattande uppgift. Eftersom det har setts som angeläget att snabbt kunna genomföra förändringar när det gäller meritvärderingen och domarkarriären har därför vårt uppdrag begränsats till dessa frågor.

Våra överväganden om den framtida domarbanan bygger därför i huvudsak på nuvarande domstolsorganisation. Därvid har vi som en naturlig utgångspunkt haft den nuvarande domarkarriären. I direktiven framhålls att systemet med en i princip sluten domarkarriär har obestridliga förtjänster. Systemet bygger på en kontinuerlig utbildning och prövning och har bidragit till att vi fått en yrkeskunnig och omdömesgill domarkår. Å andra sidan konstateras det att systemet inte är helt invändningsfritt. Den nuvarande börjedagsregeln och domarbanans slutenhet, som gör att de ordinarie domartjänsterna i stort sett är förbehållna dem som genomgått domarutbildning, medger inte alltid att det är den mest lämpade bland sökandena till en tjänst som får den. I våra direktiv påpekas att detta inte

alltid blir fallet ens om man, såsom är avsikten med de nya meritvärderingsreglerna, ersätter börjedagsregeln med en skicklighetsprincip. Det finns, sägs det, självfallet jurister utanför domstolsväsendet som kan vara väl så lämpade som sökande med traditionell domarutbildning. Vi har därför också haft att överväga i vilken omfattning och på vilka nivåer väl meriterade jurister utan domarutbildning kan komma i fråga för domartjänst.

Tanken är emellertid inte att vi skall föreslå en modell för domarkarriären som utgår från en helt fri domarrekrytering. I direktiven framhålls att ett sådant helt öppet system strider mot svensk tradition och också framstår som äventyrlig både för rättssäkerheten och effektiviteten i övrigt.

Med de ramar som sålunda ställts upp för våra överväganden om den framtida domarkarriären är det knappast möjligt att åstadkomma annat än relativt begränsade förändringar. Det förutsätts att vi även framgent har någon form av domarutbildning med obligatoriska inslag. Vi har dock för våra överväganden rörande denna utbildning haft som mål att förkorta tiden från utbildningens början till dess avslutande. Vi vill därmed markera att det skall vara fråga om just en utbildningsperiod. Tanken bakom detta är att något minska de olägenheter som följer med att utbildningen är förlagd till olika tjänsteställen; en kortare och mer koncentrerad utbildning bör underlätta domaraspiranternas egna personliga planering. En ytterligare tanke bakom detta är att det blir lättare att tala om för en domaraspirant att han nog har valt fel bana, om prövningen av vederbörandes lämplighet som domare inte görs alltför sent i karriären.

I avhopparutredningen, bland domare och i den allmänna debatt som har förts om domarbanans attraktionskraft har lönefrågorna spelat en framträdande roll. Lönesättningen för domare bestäms i dag genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Även om lönefrågorna självfallet har en stor betydelse i sammanhanget har vi ansett att frågor om lön och andra anställningsvillkor i princip ligger utanför ramen för vårt uppdrag (se i dessa frågor även avsnitt 4.8). Vi har däremot inte sett oss förhindrade att något komma in på andra aspekter som kan ha betydelse för att göra domaryrket mer lockande, såsom utbildningsfrågor och betydelsen av en öppen och positiv attityd från äldre domare gentemot de yngre domaraspiranterna.

Våra förslag om hur den framtida domarkarriären bör utformas skall ses mot bakgrund av vad som nu sagts. Vi har i första

hand inriktat oss på den egentliga domarutbildningen som börjar efter fullgjord notariemeritering. Notarietjänstgöringen har varit föremål för överväganden för inte så länge sedan. Liksom i meritvärderingsdelen har vi i huvudsak gett förslagen karaktär av principförslag där den nya ordningen skisseras. Innan vi närmare redogör för våra förslag skall vi dock beröra några ytterligare aspekter som har tjänat som utgångspunkter för våra överväganden i denna del.

4.2.2 Domarutbildning bara för domare?

Som nyss nämndes har vi för våra förslag om den framtida domarbanan utgått från att vi också i fortsättningen skall ha någon form av domarutbildning med obligatoriska inslag. Det finns därmed anledning att ställa sig frågan om man skall verka för att domarutbildningen förbehålls dem som siktar på att bli just domare. Inom de jämförbara karriärerna kronofogdebanan, åklagarbanan och polischefsbanan torde man ha som utgångspunkt för utbildningen att anta och utbilda endast det antal kronofogdar, åklagare och polischefer som behövs inom organisationen.

I fråga om domarbanan är det dock av tradition så att många jurister börjar sin yrkesverksamhet med en kortare eller längre tids tjänstgöring i domstol innan de går ut till andra uppgifter inom rättsväsendet eller förvaltningen eller till befattningar inom näringslivet eller på andra håll i samhället. Inom lagstiftningsväsendet har man t.ex. alltid ansett sig ha behov av domarutbildade jurister för befattningar som rättssakkunniga, kommittésekreterare och föredragande i riksdagens utskott. Att domarutbildade på detta sätt används på andra håll i samhället har inte setts som något negativt (jfr prop. 1986/87:100 bil. 4 s. 66). Det har tvärtom bedömts som värdefullt för vårt rättssamhälle i stort att också andra områden än domstolsväsendet får direkt del av de gedigna erfarenheter av rättskipningen som de domarutbildade kunnat skaffa sig. De som för en tid arbetat inom andra delar av rättsväsendet eller förvaltningen har i allmänhet haft kvar sin anknytning till domstolsväsendet och sedermera återvänt till en domartjänst.

Vi delar uppfattningen att det är värdefullt för rättssamhället i stort att domarutbildade också kan verka utanför domstolsväsendet. En inriktning av domarbanan mot att enbart utbilda framtida domare torde dessutom vara svår, för att inte säga omöjlig, att genomföra. En sådan inriktning kommer också i motsatsställning till vad vi tidigare i avsnittet om merit-

värdering har framhållit om vikten av att domarkåren är allsidigt orienterad och att en bred samhällserfarenhet finns representerad i domstolarna.

Vi menar också att en attityd som innebär att man skall vara inriktad på att bli just domare för att söka sig till domarbanan inte är befrämjande för banans attraktionskraft. Det måste tvärtom antas att många söker sig till banan därför att utbildningen har ett högt meritvärde och öppnar många möjligheter. Detta antagande stöds också av den attitydundersökning som domstolsverket redovisade i sin avhopparrapport. Där framgår bl.a. att bland de notarier som avsåg att söka tjänst som aspirant i överrätt var det meritvärdet av tjänstgöringen och arbetsuppgifternas art som hade den klart största betydelsen för deras ställningstagande. Också för dem som redan befann sig på domarbanan var det dessa två faktorer som hade haft dominerande betydelse för deras val. Inställningen att domarutbildningen är lockande därför att domarbanan traditionellt sett har erbjudit många möjligheter till omväxling i arbetet kom också fram i remissvaren på den departementspromemoria från maj 1984 som innehöll förslagen om domarpersonalens begränsade möjligheter till tjänsteförening och tjänstledighet (jfr avsnitt 3.2). Flera remissinstanser framhöll att just möjligheten att inom ramen för domarkarriären kunna tjänstgöra också utanför domstolsväsendet framstod som lockande för många unga jurister och sålunda måste ses som en viktig rekryteringsbefrämjande faktor.

Inställningen att domarutbildningen inte skall vara förbehållen enbart tilltänkta domare medför naturligtvis att man får räkna med att många efter en kortare tid helt lämnar domarbanan för att i stället ägna sig åt annan verksamhet. Gör man domarutbildningen som sådan tillräckligt attraktiv för att locka till sig breda grupper av skickliga jurister bör det emellertid finnas goda möjligheter att flera av dessa väljer att - åtminstone så småningom - också verka som domare.

Vi vill i detta sammanhang också betona att det krävs olika egenskaper för att vara en god bankjurist eller bolagsjurist och för att vara en god domare. Bland dem som lämnar domarbanan finns det därför säkert sådana som inte har de egenskaper som gör dem bäst lämpade för domaryrket. Det får naturligtvis dock inte bli så att alltför många unga jurister lämnar banan för annan verksamhet. Det gäller att göra inte bara domarutbildningen som sådan attraktiv utan också bereda dem som väl gått igenom denna utbildning möjligheter att utvecklas och finna stimulerande arbetsuppgifter inom ramen för en fortsatt domarkarriär.

4.2.3 Proportionen mellan ordinarie domartjänster och icke ordinarie domare

Av tidigare avsnitt (3.3) framgår att frågan om den lämpliga proportionen mellan antalet ordinarie domartjänster och antalet icke ordinarie domare tilldragit sig stort intresse. Tidigare utredningar har alla varit ense om att det är viktigt att antalet icke ordinarie domare inte blir för stort i förhållande till antalet ordinarie tjänster. En sådan utveckling har nämligen ansetts försvåra rekryteringen till domarbanan eftersom väntetiden på en ordinarie tjänst då blir för lång. Förslagen som har lämnats för att förhindra detta har gått ut på dels att antagningen av domaraspiranter skall anpassas till det väntade framtida behovet av ordinarie domare, dels att utnyttjandet av icke ordinarie domare för verksamheter utanför domstolsväsendet skall inskränkas. Detta senare skedde senast år 1985 när reglerna om tjänstledighet för domarpersonal skärptes. Reglerna, som allmänt kommit att betecknas klosterreglerna, syftade bl.a. till att behålla domarpersonalen inom domstolsväsendet för att därigenom minska behovet av nyrekrytering.

De tidigare utredningarna har alla utgått från mer eller mindre alarmerande prognoser om när en nyantagen aspirant kunnat påräkna en ordinarie domartjänst. Emellertid har det visat sig att både den genomsnittliga utnämningsåldern och den genomsnittliga väntetiden på ordinarie tjänst varit förvånansvärt konstant under alla år. Sålunda var år 1972/73 den genomsnittliga utnämningsåldern 43,5 år medan den år 1987 var 43 år. Den genomsnittliga väntetiden från börjedag till utnämning var vid motsvarande tidpunkter fjorton år och tre månader respektive tretton år och sex månader.

Det är svårt att finna någon entydig förklaring till att dessa siffror varit så konstanta genom åren. Det totala antalet domare och domartjänster har visserligen ökat sedan mitten på 1970-talet, vilket främst torde ha sin förklaring i inrättandet år 1976 av kammarrätten i Jönköping och i länsrättsreformen år 1979. Under 1980-talet har det emellertid inte skett några större förändringar vare sig i fråga om antalet ordinarie tjänster eller i fråga om antalet icke ordinarie domare. I sammanhanget kan också noteras att år 1975 motsvarade antalet icke ordinarie domare omkring 109 procent av antalet ordinarie tjänster medan motsvarande siffra för år 1987 var 119 procent.

Vad som däremot varierar under årens lopp är antalet antagna aspiranter och antalet avhopp från domarbanan. Som redan tidigare nämnts var antalet avhoppade nästan dubbelt så stort år 1987 som i början på 1980-talet. Det är med största sannolikhet osäkerheten i fråga om antalet domare som lämnar banan som har gjort att tidigare prognoser om väntetid till ordinarie tjänst inte har besannats. Avhopparutredningen ansåg att lönefrågan var av dominerande betydelse som orsak till domarbanans minskade dragningskraft och till avhoppen från denna. Avhoppen torde därutöver delvis ha sin grund i sådana svårförutsebara faktorer som hur arbetsmarknaden utanför domstolsväsendet ser ut och hur många som genomgår juristutbildning. En bidragande orsak till variationen i fråga om avhoppen torde även vara vilka förväntningar som råder om karriärmöjligheterna inom banan. Här skall också tillfogas att de flesta avhoppen sker under fiskalstiden. Av domstolsverkets avhopparrapport framgår att 40 procent av de entledigade eller tjänstlediga hade slutat respektive påbörjat ledigheten efter en tjänstgöringstid på tre år eller mer. Nästa stora grupp, 28 procent, hade lämnat anställningen respektive påbörjat ledigheten efter en tjänstgöringstid på mellan ett och två år.

Det sagda leder oss närmast till slutsatsen att det inte går att fastställa någon lämplig proportion mellan antalet domartjänster och antalet icke ordinarie domare. Vi menar därför att det inte är meningsfullt att som utgångspunkt för förslagen om domarbanans utformning ha några beräkningar om det framtida rekryteringsbehovet satt i relation till antalet domartjänster. Härtill kommer att det motiv som tidigare fanns för beräkningar av det här slaget, nämligen att alla som började på domarbanan skulle kunna påräkna en ordinarie domartjänst inom rimlig tid, saknar aktualitet med det nya meritvärderingssystemet.

Vi vill emellertid betona att det hittills sagda inte innebär att vi anser att rekryteringen till domarbanan bör ske enbart utifrån kortsiktiga aspekter. Vid rekryteringen skall givetvis alltid en bedömning göras av behovet utifrån den totala tillgången på domarpersonal. Antagningen till banan måste givetvis anpassas så att de som rent faktiskt arbetar inom domstolsväsendet också får adekvata arbetsuppgifter. Hänsyn måste tas till att det skall finnas utrymme på alla utbildningsmomenten för dem som rekryteras. Detta är en förutsättning för att utbildningen skall kunna genomföras snabbare än i dag, vilket är en av utgångspunkterna för våra förslag i den här delen.

4.2.4 En renodlad domarroll

Delegering av handläggaruppgifter i domstolarna till andra personalkategorier än domarpersonal har under senare tid skett i fråga om flera slag av mål och ärenden. Här kan nämnas inskrivningsärenden, mål om betalningsföreläggande och förmynderskapsärenden. Det senaste exemplet avser enklare ärenden om bl.a. avträdande av egendom till förvaltning av boutredningsman och vissa ärenden rörande dödande av förkomna handlingar (jfr. prop. 1987/88:8, JuU 9, rskr. 31; SFS 1987:1109-1110). Genom denna delegering kan domarpersonal avlastas enklare uppgifter och inrikta sig på de arbetsuppgifter som kräver mer ingående juridisk sakkunskap. I våra direktiv framhålls att denna utveckling kan väntas fortsätta; i vissa fall också genom att uppgifter som i dag utförs av domarpersonal överförs till andra samhällsorgan än domstolarna. Mycket talar således för att domarnas arbetsinsatser kommer att koncentreras till de tvistlösande och rent dömande funktionerna. Domarrollen kommer således att bli mera renodlad i framtiden.

Även om vi som redan tidigare har sagts inte har till uppgift att göra en allmän översyn av domarnas arbetsuppgifter framhålls dock i direktiven att vi bör ha den beskrivna utvecklingen i åtanke vid våra överväganden om domarbanan. Vi anser att ett domarämbete som i högre grad än nu är inriktat på kvalificerad dömande verksamhet i sig måste verka mer lockande för skickliga jurister och därmed bidra till att göra domarbanan attraktivare.

På sikt får man räkna med att utvecklingen mot att renodla domarrollen kommer att leda till att antalet domartjänster minskar. Detta för i sin tur med sig att konkurrensen om tjänsterna blir hårdare.

4.2.5 Betydelsen av en ändrad meritvärdering

En övergång till ett nytt meritvärderingssystem får omedelbart vissa återverkningar på den nuvarande domarkarriären. Börjedagen som aspirant i överrätt kommer då inte längre att få avgörande betydelse vid bedömningen av vem av flera sökande som skall erhålla en ordinarie domartjänst i rådsklass.

Domarutbildningen och domarkarriären måste emellertid även i övrigt anpassas så att domarbanan kommer att svara mot de krav som ställs i ett system där skickligheten skall vara avgörande bedömningsgrund vid alla tjänstetillsättningar. För att den

sökandes lämplighet för domaryrket skall kunna bedömas krävs ett fullgott underlag. Detta ställer t.ex. krav på att domstolschefer och andra som har ansvar för domaraspirantens utbildning också noggrant följer dennes arbete för att bilda sig en riktig uppfattning om vederbörandes lämplighet.

Vi har i meritvärderingsdelen också betonat det värdefulla i att en blivande domare skaffat sig andra erfarenheter utanför domstolsväsendet. Sådana erfarenheter skall ofta tillmätas ett särskilt meritvärde vid bedömning av domarkandidatens lämplighet för ordinarie domartjänst. Detta förutsätter att domarbanan är så utformad att den som börjat på banan också får möjligheter att inom ramen för sin fortsatta karriär skaffa sig ytterligare meriter.

4.3 Domarutbildningen

4.3.1 De nuvarande obligatoriska inslagen bör behållas

Vi har tidigare konstaterat att våra direktiv förutsätter att det också i framtiden finns en domarbana med vissa utbildningsinslag som bas för domarrekryteringen. Något krav på sådan utbildning bör dock inte uppställas. Som framhålls i direktiven skulle ett sådant krav motverka ett av syftena med en övergång till en skicklighetsbedömning, nämligen att stimulera till rörlighet och växling mellan olika tjänster och verksamhetsområden. En viss rekrytering av domare bör därför också kunna ske bland dem som inte har någon domarutbildning. Vi kommer att i ett avsnitt längre fram (avsnitt 4.6) redogöra för våra överväganden om i vilken utsträckning sådan externrekrytering bör ske.

I dag består domarutbildningen av tre obligatoriska moment efter notariemeriteringen: aspirant- och fiskalstjänstgöring i överrätt, underrättstjänstgöring och adjunktion. I vårt uppdrag ligger att överväga om alla momenten bör vara kvar och om de moment som blir kvar bör kortas av.

Genom den första tjänstgöringen som föredragande i överrätt får den som inträtt på domarbanan värdefull träning i regelsystemet och dess tillämpning och i att analysera och lösa juridiska problem samt på ett klargörande sätt redogöra för resultatet av sina efterforskningar. Samtidigt får domstolen tillfälle att göra en första grundläggande bedömning av aspirantens lämplighet som domare.

Härefter följer underrättstjänstgöringen som självfallet är av stor betydelse i den grundläggande domarutbildningen. Här prövas den blivande domaren för första gången mera regelbundet i den dömande verksamheten och får tillfälle att självständigt handlägga mål och ärenden och driva fram dem till avgörande.

Det slutliga momentet är adjunktionstjänstgöringen. Denna har flera förtjänster. Genom adjunktionen får den blivande domaren tillfälle att delta i och ta ansvar för den dömande verksamheten tillsammans med äldre och mer erfarna domare. Han får därvid ta del av de andras resonemang och ges möjligheter att mera direkt pröva hållbarheten i sina egna resonemang. Adjunktionstjänstgöringen ger också ett gott underlag för att bedöma en persons lämplighet för domarbanan. Genom adjunktionen tillförs vidare den ordinarie domarkåren i överrätterna värdefulla synpunkter och erfarenheter från yngre jurister.

Vi anser att alla dessa moment är av sådant värde att de också i fortsättningen bör vara kvar som obligatoriska inslag i domarutbildningen. Visserligen medför ett bibehållande av samtliga moment att utbildningstiden inte kan göras alltför kort, vilket i sin tur ökar riskerna för "köbildning" till de olika momenten. I samma riktning verkar också just det förhållandet att det är så många som tre olika moment som skall genomgås. Det torde emellertid vara uteslutet att ta bort den grundläggande utbildningstiden i överrätten. För att en domaraspirants lämplighet som självständig och omdömesgill domare verkligen skall kunna prövas krävs också ett moment med dömande på eget ansvar. Underrättstjänstgöringen torde därmed inte heller kunna avvaras.

Återstår då adjunktionen. I direktiven framhålls att det just är adjunktionen som för närvarande utgör den besvärligaste "flaskhalsen" när det gäller den totala faktiska utbildningstiden, åtminstone inom de allmänna domstolarna. Denna tjänstgöring är emellertid som vi nyss redogjort för obestridligen av värde i flera hänseenden. Förslaget av 1972 års domarutredning om adjunktionens avskaffande mötte också mycket stark kritik under remissbehandlingen. Också i samband med vårt arbete har många röster inom domstolsväsendet höjts mot att adjunktionen avskaffas.

Ett sätt att minska de nackdelar som ligger i att behålla de tre momenten är att föra samman tjänstgöringen som föredragande i överrätten och adjunktionstjänstgöringen så att dessa moment kommer i tiden direkt efter varandra. Denna ordning skulle också medföra fördelar ur familjesocial synpunkt i de

fall där överrätts- och underrättstjänstgöringen är förlagd till skilda orter. Det blir då inte nödvändigt att flytta så många gånger eller att i flera olika omgångar tvingas arbeta utanför bostadsorten.

En sådan ordning är emellertid enligt vår mening inte tillfredsställande. Om utbildningen inleds med överrättstjänstgöringen skulle detta medföra att den för bedömningen av domaraspirantens lämplighet som domare så viktiga adjunktionen låg i tiden före underrättstjänstgöringen. Samtidigt skulle den slutliga prövningen av en persons lämplighet som domare överlåtas på underrätten där man trots allt har mindre förutsättningar att följa den tilltänkte domarens arbete än i en kollegialt sammansatt överrätt. Samma svårigheter talar emot att låta utbildningen, och därmed den inledande bedömningen av en persons lämplighet för domaryrket, börja i underrätt.

Enligt vår mening bör alltså nuvarande obligatoriska moment behållas i domarutbildningen med den ordningsföljd som de har i dag.

4.3.2 Utbildningen bör koncentreras i tiden

Det är enligt vår mening viktigt att den faktiska utbildningstiden hålls nere och inte blir nämnvärt längre än vad som motsvarar den obligatoriska minimitiden för varje moment. Utbildningen bör alltså koncentreras och fullgöras i huvudsak i ett sammanhang.

I dag förekommer det - framför allt inom de allmänna domstolarna - att blivande domare tjänstgör lång tid i underrätt innan de får tillfälle att adjungera och därmed bli föremål för den slutliga prövningen av deras lämplighet som domare. Denna ordning är av flera skäl otillfredsställande. Det är naturligtvis inte bra att den dömande verksamheten i våra underrätter i så hög grad utförs av ännu ej färdigutbildade domare. Detta strider mot tidigare redovisade tankegångar om att den dömande verksamheten i största möjliga utsträckning skall utövas av ordinarie domare. Det är inte heller tillfredsställande att den slutliga prövningen av en persons lämplighet för domaryrket kommer efter det att han under lång tid rent faktiskt har tjänstgjort som domare. Utrymmet för att i detta läge göra en omsorgsfull och kritisk bedömning torde i praktiken inte vara särskilt stort. Känslan av att i ett så sent skede av en yrkeskarriär behöva bestå ytterligare prövning är naturligtvis inte heller tilltalande för den person

som skall bedömas. I alla händelser torde detta förhållande inte verka befrämjande för de yngre juristernas intresse av att söka sig till och vara kvar på domarbanan.

Som vi kommer att redogöra för längre fram (avsnitten 4.5.1 och 4.5.2) förutsätter en ordning där utbildningstiden på detta sätt koncentreras en omfattande planering och en viss omfördelning av tjänsterna. Det torde t.ex. behövas färre utbildningstjänster som i stället får ersättas bl.a. med tjänster för ordinarie domare. Erfarenheten från kammarrätterna, där tiden från börjedag till assessorsförordnande i vissa fall kunnat begränsas till knappt fyra år, visar dock att det i praktiken är möjligt att åstadkomma en förkortning av utbildningstiden.

4.3.3 Den närmare utformningen av den framtida domarutbildningen

Med utgångspunkt i de principer som vi nyss redovisat föreslår vi att domarutbildningen ordnas enligt följande modell.

Aspiranterna antas och förordnas för tjänstgöring inom en hovrätt eller kammarrätt. Aspirantantagningen bör liksom nu åligga varje hovrätt och kammarrätt för sig. Vi vill i sammanhanget betona vikten av att urvalet av aspiranter sker med största omsorg. Bedömningen av sökandena bör ske med utgångspunkt i om de kan förväntas bli lämpliga domare. Vi vill rekommendera att anställningsintervjuer används som ett kompletterande urvalsinstrument vid denna första uttagning av lämpliga domarkandidater. Detta sker redan nu i de flesta överrätterna. Självfallet bör inte alla sökande intervjuas. En begränsning bör göras till dem som närmast kan komma i fråga för aspiranttjänst. En av flera fördelar med ett intervjuförfarande torde vara att den som söker aspiranttjänst då kan göra klart för sig vilka krav som ställs och därmed få ett säkrare underlag för sitt eget yrkesval.

