

# Domaren och Berednings- organisationen

– utbildning och arbetsfördelning

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

*Betänkande av 1995 års Domstolskommitté*

**SOU**

1998:88

# *Domaren och Berednings- organisationen*

*– utbildning och arbetsfördelning*

*Betänkande av 1995 års Domstolskommitté*

**SOU**

1998:88

Ref kl  
Occ 506



Statens offentliga utredningar  
1998:88  
Justitiedepartementet

# Domaren och Berednings- organisationen

– utbildning och arbetsfördelning

Betänkande av 1995 års Domstolskommitté  
Stockholm 1998

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning  
Distributionscentralen  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 10 10  
Telefon: 08-405 10 25

## Till Statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 29 juni 1995 tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet (Dir. 1995:102).

Den 27 oktober 1995 förordnade chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Laila Freivalds, generaldirektören Bertil Hübinette till ordförande i kommittén. Den 24 november 1995 förordnades som ledamöter i kommittén

riksdagsledamoten Kia Andreasson (mp),  
advokaten Claes Beyer (fp)  
riksdagsledamoten Ann-Marie Fagerström (s)  
riksdagsledamoten Per Erik Granström (s)  
politiske sekreteraren Jan Hellman (s)  
kommunalrådet Ulla-Britt Johansson (s)  
socio-nomen Aina Jonsson (s)  
kamreren Veronica Jonsson (c)  
riksdagsledamoten Göran Magnusson (s)  
jur.kand. Helena Streiffert (kd)  
rådmannen Ove Svensson (v)  
hovrättsrådet Krister Thelin (m)

Den 27 oktober 1995 utsågs som sakkunniga i kommittén hovrättspresidenten Bo Broomé, lagmannen Hans-Erik Jonasson och departementsrådet Carina Stävberg samt den 29 november 1995 lagmannen Kjell Persson och den 15 februari 1996 kammarrättspresidenten Björn Orrhede.

Som experter utsågs den 27 oktober Bertil Nordblom, den 15 december 1995 chefsjuristen Susanne Billum, advokaten Göran Björlin,

byråsekreteraren Meijt Cederdahl, lagmannen Sigurd Heuman, hovrättspresidenten Anna-Karin Lundin, biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl, rådmannen Katarina Wingqvist Ekholm och polisintendenten Eva Årestad-Rosberg samt den 1 april lagmannen Janåke Kvennberg och den 6 februari departementsrådet Stefan Rubenson och departementssekreteraren Helén Ångmo.

Den 1 september 1996 entledigades chefsjuristen Susanne Billum från sitt uppdrag och den 22 april departementssekreteraren Helén Ångmo och utsågs departementssekreteraren Maria Bredberg Pettersson att vara expert.

Bertil Nordblom har arbetat på heltid för kommittén under tiden den 1 november 1995 – 15 april 1998 och Janåke Kvennberg under tiden den 1 maj 1996 – 31 januari 1997.

Till sekreterare förordnades den 15 augusti 1995 hovrättsassessorn Staffan Lind, den 27 oktober 1995 hovrättsrådet Birgitta Holmgren, den 11 december 1995 kammarrättsassessorn Susanne Bagge och den 30 september 1996 hovrättsassessorn Torbjörn Nordenson. Staffan Lind entledigades den 15 december 1995 och Susanne Bagge den 7 januari 1997.

Kommittén har antagit namnet 1995 års Domstolskommitté.

Den 20 mars 1997 fick kommittén tilläggsdirektiv avseende underrättsorganisationen (Dir. 1997:50) och den 26 mars återkallade regeringen kommitténs uppdrag rörande domstolsväsendets yttre organisation (Dir. 1998:22).

Härmed får kommittén överlämna betänkandet Domaren och Beredningsorganisationen – utbildning och arbetsfördelning.

Reservation har avlämnats av Kia Andreasson (mp).

Särskilt yttrande har lämnats av Meijt Cederdahl.

Utredningsarbetet är härmed avslutat.

Stockholm i juni 1998

*Bertil Hübinette*

*Kia Andreasson*

*Ann-Marie Fagerström*

*Jan Hellman*

*Aina Jonsson*

*Göran Magnusson*

*Ove Svensson*

*Claes Beyer*

*Per Erik Granström*

*Ulla-Britt Johansson*

*Veronica Jonsson*

*Helena Streiffert*

*Krister Thelin*

*/Birgitta Holmgren*

*Torbjörn Nordenson*





# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Författningsförslag.....</b>	<b>19</b>
<b>I INLEDNING.....</b>	<b>25</b>
<b>1 Utredningsuppdraget.....</b>	<b>25</b>
<b>2 Utredningsarbetet .....</b>	<b>27</b>
2.1 Följden av tilläggsdirektiven den 26 mars 1998.....	28
<b>II BAKGRUND.....</b>	<b>31</b>
<b>3 Organisationen .....</b>	<b>31</b>
3.1 Domstolsväsendets yttre organisation .....	31
3.2 Arbetsorganisationen .....	32
<b>4 Utgångspunkter .....</b>	<b>35</b>
4.1 Regeringsformen och Sveriges konventionsåtaganden ....	35
4.1.1 Vad är rättskipning?.....	35
4.1.2 Domstolarnas självständighet .....	37
4.2 Förändringar i samhället m.m.....	39
4.2.1 Målutvecklingen .....	39
4.2.2 Informationsteknikens betydelse .....	41
4.2.3 Riksrevisionsverkets rapport Domstolsväsendet.....	43
4.3 Begreppet renodling.....	44
4.4 Helhetssyn.....	45
<b>III DOMARUTBILDNINGEN .....</b>	<b>49</b>