Som vi redan tidigare berört finns det inte några enhetliga regler för hur aspirantutbildningen närmare skall vara utformad. Gemensamt för alla överrätter, både hovrätter och kammarrätter, är dock att aspiranten får syssla med att förbereda mål och ärenden, att företa rättsutredningar, att föredra målen, lämna förslag till avgörande och formulera detta i skrift samt att delta som protokollförare vid muntliga förhandlingar. Enligt vår mening bör dessa uppgifter även i fortsättningen utgöra huvudinslagen i utbildningen. Vi finner inte

anledning att föreslå några riktlinjer för hur utbildningen närmare skall utformas. Det är naturligtvis angeläget att denna är någorlunda enhetligt utformad. Lämpligen kan sådan enhetlighet uppnås genom kontakter mellan överrätterna. Skillnader i utbildningen kan dock vara påkallad med hänsyn bl.a. till de olikheter som föreligger i fråga om kammarrätters och hovrätters arbetsuppgifter och till domstolarnas storlek. Detta senare inverkar naturligtvis på överrättens möjlighet att t.ex. ordna egna kurser för aspiranterna. Enligt vår mening är den kursverksamhet m.m. som förekommer dock ett bra inslag i utbildningen som bör fortsätta. Vi vill här också erinra om de utbildningsplaner som domstolsverket utformat i samråd med hovrätter och kammarrätter som vi tidigare redogjort för (avsnitt 3.1). De rekommendationer som där ges rörande innehållet i utbildningen ställer vi oss bakom. Att domstolsverket och överrätterna på detta sätt arbetar fram rekommendationer för domarutbildningen är ett sätt att åstadkomma enhetlighet i utbildningen. I samma riktning verkar de regelbundna sammankomster i utbildningsfrågor som domstolsverket anordnar för företrädare för överrätterna.

Aspiranttjänstgöringen bör enligt vår mening pågå under en bestämd tid av nio månader. Härefter skall överrätten göra en första bedömning av om aspiranten är lämplig för fortsatt tjänstgöring som domare. Om så är fallet skall han förordnas till fiskal. Vi vill här betona att det är viktigt att det redan här görs en verklig prövning av aspirantens lämplighet. Det är naturligtvis betydelsefullt för aspiranten själv att så tidigt som möjligt få besked om att han nog borde välja en annan bana. Självfallet är det också av stor betydelse att den som visat sig mindre lämplig för domaryrket lämnar domarbanan innan han får självständigt dömande uppgifter. Också ur arbetsgivarens synpunkt, bl.a. med tanke på framtida planering, är det av stort intresse att denna första prövning görs med verklig omsorg.

Efter fiskalsförordnandet bör ytterligare en tids tjänstgöring i överrätten följa. Detta är nödvändigt för att garantera att överätterna vid varje tillfälle har ett antal föredragande som har ett visst mått av erfarenhet. Det är dock enligt vår mening inte nödvändigt att fastställa någon minsta obligatoriska tid för denna tjänstgöring. Med tanke på att den totala utbildningstiden inte får bli för lång bör tiden som föredragande fiskal emellertid begränsas. Mer än sex månader efter fiskalsförordnandet bör fiskalen inte vara kvar i överrätten.

I instruktionerna för hovrätterna och kammarrätterna föreskrivs att ordföranden på en avdelning ansvarar för att aspiranter och fiskaler i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning. Vi anser att det därutöver för varje aspirant och fiskal skall finnas en ledamot som fungerar som handledare. Bestämmelser om detta bör tas in i överrättsinstruktionerna. Närmast till hands ligger att låta den ledamot vars mål aspiranten eller fiskalen handlägger ha detta handledaransvar. Denne ledamot bör nära följa aspirantens eller fiskalens arbete och bistå denne med råd om hur arbetet bäst skall bedrivas och göra påpekanden om något behöver rättas till. Det är, som vi framhållit redan i meritvärderingsdelen, viktigt att aspiranterna och fiskalerna får kontinuerligt besked om hur de bedöms klara av sina uppgifter. I detta sammanhang vill vi också erinra om att vi har förutsatt att varje moment inom domarutbildningen skall betygsättas.

Enligt nuvarande regler kan en fiskal i hovrätt förordnas att fullgöra göromål som ankommer på fiskal i kammarrätt och tvärtom. Sådant utbyte mellan överrätterna förekommer också i viss utsträckning. Enligt vår mening bör denna möjlighet finnas kvar och uppmuntras. För att tjänstgöringen skall ge något utbyte torde då erfordras att fiskalen tjänstgör i den andra överrätten i de sex månader som enligt vår mening bör utgöra den längsta tjänstgöringstiden som föredragande fiskal. Ett byte från hovrätt till kammarrätt och tvärtom medför naturligtvis vissa inkörningsproblem. Det kan därför behövas särskilda utbildningsinsatser för dessa "utbytesfiskaler" utöver vad som normalt tillkommer en fiskal. Dessa särskilda insatser torde dock ofta kunna ordnas inom ramen för den introduktion och utbildning som ges till aspiranterna.

Efter aspirant- och fiskalstjänstgöringen i överrätt vidtar tjänstgöring med självständigt dömande verksamhet i underrätt. Vi anser att ett till ett och ett halvt år är en väl avvägd tid för denna del av utbildningen. Tanken är också att tjänstgöringen inte heller rent faktiskt skall pågå längre tid än så. Den obligatoriska tiden bör som nu vara ett år.

Det skall framhållas att det här rör sig om just utbildningstjänstgöring. Det är därför viktigt att fiskalen vid fördelningen av domargöromålen inte tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning eller av större svårighetsgrad än vad som är lämpligt med hänsyn till hans erfarenhet. Detta följer redan nu av föreskrifter i domstolsinstruktionerna. I den utsträckning dessa föreskrifter inte iakttas är det av största vikt att så sker framdeles. Det är alltså inte meningen att

fiskalen skall fungera enbart som en arbetskraftsresurs och därvid anses ha samma kapacitet som en ordinarie domare. Tjänstgöringen måste å andra sidan vara allsidig och ge fiskalen träning i att inom ramen för självständigt dömande verksamhet handlägga mål och ärenden av skilda typer och svårighetsgrader. Detta är särskilt viktigt med tanke på att tjänstgöringen inte pågår längre tid än högst ett och ett halvt år.

Betoningen av utbildningsmomentet och den begränsade tjänstgöringstiden som leder till en snabbare genomströmning av fiskalerna gör det nödvändigt att i största möjliga utsträckning förlägga dessa utbildningsplatser till stora och medelstora underrätter. Självfallet måste här en anpassning ske med hänsyn till underrätternas struktur inom de skilda överrättsområdena. För områden där de flesta underrätterna tillhör kategorin mindre domstolar kan det vara nödvändigt att förlägga utbildningstjänster också till sådana. I de allra minsta domstolarna, med endast en eller två ordinarie domare, bör man dock i möjligaste mån undvika att placera fiskaler under utbildningen. I praktiken finns det i dessa domstolar inte utrymme för att ta hänsyn till att fiskalen inte är färdigutbildad utan denne fungerar helt som arbetskraftsförstärkning.

Den snabbare genomströmning som blir följden av en kortare tjänstgöringstid torde också medföra att det totala antalet fiskalstjänster kan minskas. Som vi närmare kommer att redogöra för längre fram (avsnitten 4.5.1 och 4.5.2) förutsätter den föreslagna ordningen således en omfördelning av domartjänsterna bl.a. på det sättet att vissa fiskalstjänster ersätts med rådmanstjänster.

Också i underrätten bör det utses någon domare som kan fungera som handledare för fiskalen. Denne kan då vända sig till handledaren för att t.ex. diskutera olika handläggningsfrågor. Handledaren bör också ha en viss tillsyn över de mål som tilldelas fiskalen för att förhindra att denne får sådana mål som kräver särskild erfarenhet. Handledaren bör även i övrigt följa med i fiskalens arbete, t.ex. då och då åhöra dennes förhandlingar, samt tillsammans med domstolschefen ha ansvar för att det finns underlag för en bedömning av fiskalens tjänstgöring. Bestämmelser om handledare för fiskalerna bör tas in i instruktionerna för tingsrätter och länsrätter.

Vi har tidigare nämnt att domstolsverket anordnar olika kurser som bl.a. riktar sig till fiskaler som fullgör underrättstjänstgöring. Vi utgår från att sådana kurser också i fram-

tiden skall utgöra ett inslag i fiskalsutbildningen. I dessa kurser görs nu försök med att vid sidan av den rent yrkesmässiga aspekten också behandla frågor kring domarens roll som sådan.

Omedelbart efter fullgjort underrättsår bör adjunktion följa, dvs. fiskalen skall under en tid tjänstgöra som ledamot i överrätt. Fiskalen bör under adjunktionstiden ha ansvar för en egen rotel. Den nu tillämpade minsta tiden om nio månader torde vara väl avvägd. En förkortning av adjunktionstiden kan dock övergångsvis bli aktuell för de fiskaler som nu har lång tids underrättstjänstgöring bakom sig när det blir dags för adjunktion. Vi återkommer till denna fråga i det följande (se avsnitt 6.1).

En förutsättning för att det skall finnas utrymme för fiskalen att adjungera är givetvis att assessorerna får andra arbetsuppgifter efter förordnandet. Också denna fråga tar vi upp i det följande. För att tingsfiskalerna skall kunna adjungera i omedelbar anslutning till att den obligatoriska underrättstjänstgöringen fullgjorts torde det dessutom krävas att antalet adjunktionsplatser ökar något jämfört med i dag (se vidare avsnitt 4.5.1 och 4.5.2).

Efter adjunktionstiden skall den inom ramen för utbildningen slutliga prövningen av domaraspirantens lämplighet göras. Också här vill vi betona vikten av att det görs en verklig prövning av lämpligheten. Om fiskalen bedöms vara lämplig för domaryrket förordnas han till assessor. Det skall dock understrykas att detta inte innebär något definitivt "godkännande" för domarbanan och än mindre en garanti för att få en ordinarie domartjänst. Assessorns lämplighet för en sådan tjänst kommer sedan att prövas i jämförelse med övriga sökande till just den tjänsten.

Den här skisserade utbildningen tar omkring tre år i anspråk. Vi vill i sammanhanget framhålla att det förutsätts att domaraspiranten rent faktiskt också har tjänstgjort på heltid under de föreskrivna minimitiderna för varje moment. Frånvaro som går utöver sedvanlig ledighet för semester samt annan kortare frånvaro skall således kompenseras genom förlängd tjänstgöring.

Det ter sig som naturligt att de som börjat på banan bereds tillträde till de olika utbildningsmomenten i turordning efter den dag de börjat. Tjänster som därefter kommer ifråga för den färdigutbildade assessorn bör tillsättas efter en skicklig-

hetsbedömning, även när de är placerade inom domstolsväsendet. Sålunda bör enligt vår mening skickligheten vara den viktigaste bedömningsgrunden vid tillsättning av sådana tjänster som tjänsterna som revisions- och regeringsrättssekreterare.

4.3.4 Anställningsformer och anställningstrygghet

Vi har redan tidigare föreslagit att den som börjar som aspirant i en överrätt skall antas och förordnas av överrätten. Vi utgår från att domaraspiranten sedan är organisatoriskt knuten till denna överrätt under resten av utbildningstiden. Detta bör vara fallet även när en fiskal förordnas av annan överrätt för tjänstgöring under begränsad tid i form av s.k. utbytestjänstgöring. Liksom nu bör det ankomma på den egna överrätten att utfärda förordnande om underrättstjänstgöringen.

Inga andra tjänster inom domstolsväsendet än de ordinarie domartjänsterna har det särskilda anställningskydd som följer av regeringsformen och som innebär att en ordinarie domare i princip är oavsättlig. Övriga anställningar gäller tillsvidare eller är tidsbegränsade. Tillsvidareanställningarna har det anställningsskydd som i allmänhet gäller på den svenska arbetsmarknaden. Detta innebär bl.a. att uppsägning inte kan ske utan saklig grund och att arbetsgivaren har en långtgående omplaceringsskyldighet.

Den betydligt snabbare domarutbildning som vi har föreslagit i förhållande till vad som gäller i dag ger upphov till frågan om anställningen bör tidsbegränsas under hela utbildningsperioden. Från anställningstrygghetssynpunkt talar emellertid starka skäl emot att under så lång tid som två och ett halvt till tre år tidsbegränsa en anställning som dessutom förutsätter att man redan dessförinnan har fullgjort en tidsbegränsad anställning under nästan lika lång tid i form av notariemeritering. Ett förslag om tidsbegränsad anställning under hela domarutbildningen skulle säkert mötas av stark kritik. Det får också antas att en sådan ordning skulle ha en negativ inverkan på rekryteringsmöjligheterna till domarbanan.

Vi anser därför att endast den första tjänstgöringstiden bör tidsbegränsas. Aspiranten bör alltså ges en tidsbegränsad anställning om nio månader. Detta bör kunna ske inom ramen för nuvarande regler om tillåtligheten av tidsbegränsade anställningar på det statligt reglerade området.

När aspiranten blir bedömd som lämplig att fortsätta domarbanan bör han få ett tillsvidareförordnande som fiskal. Tjänsten skall vara knuten till överrätten och anställningen skall väsentligen innefatta att fullgöra föredragandeuppgifter. Om fiskalen sedermera inte bedöms som lämplig för domaryrket och således inte förordnas till assessor upphör därmed inte anställningen i hovrätten. I så fall bör det däremot vara uteslutet att använda honom i den dömande verksamheten. Han får i stället fortsätta som föredragande i överrätt.

Någon risk för att det i hovrätter och kammarrätter skulle uppkomma en kader av tillsvidareanställda föredragande som inte slutligt godkänts för assessorsförordnande torde inte uppkomma. Det får förutsättas att aspirantantagningen även i fortsättningen sker med sådan omsorg att man kan räkna med att de flesta klarar sig igenom utbildningen. För det fåtal som inte gör det torde i de flesta fall bristen på avancemangsmöjligheter göra att de så småningom söker andra anställningar. Det finns anledning att här understryka att den som inte befinns lämplig för domaryrket med dess speciella krav kan vara mycket väl skickad för andra uppgifter.

I detta sammanhang finns det också skäl att beröra frågan hur man skall ställa sig till dem som efter fiskalsförordnandet eller assessorsförordnandet har lämnat sin anställning och sedan vill komma tillbaka i tjänst. När det gäller assessorerna torde det vara naturligt att dessa söker sig tillbaka först när det blir dags att söka en ordinarie domartjänst. De kommer då inte att hamna i någon särställning på grund av att de lämnat banan i förhållande till sökande som är kvar på banan.

I fråga om fiskaler och assessorer som vill komma tillbaka på fiskals- respektive assessorsnivå ställer sig saken emellertid något annorlunda. Enligt vår mening kan det inte komma i fråga att ge dessa någon generell rätt att återkomma i tjänst. Det bör i stället ankomma på arbetsgivaren att med beaktande av aktuellt tjänstgöringsutrymme bedöma dessa fiskalers och assessorers lämplighet i förhållande till dem som annars skulle komma i fråga för tjänstgöringen. Om återgång i domstolstjänst sker torde det inte behöva uppkomma några svårigheter med "turordningen" eftersom denna har betydelse bara under utbildningstiden. För den fiskal som kommer tillbaka torde en förutsättning vara att det på grund av entlediganden eller tjänstledigheter har bildats en "lucka" i utbildningsutrymmet som han kan fylla upp.

4.4 De icke ordinarie domarnas framtida tjänstgöring

4.4.1 Yngre ordinarie domare

En av utgångspunkterna för många av de reformförslag rörande domarbanan som vi tidigare redogjort för har varit att åstadkomma balans mellan antalet icke ordinarie domare och antalet domartjänster. Syftet med detta har varit att de som börjat på domarbanan skall få en ordinarie tjänst tidigare. Detta har i sin tur ansetts vara rekryteringsbefrämjande.

Vi har som redan framgått inte haft samma utgångspunkt för våra förslag. Enligt vår mening är det tveksamt om det är utsikten att få en ordinarie domartjänst så tidigt som möjligt som lockar unga, skickliga jurister att söka sig till domarbanan. Det särskilt starka anställningsskyddet för ordinarie domare kan knappast ha annat än marginell betydelse i rekryteringshänseende. Visserligen kan en ordinarie domartjänst innebära en större trygghet på det sättet att innehavaren av en sådan tjänst till skillnad mot en icke ordinarie domare i princip inte är skyldig att byta arbetsplats. Å andra sidan måste även en ordinarie domare i regel räkna med att byta arbetsplats - och inte så sällan bostadsort - för att t.ex. få en högre domartjänst. Utsikten att under lång tid, kanske 30-35 år, vara kvar på en och samma tjänst tror vi inte i sig är något som kan locka unga, skickliga jurister till domaryrket. Det har också visat sig att trots att levnadsåldern för förstagångsutnämnda domare och väntetiden från börjedag till utnämningen varit konstanta under en lång följd av år, har under senare år avhoppen från banan ökat och rekryteringsunderlaget minskat.

Vi har som utgångspunkt för våra förslag om domarbanans utformning i stället haft själva domarutbildningen. Vi tror att en snabbare och i tiden sammanhållen domarutbildning kan verka rekryteringsbefrämjande. Domaraspiranten behöver då inte vänta så länge på det "godkännande" som assessorsförordnandet innebär. Som assessor får han en friare ställning och därmed också större möjligheter än en fiskal att skaffa sig andra erfarenheter utan att för den skull tappa anknytningen till domarbanan eller i varje fall med obegränsad möjlighet att återvända för att söka ordinarie domartjänst. Visserligen kan vårt system inte garantera att alla som börjar på domarbanan verkligen får en ordinarie domartjänst. Om domarutbildningen tar omkring tre år bör detta emellertid - med tanke på det värde som domarutbildningen har - inte verka som en rekryteringshämmande faktor.

En snabbare domarutbildning medför givetvis att fiskalerna kan förordnas till assessorer vid en betydligt yngre levnadsålder än i dag. I varje fall gäller detta för hovrättssidan där det för närvarande tar i genomsnitt drygt åtta år från börjedag till assessorsförordnande. Det förhållandet att assessorerna blir yngre i förening med att utnämning av ordinarie domare i första hand skall ske efter skicklighet och inte efter förtjänst bör kunna leda till att ordinarie domare i viss utsträckning utnämns vid en yngre levnadsålder än i dag. Till detta torde också bidra det förslag om omfördelning av domartjänsterna som vi för fram i det följande och som innebär att vissa fiskalstjänster i underrätt ersätts med rådmanstjänster.

Vi ser det i och för sig som positivt om också en del yngre personer kan beredas ordinarie domartjänst. Vi vill dock i sammanhanget betona att det är viktigt för upprätthållandet av tilltron till domstolsväsendet att de som utnämns till ordinarie domare har förvärvat den grad av livserfarenhet och mognad som fordras för ett sådant ämbete.

4.4.2 Färdigutbildade domare behövs för förstärknings- och vikariatstjänstgöring

Om domarutbildningen genomförs i snabbare takt kommer assessorerna att bli förhållandevis fler till antalet. Detta medför i sin tur att man måste använda dessa på ett mer flexibelt sätt än idag för att kontinuerligt kunna bereda fiskalerna plats för adjunktion.

Självfallet skall assessorer liksom nu kunna användas för att ersätta ordinarie ledamöter i överrätten som är frånvarande t.ex. på grund av sjukdom. Vi anser också att assessorerna skall anlitas för den vikariats- och förstärkningstjänstgöring som behövs i underrätterna. Med vår modell för domarutbildningen skall fiskaler bara tjänstgöra högst ett och ett halvt år i underrätt som en del av utbildningen. De fiskaler som i dag används för vikariats- och förstärkningsändamål - antingen som s.k. skickefiskaler eller med kortare eller längre tidsbegränsade förordnanden - bör alltså ersättas med assessorer. Detta framstår också som principiellt tilltalande. Ur allmänhetens synvinkel ter det sig naturligt att huvuddelen av den dömande verksamheten sköts av färdigutbildade domare.

I tingsrätterna i Stockholm och Malmö finns ett fåtal tjänster avsedda för fiskaler som skall fungera som en reserv vid till-

fällig frånvaro bland de rotelindelade domarna. Vi räknar med att det även i fortsättningen kommer att finnas ett behov av att i dessa domstolar ha en ständig beredskap för att täcka in korttidsfrånvaro bland domarna. Motsvarande behov torde också finnas i Göteborgs tingsrätt. Vi föreslår därför att ett antal assessorer kontinuerligt avdelas för tjänstgöring i dessa tingsrätter. Omfattningen härav får bestämmas i samband med det årliga budgetarbetet. Det bör ankomma på hovrätten att bestämma vilka assessorer som rent faktiskt skall tjänstgöra på de sålunda avdelade platserna och att utfärda förordnanden för dem. Som vi kommer att beröra längre fram bör på motsvarande sätt ett antal assessorer avdelas för tjänstgöring i små tingsrätter där det inte finns utrymme för ett exakt antal helårstjänster (se avsnitt 4.5.2). Assessorn får då placeras i en tingsrätt men med en redan från början fastställd tjänstgöringsskyldighet också i annan tingsrätt.

Såvitt gäller länsrätterna har vi gjort den bedömningen att verksamheten där inte är av det slaget att man är betjänt av en permanent personalreserv för att täcka in tillfällig korttidsfrånvaro bland domarpersonalen. Det finns för närvarande inte heller några sådana fiskalstjänster där som motsvarar "reservfiskalerna" i de största tingsrätterna. När det uppkommer behov av att förordna vikarie för en domare i länsrätt som är frånvarande till följd av sjukdom eller tjänstledighet får i stället i första hand assessorer från kammarrätterna användas. Detsamma gäller vid behov av tillfällig förstärkning.

En assessor i hovrätten bör vidare kunna användas för vikariats- och förstärkningsändamål i kammarrätten och tvärtom. Som vi tidigare redogjort för förekommer viss utbytestjänstgöring mellan hovrätt och kammarrätt på fiskalsnivå. Om fiskalstiden väsentligt kortas av torde utrymmet härför minska. Denna typ av tjänstgöring bör därför bli möjlig också på assessorsnivå. Vi föreslår i enlighet härmed att det i hovrättsinstruktionen tas in en bestämmelse om att en kammarrättsassessor får förordnas att fullgöra göromål som ankommer på en hovrättsassessor. Motsvarande bestämmelse avseende hovrättsassessorerna bör tas in i kammarrättsinstruktionen. Någon skyldighet att fullgöra sådan tjänstgöring skall inte föreligga. Som vi framhållit i meritvärderingsdelen får det å andra sidan räknas som en merit att ha tjänstgjort vid bägge domstolsslagen.

Den här föreslagna utbytestjänstgöringen är tänkt att i första hand avse föredragandeuppgifter och dömande uppgifter i över-

rätten. Det finns emellertid möjlighet att fullgöra sådan tjänstgöring även i underrätt. Dessa domstolar torde dock - när det gäller mer tillfällig tjänstgöring där - ha behov av dömande personal som omedelbart behärskar den sortens mål och ärenden som förekommer i domstolen. Det framstår därför ofta som mindre lämpligt att anlita en assessor som fått sin utbildning i det andra domstolsslaget för sådan tjänstgöring, i varje fall innan assessorn tjänstgjort en tid i den "nya" överrätten.

Utbytestjänstgöring av här föreslagen typ kan givetvis, som liksom för övrigt den skyldighet som redan i dag föreligger för en assessor att tjänstgöra i annan hovrätt eller kammarrätt än den han tillhör, användas för att mellan överrätterna utjämna de obalanser i domarpersonalens sammansättning som kan förekomma. För att möjligheten till utbytestjänstgöring skall kunna fungera även på detta sätt krävs samverkan mellan överrätterna. Det är därför lämpligt om hovrätter och kammarrätter - i första hand på samma eller närliggande orter - har regelbunden kontakt med varandra i dessa frågor.

Assessorerna bör också kunna användas för att fylla tillfälliga behov av föredragande i överrätterna. Sådana behov kan uppkomma till följd av t.ex. tjänstledigheter eller sjukdom hos aspiranter och fiskaler. Den totala tillgången på domarpersonal kan ibland vara sådan att det inte är lämpligt att täcka dylika tillfälliga vakanser med nyrekrytering. Detta kan också vara svårt att genomföra inom ramen för kravet på en sammanhållen och i tiden koncentrerad domarutbildning; hänsynen till personalplaneringen kan medföra att det inte alltid är lämpligt att ersätta den som tillfälligt eller för gott avbryter sin pågående domarutbildning med en nyanställd.