<b>5</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>49</b>
<b>6</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>51</b>
6.1	Nuvarande domarutbildning och domarkarriär .....	51
6.2	Domarbanans tidigare behandling .....	53
6.3	Senare års utveckling .....	57
6.4	Domarutbildningen i andra länder .....	58
<b>7</b>	<b>Överväganden; notariemeriteringen.....</b>	<b>65</b>
<b>8</b>	<b>Överväganden; domarutbildningen .....</b>	<b>71</b>
8.1	Utgångspunkter för domarutbildningens utformning .....	71
8.1.1	Rekryteringen till domaryrket .....	71
8.1.2	Övriga utgångspunkter.....	76
8.2	Den närmare utformningen av domarutbildningen .....	78
8.3	En domarbana i balans .....	82
8.4	Assessorernas tjänstgöring .....	84
<b>9</b>	<b>Domstolsakademi .....</b>	<b>87</b>
<b>IV</b>	<b>BEREDNINGSGRUPPEN I UNDERRÄTT OCH MELLANINSTANS .....</b>	<b>89</b>
<b>10</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>89</b>
<b>11</b>	<b>Beredningsorganisationen i tingsrätt .....</b>	<b>93</b>
11.1	Nuvarande arbetsorganisation .....	93
11.2	Olika typer av beredningsorganisation .....	94
11.2.1	Delegering till domstolssekreterare och notarier.....	95
11.2.2	Rotelgrupp .....	96
11.2.3	Beredningsjurist.....	97
11.3	Överväganden; beredningsorganisationen i tingsrätt .....	99
11.3.1	Effektivitetsvinster.....	102
<b>12</b>	<b>Beredningsorganisation i länsrätt.....</b>	<b>103</b>
12.1	Nuvarande arbetsorganisation .....	103
12.2	Överväganden; beredningsorganisationen i länsrätt.....	105
12.2.1	Effektivitetsvinster.....	107

<b>13</b>	<b>Beredningsorganisationen i hovrätt och kammarrätt .....</b>	<b>109</b>
13.1	Föredragande i mellaninstans .....	109
13.1.1	Inledning .....	109
13.1.2	Tillsvidareanställda överrättsnotarier .....	111
13.1.3	Visstidsanställda överrättsnotarier .....	111
13.2	Överväganden; beredningsorganisationen i hovrätt och kammarrätt .....	112
13.2.1	Effektivitetsvinster .....	113
<b>V</b>	<b>ARBETSFÖRDELNINGEN MELLAN DOMARE OCH ÖVRIG PERSONAL.....</b>	<b>115</b>
<b>14</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>115</b>
14.1	Inledning .....	115
14.2	Gällande rätt.....	118
14.2.1	Icke ordinarie domares och notariers uppgifter .....	119
14.2.2	Domstolssekreterarnas uppgifter .....	122
<b>15</b>	<b>Överväganden.....</b>	<b>125</b>
15.1	Inledning .....	125
15.2	Underrätt .....	127
15.2.1	Förberedande handläggning.....	127
15.2.2	Egentligt dömande .....	130
15.3	Mellaninstans .....	134
15.4	Rättsutredningar och domskrivning.....	135
<b>VI</b>	<b>ANSTÄLLNINGSSKYDD .....</b>	<b>137</b>
<b>16</b>	<b>Icke ordinarie domares självständighet och Europakonventionen art. 6 .....</b>	<b>137</b>
16.1	Inledning – Europakonventionens krav enligt art. 6.....	137
16.2	Nordiska rättsfall .....	141
16.3	Anställningsförhållanden för domare .....	144
16.3.1	Ordinarie domare .....	144
16.3.2	Icke ordinarie domare – fiskaler och assessorer .....	146
16.3.3	Förflyttningsskyldighet.....	148
16.4	Överväganden .....	150
16.4.1	Icke ordinarie domare – fiskaler och assessorer .....	150
16.4.2	Notarier .....	153
16.4.3	Beredningsjurister .....	154

<b>VII</b>	<b>KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN</b> .....	<b>157</b>
<b>17</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser av förslagen</b> .....	<b>157</b>
17.1	Tingsrätter .....	157
17.1.1	Utgångspunkter .....	157
17.1.2	Beräkning av ekonomiska effekter .....	160
17.2	Länsrätter .....	162
17.3	Hovrätter och kammarrätter .....	162
<b>18</b>	<b>Konsekvenser för notariemeriteringen</b> .....	<b>165</b>
<b>19</b>	<b>Övriga konsekvenser</b> .....	<b>167</b>
<b>VIII</b>	<b>FÖRFATTNINGSKOMMENTAR</b> .....	<b>169</b>
<b>20</b>	<b>Förslaget till lag om ändring av rättegångsbalken</b> .....	<b>169</b>
<b>21</b>	<b>Förslaget till ändring av lagen om allmänna förvaltningsdomstolar</b> .....	<b>173</b>
<b>22</b>	<b>Förslaget till lag om ändring av lagen om offentlig anställning</b> .....	<b>175</b>
	<b>RESERVATION</b> .....	<b>177</b>
	<b>SÄRSKILT YTTRANDE</b> .....	<b>183</b>
	<b>BILAGOR</b> .....	<b>185</b>
<b>1</b>	<b>Kommittédirektiv</b> .....	<b>185</b>
<b>2</b>	<b>Kommittédirektiv</b> .....	<b>199</b>
<b>3</b>	<b>Kommittédirektiv</b> .....	<b>203</b>
<b>4</b>	<b>Målstatistik</b> .....	<b>205</b>
<b>5</b>	<b>Avverkning, bemanning m. m. i länsrätt</b> .....	<b>207</b>

---

6	Antalet icke ordinarie domare .....	209
7	Delegeringsprojekt .....	211
8	Utvärdering av försöksverksamhet i tingsrätt .....	217
9	Kartläggning av underrättsdomarnas arbetstid m.m. ....	231



## Sammanfattning

Kommitténs uppdrag var ursprungligen att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet. Samtidigt fick förslag lämnas på olika sätt att organisera domstolarnas arbete (beredningsorganisation) samt på en reformerad notarie- och domarutbildning. Arbetet skulle bedrivas utifrån en helhetssyn på domstolsväsendet. En övergripande ståndpunkt var att en samverkan mellan domstolar på samma nivå skulle utvecklas.

Genom tilläggsdirektiv begränsades kommitténs uppdrag slutligen till frågorna om domstolarnas beredningsorganisation samt till notarie- och domarutbildningen. Arbetet i domstolarna skall enligt direktiven kunna organiseras så att t.ex. nuvarande rotelstruktur och bemanning kan frångås och beredningsorganisationen behöver inte vara utformad på samma sätt vare sig i alla instanser eller i alla domstolar och den bör kunna anpassas efter olika måltyper.

Kommittén har som utgångspunkt för sitt utredningsarbete haft det övergripande målet för domstolsväsendet, att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra mål. Regeringsformens och Europakonventionens regler om domarnas och domstolarnas självständighet har därför varit självklara grundprinciper.

Kommittén har också haft den helhetssyn på domstolsväsendet, som de ursprungliga direktiven anger, som utgångspunkt. I begreppet helhetssyn har kommittén lagt bl.a. att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bör föras närmare varandra. Ett sådant närmande har flera positiva effekter både för domstolspersonalens kompetens och för rättsutvecklingen.

När det gäller *notarieutbildningen* konstaterar kommittén att den tjänar flera syften och att den är värdefull både för samhället och för de jurister som erbjuds notariemeritering. Olika reformer som genomförts eller planeras har dock ändrat notariernas arbetsuppgifter på ett sådant sätt att en förändring av utbildningen bör övervägas. Notarierna vid de allmänna domstolarna bör i större utsträckning mer självständigt arbeta med beredningen av mål, med rättsutredningar och med domskrivning. Notarierna i länsrätt torde redan huvudsakligen arbeta med dessa uppgifter. För att ge notarierna en bredare kunskap om domstolsväsendet och om olika juri-



diska ämnesområden bör de också få möjlighet till utbildning vid både tingsrätt och länsrätt. Samtliga notaries kan emellertid inte ges denna möjlighet. Kommittén föreslår i stället att vissa "paket-tjänster" inrättas och att utbildningstiden förlängs med sex månader, till två år och sex månader. Förlängningen av utbildningstiden är enligt kommittén nödvändig för att en tjänstgöring i både tingsrätt och länsrätt skall ge en god utbildning. Eftersom notarieutbildningen är en gemensam bas för många juristyrken föreslås en förlängning av utbildningstiden även för de notaries som meriterar sig vid endast den ena domstolskategorien. Kommittén anser att det bör ankomma på Domstolsverket att efter samråd med respektive domstol besluta vilka notarieanställningar som bör vara kombinationsanställningar och hur lång tjänstgöringstiden skall vara vid respektive domstol. Det bör emellertid finnas en föreskrift om att den minsta tjänstgöringstiden skall vara tio månader.

Den egentliga *domarutbildningen* består i dag av tre obligatoriska moment – aspirantutbildning, underrättstjänstgöring och adjunktion. Den är ett mellanting mellan en sluten domarbana och en öppen domarrekrutering. Kommittén har övervägt frågan om en förändring av rekryteringen till domaryrket, men stannat för att man inte utan vägande skäl bör gå ifrån en för Sverige traditionell ordning som visat sig fungera tillfredsställande. Domarutbildningen i dess nuvarande form fyller väl sin funktion att genom praktiskt domstolsarbete och genom förebilder lära ut en yrkesroll. En sådan domarbana skulle i och för sig kunna kombineras med en mer öppen rekrytering till domaryrket genom att tidsbegränsa anställningen inom domstolsväsendet. Kommittén anser dock att starka skäl ur anställningstrygghetssynpunkt och därigenom även av rekryteringsskäl talar emot en sådan lösning. För att dra till sig jurister från andra verksamhetsgrenar, för att nå en rimligt jämn könsfördelning och för att även jurister med invandrarbakgrund skall finnas representerade bland domarna bör det likväl finnas en strävan mot en ökad öppenhet.

Kommittén anser vidare att utbildningen av domare bör ske för att tillgodose domstolarnas framtida behov av ordinarie domare. Behovet av föredragande i överrätt överstiger dock f.n. detta behov. Kommittén föreslår därför att aspiranttiden ersätts med en ettårig tidsbegränsad anställning som notarie i överrätt, men att de övriga obligatoriska momenten i domarutbildningen behålls. Efter notarietiden i överrätt skall en ansökan kunna göras om att bli antagen som fiskal. Om notarien antas som fiskal skall han först genomgå en teoretisk kurs om en månad för att sedan vara föredragande under sex månader inom det rättskipningsområde som han inte varit verksam inom under tiden som överrättsnotarie. Även den fortsatta domarutbildningen föreslås omfatta rättskipning i både förvaltningsmål, tvistemål och brottmål. För att möjliggöra en sådan fördjupad utbildning på underrättsnivå föreslås att tiden här förlängs till

två år och två månader. Minsta tjänstgöringstid bör vara sex månader. Adjunktionen därefter skall vara en ettårig fördjupning av utbildningen och därför ske antingen i hovrätt eller kammarrätt.

Den totala tiden för domarutbildningen blir med kommitténs förslag fyra år och nio månader. För att inte en obalans skall uppstå mellan antalet icke ordinarie domare och behovet av ordinarie domare bör riktlinjer för hur många som skall antas till domarutbildningen beslutas centralt.

Kommittén har i och för sig inte haft i uppdrag att utreda *utbildningsfrågorna*. Förslaget om en inledande teoretisk utbildning efter fiskalsantagningen har likväl föranlett kommittén att uttala att utbildningsfrågorna generellt bör utredas. En sådan utredning bör behandla frågan om den utbildningsverksamhet Domstolsverket bedriver, eller viss del av denna, bör samordnas med den inledande kursen för domarutbildningen i en särskild Domstolsakademi med utbildning för all personal inom domstolsväsendet.

När det därefter gäller *beredningsorganisationen* har utgångspunkten varit att domarrollen skall renodlas och att arbetsorganisationen skall vara flexibel. Beredningsorganisationen skall vara sådan att rättsväsendets resurser utnyttjas effektivt och tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans. Effektiviteten i både kvalitativa och kvantitativa mått förutsätter att vissa arbetsuppgifter överförs från domarna till en kompetent beredningsorganisation. På detta sätt får domarna ökad tid för att ägna sig åt det kvalificerade arbetet i domstolarna.