Det kan naturligtvis te sig som ett steg tillbaka för den som blivit utnämnd till assessor att återgå till föredragandeuppgifter i överrätten. Detta bör dock inte bli lika påtagligt för den som blivit utnämnd till assessor efter endast omkring tre års tjänstgöring som för den som tjänstgjort i kanske åtta år och därvid under lång tid haft självständigt dömande uppgifter.

Tanken är inte heller att assessorerna i sin roll som föredragande skall ha exakt samma arbetsuppgifter som aspiranter och fiskaler. I stället bör de föredragningsuppgifter som assessorerna utför vara förenade med ett självständigt handläggande av målen och deltagande vid målens avgörande. Om

assessorerna härvid skall arbeta med en egen rotel eller tilldelas mål från andra rotlar får bli en fråga som avgörs av varje överrätt för sig.

Assessorerna bör också kunna användas för vissa specialföredragandeuppgifter som inte lämpar sig så väl för aspiranter och fiskaler. Det kan t.ex. vara fråga om särskilt svåra eller vidlyftiga mål eller om en tillfällig anhopning av en viss sorts mål som inte tidigare prövats och där man får räkna med att domstolens avgörande kommer att ha betydelse för rättsbildningen. Också i dessa fall bör som regel den föredragande assessorn delta som ledamot vid målens avgörande. Assessorerna bör också kunna föredra remisser.

Enligt vår mening bör assessorer vidare anlitas för sådana administrativa uppgifter som idag utförs av fiskaler. Med den korta utbildningstid som vi förespråkar är det lämpligt om domaraspiranterna genomför hela utbildningen innan de anlitas för andra uppgifter inom domstolen. Självfallet är ett administrativt arbete av det här slaget en merit även för en assessor.

4.4.3 Tjänstgöring utanför domstolarna

I meritvärderingsdelen har vi framhållit att det är positivt om en blivande domare har erfarenheter utöver tjänstgöring i domstol. Omvänt är det av värde för rättsväsendet i stort och för övriga delar av förvaltningen att få del av den kompetens som den domarutbildade besitter.

Med denna inställning kan man naturligtvis diskutera om det inte vore lämpligt att i själva domarutbildningen lägga in moment av obligatorisk tjänstgöring inom t.ex. åklagarväsendet, advokatverksamhet eller lagstiftningsområdet. Enligt vår mening är det emellertid tveksamt om ett sådant obligatoriskt inslag i själva domarutbildningen skulle på ett bättre sätt tillföra domaren andra erfarenheter än dem han ändå kan skaffa sig vid sidan av domarutbildningen. För att inte utbildningstiden skall bli alltför lång blir det nämligen nödvändigt att göra ett inslag av obligatorisk tjänstgöring utanför domstolarna helt kortvarigt, kanske bara något halvår. Därmed ger tjänstgöringen naturligtvis ett begränsat utbyte. Härtill kommer svårigheterna att få andra arbetsgivare intresserade av att upplåta arbetstillfällen för den här typen av kortvarig praktiktjänstgöring. Särskilt gäller detta om man räknar med att tjänstgöringen också skall kunna fullgöras hos privata

arbetsgivare, såsom advokatbyråer. Synpunkter av detta slag har också i samband med tidigare reformförslag om domarbanan framförts mot att föra in sådana obligatoriska inslag i domarutbildningen.

Det är emellertid viktigt att den blivande domaren får möjligheter till alternativ tjänstgöring; både på grund av den betydelse det har för domstolsväsendet att domarna har breda erfarenheter och för att göra arbetsuppgifterna så stimulerande att skickliga jurister inte lockas bort från domarbanan för gott.

Vi har - bl.a. i meritvärderingsdelen - gett exempel på sådana arbetsuppgifter inom rättsväsendet som kan anses som meriterande för en ordinarie domartjänst. Vi vill här också erinra om att det redan idag förekommer att domarutbildade tjänstgör någon tid inom sådana grenar av rättsväsendet som har egna karriärer, t.ex. åklagarväsendet. Möjligheterna till sådan tjänstgöring bör bibehållas.

Som vi redan tidigare framhållit är det viktigt att möjligheterna för de domarutbildade att skaffa sig erfarenheter utanför domstolsväsendet sprids inom landet.Detta gäller särskilt sådan tjänstgöring som annars är koncentrerad till Stockholm. Redan idag finns kommittésekreterare stationerade i Malmö, Göteborg och Jönköping vid de utredningsavdelningar som är inrättade där. Denna ordning bör bestå och utvidgas till att omfatta i varje fall också någon av Norrlandsöverrätterna. På motsvarande sätt bör en del av rättssakkunniguppdragen inom regeringskansliet kunna spridas till andra orter i landet. Detta bör t.ex. vara lämpligt när en rättssakkunnig anställs för i huvudsak en större utredningsuppgift som inte kräver alltför täta kontakter med departementet.

4.4.4 Möjligheterna till tjänstledighet

År 1985 undantogs den icke ordinarie domarpersonalen från den möjlighet till automatisk tjänsteförening som gäller för personal i övrigt med statligt reglerad anställning. Som vi tidigare redovisat är frågan om möjligheterna till tjänsteförening numera kollektivavtalsreglerad för alla statligt anställda utom för innehavare av fullmaktstjänster, såsom ordinarie domare. För de icke ordinarie domarnas del innebär avtalsregleringen ingen förändring i förhållande till vad som gällt sedan år 1985. För tjänsteförening krävs alltså i de allra flesta fall att den icke ordinarie domaren beviljas tjänst-

ledighet av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Avtalet är därvid liksom i fråga om beviljande av tjänstledighet i övrigt avsett att tillämpas i enlighet med den praxis som hittills har utvecklat sig.

Enligt vår mening har den restriktiva linje i fråga om beviljande av tjänstledigheter som kom till uttryck genom 1985 års reglering inte medfört några särskilda fördelar för domarbanan. Denna linje går inte heller att förena med vad vi anfört om betydelsen av att domare skaffar sig bredare erfarenheter.

Det har visserligen gått alltför kort tid ännu för att några säkra slutsatser skall kunna dras om den nya regleringens effekter. Emellertid framgår av domstolsverkets avhopparrapport och den efterföljande undersökningen att andelen icke ordinarie domare som är tjänstlediga för annan statlig eller privat verksamhet i förhållande till det totala antalet icke ordinarie domare ligger på samma nivå i januari 1988 som i januari 1984, nämligen 41 procent. Visserligen har andelen tjänstlediga för annan statlig verksamhet minskat, men i gengäld har andelen som är tjänstlediga för privat verksamhet ökat. Reglerna har dock fått avsedd effekt såtillvida att det totala antalet tjänstlediga för annan verksamhet minskat från 455 år 1984 till 420 år 1988 och att det totala antalet icke ordinarie domare under motsvarande tid gått ned från 1106 till 1023 (jfr bilaga 2, tabell 2). Detta senare torde dock inte vara en effekt av en minskning av nyrekryteringen orsakad av att fiskalerna på det sätt som var meningen hållits kvar på tjänster inom domstolsväsendet. I stället tycks det vara så att kåren av icke ordinarie domare minskat därför att avhoppen ökat. Medan 52 icke ordinarie domare entledigades under år 1984 uppgick antalet entledigade till 98 år 1987. Någon motsvarande minskning av antalet antagna aspiranter skedde däremot inte under samma tid även om en viss minskning ägde rum. Samtidigt som avhoppen ökat har antalet ansökningar till domarutbildningen minskat påtagligt under senare år. Från år 1984 till år 1987 har antalet ansökningar i det närmaste halverats. (Se bilaga 2, tabell 3.)

Det här sagda ger stöd för uppfattningen att den nyordning som infördes år 1985 utgör åtminstone en del av förklaringen till att domarbanan minskat i dragningskraft. I samma riktning pekar också den attitydundersökning som domstolsverket presenterade i sin avhopparrapport. Ett av de förslag till åtgärder för att öka domarbanans attraktionskraft som fördes fram av

dem som deltog i undersökningen var att möjligheterna till tjänstledighet borde vidgas.

Enligt vår mening bör de icke ordinarie domarna ges ökade möjligheter till tjänstledighet för att inneha annan statlig tjänst. Eftersom frågan numera är avtalsreglerad är det inte aktuellt att föreslå några författningsbestämmelser på den här punkten. Vi vill emellertid rekommendera att tjänstledighet beviljas på ett generösare sätt än idag. Detta är nödvändigt för att domarna skall kunna skaffa sig för domaryrket betydelsefulla meriter. Det är enligt vår mening också angeläget att det stora antal mindre förvaltningsmyndigheter som inte kan erbjuda någon egen karriär får möjlighet att på detta sätt för en tid knyta duktiga och välutbildade jurister till sig. Som vi tidigare framhållit är det av stort värde att det finns kvalificerade jurister inom hela förvaltningen. I vilken utsträckning arbete utanför domstolsväsendet är meriterande för den som söker domartjänst blir självfallet beroende bl.a. av arbetsuppgifternas art. Inte sällan torde dock arbete utanför domstolarna vara enda sättet för en blivande domare att få erfarenhet av administrativa uppgifter.

Enligt vår mening finns det inte skäl att förorda någon ändring i fråga om den möjlighet som i dag finns att få sådan tjänstledighet som syftar till att pröva annan anställning.

Domarutbildningen skall enligt här föreslagen modell genomföras i ett sammanhang under en treårsperiod. Det ligger därmed i sakens natur att den som genomgår utbildningen får utrymme för att vara tjänstledig för verksamhet utanför domstolarna först efter assessorsförordnandet.

Det sagda medför att man för framtiden får räkna med att viss tjänstgöring som i dag regelmässigt utförs av tjänstlediga fiskaler, t.ex. som sekreterare i arbetsdomstolen eller koncessionsnämnden för miljöskydd, i stället kommer att utföras av assessorer. Om domaraspiranterna blir assessorer redan efter tre år bör inte den här typen av föredragandeuppgifter kännas alltför okvalificerade även om arbetet är av mindre kvalificerat slag än t.ex. tjänstgöring som revisionssekreterare eller regeringsrättssekreterare. Redan i dag tjänstgör fiskaler med flera års självständigt dömande verksamhet i underrätt bakom sig som föredragande i sådan verksamhet.

4.5 Vissa ytterligare aspekter på en snabbare domarutbildning

4.5.1 En omfattande planering behövs

Den modell för domarutbildningen som vi föreslår ställer givetvis stora krav på planering. Målet för planeringen bör vara att varje moment skall genomföras inom de föreskrivna minimitiderna, varvid det skall beaktas att fiskalstjänstgöringen i överrätt inte bör vara längre än högst sex månader, samt att domaraspiranten redan när han börjar sin tjänstgöring i överrätten skall veta när de två övriga obligatoriska momenten skall påbörjas och, i fråga om underrättstjänstgöringen, var den skall äga rum.

Eftersom det är överrätterna själva som skall ha hand om aspirantantagningen måste också planeringen av tjänstgöringen läggas där. Vid planeringen är det nödvändigt att överrätten tar hänsyn till all tillgänglig domarpersonal. Vid tillfälliga "luckor" bland domare under utbildning som uppkommer till följd av föräldraledigheter, sjukdom, kortvariga tjänstledigheter eller liknande bör t.ex. assessorerna utnyttjas. Assessorerna bör också kunna utnyttjas för att fylla ut en ledig plats som uppkommer när någon domaraspirant hoppar av utbildningen före assessorsutnämningen. Det är inte alltid planeringen tillåter att den som lämnat banan omedelbart ersätts med en nyrekryterad aspirant. Detta är t.ex. i hög grad beroende av i vilket skede av utbildningen den avhoppade befann sig när han lämnade banan. Det är angeläget att assessorerna får andra uppgifter så snart som möjligt efter förordnandet. I annat fall uppstår risk för att genomströmningen av personer under utbildning stoppar upp. Vi vill också här framhålla att överrätterna vid sin planering även bör beakta de möjligheter som finns för fiskaler och assessorer att tjänstgöra i annan överrätt än den egna.

4.5.2 Omfördelning av domartjänster mellan icke ordinarie och ordinarie krävs

Vi har tidigare konstaterat att den snabbare genomströmningen inom varje moment av domarutbildningen som vi föreslår förutsätter en viss omfördelning av nu befintliga tjänster.

Om man utgår från att utbildningstiden skall motsvara minimitiderna för varje moment skall tjänstgöringen som aspirant och fiskal i överrätten pågå omkring ett år och tre månader,

underrättstjänstgöringen ett år och adjunktionen nio månader. Med den genomströmningstakt som dessa tider medger bör antalet underrättsplatser uppgå till två tredjedelar av antalet aspirantplatser i överrätt och antalet adjunktionsplatser till två tredjedelar av antalet underrättsplatser.

I dag är proportionerna långt ifrån dessa, åtminstone vad avser förhållandena inom hovrätterna där den faktiska utbildningstiden är betydligt längre än på kammarrättssidan.

För hovrätternas del kan man räkna med att det för närvarande finns plats för och behov av omkring 115 fiskalsaspiranter och fiskaler som föredragande. Detta antal motsvarar drygt tre (3,3) föredragande per avdelning och grundas på hovrätternas egna uppgifter. Organisationsplanerna tar för närvarande upp 118 fiskals- och aspiranttjänster. Några av dessa tjänster avser emellertid administrativa uppgifter. Med tidigare angivna proportioner mellan utbildningstjänsterna skulle det med utgångspunkt från 115 fiskals- och aspiranttjänster behövas omkring 90 fiskalstjänster i tingsrätt och omkring 65 adjunktionsplatser för att utbildningen skall kunna genomföras inom de angivna minimitiderna. I dag finns det omkring 140 tingsfiskalstjänster och ungefär 50 adjunktionsplatser.

Med utgångspunkt i dessa förutsättningar finns det för närvarande omkring 50 tingsfiskalstjänster utöver vad som behövs för utbildningsändamål medan det saknas omkring 15 adjunktionsplatser. Det skall framhållas att de angivna förutsättningarna bygger på nuvarande förhållanden och att dessa självfallet kan förändras med återverkningar också på behovet av utbildningsplatser liksom på fördelningen av dessa mellan de skilda domstolarna. De tingsfiskalstjänster som bör finnas kvar skall som vi tidigare framhållit vara utbildningstjänster. Tjänstgöringsskyldigheten bör därmed lämpligen vara begränsad till den tingsrätt där tjänsten är placerad. Det behov av domarpersonal som uppkommer i tingsrätterna genom att ett stort antal tingsfiskalstjänster tas bort får täckas dels genom att vissa fiskalstjänster görs om till rådmanstjänster, dels genom att domstolarna tilldelas assessorer för tjänstgöring där (jfr avsnitt 4.4.2).

Det är svårt att ange hur många rådmanstjänster som det finns utrymme för. Sådana torde dock kunna inrättas i de tingsrätter där två eller flera tingsfiskalstjänster tas bort. Inrättande av en rådmanstjänst i en viss tingsrätt torde förutsätta att det bedöms finnas ett långsiktigt behov av en helårstjänst där. Man kan räkna med att det finns utrymme för ett tjugotal nya rådmanstjänster.

I många, företrädesvis små, tingsrätter täcks behovet av domarpersonal för närvarande till en del av tingsfiskaler som har tjänstgöringsskyldighet i flera tingsrätter inom ett område. Anledningen härtill är att det inte finns utrymme för ett exakt antal helårstjänster i alla tingsrätter. I dessa fall torde det vara lämpligast att ersätta indragna tingsfiskalstjänster med tjänstgöring av assessorer. Som vi tidigare uttalat (avsnitt 4.4.2) bör tingsrätterna tilldelas assessorsresurser i samband med budgetarbetet. En sådan assessor bör placeras i en viss tingsrätt, men får räkna med att också tjänstgöra i andra tingsrätter. Härutöver kan det i vissa tingsrätter finnas ett mera kortsiktigt behov av helårstjänster som lämpligen tillgodoses med hjälp av assessorer.

Hovrätten bör bestämma vem som i varje enskilt fall skall förordnas att tjänstgöra på sådana assessorsplatser i tingsrätterna. Det finns härvid normalt förutsättningar för att låta den enskilde assessorn vara kvar på samma tjänstgöringsställe en längre tid än vad som i regel blir fallet när det är fråga om ren vikariats- och förstärkningstjänstgöring (jfr avsnitt 4.4.2). Det är dock angeläget att tjänstgöringen inte blir alltför långvarig. Hovrätten bör därför ha som utgångspunkt för förordnandena på de "fasta" assessorsplatserna att en viss cirkulation sker. Dessa principer bör också tillämpas beträffande de vikariats- och förstärkningsplatser avsedda för assessorer som bör finnas i de tre största tingsrätterna för att täcka åtminstone en del av dessa domstolars behov av vikarier för den ordinarie domarpersonalen.

För hovrätternas del innebär vårt förslag att antalet adjunktionsplatser bör öka. Man får därvid räkna med att antalet hovrättsrådstjänster i viss utsträckning kan komma att behöva minskas. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att se över frågan om hovrättsavdelningarnas storlek. Uppmärksamhet måste också riktas mot domförhetsreglerna. Av hovrättsinstruktionen framgår att vid handläggning med flera ledamöter skall, förutom ordföranden, minst ytterligare en ledamot inneha eller ha innehaft ordinarie domartjänst. För att denna regel skall kunna iakttas måste ledamöternas deltagande i sessioner planeras extra noggrant i de fall någon avdelning får ytterligare en adjungerad ledamot på bekostnad av en hovrättsrådstjänst. Med ett totalt sett större antal ledamöter på en avdelning följer också att hovrättslagmannen och vice ordföranden måste delta i ett större antal sessioner för att den övriga domarpersonalen skall användas på ett rationellt sätt. Ett sätt att lösa detta är att låta vice ordföranden ta på sig en större andel av ordförandeskapet vid sessionerna mot att dennes tilldelning av mål minskar.

När det gäller fördelningen av tjänsterna inom de skilda hovrättsområdena bör givetvis den tidigare angivna proportionen också iakttas inom varje hovrättsområde. Vi har tidigare framhållit att fiskalsutbildningen i tingsrätt i den utsträckning det är möjligt bör koncentreras till större och medelstora tingsrätter. Detta innebär att de tingsfiskalstjänster som kan ersättas med ordinarie tjänster i första hand bör förläggas till de mindre tingsrätterna.

För kammarrätternas del gäller att det för närvarande finns knappt ett sextiotal aspiranter och fiskaler med enbart föredragandeuppgifter och plats för drygt 40 adjungerade ledamöter. Vid länsrätterna finns 25 tjänster för fiskaler. Denna fördelning ligger betydligt närmare det förhållande mellan de skilda utbildningstjänsterna som vi tidigare angett som önskvärd än motsvarande fördelning på hovrättssidan. På kammarrättssidan går också domarutbildningen i dag betydligt snabbare än inom de allmänna domstolarna.

Emellertid har kammarrätterna för närvarande brist på aspiranter/fiskaler i förhållande till det antal föredragande som kammarrätterna anser sig behöva. Om antalet föredragandetjänster ökas får detta till följd att framför allt länsrättsfiskalsplatserna behöver utökas för att de tidigare angivna proportionerna mellan de olika utbildningsplatserna skall kunna upprätthållas. En sådan total ökning av antalet utbildningstjänster bör dock enligt vår mening inte förekomma. Detta skulle skapa en alltför stor obalans mellan antalet domare under utbildning och antalet ordinarie domartjänster. I stället bör arbetet inom kammarrätterna organiseras med utgångspunkt i att antalet tjänster för aspiranter och fiskaler med rena föredragandeuppgifter ligger kvar på den faktiska nivå som för närvarande gäller. Det kan vara lämpligt att härvid göra en närmare översyn av fördelningen av tjänster mellan kammarrätterna, varvid utgångspunkten bör vara att fördelningen inom varje kammarrätts område följer den önskvärda proportionen.

Följden av att antalet fiskalsaspiranter inte utökas blir - som också är fallet redan i dag - att föredragandeuppgifter måste utföras också av den övriga lagfarna personalen, framför allt assessorer. Skulle det visa sig att det behövs ytterligare föredragande inom kammarrätterna för att arbetet skall kunna bedrivas effektivt bör man enligt vår mening i första hand överväga andra lösningar än en utökning av det antal som går in på domarbanan. Tänkbara lösningar kan vara att inrätta särskilda föredragandetjänster vid sidan av domarkarriären

eller att kombinera notariemeriteringen på förvaltningsdomstolssidan med tjänstgöring som föredragande i kammarrätten. Den senare lösningen skulle kunna utformas så att notarien byter ut de sista sex månaderna av notarietjänstgöringen mot tjänstgöring i kammarrätten. Tjänstgöringen i kammarrätten bör då emellertid inte pågå så kort tid som sex månader utan utsträckas till ett år. Om notarien sedan vill fortsätta på domarbanan får han söka aspiranttjänst i konkurrens med dem som fullgjort sin notariemeritering i länsrätten. En "kammarrättsnotarie" som blir antagen som aspirant bör få tillgodoräkna sig viss del av den tidigare tjänstgöringen i kammarrätten.

4.5.3 Sociala aspekter

Strukturen hos domstolsväsendet, som innebär att dömandet är fördelat på flera instanser och att domstolarna är spridda över hela landet, ger givetvis upphov till problem av social karaktär för domarpersonalen.

Domarutbildningen är och bör, som vi tidigare närmare utvecklat, även fortsättningsvis vara förlagd till såväl överrätt som underrätt. Detta medför att fiskaler som skall fullgöra sin underrättstjänstgöring inte sällan måste flytta från överrättsorten, eftersom många underrätter ligger alltför långt från överrätten för att dagliga resor dit skall vara möjliga. När underrättstjänstgöringen är avklarad måste fiskalen återvända till överrättsorten. Detta skapar naturligtvis svårigheter, framför allt för den som har familj. Av domstolsverkets attitydundersökning framgår också att familje- och bostadssituationen är en av de faktorer som haft stor betydelse för många icke ordinarie domares beslut att lämna domarbanan.

Vi menar att den modell för domarutbildningen som vi föreslår, där underrättstjänstgöringen begränsas till ett år, bör bidra till att underlätta för domaraspiranternas planering i varje fall under själva utbildningstiden. Med en så begränsad tjänstgöringstid i underrätt bör fiskalen, om detta är bäst förenligt med familjesituationen, kunna behålla sin bosättning på överrättsorten. Överrättsorten bör då också fortsätta att vara stationeringsort vilket i sin tur medger att traktamente utgår för underrättstjänstgöringen.

Även efter fullgjord domarutbildning uppkommer naturligtvis problem av det här slaget. Som exempel på situationer där det kan bli nödvändigt att byta bostadsort under den domar-

utbildades vidare tjänstgöring kan nämnas tillträdande av en ordinarie domartjänst, byte av domartjänst och tillträde av en tjänst utanför domstolsväsendet. I nu angivna fall torde det dock vara lättare för domaren eftersom han här har möjligheter att själv styra sin tjänstgöring på ett annat sätt än under domarutbildningen. Vi vill i detta sammanhang framhålla att de färdigutbildade assessorernas tjänstgöring inom domarbanan liksom nu i första hand skall bygga på frivilliga placeringar.

När det gäller tjänstgöringen efter assessorsförordnandet bör i varje fall den förstärknings- och vikariatstjänstgöring som vi menar skall fullgöras av assessorerna kunna ordnas så att de normalt kan behålla överrättsorten som huvudsaklig bostadsort och stationeringsort. De alternativa sysselsättningar som är lämpliga för assessorer torde i många fall finnas just på de större orter där överrätterna är belägna. Vi vill här också igen erinra om vikten av att uppdrag inom kommittéväsendet och hos regeringskansliet i ökad utsträckning ges till personer som är stationerade på andra orter än Stockholm.

Helt går det naturligtvis inte att undvika att den som träder in på domarbanan får flytta någon eller några gånger. De avtalsbestämmelser om anstånd med omstationering, flyttningsbidrag, traktamente m.m. som finns för de statligt anställda för att underlätta flyttningar skall naturligtvis i dessa fall tillämpas där det är möjligt.