För *tingsrätterna* föreslår kommittén att fiskalerna skall kunna hjälpa till med beredningen av de svårare målen och att anställningar som beredningsjurister får inrättas. Domstolarna bör därefter ha frihet att välja hur beredningsorganisationen skall vara sammansatt. En möjlighet är att knyta samman en fiskal och en eller flera ordinarie domare i en s.k. storrotel där fiskalen utför visst beredningsarbete, men också dömer i egna mål. En annan möjlighet är att anställa beredningsjurister som sköter beredningen av målen på t.ex. tre rotlar. Slutligen bör man kunna välja att ha något fler notarier. Oavsett vilken beredningsorganisation som domstolarna väljer bör en utökad delegering ske till domstolssekreterarna. Samtliga modeller för beredningsorganisationen i tingsrätt har prövats vid en försöksverksamhet som genomförts vid nio tingsrätter och därefter utvärderats på kommitténs initiativ. Utvärderingen finns redovisad i bilaga 8.

Vid *länsrätterna* finns det redan förutsättningar att anordna en effektiv beredningsorganisation med fasta föredragande (beredningsjurister), notarier och domstolssekreterare. Kommittén föreslår här endast att föredragandena som huvudregel skall vara notariemeriterade och att varje rotel vanligen bör ha två handläggare. Slutligen föreslås att fiskalerna som huvudregel arbetar tillsammans med en ordinarie domare i en storrotel.

Den närmare *arbetsfördelningen* mellan de olika personalkategorierna diskuteras. Målarbetet kan för en sådan diskussion i huvudsak indelas i förberedande handläggning och i egentligt dömande. Generellt bör möjligheterna att i underrätt delegera arbetsuppgifter av förberedande slag till notarier, beredningsjurister och domstolssekreterare utvidgas. Vissa åtgärder i förberedelsearbetet sköts emellertid bäst av den eller de domare som skall avgöra målet. När det gäller det egentliga dömandet i underrätt bör det utarbetas riktlinjer för vilka måltyper som inte bör handläggas av fiskaler. Vidare bör det, på sätt som numera stadgas för länsrätt, i tingsrätt ske en särskild prövning av varje enskilt mål som delegeras till notarie för avgörande. Det bör övervägas om inte vissa beslut av registreringskaraktär som innebär att mål avgörs, skulle kunna delegeras till domstolssekreterare. Uppgiften att göra rättsutredningar och att skriva dom är ett led i den dömande verksamheten, som inte i en första omgång behöver utföras av domaren personligen. Dessa uppgifter bör i större utsträckning kunna utföras av notarier och beredningsjurister samt i vissa fall av fiskaler.

I mellaninstans bör det finnas en möjlighet att delegera den förberedande handläggningen till överrättsnotarier. En möjlighet för domstolssekreterare att föredra vissa enklare mål bör också övervägas.

Kommitténs förslag vad gäller arbetsfördelningen gör att domstolsinstruktionerna behöver ses över. Då delegeringsmöjligheterna hänger samman med utbildningsfrågorna bör en utredning av dessa frågor ske i ett sammanhang.

Eftersom kommittén anser att dömande uppgifter bör ingå både i notarieutbildningen och i domarutbildningen och då den föreslår att beredningsjurister bör få avgöra vissa mål, har kommittén prövat om Europakonventionens krav på självständiga domare innebär att *anställningsskyddet* för dessa personalkategorier behöver stärkas. Europakonventionens krav innebär att domarna skall vara oavhängiga av regeringsmakten vad gäller enskilda avgöranden och skyddade mot uppsägning från domaranställningen. Garantin för att domare – både ordinarie och icke ordinarie domare – skall vara oavhängiga av regeringsmakten vad gäller enskilda avgöranden finns i regeringsformen. Där återfinns också skyddet för ordinarie domare mot ett skiljande från tjänsten annat än i särskilt uppräknade fall. Icke ordinarie domare däremot har ett anställningsskydd som motsvarar vad som gäller på den övriga arbetsmarknaden. Den avgörande skillnaden mot det skydd som ordinarie domare har i anställningen är i praktiken endast att icke ordinarie domare kan sägas upp p.g.a. arbetsbrist. En sådan uppsägningsgrund kan enligt kommitténs mening inte förenas med kraven på en självständig domarkår. Kommittén har därför föreslagit att icke ordinarie domare inte skall kunna sägas upp p.g.a. arbetsbrist. Regleringen av detta föreslås i rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Vidare föreslås ett förstärkt anställningsskydd för

notarier och beredningsjurister. Det föreslås också att det införs uttryckliga regler om icke ordinarie domares, beredningsjuristers och notariers dömmande.

Kommittén har slutligen gjort vissa beräkningar av den *ekonomiska effekten* av de olika förslagen. Teoretiskt innebär en förstärkt beredningsorganisation att man kan göra vissa besparingar. Kommittén anser dock att merparten av denna besparing bör återföras till domstolsväsendet genom att inbesparade resurser får användas av domstolarna för en kvalitetshöjning i verksamheten, bl.a. genom att domarna får mer tid över för de svårare arbetsuppgifterna och genom att kompetensen höjs hos all personal.

*Reservation* har lämnats av Kia Andreasson (mp).

*Särskilt yttrande* har lämnats av Meijt Cederdahl.



# Författningsförslag

## 1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

*dels* att 4 kap. 2 och 4 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse,

*dels* att det skall införas en ny paragraf 4 kap. 3 § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap. Om domare

#### 2 §<sup>1</sup>

Domare, som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § eller 3 kap. 4 § första stycket, utnämns av regeringen.

Domare, som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § eller 3 kap. 4 § första stycket, är *ordinarie och* utnämns av regeringen. *Om ordinarie domare finns föreskrifter i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.*

*I tingsrätt och hovrätt får uppgifter som domare fullgöras även av icke ordinarie domare, om det behövs med hänsyn till behovet av utbildning till domare, av vikariat eller av förstärkning. Beredningsjurister och notarier får i begränsad utsträckning utföra dömande uppgifter i tingsrätt. Icke ordinarie domare, be-*

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1991:1819

*redningsjurister och notarier  
skall vara lagfarna.*

3 §<sup>2</sup>

Upphävd g. Lag 1964:646.

*Grundläggande anställning  
som icke ordinarie domare gäl-  
ler tills vidare. I fråga om an-  
ställningens upphörande gäller  
33 § lagen (1982:80) om an-  
ställningsskydd och vad som  
föreskrivs om ordinarie domare  
i 7 § lagen (1994:261) om full-  
maktsanställning. Icke ordinarie  
domare kan i övrigt skiljas från  
anställningen endast om de i  
annat fall har visat sig olämp-  
liga att fullgöra domaruppgifter.*

4 §<sup>3</sup>

*Om beviljande av ledighet  
och förordnande av vikarie för  
lagfaren domare i hovrätt eller  
underrätt meddelas bestämmel-  
ser av regeringen.*

*Domstol förordnar om en  
icke ordinarie domares tjänstgö-  
ring vid domstol enligt vad som  
krävs för verksamheten inom  
domstolsväsendet, för domarut-  
bildningen eller för önskemålet  
att undvika att domaren skiljs  
från grundanställningen. En icke  
ordinarie domare får inte för-  
flyttas till annan anställning än  
vid domstol.*

---

Denna lag träder i kraft den

<sup>2</sup>Upphävd genom lag 1964:646

<sup>3</sup>Senaste lydelse 1974:573

## 2. Förslag till lag om ändring av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

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

*dels* att nuvarande 19 – 21 §§ skall betecknas 21 – 23 §§, att nuvarande 28 och 29 §§ skall betecknas 24 och 25 §§ samt att nuvarande 30 § skall betecknas 28 §,

*dels* att rubriken närmast före nuvarande 26 § skall upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 19 § och de nya 19 och 20 §§ skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

*Vissa bestämmelser om kammarrätt och länsrätt*

### *Föreslagen lydelse*

*Om domare m.m.*

#### *19 §*

*Domare som avses i 3, 10 och 15 §§ är ordinarie och utnämns av regeringen. Om ordinarie domare finns föreskrifter i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.*

*I länsrätt och kammarrätt får uppgifter som domare fullgöras även av icke ordinarie domare, om det behövs med hänsyn till behovet av utbildning till domare, av vikariat eller av förstärkning. Beredningsjurister och notarier får i begränsad utsträckning utföra dömande uppgifter i länsrätt. Icke ordinarie domare, beredningsjurister och notarier skall vara lagfarna.*



20 §

*För icke ordinarie domare i allmän förvaltningsdomstol gäller bestämmelserna i 4 kap. 3 och 4 §§ rättegångsbalken.*

---

Denna lag träder i kraft den

### 3. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:260) om offentlig anställning att 1 § skall ha följande lydelse.

#### Lagens tillämpningsområde

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §

I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen,
3. kyrkomötet och dess myndigheter,
4. de allmänna försäkringskassorna.

Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning och i rättegångsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den



# I INLEDNING

## 1 Utredningsuppdraget

Kommitténs ursprungliga uppdrag innefattade att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet. Översynen skulle göras med utgångspunkt i de ökande kraven på domstolarnas, främst underrätternas, kompetens och förmåga att handlägga allt svårare mål samt i kraven på rationaliseringar inom domstolsväsendet. Arbetet skulle bedrivas utifrån en helhetssyn på domstolsväsendet. En övergripande ståndpunkt var att en samverkan mellan domstolar på samma nivå skulle utvecklas. I uppdraget ingick att, om det ansågs lämpligt, behandla frågan om en ny beredningsorganisation för främst underrätterna och att avge ett principförslag till en reformerad notarie- och domarutbildning (Dir. 1995:102, s.17-18).

Regeringen utfärdade tilläggsdirektiv den 20 mars 1997 enligt vilka kommittén **skall** lämna förslag till olika sätt att organisera domstolarnas arbete (beredningsorganisation) där t.ex. nuvarande rotelstruktur och bemanning frångås. En sådan beredningsorganisation behöver inte vara utformad på samma sätt vare sig i alla instanser eller i alla domstolar och den bör kunna anpassas efter olika måltyper (Dir. 1997:50, s. 4).

Genom tilläggsdirektiv den 26 mars 1998 begränsades kommitténs uppdrag till att enligt de tidigare direktiven utreda frågorna om domstolarnas beredningsorganisation samt notarie- och domarutbildningen. Detta uppdrag skall redovisas senast den 30 juni 1998 (Dir. 1998:22).

Direktiven och tilläggsdirektiven återges i sin helhet i bilaga 1 – 3. Bilagan till de ursprungliga direktiven har dock här uteslutits. Den behandlar senare års utredningsarbete och genomförda reformer.

För utredningen gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska kon-

sekvenser (Dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (Dir. 1994:23) samt om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (Dir. 1994:124). Dessa frågor behandlas i kapitel VII.

Utredningen skulle samråda med Domstolsverket, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen i de delar som rör deras intressen. Utredningen skulle också samråda med Hovrättsprocessutredningen (Ju 1993:04) i de frågor som har beröringspunkter med den utredningens arbete samt med Miljöbalksutredningen (M 1993:04). Kommittén har uppfattat direktiven så att samrådsskyldigheten endast gäller utformningen av den yttre organisationen.

## 2 Utredningsarbetet

Arbetet inleddes i januari 1996. Kommittén har sammanträtt vid 18 tillfällen. Därutöver har regelbundna sammanträden hållits med de sakkunniga i kommittén. De olika delarna av utredningsuppdraget, bl.a. beredningsorganisationen samt notarie- och domarutbildningen, har bedrivits i fem olika arbetsgrupper, var och en under ledning av en sakkunnig eller expert som ordförande. Arbetsgruppen för de frågor som här är aktuella har letts av hovrättspresidenten Bo Broomé. Övriga ledamöter har varit byråsekreteraren Meijt Cederdahl, lagmännen Sigurd Heuman och Janåke Kvennberg, departementsrådet Carina Stävberg samt rådmannen Katarina Wingqvist Ekholm. Denna arbetsgrupp har sammanträtt vid 7 tillfällen.