4.6 Rekrytering av domare utanför domarbanan

I vårt uppdrag ingår också att se över frågan i vilken utsträckning domare skall kunna rekryteras utanför domarbanan, dvs. bland dem som inte har någon domarutbildning alls eller inte har fullgjort hela utbildningen. I dag utnämns per år någon enstaka domare som har rekryterats utifrån. Endast ytterst få bland dem saknar dock helt domarutbildning.

Vi har redan tidigare konstaterat att tanken inte är att helt öppna domarbanan. En grundutbildning för domare skall finnas kvar. Det är då också naturligt att de flesta domarna även i framtiden rekryteras bland de domarutbildade.

Som vi tidigare framhållit är det emellertid positivt om domarna har yrkesmässiga erfarenheter också från andra delar av samhället än domarbanan. Vi menar att detta önskemål till en del kommer att tillgodoses genom att de domarutbildade

bl.a. genom de nya meritvärderingsreglerna får incitament till att skaffa sig andra erfarenheter. Härutöver bör också en öppnare attityd intas till att utnämna domare bland personer som helt eller delvis saknar domarutbildning. En sådan förändring underlättas av att man överger börjedagsregeln och i stället tillsätter alla tjänster efter skicklighet.

De som inte är domarutbildade får med en sådan ordning konkurrera om domartjänsterna på grundval av sina meriter med dem som har sådan utbildning. Något bestämt antal tjänster som bör besättas med personer utan fullständig domarutbildning bör alltså enligt vår mening inte anges.

De som bör kunna komma i fråga för en domartjänst utan att ha fullständig domarutbildning är framför allt sökande som har kvalificerade arbetsuppgifter inom andra delar av rättsväsendet t.ex. som åklagare, kronofogdar eller advokater. Här kan också nämnas rättsvetenskapsmän. Självfallet bör den tidigare tjänstgöringen vara väl vitsordad.

Enligt vår mening är det lämpligast om förstagångsutnämning av domare utan fullständig domarutbildning avser tjänster i rådsklass. Det är också naturligt om sådana utnämningar i första hand avser tjänster i kollegiala domstolar.

Man kan naturligtvis inte förvänta sig att den som utnämns till ordinarie domare utan att dessförinnan ha förvärvat de kunskaper och färdigheter rörande själva domstolsarbetet som den domarutbildade besitter, omedelbart kan behärska detta arbete. Han bör därför regelmässigt erbjudas att delta i de domarkurser som anordnas för yngre domare samt, om utnämningen avser en rådstjänst i underrätt, få möjlighet att under en tid delta som adjungerad ledamot i överrätten.

Möjligheten att delta i en överrätts arbete som adjungerad ledamot bör också kunna användas för att låta kvalificerade personer som är allvarligt intresserade av domaryrket pröva på detta. På så sätt får man också ett bättre underlag för att bedöma vederbörandes lämplighet för domaryrket. I överrättsinstruktionerna finns redan idag bestämmelser som medger att personer som tillhör vissa där angivna yrkesgrupper får förordnas till adjungerad ledamot (62 § hovrättsinstruktionen och 61 § kammarrättsinstruktionen). Vi menar att möjlighet att delta i en överrätts arbete som adjungerad ledamot också bör finnas för andra väl kvalificerade jurister som kan komma ifråga för en domartjänst och som anmält intresse för detta. Bestämmelser härom bör tas in i överrättsinstruktionerna.

4.7 Vissa frågor rörande redan utnämnda ordinarie domare

4.7.1 Möjligheterna till tjänstledighet bör vidgas

En del av de domare som vi haft kontakt med under utredningsarbetet har framfört önskemål om att för en tid få syssla med annan verksamhet än den dömande. Som vi tidigare redogjort för är det dock mycket sällan som en ordinarie domare beviljas tjänstledighet för att syssla med andra uppgifter.

Vi anser att tillämpningen av reglerna om tjänstledighet bör göras generösare. Detta ligger i linje med vad vi tidigare sagt om betydelsen av att domare också har erfarenheter av annan verksamhet utanför domstolarna. Tjänstledighet bör dock inte beviljas för annat än mycket kvalificerade uppgifter t.ex. ett uppdrag som utredare som förutsätter ett heltidsengagemang. Även om möjligheten att få tjänstledighet bör vidgas, måste nämligen en viss restriktivitet iakttas mot bakgrund bl.a. av önskemålet att den dömande verksamheten i huvudsak sköts av ordinarie domare.

4.7.2 Utökade möjligheter att föra ordinarie domartjänster över stat

Som vi tidigare redogjort för kan en ordinarie domartjänst föras över stat om innehavaren inte utövar sin tjänst. På så sätt kan en annan motsvarande tjänst inrättas och tillsättas med en ordinarie domare.

Om möjligheterna till tjänstledighet för ordinarie domare vidgas bör också i konsekvens härmed fler tjänster föras över stat. Eftersom innehavaren av tjänsten har möjlighet att återinträda på den måste givetvis även här en viss restriktivitet iakttas. Den ordinarie domartjänsten bör föras över stat i huvudsak endast i de fall där man kan räkna med att innehavaren aldrig kommer att utöva tjänsten. Utöver de fall där överstatföring redan förekommer kan nämnas att domaren beviljas tjänstledighet för att utöva ett uppdrag som kan beräknas pågå under hans återstående tjänstgöringstid.

4.8 Faktorer av betydelse för domarbanans attraktionskraft

En av utgångspunkterna för våra överväganden om domarbanans utformning är att banan och domaryrket skall ha en sådan drag-

ningskraft att tillräckligt många skickliga jurister söker sig dit. Domstolsverkets s.k. avhopparrapport (DV Rapport 1987:1) och den under år 1987 gjorda uppföljningen visar att avhoppen från banan är många samtidigt som aspirantansökningarna minskar. Våra kontakter under år 1988 med företrädare för överrätterna visar att dessa förhållanden alltjämt består.

Bland domare och andra som diskuterar hur skickliga och lämpliga jurister skall kunna rekryteras till domaryrket framhålls regelmässigt att *löneförhållandena* måste förbättras. Detta skedde t.ex. vid den hearing som justitiedepartementet anordnade i maj 1988 under temat "Kan vi lita på domstolarna?". Vid hearingen deltog bl.a. domare, åklagare och advokater. Många uttryckte farhågor för att den goda kvalitén i våra domstolars avgöranden inte skulle kunna bibehållas om inte domarnas löner höjdes så att domstolarna kan konkurrera om de skickligaste juristerna. Löneförhållandena har självfallet stor betydelse för domaryrkets attraktionskraft. Som vi redan tidigare konstaterat ligger emellertid lönefrågorna utanför vårt uppdrag (se avsnitt 4.2.1). Vi vill dock i sammanhanget peka på att vårt förslag om en snabbare domarutbildning också kommer att - med nuvarande lönesättning - medföra en snabbare löneutveckling för de yngre domarna.

Det finns vid sidan av löneförhållandena andra faktorer som är viktiga för domarbanans attraktionskraft. *En snabbare domarutbildning* av den modell vi föreslår bör som vi tidigare utvecklat i sig verka rekryteringsbefrämjande (avsnitt 4.3.2). Enligt vår mening bör en övergång till ett *meritvärderingssystem som sätter skickligheten främst* också öka domarbanans attraktionskraft. Ett sådant system gör att den skicklige och för domaryrket lämplige juristen har möjlighet att själv påverka sin karriär. Antagandet att domaryrkets dragningskraft kan öka om börjedagsregeln vid tillsättning av domartjänster slopas får visst stöd av den attitydundersökning som domstolsverket har genomfört och redovisat i avhopparrapporten. Både bland notarierna och de avhoppade yngre domarna anges nämligen som en åtgärd för att öka domaryrkets attraktionskraft att tjänstetillsättningarna sker efter en skicklighetsbedömning.

En faktor som givetvis har stor betydelse för domaryrkets dragningskraft är *arbetsuppgifternas innehåll*. Det är enligt vår mening mycket viktigt att de som söker sig till banan redan från början upplever arbetet som meningsfullt och stimulerande. Tjänstgöringen under domarutbildningstiden bör ha en sådan inriktning att arbetet efter hand blir alltmer kvalificerat och självständigt. Från utbildningssynpunkt är det

viktigt att arbetsuppgifterna är sådana att den blivande domaren får träning i rättslig metodik och problemanalys. Också för den egna arbetstillfredsställelsen är det betydelsefullt att juridiska kunskaper och kompetens tas till vara i arbetet.

Vad särskilt gäller fiskalsaspiranter och fiskaler i överrätt vill vi framhålla att de inte som i viss utsträckning förekommer i dag skall sysselsättas med rent kansliarbete. Arbetet i överrätterna bör organiseras på ett sådant sätt att dessa uppgifter utförs av kanslipersonal. Vi vill i detta sammanhang peka på de rationaliseringssträvanden som för närvarande pågår inom domstolsväsendet. Dessa strävanden syftar bl.a. till att ge kanslifunktionerna ett utökat datorstöd (jfr domstolsverkets treårsrapport för 1989/90-1991/92). Utvecklingen mot en ökad datorisering inom domstolsväsendet bör ge ett större utrymme för att avlasta juristpersonalen från kansligöromålen.

Den inriktning som vi sålunda förordar ligger väl i linje med de strävanden som redan i dag präglar domarutbildningen. Detta framgår bl.a. av de nyligen antagna utbildningsplanerna för icke ordinarie domare (jfr avsnitt 3.1). Det finns därför inte anledning att här lägga fram några förslag om det närmare innehållet i de yngre domarnas arbetsuppgifter. Vi vill dock understryka vikten av att de riktlinjer för tjänstgöringen som anges i utbildningsplanerna också efterlevs.

För domaryrkets dragningskraft är det enligt vår mening också betydelsefullt att de ordinarie domarnas arbetsuppgifter riktas in på den dömande verksamheten. Frågan är redan uppmärksammad. Som vi tidigare (avsnitt 4.2.4) redogjort för fortgår inom regeringskansliet och domstolsverket arbete med att delegera arbetsuppgifter som inte kräver särskild juridisk sakkunskap från domarpersonal till biträdespersonal. Genom att på detta sätt avlasta domarpersonalen mer eller mindre rutinmässiga göromål får domarna mera tid till den dömande verksamheten. Samtidigt får övrig personal mer ansvarsfulla och omväxlande arbetsuppgifter. Delegering är således både en rationaliseringsåtgärd ägnad att möta domstolarnas ökade arbetsbörda och ett sätt att ge alla berörda personalkategorier större arbetstillfredsställelse. Med våra utgångspunkter ser vi gärna en fortsättning på denna utveckling. Mot bakgrund av det arbete som redan pågår med dessa frågor finner vi emellertid inte anledning att här ge några konkreta förslag om hur den fortsatta delegeringen skall bedrivas. Detta arbete förutsätter också en översyn av domstolarnas kanslifunktioner som faller utanför vårt uppdrag.

Ett ytterligare sätt att öka de ordinarie domarnas arbetstillfredsställelse och samtidigt ge dem tillfälle att bredda sina erfarenheter är att bereda dem möjligheter att med bibehållande av sin tjänst arbeta i en annan domstol under någon tid. Sådan *växeltjänstgöring* kan t.ex. avse byte från överrätt till underrätt eller från allmän domstol till allmän förvaltningsdomstol. Som exempel på när utbyte mellan domstolarna kan ske kan nämnas att en tillfälligt tjänstledig rådman ersätts med ett hovrättsråd. Den lediga hovrättsrådsplatsen får då fyllas ut med en assessor. En utbytestjänstgöring av det här slaget praktiseras redan nu på några håll med gott resultat. Vi föreslår därför att domstolarna inom ett hovrätts- respektive kammarrättsområde rutinmässigt skall kontakta varandra inför tillfälliga vakanser för att se om man samtidigt som vikariebehovet tillgodoses kan bereda en ordinarie domare tillfälle till utbytestjänstgöring. Det naturliga är att kontakterna tas med och förmedlas av överrätten. Kontakter bör då också tas mellan hovrätt och kammarrätt på samma ort. Självfallet bör domstolarna också vara öppna för att låta två ordinarie domare för en tid byta plats med varandra i form av en "ren" utbytestjänstgöring. Domare som är intresserade av att tillfälligt byta domstol bör lämpligen anmäla detta till den egna hovrätten eller kammarrätten.

En annan viktig faktor av betydelse för domaryrkets dragningskraft är tillgången till *fortlöpande utbildning*. Detta framgår tydligt av domstolsverkets attitydundersökning och har också framkommit vid våra kontakter med domarpersonalen.

Vårt samhälle genomgår ständiga förändringar vilket bl.a. ger upphov till omfattande ny lagstiftning. Detta ställer i sin tur stora krav på den enskilde domaren. För att rättssäkerheten skall kunna upprätthållas är det självfallet av största vikt att domarna är väl insatta i och förtrogna med de förändringar som sker. Behovet av fortlöpande utbildning för domarpersonal på alla nivåer är mot den bakgrunden framträdande. Härtill kommer, som vi nyss har sagt, att möjligheterna till vidareutbildning får antas vara en betydelsefull faktor ur rekryteringssynpunkt. Av förslagen i meritvärderingsdelen framgår att domare skall utnämnas efter en skicklighetsbedömning. Det är då också viktigt att den som en gång fått en domartjänst, och således i konkurrens med andra sökande bedömts vara den skickligaste och mest lämpade för tjänsten, ges möjligheter att bibehålla sin höga standard bl.a. genom att erbjudas utbildning.

Att det finns ett behov av utbildning för domare har i och för sig inte heller ifrågasatts (jfr budgetpropositionen

1987/88:100 bil. 4 s. 85 f och JuU 1987/88:29 s. 4). Domstolsverket anordnar sålunda utbildning i form av kurser, konferenser, seminarier och studiedagar. Verksamheten har successivt utökats sedan verket inrättades år 1975. Utbildningsfrågorna uppmärksammas regelmässigt i budgetarbetet (se t.ex. domstolsverkets treårsrapport för 1989/90 -1991/92 s. 201 ff). Bl.a. som en följd av resultatet av avhopparutredningen sker för närvarande en viss prioritering av utbildningen för de yngre domarna. De tidigare i flera sammanhang beskrivna utbildningsplanerna för icke ordinarie domare får ses som ett led i dessa strävanden. I planerna tas bl.a. upp frågor om särskilda utbildningsinsatser för de yngre domarna vid sidan av den utbildning som ligger i själva tjänstgöringen. Här ges riktlinjer för hur utbildningen bör bedrivas och exempel på utbildningsinsatser som kan komma i fråga. Här ges vidare generella riktlinjer för hur ansvaret för utbildningen bör fördelas inom överrätterna på utbildningskommittéer, lagmän och rotelinnehavare. Det slås också fast att det yttersta ansvaret åvilar presidenten.

I planerna framhålls att i varje överrätt någon bör utses som utbildningsansvarig och att denne bör genomgå den pedagogiska utbildning som domstolsverket erbjuder. I utbildningsplanerna åtar sig domstolsverket vidare att regelbundet ordna sammankomster med överrätternas utbildningskommittéer för att man skall få tillfälle att utbyta erfarenheter, sprida impulser och idéer om lämpliga utbildningsinsatser och att samordna sådan utbildning som bäst sker på central eller regional nivå.

Det framhålls att domstolarna själva kan ta initiativ till utbildningsinsatser. Domstolarna uppmanas vidare att ta kontakt med domstolsverkets utbildningssektion om man avser att bedriva viss utbildning bl.a. för att därigenom underlätta en samordning av utbildningen. Domstolsverket har på senare tid också eftersträvat att decentralisera viss utbildning till regional och lokal nivå bl.a. för att nedbringa kostnader för resor, traktamenten m.m.

Vi anser också för vår del att det är viktigt att utbildningsinsatserna för de yngre domarna intensifieras. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att vi föreslår att den faktiska tiden för utbildningstjänstgöringen skall kortas av. Det kan diskuteras om inte de s.k. domarkurserna (se avsnitt 3.1) t.o.m. skall göras obligatoriska i den meningen att fiskalerna skall ha genomgått dessa för att kunna bli godkända som assessorer. Ett sådant absolut krav skulle emellertid stöta på

många praktiska problem. En fiskal kan t.ex. på grund av tillfällig sjukdom tvingas avstå från en kursomgång och då behöva vänta kanske ett halvår på nästa kurs. Detta skulle i sin tur kunna medföra en inte obetydlig försening av assessorsutnämningen. Det skulle med säkerhet också bli nödvändigt med ett dispensförfarande. Även om vi sålunda inte förordar att kurserna skall vara obligatoriska i den nu angivna meningen vill vi dock understryka att alla fiskaler skall erbjudas denna utbildning. När det gäller utbildningsinsatserna i övrigt för de yngre domarna anser vi att dessa i högre grad än i dag bör inriktas på mer övergripande frågor om domarrollen och domstolsväsendets plats i samhället.

Enligt vår mening är det också viktigt att satsa på fortbildning av redan utnämnda ordinarie domare. Som redan nämnts ställer rättssäkerheten krav på att våra domare snabbt blir insatta i ny lagstiftning. En stor del av den utbildning som går ut på att informera domare om ny central lagstiftning bör med fördel kunna bedrivas lokalt eller regionalt. Det är dock viktigt att rättstillämpningen blir enhetlig. I fråga om utbildning för uppföljning av lagregler som har tillämpats en tid är det därför nödvändigt att domare får tillfälle att delta i utbildning tillsammans med kolleger från andra delar av landet för att utbyta erfarenheter.

Vi finner inte anledning att här lägga fram några konkreta förslag om vilken utbildning som bör erbjudas domarna och hur den skall utformas. Som framgår av den här lämnade redogörelsen är frågan redan väl uppmärksammad. Innehållet i utbildningen och formerna för den torde dessutom alltid behöva anpassas till aktuella förhållanden. Vi vill dock betona vikten av att alla domare skall beredas möjligheter att få del av utbildningsinsatserna.

Vi vill slutligen också framhålla att det är viktigt att äldre domare tar sig an sina yngre kolleger och delar med sig av sina erfarenheter. Det är utan tvekan så att de äldre domarnas attityder har stor betydelse för de yngres uppfattning om domaryrket.

III ÖVERGÅNGEN TILL EN NY ORDNING

5 MERITVÄRDERINGEN

5.1 Genomförande och övergångsfrågor

Enligt våra förslag i den här delen skall alla ordinarie domartjänster tillsättas efter en skicklighetsbedömning. Det är här enbart fråga om en anpassning till vad som i övrigt gäller vid tillsättande av statliga tjänster. Att skicklighet skall sättas främst bland de grunder som skall beaktas vid tillsättning av statligt reglerade tjänster är redan fastslaget i lag (se 4 kap. 3 § LOA). Någon författningsändring som säger att detta också skall gälla vid tillsättning av domartjänster behövs därför inte. Emellertid måste en tidpunkt fastställas när det nya meritvärderingssystemet skall börja användas och den tidigare tillämpade s.k. börjedagsregeln slopas. Domartillsättningarna måste självfallet vid varje tillfälle ske efter enhetliga grunder. Det är således inte möjligt att övergångsvis tillämpa de båda meritvärderingssystemen jämsides. Det som blir styrande för när det nya meritvärderingssystemet skall börja användas är vissa praktiska frågor.

Med anledning av det nya meritvärderingssystemet föreslår vi vissa författningsändringar som rör tjänsteförslagsnämndens verksamhet. Vi föreslår att nämnden förses med ytterligare en ledamot (avsnitt 2.7.1) och att den domstol där tjänsten finns skall få tillfälle att yttra sig sedan nämnden avgett sitt förslag (avsnitt 2.7.6). Viss tid behövs för att förbereda ett genomförande av dessa förändringar. Bl.a. måste nämnden arbeta fram rutiner för hur yttrandet skall inhämtas. Det nya förfarandet ställer också i övrigt krav på nämnden t.ex. i fråga om utarbetande av nya ansökningsblanketter (jfr avsnitt 2.7.2) och rutiner för inhämtande av referenser. Vidare behöver nämndens kansli förstärkas (jfr avsnitt 2.7.8). Vissa utbildningsinsatser kan behövas för dem som skall sköta det praktiska förfarandet med inhämtande av referenser m.m. Våra förslag i den här delen innebär också att betyg skall utfärdas för varje obligatoriskt moment i domarutbildningen (avsnitt 2.7.7). Domstolsverket behöver här tid för att utarbeta anvisningar för hur dessa betyg skall utformas.

Vi gör den bedömningen att det nya meritvärderingssystemet bör kunna börja tillämpas den 1 juli 1990. Härefter skall alla domartjänster tillsättas efter främst en skicklighetsbedömning. Det ankommer i första hand på tjänsteförslagsnämnden att i enlighet med de föreslagna riktlinjerna för meritvärderingen utforma en praxis för hur sökandenas meriter närmare skall bedömas. Det torde vara naturligt att tjänsteförslagsnämnden och regeringen under en kortare övergångstid låter förtjänstfaktorn tillmätas något större betydelse än vad som blir fallet vid en strikt skicklighetsbedömning. Däremot blir det inte aktuellt att särbehandla någon viss domarkategori, t.ex. de domare i de allmänna förvaltningsdomstolarna som saknar eller endast har begränsad domarutbildning.

I fråga om skyldigheten att utfärda betyg för de olika momenten i domarutbildningen torde inte några övergångsproblem behöva uppkomma. Betyg skall utfärdas för alla som har fullgjort ett visst moment efter det att de nya reglerna har trätt i kraft.

Eftersom alla tillsättningar av ordinarie domartjänster skall ske efter en skicklighetsbedömning, finns det risk för att en del domarutbildade inte förmår hävda sig mot skickligare sökande i konkurrensen om dessa tjänster. Detta är en oundviklig följd av att turordningstänkandet tas bort. Som vi tidigare flera gånger påpekat går det inte att förena ett system där de ordinarie domartjänsterna tillsätts efter skicklighet med en garanti för att alla som börjar på banan skall få en ordinarie domartjänst. Det är dock viktigt att framhålla att de som väl är antagna som fiskaler får en anställningstrygghet som motsvarar den som övriga statligt anställda har. Såväl fiskaler som assessorer har visserligen, till skillnad mot ordinarie domare, skyldighet att tjänstgöra också på andra domstolar än den egna. Det förekommer dock i praktiken nästan inte alls att någon blir förflyttad mot sin vilja. Vi vill understryka att förflyttningar av de icke ordinarie domarna även i fortsättningen bör ske i huvudsak på frivillig basis.

Som vi tidigare framhållit är emellertid domarutbildningen som sådan en mycket värdefull merit också för många andra yrken inom bl.a. rättsväsendet i övrigt och stora delar av statsförvaltningen. En domarutbildad som inte har de egenskaper som krävs för att bli domare har därför möjligheter att utnyttja sina kunskaper och färdigheter inom andra områden. Det torde vara naturligt att en assessor som flera gånger sökt domartjänst men blivit förbigången så småningom söker sig till någon annan verksamhet.

Det är mycket svårt att förutsäga i vilken utsträckning domarutbildade som önskar få en domartjänst inte kommer att få en sådan. För att man i möjligaste mån skall undvika att detta inträffar på den grunden att vederbörande över huvud taget inte bör betros med en ordinarie domartjänst är det viktigt att höga krav ställs såväl vid antagning av aspiranter som vid de prövningar som härefter följer. För den som siktat in sig på en domarkarriär är det naturligtvis av största vikt att så tidigt som möjligt få besked om han är lämplig för domaryrket eller inte.

Vid tillämpningen av det nya systemet för tillsättning av domartjänster bör tillsättningsmyndigheterna vara uppmärksamma på tendenser till att tjänster i domstolar i vissa delar av landet regelmässigt får mindre skickliga sökande. Det får naturligtvis inte bli så att standarden på den dömande verksamheten blir lägre i vissa domstolar än andra. Om sådana tendenser uppkommer får dessa mötas med lämpliga åtgärder för att göra tjänsterna attraktivare. De åtgärder som kan tänkas är väsentligen av sådant slag att de bör ankomma på arbetsmarknadens parter.