Kommittén har för arbetet med beredningsorganisationen genomfört en statistisk undersökning rörande underrättsdomarnas arbetstid. Vidare har en enkätundersökning genomförts avseende underrättsdomarnas uppfattning om arbetstid och kvalitet i arbetet. Undersökningarna beskrivs närmare i bilagor till betänkandet.

På kommitténs initiativ har vidare en försöksverksamhet med en förändrad beredningsorganisation bedrivits vid nio tingsrätter. Försöksverksamheten har utvärderats av hovrättslagmannen Göran Ewerlöf. Utvärderingen i sin helhet redovisas i bilaga 8.

Kommittén har för de delar som nu redovisas inhämtat underlag rörande utländska förhållanden genom kontakter med justitiedepartementen i olika länder, olika kommittéer eller enskilda domare i respektive land.

Kommittén har yttrat sig över Justitiedepartementets promemoria Miljödomstolarna och länspolismästarens i Skåne län utredning Förslag till en ny organisation.

Regeringen har för kännedom till kommittén överlämnat vissa beslut samt olika skrivelser från myndigheter och organisationer. Kommittén har vidare mottagit en rad olika skrifter från myndigheter, kommuner, organisationer och allmänhet. Det material som mottagits har till en övervägande del avsett den yttre domstolsorganisationen.

## 2.1 Följden av tilläggsdirektiven den 26 mars 1998

Kommitténs uppdrag att lämna förslag till en reformerad utbildning i domstolarna och till en förändrad beredningsorganisation var ursprungligen direkt kopplat till huvuduppdraget att utarbeta en ny struktur för det svenska domstolväsendet.

Kommittén har också redan från början ansett att beredningsorganisationen i underrätterna har ett så nära samband med domstolsorganisationen att ett principförslag i denna del borde utarbetas. Beredningsorganisationens utformning påverkar behovet av antalet domare och därmed direkt vilken storlek domstolarna kommer att ha vid en organisationsförändring. Vidare finns det ett samband mellan en domstols storlek och möjligheterna att anordna den inre organisationen. Beredningsorganisationen och notarie- och domarutbildningen hänger slutligen samman på ett sådant sätt att kommittén ansåg att dessa frågor borde utredas i ett sammanhang. Kommitténs uppfattning, att ett närmande mellan de båda domstolsorganisationerna på sikt är värdefullt, påverkar också domarutbildningen.

Även om utredningsuppdraget inledningsvis framför allt skulle avse den yttre organisationen inriktades således utredningsarbetet tidigt också på den inre organisationen, arbetssättet i domstolarna, och på utbildningen av notaries och domare. Kommittén fann att man först måste bilda sig en uppfattning om hur dessa frågor skulle lösas innan en slutlig ställning till den organisatoriska strukturen kunde tas. Den begränsning av kommitténs uppdrag som skett genom de senaste direktiven har därför inte på ett avgörande sätt påverkat övervägandena om vare sig notarie- och domarutbildningen eller beredningsorganisationen. Detta gäller särskilt som det redan tidigt stod klart att ett reorganiserat domstolväsende skulle – oavsett hur långtgående förändringar man gjorde – komma att i vissa delar av landet bestå av ett antal små domstolar. Förslaget till en förändrad arbetsorganisation måste därför, såsom uppdraget även utformats i direktiven, kunna anpassas till olika stora domstolar.

Eftersom kommitténs uppdrag från början var vittomfattande kunde utredningen beträffande utbildningsfrågorna och beredningsorganisationen inte vara så djupgående att ett helt, i alla detaljer, färdigt förslag kunde utarbetas. Kommittén ville emellertid ge en inriktning för en förändrad arbetsorganisation och en reformerad notarie- och domarutbildning. Den korta tid som kommittén nu haft till sitt förfogande att färdigställa sina överväganden i denna del har medfört att någon ytterligare fördjupning av utredningen inte har varit möjlig sedan tilläggs-

direktiven gavs. Det utredningsarbete som återstår rörande framför allt beräkningar av relationen mellan olika personalgrupper samt förordningsändringar måste därför slutföras på annat sätt. Huvuddelen av detta arbete torde kunna överlämnas till Domstolsverket.





## II BAKGRUND

### 3 Organisationen

#### 3.1 Domstolsväsendets yttre organisation

##### **De allmänna domstolarna**

De allmänna domstolarna består av 96 tingsrätter, sex hovrätter och Högsta domstolen.

Tingsrätterna varierar mycket i storlek, allt från domstolar med arbetsunderlag för endast en domare till den största, Stockholms tingsrätt, med omkring 90 domare. Av historiska och befolkningsmässiga skäl ligger domstolarna tätt i de södra delarna av landet medan avstånden kan vara avsevärda i Norrland. Förutom tingsrättsorterna finns det 35 orter med tingsställen, dvs. orter där en tingsrätt har tillfällig dömande verksamhet.

Ursprungligen inskränkte sig de allmänna domstolarnas uppgifter till att döma i tvister mellan enskilda medborgare och att avgöra brottmål. Att avgöra tvistemål och brottmål är alltjämt huvuduppgiften. Utöver sina dömande uppgifter har tingsrätterna att utöva viss offentlig kontroll. Inskrivningsmyndigheterna för register över alla fastighetsförvärv och andra förhållanden rörande fastigheter. Bouppteckningsverksamheten innebär att tingsrätterna registrerar bouppteckningar och

är beskattningsmyndigheter. Vi skall emellertid enligt direktiven utgå från att dessa s.k. sidofunktioner kommer att flyttas från tingsrätterna.

Vid sidan av tvistemål och brottmål finns det vissa måltyper som avgörs av tingsrätterna i särskild sammansättning, fastighetsdomstolsmål och från och med den 1 januari 1999 miljömål. Fastighetsdomstolar finns vid 27 tingsrätter och miljödomstolar kommer att inrättas vid fem tingsrätter.