5.2 Kostnadsfrågor

Vi har tidigare konstaterat att ett tillsättningsförfarande som bygger på en skicklighetsbedömning i fråga om alla ordinarie domartjänster kräver större insatser av tjänsteförslagsnämnden än vad som är fallet idag (se avsnitt 2.7.8). Vår bedömning är att nämndens kansli behöver förstärkas med en föredragande och en kanslist på halvtid. Arbetet som föredragande innefattar bl.a. den mycket viktiga uppgiften att inhämta referenser om sökandena till domartjänst. Det är således betydelsefullt att den som innehar tjänsten uppfyller högt ställda krav. Nuvarande föredragande har en avdelningsdirektörstjänst. För att få tillräckligt kvalificerade sökande till ytterligare en tjänst som föredragande bör också denna vara placerad på avdelningsdirektörsnivå. Med nuvarande löneläge kan den totala kostnaden för en sådan tjänst beräknas till omkring 300 000 kr. Hälften av denna kostnad bör anses belöpa direkt på denna reform. Kostnaden för en kansliststjänst på halvtid kan beräknas till omkring 85 000 kr.

6 DOMARBANAN

6.1 Genomförande och övergångsfrågor

Våra förslag rörande domarbanan innefattar bl.a. vissa ändringar av de minimitider som måste fullgöras i varje steg i domarutbildningen. De minsta tider som vi föreslår beträffande underrättstjänstgöring och adjunktion motsvarar dock vad som gäller idag. Beträffande aspiranttjänstgöringen föreslår vi en bestämd tjänstgöringstid som är tre månader längre än nuvarande minsta tid. I praktiken torde det emellertid inte förekomma att någon förordnas till fiskal tidigare än efter omkring nio månaders aspiranttjänstgöring. Samtidigt innebär våra förslag att det inte längre uppställs något krav på obligatorisk tjänstgöring som fiskal i överrätt. Det behövs enligt vår mening inte några särskilda övergångsbestämmelser i samband med genomförandet av våra förslag om domarutbildningstiden. Vi anser det vara lämpligt att dessa bestämmelser, liksom de föreslagna följdändringarna i domstolsinstruktionerna, träder i kraft samtidigt som reglerna rörande meritvärderingsdelen, eller den 1 juli 1990.

Målet för våra förslag om domarutbildningen är att denna skall kunna genomföras under en tidrymd som i stort sett motsvarar de föreskrivna minimitiderna. För närvarande är tiderna betydligt längre såvitt avser de allmänna domstolarna. För att komma tillrätta med detta föreslår vi vissa förändringar i antalet rådstjänster, tingsfiskalstjänster och tjänster för adjungerade ledamöter i hovrätt (jfr avsnitt 4.5.2). Dessa förändringar måste givetvis genomföras successivt. Det är emellertid inte möjligt att här föreslå hur den nya fördelningen av tjänster skall göras för varje domstol. Denna fördelning förutsätter att man i varje enskilt fall tar hänsyn till sådana faktorer som nuvarande sammansättning av tjänster, om och på vilket sätt tjänsterna är anpassade till domarsammansättningen i närliggande domstolar, svårigheterna att få vissa tjänster besatta, behovet av utbildningstjänster inom ett visst område m.m. Förändringarna bör genomföras i samband med att innehavaren av den tjänst som berörs av förändringen lämnar denna; det är t.ex. lämpligt att en tingsfiskalstjänst görs om till en rådmanstjänst när tingsfiskalen börjar adjungera i hovrätten.

Det är angeläget att de förändringar som krävs för att tiden för domarutbildningen skall kunna förkortas genomförs snabbt. För att åstadkomma detta torde det krävas särskilda insatser för att komma till rätta med det speciella problem som i dag utgörs av ett stort antal fiskaler i hovrättskarriären som väntar på adjunktion. Många av dessa har redan fullgjort flera års tingstjänstgöring. De har således under lång tid prövats i domaryrket och kunnat skaffa sig värdefulla erfarenheter. Adjunktionstiden för dessa fiskaler bör kunna göras kortare än de annars föreskrivna nio månaderna. Enligt vår mening är en lämpligt avvägd tid i dessa fall sex månader. En sådan ordning bidrar till att öka genomströmningstakten på adjunktionsplatserna och att avverka den "kö" av fiskaler som redan fullgjort den obligatoriska tjänstgöring som förutom adjunktionstjänstgöringen krävs för att bli assessor. Vi föreslår därför att den som är fiskal när de nya tiderna skall börja tillämpas kan bli förordnad till assessor efter att ha tjänstgjort bara sex månader som adjungerad ledamot i hovrätt. En ytterligare förutsättning för den kortare adjunktionstiden bör vara att fiskalen har tjänstgjort minst två år i underrätt när han eller hon börjar som adjungerad ledamot. De nu föreslagna reglerna bör gälla endast under en övergångsperiod till dess man kan räkna med att de faktiska tjänstgöringstiderna för varje utbildningsmoment förkortats så att de ungefär motsvarar minimitiderna. Vi gör den bedömningen att detta bör kunna ske inom en fyraårsperiod. Inom samma tid bör också de föreslagna förändringarna avseende domartjänsterna vara genomförda.

För de allmänna förvaltningsdomstolarnas del föreslår vi inga förändringar av antalet utbildningstjänster i förhållande till antalet ordinarie tjänster. Här finns inte heller såsom i hovrätterna en kö av fiskaler som tjänstgjort lång tid i underrätt i avvaktan på adjunktion. Några särskilda övergångsåtgärder behöver följaktligen inte vidtas när det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.2 Kostnadsfrågor

Våra förslag avseende domarbanan, som bl.a. innefattar förändringar av domarpersonalens sammansättning i de allmänna domstolarna, kan inte genomföras utan kostnadsökningar. Vi ser det emellertid som nödvändigt att genomföra dessa förändringar om man vill komma tillrätta med det problem som den i dag mycket långa utbildningstiden inom de allmänna domstolarna utgör. I våra direktiv uttalas också att det är ett starkt intresse att komma tillrätta med dessa problem. Vi delar den

uppfattningen och menar att detta är en förutsättning för att domarbanan skall kunna locka till sig så många skickliga jurister som behövs för att man skall kunna bibehålla den höga kvalitén i den dömande verksamheten. Det är av utomordentlig betydelse för upprätthållandet av vårt rättssamhälle att domstolarnas verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att allmänheten hyser förtroende för och respekterar domstolarnas avgöranden.

Våra förslag till förändringar av domarpersonalens sammansättning innebär att ett antal tingsfiskalstjänster ersätts med dels rådmanstjänster, dels med tjänstgöring av assessorer. Samtidigt föreslår vi att antalet adjunktionsplatser i hovrätten utökas, vilket kan få till följd att en viss, mindre minskning av antalet hovrättsrådstjänster sker (jfr avsnitt 4.5.2). Vi beräknar att den samlade kostnaden för dessa förändringar uppgår till omkring 4 milj. kr. Detta belopp motsvarar ungefär 0,5 procent av de allmänna domstolarnas totala lönekostnader.

Denna kostnadsberäkning tar dock inte hänsyn till förändringar på sikt. Det bör t.ex. i längden vara effektivitetshöjande och därmed kostnadsbesparande om - såsom blir följden av våra förslag - antalet domare under utbildning i domstolarna minskar i förhållande till antalet ordinarie domare. Det är självfallet också till gagn för rättssäkerheten om så mycket som möjligt av den rent dömande verksamheten sköts av ordinarie, eller i varje fall färdigutbildade domare. Det arbete som bedrivs med inriktning på att renodla domarrollen kommer troligtvis också att leda till att domarkåren totalt sett minskar.

Några kostnadsökningar motsvarande dem som beräknats för de allmänna domstolarna uppkommer med våra förslag inte för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del. För bägge domstolslagen gäller dock att en ökad användning av assessorer för förstärknings- och vikariatsändamål kan komma att verka fördyrande. Å andra sidan bör som vi nyss sagt en ökad användning av färdigutbildade domare ha en effektivitetshöjande och därmed kostnadsbesparande effekt. Vi menar också att kostnader för resor och traktamenten bör minska när vissa tingsfiskalstjänster ersätts med ordinarie domartjänster. På många tingsfiskalstjänster arbetar i dag fiskaler med tidsbegränsade förordnanden vilket bl.a. medför rätt till traktamentsersättningar. Effekten härav är emellertid inte möjlig att beräkna.

IV SPECIALMOTIVERING

7 SPECIALMOTIVERING

7.1 Behovet av författningsreglering

En stor del av våra förslag är utformade som principiella uttalanden i frågor som inte lämpligen bör regleras i författning. Detta gäller t.ex. våra ställningstaganden om meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster och ställningstagandena om domarutbildningens närmare innehåll. På samma sätt förhåller det sig med våra förslag i fråga om den framtida fördelningen av domartjänster mellan ordinarie och icke ordinarie liksom i fråga om de icke ordinarie domarnas tjänstgöring.

I andra fall finns redan den erforderliga författningsregleringen. Här innebär våra förslag bara att vi betonar vikten av att bestämmelserna faktiskt tillämpas. Som exempel kan nämnas att vi i våra överväganden om domarutbildningen framhåller att också fiskalernas tjänstgöring i underrätt är en del av utbildningsperioden och att därför fiskalens arbetsuppgifter måste anpassas därefter. Bestämmelser som tar sikte på just detta finns redan i instruktionerna för tingsrätterna och länsrätterna.

Våra förslag medför också vissa författningsändringar. Några lagändringar krävs dock inte utan ändringarna inskränker sig till vissa av de förordningar som innehåller instruktioner för olika delar av domstolsväsendet.

I instruktionen för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet föreslår vi sålunda ändringar som är föranledda av våra förslag om fler ledamöter och om möjligheter för den myndighet där en tjänstetillsättning skall ske att yttra sig.

I hovrätts- och kammarrättsinstruktionerna föreslår vi ändringar som är hänförliga till våra förslag om delvis andra tider för de obligatoriska momenten i domarutbildningen och om utökade möjligheter till adjunktion för icke domarutbildade.

Förslagen om betyg under domarutbildningen och om handledare för domaraspiranterna bör, menar vi, också regleras i de berörda domstolsinstruktionerna.

7.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:318) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet

2 § Nämnden består av *tio* personer. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande. För varje annan ledamot än ordföranden finns en personlig ersättare.

Ledamöterna och ersättarna utses av regeringen för en tid av högst tre år.

Regeringen utser ordförande och vice ordförande.

Paragrafen behandlar tjänsteförslagsnämndens sammansättning m.m.

Ändringen innebär att nämnden utökas från nuvarande nio personer till tio personer. Den nya ledamoten bör utses på förslag av TCO-S. Den närmare motiveringen för ändringen ges i avsnitt 2.7.1.

8 § Ordföranden eller domstolsverket får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärenden hos nämnden samt pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Nämnden får överlämna till tjänsteman vid domstolsverket att pröva frågor som avses i 24 § förvaltningslagen (1986:223).

Sedan nämnden lämnat förslag till regeringen om en tjänstetillsättning skall den domstol eller hyresnämnd där tjänsten finns beredas tillfälle att avge yttrande. Detta gäller inte när det är tjänsten som myndighetens chef som skall tillsättas.

Paragrafen behandlar frågor om handläggningen av ärenden hos tjänsteförslagsnämnden. Andra stycket är nytt och innebär att nämnden i tillsättningsärenden som inte avser chefstillsättningar skall bereda den berörda myndigheten tillfälle att yttra sig (jfr avsnitt 2.7.6).

Det är en fördel om nämnden utformar en standardskrivelse för dessa fall. I denna bör då anges att det är myndighetens chef som svarar för det eventuella yttrandet och att detta kan formuleras fritt. Yttrandet behöver t.ex. inte vara begränsat till att avse den eller de sökande som nämnden förordat i sitt förslag. I skrivelsen bör påpekas att domstolen också kan infordra det beslutsunderlag som nämnden haft till sitt förfogande.

Yttrandet bör sändas direkt till regeringen. Någon bestämd tid för domstolens yttrande behöver inte fastställas. Av skrivelsen till domstolen bör framgå att regeringen är oförhindrad att fatta beslut i tillsättningsärendet sedan tiden för besvär över tjänsteförslagsnämndens beslut löpt ut oavsett om domstolen då yttrat sig eller inte. För att tiden för domstolens yttrande inte skall bli för knapp bör alltså domstolen tillställas nämndens beslut så snart som möjligt.

7.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1979:569) med hovrättsinstruktion

11 § Ordföranden leder och övervakar arbetet på avdelningen samt delar in ledamöterna till tjänstgöring enligt vad hovrätten närmare bestämmer.

Ordföranden svarar också, efter de riktlinjer som hovrätten beslutar, för att hovrättsfiskalerna och hovrättsfiskalsaspiranterna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning. *Ordföranden skall för varje hovrättsfiskal, som inte är adjungerad ledamot, och för varje hovrättsfiskalsaspirant utse en ledamot som handledare.*

Paragrafen behandlar en ordförandes uppgifter.

I andra stycket föreskrivs att det åvilar ordföranden att svara för fiskalsaspiranternas och fiskalernas utbildning i hovrätten. Här har tillagts att detta ansvar innefattar att utse en handledare för aspiranten eller fiskalen när dessa tjänstgör som föredragande. Denna ändring behandlas i avsnitt 4.3.3. Det torde vara naturligast att den ledamot vars mål aspiranten eller fiskalen handlägger får detta mer uttryckliga handledaransvar. Om aspiranten eller fiskalen handlägger mål hos flera ledamöter bör den ledamot utses som aspiranten i huvudsak biträder. Detta kan ibland medföra att en adjungerad ledamot får vara handledare. Följden av att handledaren skall

utses på den avdelning där aspiranten eller fiskalen arbetar blir också att det skall utses en ny handledare när aspiranten eller fiskalen byter avdelning. Lämpligen bör bytet då planeras så att en aspirant eller fiskal som tidigare haft en adjungerad ledamot som handledare får en ordinarie ledamot som handledare efter bytet. Systemet med handledare utesluter givetvis inte att också andra ledamöter liksom mer erfarna aspiranter och fiskaler bidrar till domaraspiranternas utbildning.

11 a § *Hovrätten skall utfärda betyg över*

1. en hovrättsfiskalsaspirants tjänstgöring när aspiranten förordnas till hovrättsfiskal,

2. en hovrättsfiskals tjänstgöring som adjungerad ledamot i hovrätt när fiskalen förordnas till hovrättsassessor.

Domstolsverket utfärdar närmare föreskrifter om hur betygen skall utformas.

Paragrafen, som är ny, föreskriver att hovrätten skall utfärda betyg över de två obligatoriska moment av domarutbildningen i de allmänna domstolarna som genomförs i hovrätten, nämligen aspiranttjänstgöringen och adjunktionen. Saken har behandlats i avsnitt 2.7.7.

51 § Till hovrättsassessor får förordnas endast den som har antagits som hovrättsfiskal och därefter har tjänstgjort

1. under ett år som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt,

2. under nio månader som adjungerad ledamot i hovrätt.

I paragrafen anges de krav på tidigare domstolstjänstgöring som gäller för att någon skall kunna förordnas till hovrättsassessor. Ändringen innebär att kravet på obligatorisk tjänstgöring som fiskal i hovrätten tas bort. Om tiderna i denna bestämmelse läggs samman med den tjänstgöringstid som fiskalsaspirant som krävs för fiskalsförordnande (se 52 §) ger detta en minsta tjänstgöringstid om två och ett halvt år som villkor för assessorsförordnande. Det förutsätts att domaraspiranten också rent faktiskt har tjänstgjort den föreskrivna tiden. Följaktligen skall frånvaro utöver sedvanlig semesterledighet och kortare frånvaro på grund av sjukdom, militärtjänstgöring

och liknande medföra motsvarande förlängning av tjänstgöringstiden. Tjänstgöringen skall vidare motsvara heltidsarbete. Således skall även deltidsarbete medföra förlängning av den obligatoriska tjänstgöringstiden. När det gäller underrättstjänstgöringen ankommer det i första hand på tingsrätten att se till att fiskalens faktiska tjänstgöringstid uppgår till motsvarande ett års heltidsarbete. Om tingsrätten är tveksam till om en fiskal kan anses ha fullgjort underrättsåret eller inte bör kontakt tas med hovrätten.

Med undantag för aspiranttjänstgöringen (52 §) är det här fråga om minimitider. Som har understrukits i de allmänna övervägandena (avsnitt 4.3.3) bör dock tjänstgöringstiden från börjedagen som fiskalsaspirant till assessorsförordnandet inte i någon större utsträckning överstiga den fastställda minimitiden.

> 52 § Till hovrättsfiskal får förordnas endast den som har förvärvat notariemeritering och som därefter har tjänstgjort som fiskalsaspirant i hovrätt under *nio* månader.
>
> Hovrätten får förordna en kammarrättsfiskal att fullgöra göromål som ankommer på en hovrättsfiskal.

Paragrafen anger bl.a. de formella förutsättningarna för att någon skall kunna förordnas till hovrättsfiskal. Ändringen i första stycket innebär att tiden för den obligatoriska aspiranttjänstgöringen ändras från minst sex månader till en bestämd tid av nio månader. Detta har behandlats i avsnitt 4.3.3.

Ändringen medför att prövningen av om en aspirant skall förordnas till fiskal måste för varje aspirant göras i anslutning till att han uppnår den fastställda tjänstgöringstiden. Om aspiranten blir antagen som fiskal skall också anställningen ändras från en tidsbegränsad anställning till en tillsvidareanställning (jfr avsnitt 4.3.4).

Att tidpunkten för prövningen på detta sätt blir mer direkt beroende av den enskilde aspirantens tjänstgöringstid än vad som är fallet idag ställer större krav på hovrätternas planering. Antalet prövningstillfällen behöver utökas. Prövningen i kollegiet av om en aspirant skall godkännas eller inte bör dock ske med en viss framförhållning. Detta är nödvändigt med hänsyn bl.a. till att tillämpliga arbetsrättsliga föreskrifter om underrättelser m.m. skall kunna iakttas för det fall

aspiranten inte blir godkänd och får fortsatt anställning som fiskal. En viss framförhållning är också nödvändig för att möta svårigheter med att sammankalla kollegiet och berörda lagmän under semesterperioder. Det blir därigenom också möjligt att samordna prövningen av aspiranter med ungefär samma anställningstid.

En följd av att tiden för aspiranttjänstgöringen ändras till en bestämd tid av nio månader är att föreskriften i 53 §, att prövningen av om aspiranten skall förordnas till fiskal bör göras inom ett år, inte längre behövs. Bestämmelsen i 53 § bör därför upphöra att gälla.

> 54 § En hovrättsassessor är skyldig att tjänstgöra som revisionssekreterare, som lagman eller rådman i tingsrätt, som ledamot i annan hovrätt än den han hör till under högst ett år samt som hyresråd under högst sex månader.
>
> En hovrättsassessor är också i övrigt skyldig att utföra domargöromål i en tingsrätt.
>
> *Hovrätten får förordna en kammarrättsassessor att fullgöra göromål som ankommer på en hovrättsassessor.*

Paragrafen behandlar hovrättsassessorernas tjänstgöringsskyldighet utanför den egna hovrätten. Ändringen innebär att ett nytt tredje stycke tillagts som ger hovrätten möjlighet att förordna en kammarrättsassessor att fullgöra göromål som ankommer på en hovrättsassessor. Detta behandlas i de allmänna övervägandena i avsnitt 4.4.2. Den nya bestämmelsen innebär inte någon skyldighet för kammarrättsassessorer att tjänstgöra som hovrättsassessor.

> 55 § En hovrättsfiskal är skyldig att tjänstgöra som hovrättsassessor i den hovrätt som han hör till.
>
> En hovrättsfiskal är vidare skyldig att tjänstgöra som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt. Han är också skyldig att tjänstgöra som hovrättsassessor i annan hovrätt än den han hör till.

Paragrafen innehåller vissa föreskrifter om en hovrättsfiskals tjänstgöringsskyldighet. Ändringen, som berör andra stycket, innebär att skyldigheten att tjänstgöra som sekreterare i bostadsdomstolen och som hyresråd tas bort. Detta är en följd av att domarutbildningen skall vara koncentrerad i tiden och

fullgöras i huvudsak i ett sammanhang (jfr avsnitt 4.3.2). Den som genomgår domarutbildningen skall således under den tiden i princip enbart fullgöra de tre obligatoriska momenten, aspiranttjänstgöring, underrättsår och adjunktion. För fiskalernas del medför detta att det inte finns utrymme för annan tjänstgöring än sådan som kan tillgodoräknas som underrättstjänstgöring eller adjunktion (jfr avsnitt 4.4.4). Följaktligen kan fiskalerna då inte heller åläggas skyldighet till annan tjänstgöring.

62 § Hovrätten får till adjungerad ledamot förordna

1. den som innehar eller har innehaft ordinarie domartjänst eller den som efter ett förordnande av regeringen har uppehållit en tjänst som lagman eller rådman,

2. den som har förordnats till hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som tingsfiskal, länsrättsfiskal, rådman eller lagman,

3. en åklagare som har föreslagits av riksåklagaren,

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

5. en som är ledamot av Sveriges advokatsamfund,

6. den som förut har varit adjungerad,

7. den som har anmält intresse för en ordinarie domartjänst och som kan komma ifråga för sådan tjänst.

Hovrätten får för ett visst mål eller en viss sammanträdesdag till adjungerad ledamot förordna en hovrättsfiskal som inte uppfyller föreskrifterna under 2, om en behörig ledamot inte finns att tillgå.

Paragrafen innehåller föreskrifter om vem som får förordnas till adjungerad ledamot i hovrätten. Ändringen, som berör första stycket, innebär att hovrätten ges ökade möjligheter att ta in andra än domare som adjungerade ledamöter. Som adjungerad ledamot skall således även kunna förordnas någon som anmält intresse för att bli domare och som kan komma i fråga för en ordinarie domartjänst.

Skälen till den föreslagna ändringen anges i avsnitt 4.6. Önskemål om att med stöd av den här föreskriften få tjänstgöra som adjungerad ledamot i hovrätten bör framställas direkt till denna. Det bör åligga tjänsteförslagsnämndens kansli att lämna information om adjunktionsmöjligheten till den som utan att ha domarutbildning visat intresse för domaryrket genom att söka domartjänst eller vid annan kontakt med nämnden. Hovrätten måste i varje enskilt fall pröva om den som anmält intresse för att bli domare uppfyller de formella kraven för en domartjänst. Hovrätten bör emellertid också göra en bedömning av om vederbörande i övrigt har sådana kvalifikationer som krävs för att han rent allmänt sett kan förväntas vara lämplig för domaryrket. En sådan bedömning skall inte sammanblandas med den bedömning som senare kan komma att ske i ett tillsättningsärende. Vederbörandes kvalifikationer får då ställas mot kvalifikationerna hos övriga sökande till samma tjänst. Det är ju då också tjänsteförslagsnämnden och regeringen som står för bedömningarna.

7.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1979:571) med kammarrättsinstruktion

Förslaget innebär att ändringar görs i 10, 50, 51, 53 och 61 §§ samt att en ny paragraf, 10 a §, om betyg tillkommer och att en paragraf, 52 §, om att prövning av fiskalsaspiranter bör ske inom ett år, upphör att gälla. Samtliga dessa ändringar har sin motsvarighet i förslaget till ändringar i hovrättsinstruktionen. Motiven för ändringarna är också desamma.

Någon motsvarighet till ändringarna i 55 § hovrättsinstruktionen föreslås inte för kammarrättsinstruktionen.

I 55 § hovrättsinstruktionen behandlas frågor om hovrättsfiskalernas tjänstgöringsskyldighet. Motsvarande frågor om kammarrättsfiskalernas tjänstgöringsskyldighet finns i 54 § kammarrättsinstruktionen. Denna skyldighet avser numera enbart sådan tjänstgöring som kan tillgodoräknas som underrättstjänstgöring eller adjunktion. Något behov av ändring av de skäl som motiverar ändringen i 55 § hovrättsinstruktionen (se avsnitt 7.3) finns därför inte.

7.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion

8 a § *Tingsrätten skall tillse att tingsfiskalerna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbild-*

ning. För varje tingsfiskal skall en ordinarie domare utses som handledare.

Tingsrätten skall utfärda betyg över en tingsfiskals tjänstgöring när fiskalen har fullgjort sin tjänstgöring i tingsrätt.

Domstolsverket utfärdar närmare föreskrifter om hur betygen skall utformas.

Paragrafen, som är ny, behandlar tingsfiskalernas utbildning och skyldigheten att utfärda betyg för dem.

Första stycket inleds med ett åläggande för tingsrätterna att se till att tingsfiskalen får en allsidig och utvecklande utbildning. Eftersom den obligatoriska tjänstgöringstiden bara uppgår till ett år är det särskilt viktigt att framhålla att tingsfiskalerna skall få sådana arbetsuppgifter att de ges en verklig möjlighet att få erfarenhet av självständigt domararbete. I de största tingsrätterna är vissa avdelningar starkt specialiserade. Arbetet där kan därför ibland vara alltför ensidigt för att ge en tingsfiskal den erfarenhet som är avsikten med underrättstjänstgöringen (jfr avsnitt 4.3.3). En tingsfiskal bör därför inte placeras på en sådan avdelning under någon längre tid.

Det yttersta ansvaret för tingsfiskalernas tjänstgöring i underrätt åvilar lagmannen såsom ansvarig för tingsrätten. I första stycket föreskrivs att det dessutom skall utses en handledare för varje tingsfiskal. Detta behandlas i avsnitt 4.3.3. Den som utses skall vara ordinarie domare.

I andra stycket föreskrivs att underrättstjänstgöringen skall betygsättas. Domstolsverket skall enligt tredje stycket utfärda närmare föreskrifter om hur betygen skall utformas. Dessa frågor behandlas i avsnitt 2.7.7.

Betygen upprättas av lagmannen på tingsrättens vägnar. Underlag för betygsättningen bör inhämtas från andra domare i tingsrätten och övrig personal som tingsfiskalen arbetat med. Som anförs i de allmänna överväganden skall betygen innehålla uppgifter bl.a. om hur fiskalen handhar muntliga förhandlingar och i övrigt sköter kontakter med parter och ombud. Lagmannen bör därför också inhämta uppgifter till ledning för betygsättningen från åklagare och advokater som ofta processat inför tingsfiskalen.

Fiskalerna förutsätts som regel fullgöra underrättstjänstgöringen i en och samma tingsrätt. Om detta någon gång inte är fallet får det ankomma på den tingsrätt där fiskalen avslutat sin tjänstgöring att utfärda betyget. Lagmannen i den tingsrätten måste därvid självfallet inhämta uppgifter till underlag för betyget från den eller de andra tingsrätter där fiskalen tjänstgjort.

> 41 § Tingsfiskal förordnas av hovrätten. Ett sådant förordnande får meddelas den som har förordnats till hovrättsfiskal.
>
> Ett förordnande som tingsfiskal får också meddelas någon som under minst sex månader har fullgjort göromål som ankommer på en hovrättsfiskal och som har vunnit tillräcklig erfarenhet av tjänstgöring i allmän domstol.
>
> Tjänster som tingsfiskal behöver inte kungöras lediga. I fråga om sådana tjänster skall inte heller 13 § anställningsförordningen (1965:601) tillämpas.

Paragrafen behandlar frågan om förordnande av tingsfiskaler. Ändringen avser första stycket och innebär att kravet på att hovrättsfiskalen som förutsättning för förordnandet skall ha tjänstgjort som hovrättsfiskal under ett år eller den kortare tid som med hänsyn bl.a. till fiskalens erfarenhet bedöms som tillräcklig tas bort. Tjänstgöring viss tid som hovrättsfiskal skall inte längre vara obligatorisk för att få assessorsförordnande (jfr 51 § hovrättsinstruktionen). I princip skall alltså den som förordnats till fiskal omedelbart härefter kunna börja sin underrättstjänstgöring även om det får anses vara lämpligt att den nyblivne fiskalen dessförinnan arbetar ytterligare någon tid i hovrätten (jfr avsnitt 4.3.3).

7.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1979:573) med länsrättsinstruktion

Förslaget innebär att en ny paragraf, 5 a §, tillkommer som rör länsrättsfiskalernas utbildning och betyg för dem samt att 35 § om förordnande av länsrättsfiskaler ändras. Ändringarna motsvarar helt ändringarna i 8 a och 41 §§ tingsrättsinstruktionen (se avsnitt 7.5).

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir. 1987:36

Meritvärderingen och domarbanan

Dir. 1987:36

Beslut vid regeringssammanträde 1987-06-25.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Wickbom, anför.

1 Mitt förslag

1.1 Meritvärderingen

Riksdagen har beslutat om nya regler för meritvärderingen vid tillsättning av statliga tjänster. Reglerna innebär att skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Jag föreslår att en särskild utredare får till uppgift att utreda hur de nya principerna skall få slå igenom vid tillsättning av domartjänster, där särskilda meritvärderingsregler, som bygger på förtjänstfaktorn, fortfarande tillämpas i stor utsträckning.

1.2 Domarbanan

Frågan om meritvärderingen har samband med frågan om domarbanans utformning. Olika frågor om domarbanan har också från andra utgångspunkter diskuterats på senare tid. Diskussionen har bl.a. gällt domarbanans dragningskraft och då närmast domstolarnas möjligheter både att locka till sig goda jurister och att behålla dem. Ett inledande arbete har gjorts inom domstolsverket. Det bör följas upp med en förutsättningslös utredning om den framtida domarkarriären.

Även denna uppgift bör ankomma på den särskilde utredaren.

2 Meritvärderingen

2.1 Bakgrund

2.1.1 Regeringsformen

Enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen skall vid tillsättning av statliga tjänster "avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet".

Enligt regeringsformens förarbeten avses med förtjänst närmast den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring. I praktiken har förtjänsten oftast ansetts vara liktydig med antalet tjänsteår. Med skicklighet brukar förstås lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning, samt den dittillsvarande tjänstgöringens art (prop. 1973:90 s. 405 f).

Förtjänst och skicklighet utgör i och för sig endast exempel på sakliga grunder som kan beaktas i ett tillsättningsärende. I praktiken har emellertid dessa två faktorer i allmänhet varit utslagsgivande. Sedan länge har det lagts större vikt vid skicklighetskriterierna ju högre tjänst det gäller och ju mer självständigt arbete som ingår. Skickligheten har härigenom fått avgörande betydelse i fråga om bl.a. chefstjänster, arbetsledartjänster och högre handläggartjänster.

2.1.2 1985 års reform av meritvärderingsreglerna

Regeringen beslöt våren 1985 om nya principer för meritvärderingen vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Enligt de nya reglerna, som trädde i kraft den 1 juli 1985 (SFS 1985:334), skall ökad vikt läggas vid skickligheten. Det nya synsättet kom till uttryck genom en ändring i 7 a § anställningsförordningen (1965:601), enligt vilken tjänstetillsättning skall ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Av motiven (regeringens förordningsmotiv 1985:3) till den nya regeln framgår att skickligheten skall tillmätas särskild betydelse vid all meritvärdering, oavsett tjänstens nivå, och att förtjänsten bör bli utslagsgivande bara vid lika eller vid i stort sett lika skicklighet.

De nya principerna har härefter lagfästs genom en ändring i 4 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1986 (prop. 1985/86:116, AU 17, rskr. 254). I paragrafens tredje stycke sägs nu att bland de grunder som sålunda skall beaktas vid tillsättning av statliga och andra tjänster skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I lagstiftningsärendet framhöll föredraganden, chefen för civildepartementet, att vad han däri anförde ur 1985 års förordningsmotiv i sak kunde betraktas som förarbeten också till lagändringen.

2.1.3 Särskilda meritvärderingssystem. Domarbanan

En fråga som diskuterades i förordningsmotiven gällde särskilda meritvärderingssystem. Föredraganden framhöll att det inom flera myndigheter och sektorer tillämpades fasta karriärvägar, interna system för rekrytering och

utbildning, meritvärdering, m.m. Systemen är i allmänhet så utformade, att de innehåller olika former av personalutveckling och återkommande skicklighetsbedömningar. Inte sällan förekommer krav på särskilda examina, inslag av obligatorisk utbildning, aspiranttjänstgöring eller tjänstgöring på s.k. utbildningstjänster eller annan obligatorisk tjänstgöring. Som ett område där ett sådant system tillämpas nämndes domarbanan.

Föredraganden framhöll i sammanhanget att det med hänsyn till den mångfald verksamhetsgrenar som dagens förvaltning omfattar är naturligt att sådana system utvecklas och tillämpas som är särskilt anpassade till utbildnings- och rekryteringsförutsättningarna inom resp. myndighet eller sektor. De återkommande skicklighetsbedömningarna i sådana system ökar självfallet säkerheten i de bedömningar som görs i samband med tjänstetillsättningar. Som föredraganden såg det är det särskilt viktigt att sådana skicklighetsbedömningar görs; mekaniskt tillämpade rutiner får inte ersätta nödvändiga bedömningar och värderingar. När det gällde domartjänsterna pekade han på att den framtida domarbanan nyligen hade behandlats i en departementspromemoria, som hade varit föremål för en bred remiss och gett upphov till många olika synpunkter och förslag från remissinstanserna. En del av de åtgärder som presenterades i promemorian hade redan genomförts medan andra frågor – bl.a. sådana som rör meritvärderingen vid domartillsättningar – var föremål för ytterligare och mer långsiktiga överväganden inom justitiedepartementet.

Mot denna bakgrund vill jag nu ta upp frågan om meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster. Jag kommer närmast att inrikta mig på de ordinarie domartjänsterna i de allmänna domstolarna (tingsrätterna, hovrätterna och högsta domstolen) och de allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätterna, kammarrätterna och regeringsrätten). Med hänsyn till den viktiga roll som dessa båda domstolsorganisationer har bl.a. för rekryteringen till andra domstolar och domstolsliknande organ kommer mina överväganden indirekt att få betydelse också för andra delar av domstolsväsendet, även sådana som ligger utanför justitiedepartementets ansvarsområde.

2.1.4 Den nuvarande ordningen och dess bakgrund

De högsta domartjänsterna tillsätts av regeringen utan att kungöras lediga och utan förslagsförfarande. De har i princip alltid ansetts böra tillsättas efter en ren skicklighetsbedömning. Hit hör tjänsterna som justitieråd, regeringsråd, president i hovrätt och kammarrätt, lagman i hovrätt och kammarrätt samt lagman i de tre största tingsrätterna och länsrätterna.

De övriga domartjänsterna tillsätts av regeringen efter att ha kungjorts

lediga. Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet avger förslag i tillsättningsärendena.

Under 1970- och 1980-talen har tillsättningsprinciperna utvecklats så att skickligheten numera anses utslagsgivande i fråga om alla ordinarie domartjänster utom tjänsterna i den s.k. *rådsklassen*, som omfattar tjänsterna som hovrättsråd, kammarrättsråd samt rådman i tingsrätt och länsrätt. Detta innebär att det endast är vid lika skicklighet som förtjänstfaktorn numera har någon självständig betydelse när tjänster som lagman och chefsrådman i tingsrätt och länsrätt och som vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt skall tillsättas. Denna utveckling har kommit till uttryck i de förslag som tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet lämnar och i regeringens tillsättningspraxis.

Som redan antytts har förtjänstfaktorn alltjämt avgörande betydelse för tjänsterna i rådsklassen. Dessa tjänster erhålls normalt i turordning efter tiden för inträdet på domarbanan, dvs. den s.k. *börjedagen* som domaraspirant i hovrätt eller kammarrätt. I begränsad omfattning kan denna turordning ruckas genom att en sökande, som har meriter från offentliga uppdrag eller liknande verksamhet, tillgodoräknas längre tid än som svarar mot den verkliga tiden efter börjedagen. I princip förutsätts för att börjedagsregeln skall tillämpas att sökanden har blivit slutligt godkänd för domarbanan, dvs. förordnats som assessor.

Principen att den som inträtt på domarbanan och genomgått de obligatoriska moment av utbildning och prövning som ingår i karriären fram till assessorsförordnandet (aspiranttjänstgöring, tjänstgöring som fiskal i överrätt och underrätt samt adjunktionstjänstgöring) i sinom tid skall erhålla en ordinarie domartjänst och att detta skall ske efter turordning har gammal hävd. Den gällde ursprungligen endast i den egna hovrätten men utvidgades efter hand till tjänster även i andra hovrätter och i de dåvarande häradsrätterna.

Denna traditionella domarkarriär syftar till att skapa garantier för att de som rekryteras som aspiranter och fiskaler och senare förordnas till assessorer uppfyller högt ställda krav. Men meritvärderingen i fråga om tjänster i rådsklassen inskränks i det nuvarande systemet till att fastslå om sökanden är *tillräckligt skicklig* för att kunna bli ordinarie domare. Som urvalsinstrument för att i varje enskilt tillsättningsärende välja den som är *mest lämplig* för en tjänst kan detta system inte tjäna. En sådan urvalsfunktion har inte heller varit åsyftad. Börjedagsprincipens fördelar har ansetts ligga på andra plan. Principen har ansetts främja självständighet och kollegialitet samt motverka splittring, egennytta och ovidkommande hänsyn. Det finns också de som menar att börjedagsprincipen med den trygghet och förutsebarhet som den ger karriären har fördelar från rekryteringssynpunkt.

Å andra sidan har principen, som före den 1 juli 1985 var tillämplig inom stora delar av statsförvaltningen, låt vara i allmänhet på lägre tjänster än det är fråga om här, ett historiskt ursprung som begränsar dess användbarhet i dag. Olika organisatoriska och andra reformer har ändrat förutsättningarna för tillämpningen av börjedagsprincipen. Förstatligandet av rådhusrätterna år 1965 och uppbyggandet av förvaltningsdomstolsorganisationen under 1970-talet är de viktigaste. Men också övergivandet av den tidigare bundenheten till den egna hovrätten spelar in. Börjedagsregeln har under senare år skapat tillämpningssvårigheter, inte minst när det gäller att bedöma sökande med olika bakgrund. Man har sålunda för sökande med olika bakgrund nödgats fingera en börjedag där en skicklighetsbedömning egentligen skulle vara både naturligare och enklare.

2.2 Överväganden

Redan de förändringar som jag nu har nämnt utgör enligt min mening skäl för en omprövning av det nuvarande meritvärderingssystemet för domarbanan. Naturligt nog visar erfarenheten att det också mellan olika sökande till domartjänster finns en betydande spännvidd från skicklighetssynpunkt. Dessa skillnader kommer nästan inte alls fram i det nuvarande systemet när det gäller tjänster i rådsklassen. Till detta kommer den ändrade syn på meritvärderingen som har kommit till uttryck genom 1985 års reform och den nya lydelsen av 4 kap. 3 § lagen om offentlig anställning. En ordning där ordinarie domartjänster tillsätts med tillämpning av ett meritvärderingssystem som bygger på en i huvudsak strikt tillämpning av en turordningsregel kan i längden knappast försvaras.

Mot den beskrivna bakgrunden finner jag tiden nu vara mogen att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågan om meritvärderingen beträffande domartjänster.

Det självklara målet för utredningsarbetet bör vara att meritvärderingen i fråga om alla ordinarie domartjänster skall anpassas till de nya meritvärderingsprinciperna, som sätter skickligheten framför förtjänsten. Som jag nämnt tillämpas redan en skicklighetsbedömning i fråga om domartjänsterna över rådsklassen. Fråga är nu om att utvidga tillämpningen av dessa nya principer även till tjänster i rådsklassen, vilka utgör ca två tredjedelar av det totala antalet ordinarie domartjänster.

En viktig uppgift för utredaren blir att ta fram ett underlag för den nya meritvärderingen, dvs. ange vilka kriterier som särskilt bör uppmärksammas och deras inbördes tyngd. Jag vill peka på att inte enbart den juridiska skickligheten i snäv bemärkelse bör tillmätas betydelse utan självfallet också den lämplighet för domaryrket som har visats i praktisk tjänstgöring i

domstol. Meritvärderingen måste i ett framtida system i högre grad bygga på en helhetssyn där sökandena och deras meriter mäts mot de krav som den sökta tjänsten ställer. Därvid bör också beaktas om tjänsten ställer särskilda krav på t.ex. administrativa kunskaper och personalledande förmåga.

Utredaren bör särskilt överväga vilka krav som domaruppgiften ställer på sin utövare i fråga om mera personliga egenskaper såsom självständighet, gott omdöme och förmåga att lyssna och sätta sig in i andra människors situation.

Utredaren bör också göra en analys av vilka typer av tjänstgöring som vid sidan av gängse domartjänstgöring ger nyttiga och utvecklande erfarenheter och bör tillmätas särskilt värde. Enligt nuvarande praxis vid tjänstetillsättningar på rådsnivå får en sökande som haft offentliga uppdrag av kvalificerad juridisk art och utfört uppdragen väl tillgodoräknas ett särskilt meritvärde på det sättet att en uppräkning av tjänstgöringstiden sker enligt vissa normer. Ofta handlar det om lagstiftningsarbete inom regeringskansliet, tjänstgöring i ett riksdagsutskott eller sekreteraruppdrag inom kommittéväsendet. Utredaren bör överväga hur sådana insatser skall kunna premieras i ett nytt system. En väl vitsordad tjänstgöring som föredragande i högsta domstolen eller regeringsrätten hör självfallet också till det som även i ett nytt meritvärderingssystem bör beaktas särskilt. Vid sidan av de typer av uppdrag som jag nu har nämnt och som är vanliga inslag i den traditionella domarkarriären finns det också andra sysslor som bör kunna innebära en särskild merit för en domare, självfallet under förutsättning att arbetet utförts på ett förtjänstfullt sätt. Jag tänker då framför allt på viss tids verksamhet som åklagare eller advokat. Men också akademisk verksamhet, som forskare eller lärare, kan ge erfarenheter av värde för en domare. Utredaren bör vid sin analys söka göra en bedömning av det yrkesmässiga värdet för en domare av olika former av juridisk verksamhet.

En skicklighetsgradering efter sådana utgångspunkter som jag nu skisserat kan inte grundas uteslutande på synpunkter och värderingar inom domarkåren; också utanför domarkåren bör det många gånger finnas erfarenheter och synpunkter som är värda att tillföras beslutsunderlaget.

En viktig fråga gäller den grannlaga uppgiften att skaffa det erforderliga beslutsunderlaget och på ett objektivt och överskådligt sätt göra detta tillgängligt i tillsättningsärendet. Utredaren bör utgå från att alla ordinarie domartjänster även i fortsättningen skall tillsättas av regeringen och i samma omfattning som för närvarande föregås av ledigförklarande och tjänsteförslag. Det är självfallet en ovillkorlig förutsättning att den formella ordningen liksom hittills skall garantera att utnämningarna kan ske utan ovidkommande hänsyn så att oväld och oegennytta även fortsättningsvis kommer att genomsyra domarkåren.

Avslutningsvis vill jag i denna del tillägga att man måste räkna med att en mindre del av de domarutbildade inte förmår att hävda sig mot skickligare sökande i konkurrensen, särskilt om de mera attraktiva ordinarie domartjänsterna. Detta torde inte kunna undvikas ens om man ytterligare skärper kraven för tillträde till domarbanan och för den därefter förekommande prövningen. Utredaren bör uppmärksamma och belysa dessa frågor.

3 Domarbanan

3.1 Bakgrund

En övergång till ett nytt meritvärderingssystem kan få betydande återverkningar på domarkarriären. En utredning om domarkarriären är emellertid påkallad också av andra skäl. Frågan om rekryteringen till och avgångarna från domarbanan har på senare tid uppmärksammats i olika sammanhang. Jag har själv berört frågan i 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 4 s. 65 ff, se även JuU 1986/87:25 s. 3 f). Jag framhöll där att jag avsåg att inom kort föreslå regeringen att låta utreda inte bara meritvärderingen utan också domarbanans utformning på längre sikt och därmed sammanhängande frågor, och jag anförde att en sådan utredning skulle inriktas på att föreslå lösningar för att stärka domarbanans attraktionskraft. Det är den sålunda aviserade utredningen som jag nu förordar skall tillsättas.

I budgetpropositionen angav jag vidare att det inom domstolsverket pågick ett arbete med att kartlägga och analysera bl.a. omfattningen av och orsakerna till avgångarna från domarbanan. Domstolsverket har våren 1987 redovisat sitt arbete i rapporten Rekryteringen till och avhoppen från domarbanan (Rapport 1987:1).

Jag kommer i det följande att peka på vissa frågor som jag anser särskilt viktiga för en utredning om domarbanan. Härutöver vill jag redan nu som en särskild fråga ta upp några aspekter på domarens yrkesroll i ett något längre perspektiv.

Mycket talar för att domarrollen i framtiden kommer att bli – och också bör bli – mera renodlad. Jag förutser att domarnas arbetsinsatser kommer att koncentreras till de tvistlösande och rent dömande funktionerna. Åtskilliga sysslor som idag utförs av domarpersonal torde kunna överföras till andra personalkategorier eller, i vissa fall, till andra samhällsorgan. Denna utveckling har knappast mer än inletts men kan väntas fortgå i en ökande takt. Utvecklingen kan också tänkas få konsekvenser för domarrekrytering-

en bl.a. i så måtto att antalet domare – som i ett internationellt perspektiv är högt i vårt land – kan komma att minska på sikt.

Det ligger i och för sig nära till hands att förena en utredning om meritvärderingen och domarbanan med närmare överväganden om domstolarnas och domarnas roll i framtiden. Emellertid finns det även beaktansvärda skäl mot att nu göra utredningsuppdraget så omfattande. Ett viktigt sådant skäl är tidsfaktorn. Det är nämligen angeläget att inom rimlig tid reformera meritvärderingen. Diskussionen om domarbanans förmåga att locka till sig och behålla goda jurister har visat att det är önskvärt att förändringar kan genomföras snabbt också när det gäller karriärfrågorna.

Mot denna bakgrund anser jag det vara naturligt att begränsa utredarens uppdrag på det sätt som jag nu har nämnt. Samtidigt bör dock en tänkt utveckling mot en mer renodlad domarroll ingå bland de förutsättningar som utredaren arbetar utifrån både i fråga om meritvärderingen och när det gäller domarbanan.

3.2 Den nuvarande domarkarriären

Domarkarriären inom de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är efter 1979 års länsrättsreform uppbyggd efter samma principer. Den som vill träda in på domarbanan har att efter juris kandidatexamen, normalstudietid ca fem år, och notariemeritering vid tingsrätt eller länsrätt (2 1/2 år) söka tjänst som aspirant vid hovrätt eller kammarrätt. Aspiranttjänstgöringen pågår i allmänhet nio–tolv månader. Är tjänstgöringen godkänd – vilket den normalt brukar vara – förordnas aspiranten av överrätten till fiskal. Därefter tjänstgör fiskalen ytterligare en tid i överrätten innan han förordnas som tingsfiskal/länsrättsfiskal i en tingsrätt/länsrätt. Där skall han tjänstgöra minst ett år. För hovrättsjuristerna blir tjänstgöringen vid tingsrätt som regel väsentligt längre. En del av fiskalerna kan, sedan de genomgått den obligatoriska tjänstgöringen i överrätt och underrätt, få tjänstgöra som föredragande i specialdomstolar och domstolsliknande organ.

Nästa steg i karriären är adjunktion i överrätten. Adjunktionen påbörjas för närvarande ca fyra år efter börjedagen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och efter sex–åtta år efter börjedagen i de allmänna domstolarna. Under adjunktionstiden, som är minst nio månader, deltar fiskalen som ledamot i överrätten. Om adjunktionstjänstgöringen är godkänd – vilket den så gott som alltid brukar vara – och fiskalen alltså befinns vara lämplig för domarbanan, förordnas han av domstolen till assessor.

Det är ganska vanligt att assessorn därefter tjänstgör ett eller flera år som

revisionssekreterare eller regeringsrättssekreterare, dvs. är föredragande i högsta domstolen eller regeringsrätten. Ännu vanligare är att assessorerna tas i anspråk för olika slags offentliga uppdrag. Regeringskansliet, riksdagsutskotten, kommittéväsendet, justitiekanslern, justitieombudsmännen, riksåklagaren, domstolsverket och riksskatteverket knyter regelmässigt tjänstlediga assessorer till sig för kortare eller längre tid.

Det slutliga steget i karriären är den ordinarie domartjänsten. För närvarande tar det genomsnittligt närmare fjorton år från börjedagen som aspirant i hovrätt och ca tolv år från börjedag i kammarrätt till en tjänst som ordinarie domare. Domaren är då i allmänhet 42 – 43 år gammal.