### **De allmänna förvaltningsdomstolarna**

Framväxten av de allmänna förvaltningsdomstolarna har skett mot bakgrund av efterkrigstidens samhällsutveckling. Tillväxten av det område av samhällslivet som regleras genom den offentlighetsrättsliga lagstiftningen har skapat den särskilda organisationen för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsrättskipningen sköttes tidigare av länsstyrelserna med möjlighet att överklaga till bl.a. regeringen. Genom 1970-talets reformer tillskapades ett domstolssystem som är helt parallellt med de allmänna domstolarnas.

De allmänna förvaltningsdomstolarna består av 23 länsrätter, fyra kammarrätter och Regeringsrätten.

Länsrätterna dömer i en mängd olika måltyper, cirka 400, som huvudsakligen avser överklagande av myndighets beslut. Som exempel kan nämnas skattemål, sociala mål rörande tvångsomhändertagande, psykiatrimål, biståndsmål och socialförsäkringsmål. Huvuddelen av länsrätternas mål handläggs numera som en tvåpartsprocess.

## **3.2 Arbetsorganisationen**

Vilka personalkategorier som skall finnas vid domstolarna framgår av rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Vid underrätterna, tingsrätt och länsrätt, skall således t.ex. finnas lagman, en eller flera rådmän samt ett kansli. Underrätt kan vara avdelningsindelad och det kan även finnas en eller flera chefsrådmän. Ordförande för en underrättsavdelning är antingen lagman eller chefsrådman.

I hovrätt och kammarrätt skall finnas president, lagmän och råd (hovrättsråd respektive kammarrättsråd). Dessa domstolar skall vara delade i två eller flera avdelningar och ordförande för avdelning är lagman och i vissa fall president.

I Högsta domstolen och Regeringsrätten finns justitieråd respektive regeringsråd. Ett av råden utses att vara domstolens ordförande. Även

de högsta domstolarna är indelade i avdelningar med en ordförande som chef för respektive avdelning.

Av såväl rättegångsbalken som lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framgår indirekt att det skall finnas andra personalkategorier vid domstolarna än som uttryckligen omnämns i lagtexten. I både underrätt och mellaninstans finns det således icke ordinarie domare, både sådana som genomgår en utbildning och sådana som slutfört sin utbildning men ännu inte fått en fast domaranställning. Vidare stadgas det för de olika instanserna att beredningen av mål får ske av annan tjänsteman vid domstolen som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Annan tjänsteman är dels domstolssekreterare, dels vid underrätt notaries och vid hovrätt och kammarrätt fiskaler och fiskalsaspiranter. Såväl notaries som aspiranter genomgår utbildning vid domstolarna efter avlagd jur.kand.examen. Notarietjänstgöringen sker vid underrätt och omfattar två års tjänstgöring. Aspiranttjänstgöringen ingår i domarutbildningen. Den omfattar nio månader vid antingen en hovrätt eller en kammarrätt. Om överrättstjänstgöringen godkänns följer minst ett år vid underrätt som domare. Därefter avslutas utbildningen med en adjunktionstjänstgöring i överrätt under nio månader. Behörig att söka aspiranttjänstgöring är endast den som förvärvat notariemeritering.

Beredningsorganisationen vid de högsta domstolarna skiljer sig från de övriga domstolarnas. För beredningen av målen i dessa domstolar finns revisionssekreterare respektive regeringsrättssekreterare. Dessa är i allmänhet assessorer och har ett fullständigt ansvar för beredningen av målen. När målen är klara för avgörande föredras de av sekreterarna för ledamöterna.

Förutom nu nämnda personalkategorier deltar nämndemän i den dömande verksamheten i samtliga domstolar utom de högsta instanserna. Nämndemän deltar vid de allmänna domstolarna framför allt i brottmål och familjemål och vid de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans som huvudregel i samtliga måltyper. Vid underrätt är antalet nämndemän som regel tre och i överrätt två.

Gemensamt för samtliga domstolar är att inkomna mål fördelas på rotlar. Varje rotel förestås av en domare. I underrätt samt i hovrätt och kammarrätt förestås rotlarna antingen av ordinarie domare, dvs. rådmän, hovrättsråd och kammarrättsråd eller av tings- och länsrättsfiskaler samt i överrätt adjungerade ledamöter. Vid underrätt och mellaninstans finns också assessorer som vikarierar som rotelinnehavare eller som förstärkning. Rotelansvaret i de högsta domstolarna vilar på föredragandena i beredningsorganisationen. Till roteln är oftast knuten, i underrätt en domstolssekreterare och en notarie eller protokollförare och i överrätt en sekreterare och en fiskal eller fiskalsaspirant. Även i de högsta domstolarna finns domstolssekreterare. I

länsrätterna finns handläggare med i stort samma uppgifter som notarien, knutna till rotlarna.

Rotelinnehavaren har det övergripande ansvaret för att målen bereds och avgörs inom rimlig tid. Som framgått ovan kan vissa arbetsuppgifter delegeras till annan personal, som då utför arbetsuppgifterna under eget ansvar. På motsvarande sätt dömer notarierna på eget ansvar i vissa enklare mål.

## 4 Utgångspunkter

Såväl domstolarnas inre arbetsorganisation som domarnas arbetsuppgifter måste ses mot bakgrund av domstolarnas roll i samhället och den konstitutionella särställning domstolarna och domarna har. Som en bakgrund till kommitténs överväganden lämnas därför en redogörelse för vilka regler i regeringsformen som styr domstolsväsendet och för de konventionsåtaganden som har en direkt betydelse för de frågor som ingår i utredningsuppdraget. Vidare redogörs för vissa förändringar i samhället som påverkar domstolarnas arbete såsom målutvecklingen och IT-tekniken. En kort redogörelse lämnas också för den helhetssyn kommittén har haft på sitt ursprungliga uppdrag och som inverkar på den utformning av framför allt domarutbildningen som kommittén föreslår.