Vägen fram till den ordinarie domartjänsten är otvivelaktigt ganska lång, även om man bör hålla i minnet att den torde vara ännu längre i åtskilliga andra länder. Redan vid aspirantantagningen har den blivande domaren i allmänhet bakom sig ca fem års akademisk utbildning och 2 1/2 års praktisk tjänstgöring i domstol. De obligatoriska inslagen därefter (aspiranttjänstgöring, tjänstgöring som fiskal i överrätt och underrätt samt adjunktionstjänstgöring) tar formellt 3 1/2 år men i praktiken ofta väsentligt längre tid. Detta beror på att det nuvarande systemet lätt orsakar köbildning till de obligatoriska tjänstgöringsmomenten och också till de ordinarie tjänsterna.

3.3 Överväganden

Som domarkarriären nu är utformad är det för dess dragningskraft av stor betydelse att det råder en balans mellan antalet icke ordinarie domare och antalet ordinarie domartjänster. För att inom den nuvarande ordningens ram söka åstadkomma en snabbare karriär har en viss åtstramning skett av rekryteringen av domare utan fullständig domarutbildning. I samma syfte har reglerna om tjänstledighet och tjänsteförening i någon mån skärpts för dem som är i domarkarriären.

Åtgärder av detta slag kan å ena sidan få endast en begränsad effekt och detta först på lång sikt. Å andra sidan är åtgärderna inte invändningsfria med hänsyn till intresset av en allsidigt orienterad domarkår. Jag anser därför att det nuvarande systemet med en i princip sluten karriärgång, byggd på börjedagsprincipen, måste ses över mera förutsättningslöst.

Utredarens överväganden rörande den framtida domarkarriären har sin naturliga utgångspunkt i den nuvarande domstolsorganisationen och den nuvarande domarkarriären. Det helt dominerande antalet domare genomgår en fullständig domarutbildning och behåller hela tiden en tjänst i domstolsväsendet – låt vara ofta någon tid med tjänstledighet från domartjänsten för

att fullgöra olika slags offentliga uppdrag. Detta system bygger på en kontinuerlig utbildning och prövning och bidrar till att vi får en yrkeskunnig och omdömesgill domarkår. Systemet är slutet i så mätto att de ordinarie domartjänsterna i stort sett är förbehållna dem som börjat som domaraspiranter och därefter genomgätt de obligatoriska moment som leder till assessorsförordnande.

Detta system som, rätt tillämpat, har obestridliga förtjänster har förändrats genom den expansion av den offentliga sektorn som ägt rum sedan 1960-talet. För domarnas del innebär det bl.a. att uppdragen i regeringskansliet, kommittéväsendet och riksdagens utskottskanslier har ökat och att ett stort antal domare tagit tjänst i olika verk och myndigheter utanför domstolsväsendet. I anslutning till 1972 års domarutredning och dess betänkande (SOU 1974:96) En öppnare domarbana förekom en debatt och i viss mån även en tillsättningspolitik som understödde denna utveckling. Tjänstgöringen utanför domstolsväsendet har ökat i en sådan utsträckning att man numera kan säga att vi har ett halvslutet system där domaren efter assessorsförordnandet ofta tjänstgör flera år utanför domstolsväsendet innan han söker en ordinarie domartjänst.

Utredarens överväganden bör, förutom från den nu beskrivna bakgrunden, utgå från de nya meritvärderingsreglerna, som ingår i den första delen av uppdraget och som är tänkta att innebära att alla ordinarie domartjänster, även de i rådsklassen, skall tillsättas efter en skicklighetsbedömning.

En meritvärdering som utgår från skicklighet skulle i och för sig kunna tillämpas på den nuvarande domarkarriären. Innebörden härav skulle vara att urvalet sker inom den begränsade krets som de icke ordinarie domarna utgör men att man inom den gruppen alltid väljer den sökande som anses som skickligast.

En sådan begränsning av urvalet innebär emellertid att man inte fullt ut lever upp till syftet med skicklighetsprincipen, nämligen att i varje tillsättningsärende utse den sökande som är mest lämpad för tjänsten. För självfallet finns det jurister utanför domstolsväsendet som – i vart fall efter viss inskolning – kan vara väl så lämpade som sökande med traditionell domarutbildning. Även eit annat syfte med övergången till en skicklighetsbedömning, nämligen att stimulera till rörlighet och växling mellan olika tjänster och verksamhetsområden inom både allmän och privat tjänst, skulle motverkas om man strikt begränsar urvalet till dem som finns på domarbanan. Jag vill i sammanhanget erinra om att det inte finns något i författning angivet krav på domarutbildning för tillträde till de ordinarie domartjänsterna.

Utredaren bör därför gå vidare och mera förutsättningslöst undersöka hur domarkarriären och domarrekryteringen bör se ut i framtiden. Som jag redan framhållit är det naturligt att därvid räkna med en utveckling mot en alltmer renodlad domarroll. Vid sina överväganden bör utredaren i övrigt vägledas av följande ledstjärnor.

* Våra domstolar skall bemannas med självständiga, yrkeskunniga och omdömesgilla domare, som kan tillgodose inte bara högt ställda krav på rättssäkerhet, snabbhet och service utan också intresset av effektivitet och hushållning med resurserna.
* Domaryrket måste ha en sådan dragningskraft att tillräckligt många skickliga jurister söker sig till domstolarna.
* Tillsättnings- eller urvalsförfarandet måste vara utformat så att den av de sökande som är mest lämpad kan få tjänsten.
* Domarkåren bör genom inslag i karriärgången eller genom externrekrytering tillföras erfarenheter och impulser från olika håll.
* Det är, redan inom det nuvarande systemets ram, ett starkt intresse att lösa upp köerna till de obligatoriska inslagen av utbildning och prövning. Det bör även övervägas om några av de nuvarande obligatoriska inslagen utan allvarlig olägenhet kan avkortas eller t.o.m. avskaffas.

Från dessa utgångspunkter framstår en helt fri domarrekrytering som äventyrlig både för rättssäkerheten och effektiviteten i övrigt. Ett sådant helt öppet system strider också mot svensk tradition. Jag betraktar inte det alternativet som en framkomlig väg. Utredaren bör dock överväga i vilken omfattning och på vilka nivåer som väl meriterade jurister utan domarutbildning bör kunna komma i fråga för domartjänster.

Som jag nämnt är ett av problemen med domarkarriären att den är långsam och att den för många innebär flyttningar eller arbete utanför bostadsorten innan man når sluttjänsten. I dagens samhälle, där båda föräldrarna i en familj i allmänhet förvärvsarbetar och hänsyn måste tas också till barntillsyn, skolgång och bostadsförhållanden, ställer detta de yngre domarna i en besvärlig situation, som de i och för sig inte är ensamma om. Som jag redan har antytt bör utredaren undersöka i vilken utsträckning man för att undvika flaskhalsar kan korta av de obligatoriska momenten på alla nivåer och hur man i övrigt skall komma till rätta med köproblematiken. Utredaren bör också överväga frågan om något moment kan avvaras.

Onekligen utgör adjunktionstjänstgöringen i det nuvarande systemet den besvärligaste flaskhalsen i karriären. En snabbare domarkarriär förutsätter att de obligatoriska momenten inte i praktiken förlängs på grund av otympligheter i systemet. Detta talar naturligtvis mot att behålla adjunktio-

nen i en ny domarbana. Men samtidigt vill jag framhålla att jag för egen del är något tveksam till en så radikal lösning. En ordning med adjunktionstjänstgöring har nämligen flera fördelar. Först och främst får den blivande domaren värdefull utbildning och erfarenhet. Vidare ger adjunktionstjänstgöringen ett gott underlag för att bedöma en persons lämplighet för domarbanan. En annan fördel som brukar framhållas och som enligt min mening har fog för sig är att det är av godo för hovrätterna och kammarrätterna att till sin mer permanenta kår av ordinarie domare också kunna knyta ett antal yngre adjungerade ledamöter som byter av varandra och tillför domstolen nya synpunkter och erfarenheter. Utredaren bör noga överväga dessa frågor och därvid pröva de resonemang som i dessa hänseenden fördes av 1972 års domarutredning, självfallet med beaktande av de invändningar som vid remissbehandlingen riktades mot den utredningens förslag bl.a. från anställningstrygghets- och rekryteringssynpunkt.

En målsättning för utredaren bör vara att den minimitid som förutsätts för assessorsförordnande enligt domstolsinstruktionerna och den faktiska tjänstgöringstiden för att uppnå ett sådant förordnande i stort sett överensstämmer.

En tjänst som ordinarie domare är normalt en sluttjänst. Den som utnämnts till ordinarie domare har ett särskilt starkt anställningsskydd, grundat på bestämmelser i bl.a. regeringsformen, och är i princip oavsättlig. Det är enligt min mening ett rimligt krav att den som utnämns till en sådan domartjänst skall ha förvärvat ett tillräckligt mått av personlig mognad och yrkeserfarenhet. Härigenom får han också en naturlig auktoritet i sin yrkesroll. En internationell jämförelse torde visa att man i många jämförbara länder till högre domartjänster utser endast personer som uppnått en relativt hög levnadsålder. Utredaren bör vid sina överväganden söka förena å ena sidan intresset av att den som utnämns till ordinarie domare har den erforderliga erfarenheten och å andra sidan intresset av att göra domarutbildningen som sådan snabbare generellt sett.

Tjänstledighet för att uppehålla annan tjänst, t.ex. för att fullgöra ett offentligt uppdrag, brukar enligt fast praxis i allmänhet inte beviljas för ordinarie domare. Detta har sin bakgrund i att domandet enligt grundlagsmotiven i görligaste mån bör utövas av ordinarie domare. Utredaren bör vara oförhindrad att överväga vilka för- och nackdelar som är förknippade med denna bundenhet till tjänsten. Det finns därvid skäl att gå in på frågan om det är möjligt och lämpligt att i större utsträckning än som nu sker ta tillvara de ordinarie domarnas kunskaper och erfarenheter för bl.a. kvalificerade offentliga uppdrag. En växelverkan mellan lagstiftningsarbete och rättstillämpning torde typiskt sett vara fruktbar och utvecklande för båda fälten.

Vid bedömningen av de frågor som jag senast har berört torde utredaren

också få anledning att uppmärksamma de speciella regler som gäller för s.k. överstatföring av tjänster.

Det kan vidare finnas skäl att väga in det förhållandet att pensionsåldern för domare är högre än för de flesta andra yrkesgrupper.

Utredaren bör uppmärksamma de problem som kan uppstå vid övergången till ett nytt meritvärderingssystem och en ändrad domarbana.

I sitt arbete bör utredaren beakta den analys av avhoppen på domarbanan som domstolsverket nyligen har redovisat.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall andra berörda centrala arbetstagarorganisationer med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredningsarbetet bör vara avslutat senast hösten 1988.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

– att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att utreda frågor om meritvärderingen och domarbanan,

– att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

– att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

VISSA STATISTISKA UPPGIFTER

Frågan om balansen mellan ordinarie domartjänster och antalet icke ordinarie domare har ansetts spela en stor roll för rekryteringen till och avgångarna från domarbanan. För att belysa dessa förhållanden har vi tagit fram uppgifter om antalet ordinarie domartjänster och om antalet icke ordinarie domare per den 1 juli vissa år med början år 1975. I den senare gruppen har också medräknats fiskalsaspiranter. Av uppgifterna i sammanställningen, tabell 1, framgår att det har skett relativt små förändringar i fråga om antalet ordinarie domartjänster. Ökningen från år 1978 till 1981 förklaras av att länsrätterna inrättades år 1979. De icke ordinarie domarna har ökat i antal. Denna ökning står dock i huvudsaklig proportion till det ökade antalet ordinarie domartjänster.

Tabell 1. Antal domartjänster och antal icke ordinarie domare (inkl. aspiranter) per den 1 juli vissa år

	1975	1978	1981	1984	1987
Ord. domartjänster i allmän domstol (AD)	649	651	654	675	676
allmän förvaltningsdomstol (AFD)	110	129	242	241	241
Totalt	759	780	896	916	917
Icke ord. domare i AD	663	701	753	740	697
AFD	165	217	296	341	323
Totalt	828	918	1049	1081	1020

Källa: Antalet ordinarie domartjänster har för år 1975 hämtats från statsliggaren och för övriga år från domstolsverkets anslagsframställningar. Antalet icke ordinarie domare baseras på uppgifter direkt från hovrätterna och kammarrätterna.

Nästa sammanställning, tabell 4, redovisar antalet platser för utbildning i hovrätter och kammarrätter och underrätter, dvs. antalet tjänster för fiskaler och fiskalsaspiranter med föredragandeuppgifter, antalet adjunktionsplatser samt antalet tjänster för fiskaler i underrätt. Beträffande tjänsterna i överrätt har en jämförelse gjorts med det antal aspiranter/fiskaler och adjunkter/assessorer som faktiskt tjänstgjorde omkring september 1988. Av tabellen kan utläsas att det tycks föreligga vissa svårigheter att fylla samtliga föredragandeplatser medan å andra sidan antalet adjunkter/assessorer är något fler än organisationsplanerna visar.

Tabell 4. Antal domare under utbildning

			Sept/okt 1988		Organisationsplan		
			asp/fi	adj/ass	asp/fi	adj/ass	fi i underrätt
Hovrätt	Svea	(15)	45	24	48	23	
	Göta	(4)	13	5	14	5	
	SkBl	(5)	15	5	16	6	
	VäSv	(6)	17	9	20	6	
	NN	(2)	8	4	11	4	
	ÖN	(2)	8	6	9	4	
Totalt			106	53	118	48	140
Kammarrätt							
	Sthlm	(7)	25	11	25	9	
	Gbg	(7)	16	17	17	17	
	Sunds	(4)	8	11	17	5	
	Jönk	(4)	8	7	5	11	
Totalt			57	46	64	42	25

Källa: Uppgifterna om tjänster enligt organisationsplan är hämtade från domstolsverkets anslagsframställning för 1989/90. Antalet faktiskt tjänstgörande baseras på domstolarnas egna uppgifter och avser september/oktober 1988. Siffrorna inom parentes anger antalet avdelningar i respektive överrätt.

Under 1980-talet har det skett en kraftig nedgång i antalet sökande till fiskalsaspiranttjänstgöring. Nedgången började år 1983 och har sedan fortsatt. Av sammanställningen över antalet aspirantansökningar m.m., tabell 3, framgår att antalet ansökningar nästan halverats under åren 1983-1987. Det skall anmärkas att man av antalet aspirantansökningar inte kan dra några slutsatser om antalet personer som har sökt aspiranttjänst eftersom varje sökande i regel sänder in ansökan till flera överrätter samtidigt. Antalet avhopp har ökat kraftigt under de ifrågavarande åren. Antalet antagna fiskalsaspiranter uppvisar däremot ingen enhetlig utveckling. Antalet har varierat mellan åren. År 1982 när antalet ansökningar var högt och avhoppen låg på en mellannivå antogs få aspiranter. År 1984 antogs å andra sidan många aspiranter samtidigt som avhoppen då låg på en jämförelsevis låg nivå.

Tabell 3. Aspirantansökningar, antagna aspiranter samt avhopp 1981-1987

	1981	1982	1983	1984	1985	1986*	1987
Ansökningar							
Hovrätt	652	650	527	558	470	385	334
Kammarrätt	577	599	505	513	397	339	249
Totalt	1229	1249	1032	1071	867	724	583
Antagna asp.							
Hovrätt	80	59	74	76	61	-	73
Kammarrätt	52	36	48	52	48	-	36
Totalt	132	95	122	128	109	-	109
Avhopp							
Hovrätt	33	47	29	23	34	55	55
Kammarrätt	22	21	32	29	42	54	43
Totalt	55	68	61	52	76	109	98

* Uppgifter om antalet antagna aspiranter saknas för år 1986.

Källa: Domstolsverkets Rapport nr 1987:1, samt DV Informerar nr 4/1988.

Nästa sammanställning, tabell 4, redovisar antalet platser för utbildning i hovrätter och kammarrätter och underrätter, dvs. antalet tjänster för fiskaler och fiskalsaspiranter med föredragandeuppgifter, antalet adjunktionsplatser samt antalet tjänster för fiskaler i underrätt. Beträffande tjänsterna i överrätt har en jämförelse gjorts med det antal aspiranter/fiskaler och adjunkter/assessorer som faktiskt tjänstgjorde omkring september 1988. Av tabellen kan utläsas att det tycks föreligga vissa svårigheter att fylla samtliga föredragandeplatser medan å andra sidan antalet adjunkter/assessorer är något fler än organisationsplanerna visar.

Tabell 4. Antal domare under utbildning

			Sept/okt 1988		Organisationsplan		
			asp/fi	adj/ass	asp/fi	adj/ass	fi i underrätt
Hovrätt	Svea	(15)	45	24	48	23	
	Göta	(4)	13	5	14	5	
	SkBl	(5)	15	5	16	6	
	VäSv	(6)	17	9	20	6	
	NN	(2)	8	4	11	4	
	ÖN	(2)	8	6	9	4	
Totalt			106	53	118	48	140
Kammarrätt							
	Sthlm	(7)	25	11	25	9	
	Gbg	(7)	16	17	17	17	
	Sunds	(4)	8	11	17	5	
	Jönk	(4)	8	7	5	11	
Totalt			57	46	64	42	25

Källa: Uppgifterna om tjänster enligt organisationsplan är hämtade från domstolsverkets anslagsframställning för 1989/90. Antalet faktiskt tjänstgörande baseras på domstolarnas egna uppgifter och avser september/oktober 1988. Siffrorna inom parentes anger antalet avdelningar i respektive överrätt.

På vår begäran har tjänsteförslagsnämnden tagit fram uppgifter om vilken bakgrund de sökande som första gången har utnämnts till ordinarie domare har haft. Undersökningen avser enbart utnämningar i rådsklass och omfattar inte tjänster som har förts över stat. Resultatet baseras på de uppgifter om tidigare tjänstgöring som de utnämnda själva lämnat när de sökt tjänsten. En uppdelning har gjorts mellan dem som har enbart domstolstjänstgöring och sådana med också annan erfarenhet. Till den senare kategorin har också hänförts sådana som har tjänstgjort som revisionssekreterare eller regeringsrättssekreterare. Av sammanställningarna, tabell 5-7, framgår bl.a. att många av de nyutnämnda domarna har någon form av erfarenhet utöver den sedvanliga domstolstjänstgöringen. Det är dock sällan som de domarutbildade byter från allmän domstol till allmän förvaltningsdomstol eller tvärtom i samband med att de första gången utnämns till domare.

Tabell 5. Fördelning på bakgrund bland förstagångsutnämnda domare i rådsklass (både AD och AFD; ej överstatförda)

År	1983	1984	1985	1986	1987
Antal utnämnda	27	29	57	27	50
Därav					
med enbart underrätt/överrätt (exkl. rev/regeringsrättssekr)	2	-	5	5	7
med annan erfarenhet; uppdrag, annan offentlig, privat osv.	25	29	52	22	43
Därav					
en sorts annan erfarenhet	8	15	27	9	14
två sorters	13	10	17	10	17
tre sorters eller fler	4	4	8	3	12

Tabell 6. Uppdragens m.m. art bland dem som vid förstagångsutnämning haft erfarenhet utöver gängse domstolstjänstgöring

År	1983	1984	1985	1986	1987
Antal utnämnda med annan erfarenhet	25	29*	52	22	43
Därav uppdrag i dep, kommitté, riksdag	15	17	22	12	23
rev/reg.r.sekr	9	8	14	9	18
specialdomstol (AD, BD, MD)	-	-	1	-	2
JO, JK	5	1	1	1	2
annan offentlig anställning	11	12	32	12	28
privat anställn.	1	2	3	1	2

* varav en advokat utan erfarenhet av tjänstgöring i överrätt eller underrätt.

Tabell 7. Icke-ordinarie domare som "bytt karriär" i samband med första-gångsutnämning till ordinarie domare

År	1983	1984	1985	1986	1987
Antal utnämnda i AD	20	23	44	25	35
därav från AFD	1	3	-	2	2
Antal utnämnda i AFD	7	6	13	2	15
därav från AD	1	1	-	-	2

För att i viss utsträckning belysa hur tjänsteförslagsnämndens verksamhet kan komma att påverkas av att också tjänster i rådsklass skall tillsättas efter skicklighet har i tabell 8 sammanställts uppgifter om antalet förslag i tillsättningsärenden m.m. Av uppgifterna framgår bl.a. att ungefär två tredjedelar av tjänstetillsättningsärendena avser tjänster i rådsklass som alltså i dag tillsätts efter enbart en förtjänstberäkning.

Tabell 8. Vissa uppgifter om tjänsteförslagsnämndens verksamhet

År	Antal ansökningar	Antal förslag*	Därav i rådsklass Antal	Procent	Avvikande utnämning
1982/83	572	80	57	71	6
1983/84	522	77	47	61	2
1984/85	836	125	85	68	7
1985/86	417	74	47	64	6
1986/87	585	94	67	71	8

* Avser även långtidsvikariat.

Källa: Tjänsteförslagsnämndens verksamhetsberättelser.

Bilaga 3

NÅGRA ANDRA JURISTBANOR

Inledning

Den som genomgått juristutbildning har flera vägar att gå. Jurister behövs inom såväl statlig och kommunal verksamhet som inom den enskilda sektorn. Här kan förutom domarbanan nämnas tjänstgöring inom åklagar-, polis- eller exekutionsväsendet, kriminalvården, länsstyrelserna och centrala förvaltningsmyndigheterna, på advokatbyrå, hos företag, banker och organisationer. Många av dem som helt eller delvis genomgått domarutbildning väljer härefter någon av dessa andra vägar för en tid eller för gott. 1972 års domarutredning, som bl.a. föreslog att de som genomgått en grundläggande domarutbildning skulle mista sin anknytning till domarbanan till dess att det blev dags att söka en ordinarie domartjänst, lämnade i sitt betänkande en utförlig redogörelse för de här uppräknande verksamheterna (SOU 1974:96 s. 88 ff). Vi kommer därför här att enbart beskriva de verksamheter som liksom domarbanan har egna fastställda utbildningsgångar och en särskild karriär, nämligen åklagarbanan, kronofogdebanan och polischefsbanan. Beskrivningen syftar till att ge en bild av inträdesvillkor, utbildningsgång och principer för tjänstetillsättning. Om dessa banor kan rent allmänt sägas att de i högre grad än vad som gäller för domarbanan har som utgångspunkt att de som en gång börjat inom verksamheten i fråga också skall vara kvar där.

Åklagarbanan

Åklagarväsendet är uppdelat på tre nivåer: riks-, regional- och lokalplanet. Riksåklagaren är högste åklagare i landet och har ansvaret för och ledningen av hela åklagarväsendet. Landet är indelat i regionåklagarområden. Inom varje region finns ett antal lokala åklagarmyndigheter, distriktsåklagarmyndigheterna. De lokala åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö ingår inte i regionerna. Verksamheten regleras bl.a. i åklagarinstruktionen (1974:910).

Den som vill börja på åklagarbanan får söka tjänst som åklagaraspirant. För antagning krävs juris kandidatexamen eller juristexamen samt notariemeritering. Den regionåklagarmyndighet där den som söker aspiranttjänst vill placeras förbereder tillsättningsärendet genom att inhämta referenser, viket sker efter en uppgjord frågelista, samt hålla intervjuer

med de sökande. Myndigheten gör sedan en sammanställning där sökandena rangordnas. Antagningsbeslut fattas av riksåklagaren och baseras på en helhetsbedömning av sökandenas samtliga meriter. Allt rättsvårdande arbete tillmäts ett särskilt meritvärde.

Den som antagits som aspirant anställs på prov i nio månader. Under provtjänstgöringen är aspiranten placerad vid en regionåklagarmyndighet eller vid någon av storstadsmyndigheterna. Den större delen av tjänstgöringen avser sådana åklagaruppgifter som åvilar en lokal åklagarmyndighet. Tjänstgöringen är inriktad på utbildning och följer ett program som gjorts upp av överåklagaren, dvs. chefen för den regionåklagarmyndighet eller storstadsmyndighet där aspiranten är placerad. I utbildningen skall ingå viss tids tjänstgöring hos polismyndighet. Provtjänstgöringen avslutas med en provföredragning inför överåklagaren och ytterligare en erfaren åklagare. Dessförinnan har åklagaraspirantens uppträdande inför rätten bedömts.

Om provtjänstgöringen bedöms som godkänd blir åklagaraspiranten antagen som assistentåklagare av riksåklagaren. Assistentåklagaren tjänstgör vid en regional eller lokal åklagarmyndighet. Tjänstgöringsskyldighet föreligger dock också utanför den region eller det åklagardistrikt till vilket han hör om det bedöms som oundgängligen nödvändigt. Assistentåklagaren skall, om möjligt under sitt första tjänstgöringsår som sådan åklagare, genomgå teoretisk utbildning under en åklagarkurs som anordnas av riksåklagaren. Efter tre års tjänstgöring får assistentåklagaren med bibehållande av sin assistentåklagartjänst benämningen distriktsåklagare till förfogande.

Assistentåklagaren är efter tre års tjänstgöring behörig till tjänst som statsåklagare vid regionåklagarmyndighet eller som distriktsåklagare. Vid storstadsmyndigheterna har distriktsåklagarna beteckningen kammaråklagare. Statsåklagartjänsterna tillsätts av regeringen efter förslag av riksåklagaren medan distriktsåklagartjänsterna tillsätts av riksåklagaren. Innan riksåklagaren meddelar beslut eller avger förslag inhämtas yttrande från berörd överåklagare. Alla tjänster tillsätts efter en skicklighetsbedömning utom de lägsta åklagartjänsterna vid varje lokal åklagarmyndighet. Dessa tjänster tillsätts efter förtjänst som beräknas enligt ett särskilt system.

Tjänster som riksåklagare, biträdande riksåklagare och överåklagare vid storstadsmyndigheterna tillsätts av regeringen. Övriga tjänster som överåklagare liksom chefsåklagartjänsterna

vid storstadsmyndigheterna tillsätts i samma ordning som statsåklagartjänsterna.

Det finns för närvarande sammanlagt omkring 650 tjänster som åklagare. Under senare tid har avhoppen från banan tenderat att bli många. Det antas omkring 20-25 aspiranter per år. Antalet ansökningar ligger omkring 100 per år.

Kronofogdebanan

För den exekutiva verksamheten är landet indelat i kronofogdedistrikt. Sedan den 1 juli 1988 omfattar varje distrikt ett län. Verksamheten regleras i förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet.

Kronofogdebanan inleds med anställning som kronofogdeaspirant vid en viss kronofogdemyndighet. Som krav för anställning gäller juris kandidatexamen eller juristexamen samt notariemeritering. Tjänster som kronofogdeaspirant tillsätts av riksskatteverket. Beslutsunderlaget utgörs av referenser och intervjuer. Den myndighet där tjänsten finns får yttra sig i ärendet. Aspiranten anställs i regel först på prov under sex månader. Efter provanställningens slut sker en lämplighetsbedömning. Om aspiranten bedöms som lämplig för fortsatt anställning blir han förordnad tills vidare som biträdande kronofogde.

Behörig till tjänst som chefskronofogde eller som kronofogde är den som uppfyller villkoren för tjänst som kronofogdeaspirant och som dessutom genomgått en särskild kronofogdeutbildning. Utbildningen består av tre kurser om sammanlagt fem veckor.

Tjänsterna som chefskronofogde och i regel också tjänsterna som kronofogde tillsätts av riksskatteverket efter förslag av den berörda kronofogdemyndigheten. Det är också denna som har hand om hela det praktiska förfarandet med referenstagning och liknande. Tillsättning sker efter förtjänst och skicklighet med tonvikt på skickligheten. Länskronodirektören förordnas av regeringen efter anmälan av riksskatteverket.

Det finns för närvarande omkring 300 tjänster inom kronofogdekarriären. Det förekommer sällan avhopp från banan. Däremot har det till och från förelegat svårigheter att rekrytera aspiranter till banan.

Polischefsbanan

Antagning till polischefsbanan sker av rikspolisstyrelsen som är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. För antagning som polischefsaspirant krävs juris kandidatexamen eller juristexamen. En särskild beredningsgrupp med bl.a. fackliga företrädare handhar ansökningsförfarandet och lämnar förslag till vilka som skall antas. Som beslutsunderlag används referenser och anställningsintervjuer. Antagning sker efter en allmän lämplighetsbedömning. Som särskild merit räknas erfarenhet från rättsväsendet, såsom t.ex. polisverksamhet och notariemeritering.

Den som antas till tjänst som polischefsaspirant anställs tills vidare, dock längst till dess att polischefsutbildningen har genomgåtts. Polischefsutbildningen omfattar 32 månader. Bestämmelser om utbildningen finns i förordningen (1985:751) om utbildning och forskning inom polisväsendet. Utbildningen inleds och avslutas med en polischefskurs som omfattar två respektive fyra månader. I övrigt ingår i utbildningen tjänstgöring vid polismyndighet, länsstyrelse, tingsrätt, länsrätt och åklagarmyndighet. Riktlinjer för utbildningen har fastställts av rikspolisstyrelsen.

Den som blir godkänd efter genomförd utbildning anställs som polissekreterare inom polisväsendet med tjänstgöringsskyldighet i hela landet. Den som genomgått utbildningen och blivit godkänd är sedan formellt behörig att söka tjänst inom polischefskarriären. Sådana tjänster är tjänst som fast placerad polissekreterare samt som polisintendent, polisöverintendent, polismästare och länspolismästare.

Tjänstetillsättningarna grundas i första hand på en skicklighetsbedömning. Tidigare skedde en kontinuerlig bedömning av dem som var inne i polischefskarriären men det förekommer inte längre. Tjänster som polissekreterare tillsätts av rikspolisstyrelsen. Tjänster som polisintendent tillsätts av länsstyrelsen medan övriga polischefstjänster tillsätts av regeringen, i de flesta fall efter förslag av länsstyrelsen. Rikspolisstyrelsen avger yttrande i alla tillsättningsärenden och har för detta ändamål en referensgrupp som består bl.a. av fackliga företrädare. I regel bereds tillsättningsärendena också av rikspolisstyrelsen genom personalbyrån där.

Det finns för närvarande omkring 290 tjänster för polischefer. Antagning till polischefsutbildning sker i regel vartannat år, då omkring 20 polischefsaspiranter anställs. Polischefsbanan

har under senare tid drabbats av avhopp och en minskning av antalet sökande till utbildningen. Dessa frågor har behandlats inom rikspolisstyrelsen. En redovisning av vad utredningen lett fram till och förslag till åtgärder har lämnats i rikspolisstyrelsens Rapport 1987:4, Polischefsaspiranters anställnings- och arbetsvillkor.

Bilaga 4

UTLÄNDSKA FÖRHÅLLANDEN

Inledning

Det sätt på vilket domare utbildas, rekryteras och tillsätts skiljer sig i betydande grad från ett land till ett annat. Systemen liknar ibland vårt på så sätt att domaren får en särskild utbildning. Som exempel härpå kan nämnas Västtyskland och Frankrike. Ett annat system, som bl.a. tillämpas i England och USA, kännetecknas av en helt fri rekrytering utan någon särskild domarutbildning. I 1972 års domarutrednings betänkande En öppnare domarbana (SOU 1974:96 s. 72 ff) lämnas en redogörelse för hur domare utbildas och rekryteras och hur domartjänsterna tillsätts i Norge, Danmark, Finland, Västtyskland, Frankrike, England och USA. Vi har inhämtat uppgifter om förhållandena i dag i dessa länder utom England och USA vars system med hänsyn till innehållet i våra direktiv inte bedömdes vara av intresse. Det visade sig att förhållandena i stora drag var desamma i dag som vid tidpunkten för 1972 års utredning. Vi lämnar därför här bara en kortfattad redovisning av domarkarriärerna i dessa länder.

Norge

I Norge finns ingen domarutbildning eller fastställd domarkarriär. Domartjänsterna tillsätts således med personer med olika juridiska yrkesbakgrunder. De flesta som utnämns till ordinarie domare har dock under någon tid tjänstgjort som dommerfullmektige. En sådan får i regel numera mycket snart förordnande att på eget ansvar handlägga mål och ärenden av enklare beskaffenhet. Förordnande som innefattar generell rätt att handlägga alla typer av mål i underrätten ges i allmänhet efter två-sex månader. Tjänstgöringstiden som dommerfullmektige varierar mellan ett och två år. Bland dem som utses till ordinarie domare finns också sådana som tidigare har haft domarvikariat, hjelpedommere eller konstituerte dommere. Systemet med hjelpedommere har emellertid kommit att mer och mer försvinna. Av dem som i dag utnämns till ordinarie domare torde det vara färre än tio procent som tidigare innehaft domarvikariat.

Domarna rekryteras från såväl den offentliga som den privata arbetsmarknaden. På senare år har de flesta dock rekryterats från den offentliga sektorn. Under den senaste femårsperioden har omkring 10 procent av de utnämnda domarna kommit från

advokatkåren, medan 13 procent hämtats från åklagarväsendet, 29 procent från förvaltningen och 4 procent från den privata sektorn vid sidan av advokatkåren, såsom organisationsväsendet och näringslivet. I 44 procent av utnämningarna har det varit fråga om domare som gått över från ett domarämbete till ett annat. Det finns inte något krav på att den som utnämns på de högre domartjänsterna, som lagman eller justitieråd, tidigare skall ha tjänstgjort som domare. Det är dock vanligt att underrättsdomare gör "karriär" genom att erhålla en sådan högre domartjänst. Den 1 januari 1988 fanns det 204 ordinarie domare i underrätterna, 70 ordinarie domare i lagmansretterna, som är första instans i allvarligare brottmål och i övrigt är fullföljdsinstans från underrätt, samt 18 domare i Höyesterett. Egentliga förvaltningsdomstolar bestående av yrkesdomare saknas i Norge.

Tillsättning av domartjänster sker efter en skicklighetsbedömning. Stort avseende fästs därvid bl.a. vid den praktiska arbetslivserfarenheten. Något förslagsförfarande föregår inte domarutnämningarna. Diskussioner har förts om att inrätta en särskild rådgivande tillsättningsnämnd, men detta har ännu inte skett.

Danmark

Inte heller i Danmark finns någon särskild domarutbildning eller någon utstakad domarkarriär. Den som avlagt juristexamen kan börja som dommerfuldmaegtig vid en byret (underrätt). Tjänstgöringen är inte tidsbegränsad. Dommerfuldmaegtigen handlägger skilda domstolsärenden. Ofta får en dommerfuldmaegtige förordnande att också utöva dömande verksamhet. I synnerhet vid de större domstolarna finns dommerfuldmaegtige som i huvudsak ägnar sig åt den dömande verksamheten. Förordnanden att utöva dömande verksamhet är vanligen begränsade till vissa typer av mål och ärenden men kan också avse alla slags mål, t.ex. när dommerfuldmaegtigen förordnas att upprätthålla en ordinarie domares tjänst under dennes tjänstledighet.

Enligt fast praxis utnämns ingen till ordinarie domare utan att dessförinnan ha tjänstgjort i landsret. Landsretterna är första instans i vissa mål och utgör i övrigt fullföljdsinstans. Tjänstgöringen kan ha formen av en ettårig tjänstgöringsperiod som vikarierande domare, konstitueret dommer. Den kan också bestå av en period som fuldmaegtig under omkring ett och ett halvt år, följt av en kortare period av ungefär

ett halvt år som konstitueret dommer. Fuldmaegtigens arbetsuppgifter motsvarar i stort sett de arbetsuppgifter som en hovrättsfiskal i Sverige har.

Frågor om utbildning av domare i Danmark har nyligen utretts. I ett betänkande från juni 1987 Betaenkning om dommerfuldmaegtiges uddannelse og efteruddannelse af dommere (nr 1115) föreslås att domarutbildningen skall få fastare former. Alla dommerfuldmaegtige skall enligt förslaget få en fyraårig grundutbildning i byret som bör följa en fastställd utbildningsplan. Efter grundutbildningen är tanken att fuldmaegtigen skall lämna sin utbildningsplats - sådana platser skall bara finnas i vissa av byretterna - och tjänstgöra någon tid i t.ex. en annan domstol eller inom förvaltningen. Härefter skall fuldmaegtigen tjänstgöra någon tid, som inte bör överstiga ett och ett halvt år, i landsret. De första tre månaderna där bör utgöras av en introduktionsperiod. Härefter skall fuldmaegtigen tjänstgöra som konstitueret dommer varvid han deltar i arbetet på samma sätt som domstolens ordinarie domare.

Rekryteringen till domartjänst sker från en ganska snäv sektor. I byretterna utanför Köpenhamn tillsätts 80-90 procent av domartjänsterna med domare från annan underrätt eller med dommerfuldmaegtige och resten med tjänstemän från justitiedepartementet eller från polis-och åklagarmyndighet. I Köpenhamns byret är fördelningen annorlunda. Under tiden 1980 - 1985 kom 68 procent av domarna där från justitiedepartementet, 20 procent från tjänst som dommerfuldmaegtig och 12 procent från polis- och åklagarväsendet. För domartjänsterna i de högre domstolarna, landsretterna och Höjesteret, krävs som regel minst tre års praktisk juridisk erfarenhet som domare, som sakförare i domstolarna, som innehavare av en chefstjänst i departement eller motsvarande eller som lärare i juridik vid universitetet. För att bli utnämnd till domare i Höjesteret krävs dessutom att den som av Höjesteretten har föreslagits för tjänsten får delta i handläggningen av mål och provvotera vid minst fyra tillfällen. Först sedan han på detta sätt visat sin skicklighet kan han bli utnämnd. Alla domartjänster utom presidentämbetena i Höjesteret och landsretten söks. Tillsättningsförfarandet handhas av justitieministeriet. När domare eller dommerfuldmaegtige söker domartjänst inhämtas yttrande från domstolspresidenten i den domstol under vilken de hör samt från presidenten för Höjesteret. Samtliga ansökningar och yttranden från domstolspresidenter som inkommit översänds för yttrande till den president under vilken den lediga domartjänsten sorterar. Vid tillsättningarna fästs mycket stor vikt

vid de förslag som på detta sätt lämnas av domstolspresidenterna.

Antalet domare uppgår till omkring 175 i byretterna, till 67 i landsretterna och till 16 i Højesteret. Endast en del av de dommerfuldmaegtige kan räkna med att bli utnämnda till ordinarie domare. Många fortsätter därför att arbeta som dommerfuldmaegtige fram till pensioneringen. Inte heller i Danmark finns särskilda förvaltningsdomstolar inrättade.

Finland

Den som vill söka sig till domaryrket i Finland kan efter att ha avlagt erforderlig juristexamen skriva in sig som auskultant i en hovrätt för att få domstolspraktik. Auskultanten förordnas av hovrätten att tjänstgöra som notarie i en underrätt, häradsrätt eller rådstuvurätt. Arbetsuppgifterna utgörs i huvudsak av protokollföring och expeditionssysslor. Notarierna avgör också enklare ärenden på eget ansvar. Efter sex månaders tjänstgöring får notarien behörighet att vara ordförande i häradsrätten och vikariera för häradshövdingen. Sedan notarien varit ordförande i häradsrätten eller medlem i den kollegialt sammansatta rådstuvurättens sammanträden ett visst antal dagar och skött domartjänst under en viss tid får han titeln vice häradshövding.

Den som efter notarietjänstgöringen vill bli domare söker sig sedan i regel till hovrätt för att tjänstgöra som fiskal. Fiskalstjänsterna är fasta föredragandetjänster. Härifrån kan sedan befordran ske till tjänst som hovrättssekreterare eller advokatfiskal och så småningom till tjänst som hovrättsråd. Det förekommer också att jurister söker sig direkt till en rådstuvurätt och efter att ha haft olika vikariat så småningom avancerar till en domartjänst. I begränsad utsträckning kan unga jurister efter notarietjänstgöringen också börja som föredragande i högsta domstolen. De kan då avancera inom föredragandekadern till något som kallas för referandieråd. Härefter finns möjligheter att få en högre domartjänst.

Vid tillsättning av domartjänster spelar högsta domstolen en framträdande roll, både som utnämningsmyndighet och som förslagsmyndighet. Här kan nämnas att högsta domstolen utnämner borgmästarna och, i samråd med justitieministern, häradshövdingarna. Högsta domstolen yttrar sig i fråga om tjänsterna som ledamot i högsta domstolen, som hovrättspresident och som hovrättsråd. Utnämningarna görs i dessa fall av republikens

president. Rådmännen i rådstuvurätterna väljs av stadsfullmäktige.

För närvarande finns det omkring 630 domartjänster i de allmänna domstolarna. De allmänna underrätternas sammansättning och systemet för utnämnande av domare i underrätt kommer att förändras i början av 1990-talet. Underrätterna skall bli enhetliga och ombildas till tingsrätter. Domare skall vara lagman, som domstolens chef, och tingsdomare. Dessa domare skall utnämnas av republikens president efter tjänsteförslag av hovrätten. Högsta domstolen skall yttra sig över förslaget.

För förvaltningsrättskipningen finns förvaltningsdomstolar, andra förvaltningsmyndigheter och vissa nämnder. Någon särskild domarutbildning eller domarkarriär för förvaltningsdomare finns inte. Rekryteringen till domartjänsterna i förvaltningsdomstolarna sker huvudsakligen från departementen, ämbetsverken och universiteten. En domartjänst i högsta förvaltningsdomstolen kan också uppnås via tjänstgöring som föredragande i den domstolen. Övergång mellan förvaltningsdomstol och allmän domstol förekommer sällan. Vid förvaltningsdomstolarna finns omkring 190 domar- och ledamotsbefattningar.

Västtyskland

Den som vill bli domare skall först genomgå juristutbildningen som är uppdelad på två examina, första och andra juridiska statsexamen. Utbildningen är gemensam för alla juristyrken. Grundläggande bestämmelser om utbildningen finns i den tyska domarlagen, som i dessa hänseenden ändrades fr.o.m. den 16 september 1984.

Första juridiska statsexamen omfattar tre och ett halvt års universitetsstudier samt tre månaders praktik på sommarlovet. Efter studierna avläggs examen, som också kallas referendarexamen. Studietiden för andra juridiska statsexamen, som också kallas för assessorsexamen, är två och ett halvt år. Denna del av utbildningen innefattar en förberedande tjänstgöring som består av tjänstgöring dels inom vissa obligatoriska områden däribland domstolsväsendet, dels inom ett område som studeranden inom vissa ramar själv väljer.

Någon fast utstakad domarkarriär finns inte. Den som har fullgjort sina studier och fått goda vitsord i sin assessorsexamen är berättigad att söka sig till domarämbetet. Tjänstgöringen inleds med en treårig provtjänstgöring som domare (Richter auf

Probe). Härefter kan domaren om han bedöms som lämplig få en ordinarie domartjänst. Förordnandet ges i regel på livstid, vilket innebär att domaren inte kan avsättas eller förflyttas mot sin vilja. Andra förordnandeformer finns också, t.ex. för bestämd tid. Domare kan söka tjänster som bedöms som högre i hierarkin. Vid bedömningen av sökandenas lämplighet för tjänsten tas hänsyn bl.a. till rättsliga kunskaper och till hur sökandens personlighet passar för tjänsten. För vissa domarämbeten krävs också en viss minimiålder. Vid bedömningen spelar tjänsteöverordnades utlåtanden en stor roll. Särskilda domarförsamlingar, Präsidialräte, yttrar sig också i regel i tillsättningsärendena. Vid tillsättning av vissa högre domartjänster medverkar i särskild ordning utsedda utskott, Richterwahlausschüsse, som kan bestå av förbundsdagsledamöter och företrädare för delstaterna. Utskottets val är inte bindande men följs i regel. Domare i de federala domstolarna utnämns av republikens president, oftast efter förslag av justitieministern.

Domstolsväsendet i Västtyskland är uppdelat i fem domstolsgrenar som förutom de allmänna civil- och straffdomstolarna omfattar arbetsdomstolar, socialdomstolar, finansdomstolar och förvaltningsdomstolar. För var och en av dessa grenar finns en högsta instans som är federal, och alltså omfattar hela förbundsrepubliken, samt lägre instanser som är delstatliga. Västtyskland har också en författningsdomstol. Antalet yrkesverksamma domare uppgick i januari 1985 till omkring 17 000.

Frankrike

Blivande domare utbildas i Frankrike efter avlagd juridisk examen vid en särskild högskola för domare, l'Ecole National de la Magistrature. Utbildningen pågår under 24 månader och består av både teori och praktik. En obligatorisk vidareutbildning på fyra månader skall sedan genomgås under de åtta närmast efterföljande åren. Denna utbildning sker genom högskolans försorg, vanligen i form av två veckors seminarier eller praktik årligen.

Antagningen till skolan sker efter det att sökandena har genomgått muntliga och skriftliga inträdesprov. Det finns två antagningsomgångar med olika behörighetskrav. En antagning är avsedd för personer som redan arbetat minst fyra år inom statsförvaltningen. För denna grupp finns inga formella krav på utbildning men det förutsätts att personen för att klara antagningsproven har inhämtat kunskaper motsvarande omkring

tre års juridikstudier. Den andra antagningen avser personer som söker direkt eller en relativt kort tid efter avslutad högskoleutbildning. För den första gruppen gäller att personen i fråga ej får vara äldre än 40 år och för den senare gruppen att den sökande ej får vara äldre än 27 år. Genom inträdesprovet prövas sökandenas juridiska kunskaper och allmänbildning. Av de omkring 2 000 som varje år söker utbildningen antas omkring 250.

Utbildningen inleds med ett sexmånaders teoriavsnitt. Efter teoridelen placerar skolan ut studerandena på olika praktikplatser under elva månader både hos åklagarämbetet och i underrätt. Efter praktiken återvänder de till skolan för ett nytt två till tre månaders teoriavsnitt. Efter detta hålls ett slutprov. En jury bedömer studerandenas resultat från det skriftliga provet, betygen från praktikplatserna och gruppbetena och beslutar sedan om de skall anses lämpliga för domaryrket. De som förklarats lämpliga rangordnas från 1 till 250 av juryn. I landet tillgängliga tjänster fördelas efter önskemål och rangordning. När tjänsterna fördelats anordnar skolan tre månaders praktik på den blivande arbetsplatsen. Under utbildningen uppbär de studerande lön. Utbildningen är gemensam för såväl domare som åklagare. Det är också vanligt att de som genomgått utbildningen cirkulerar mellan domartjänster och åklagartjänster.

Domartjänsterna är indelade i två grader. Därtill kommer ett antal högre tjänster som faller utanför kategoriindelningen. I de olika graderna finns två grupper. Den yngre domaren börjar med en tjänst i grad två, grupp ett. För att befordras till en tjänst i andra gradens andra grupp krävs sju års tjänstgöringstid samt att den sökande är inskriven på en s.k. liste d'aptitude. För att komma i fråga för en tjänst i första graden krävs tio års tjänstgöringstid i andra graden samt att den sökande är inskriven på en s.k. tableau d'avancement. För uppsättning på båda dessa listor svarar en kommission vars ordförande är kassationsdomstolens president.

Domare i de allmänna domstolarna utnämns av republikens president. De allmänna domstolarna är kassationsdomstolen, Cour de cassation, appelationsdomstolar, Cours d'appel, samt för handläggning i första instans av tvistemål Tribunaux d'instance och Tribunaux de grande instance och av brottmål Cours d'assises eller polisdomstolar. Särskilda förvaltningsdomstolar finns också. Förvaltningsdomare utbildas vid en särskild högskola eller rekryteras bland framstående tjänstemän från olika grenar av administrationen eller domstolarna. Omkring 4 600 domstolsjurister är verksamma som domare.

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan.A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Utgått.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatsning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfällig handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat presstöd. U.
49. Arbetsmarknadsstriden III. A.
50. Arbetsmarknadsstriden IV. A.
51. Ut med musiken. U.
52. Att följa medieutvecklingen. U.
53. Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. Ju.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Utgått. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]
Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. [53]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]
Vissa internationella skattefrågor. [45]
Tillfällig handel. [46]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]
Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]
Reformerat presstöd. [48]
Ut med musiken. [51]
Att följa medieutvecklingen. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]
Arbetsmarknadsstriden III. [49]
Arbetsmarknadsstriden IV. [50]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]
Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatsning. [34]
Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]

KUNGL. BIBL.
1988-12-18
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10240-4
ISSN 0375-250X