### 4.1 Regeringsformen och Sveriges konventionsåtaganden

#### 4.1.1 Vad är rättskipning?

I regeringsformen stadgas att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, 1 kap. 8 § regeringsformen. Någon egentlig definition av vad som är rättskipning finns emellertid inte. I förarbetena till grundlagen uttalade departementschefen dock följande (prop. 1973:90 s. 233):

Enligt gängse terminologi benämns domstolarnas dömande verksamhet rättskipning medan förvaltningsmyndigheternas uppgifter brukar anges vara förvaltning. Det är enligt min uppfattning inte meningsfullt att i RF:s inledningskapitel söka ge en närmare karakteristik av den roll som dessa olika samhällsorgan spelar. – Jag föreslår därför att i förevarande paragraf endast slås fast att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Domstolsutredningen, som hade till uppgift att utreda vilka frågor som borde förbehållas domstolarna, konstaterade att, eftersom regeringsformen inte ger någon ledning för gränserna för vilka arbetsuppgifter domstolarna skall ha, utgångspunkten bör vara vad domstolarna faktiskt har för uppgifter. Sammanfattningsvis anförde utredningen att den enskilde bör ha rätt till domstolsprövning av rättstvister mellan enskilda, vid vissa tvister mellan enskilda och det allmänna som enligt praxis i de europeiska organen anses innefatta prövning av enskildas civila rättigheter och skyldigheter, när det gäller anklagelser för brott, frihetsberövanden samt vissa andra för den enskilde särskilt betydelsefulla frågor, t.ex. frågor om skatt. Domstolsutredningen framhöll vidare att det är angeläget att spara domstolsväsendets resurser till de kvalificerade frågor som kräver domstolarnas särskilda kompetens (SOU 1991:106, s. 47 ff.).

Även 1993 års domarutredning behandlade frågan om innebörden av begreppet rättskipning. Utredningen uttalade att innebörden av begreppet rättskipning, så som det används i Sverige, väsentligen är att objektivt och opartiskt avgöra rättsliga tvister mellan enskilda intressen eller mellan ett enskilt intresse och ett allmänt intresse samt att döma i brottmål och i mål som rör allvarliga inskränkningar eller eljest ingrepp i den enskildes personliga frihet eller integritet. Utredningen uttalade vidare att en sådan definition är statisk och tillbakablickande. I stället bör man söka ange vad rättskipning bör vara, dvs. vilken roll domstolarna som rättskipande organ bör spela i samhället (SOU 1994:99, s. 38 f.).

Domarutredningen framhåller att processens huvudfunktion är att bidra till att ändamålen, syftet, bakom den materiella lagen får maximalt genomslag i samhället. På det individuella planet sker detta genom att den enskilde bereds rättsskydd, konfliktlösning, reparation och på det allmänna planet genom handlingsdirigering, styrning och prevention. I ett framtidsperspektiv kommer domstolarnas roll i Sverige att öka. Enligt utredningen finns det en rad faktorer som talar i denna riktning. Den större betydelse domstolarna har i framför allt Europa kommer att påverka de nationella domstolarna. I samma riktning talar det växande politiska intresset för domstolarna. Utredningen uttalar att det inte längre finns en ideologisk bas eller ens tillräckliga ekonomiska resurser att generellt anförtro heltäckande tillsyns- och kontrolluppgifter till särskilda statliga och kommunala myndigheter. Domstolarna kan därvid komma att ta över en del av de tillsyns- och kontrolluppgifter som tidigare varit föremål för offentligt monopol eller dominans. Detta kan ske genom att enskilda och organisationer i större omfattning vänder sig till domstol med yrkanden om ersättning, förbud eller ändringsåtgärder. Målunderlaget för privaträttsliga tvister

ökar därmed (a.a. s. 48 ff.). Den utveckling som skett sedan domarutredningens betänkande redovisats går också i den riktning som domarutredningen pekat på.

#### 4.1.2 Domstolarnas självständighet

Det övergripande målet för domstolsväsendet är att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra mål (Justitieutskottets betänkande 1997/98, JuU:1, s. 43). I regeringsformen finns regler som avser att garantera kravet att domstolarnas verksamhet skall vara rättssäker. Det ligger i och för sig inte inom ramen för kommitténs uppdrag att ta ställning till om dessa regler är tillräckliga eller ej, jfr 1993 års Domarutredning, SOU 1994:99, s 213. Den följande redogörelsen för regeringsformens regler och för de med dessa korresponderande reglerna i Europakonventionen syftar därför endast till att ge en bakgrund.

Reglerna i regeringsformen om själva domstolsorganisationen är få. I 11 kap. 1 § föreskrivs att Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Beträffande domstolsorganisationen i övrigt föreskrivs endast ett krav på att huvudregeln regleras genom lag, 11 kap. 4 §, och att det skall finnas ordinarie domare, 11 kap. 1 § 3 st.

Domstolarnas och domarnas särställning markeras därefter genom föreskriften i 11 kap. 2 § regeringsformen att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall och genom reglerna i 5 § om när en domare får skiljas från tjänsten. De senare reglerna behandlas närmare i kapitel VI i detta betänkande.

Reglerna i regeringsformen om domstolsväsendet korresponderar med de internationella förpliktelser Sverige åtagit sig genom tillträde till olika konventioner. Genom tillträdet till den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, har Sverige förbundit sig att tillhandahålla oavhängiga och opartiska domstolar för prövning av tvister om civila rättigheter och skyldigheter samt anklagelser för brott (art. 6 punkt 1). Motsvarande åtaganden finns i FN-konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna, artikel 14 och 15. Konventionerna ställer vissa krav både på domstolen och på förfarandet inför denna. Eftersom de båda konventionerna i nu aktuell del är i stort överensstämmande och då Europakonventionen sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag (SFS 1994:1219), kommer redogörelsen i fortsättningen endast att behandla denna.



Europakonventionen söker genom bestämmelserna i artikel 6 att garantera att frågor av särskild betydelse för den enskilde kan bli föremål för prövning inför domstol och att prövningen sker under särskilda rättssäkerhetsgarantier. Domstolen skall således vara oberoende och opartisk och ha inrättats enligt lag. Förfarandet skall vara korrekt och rättvist mot den enskilde och prövningen skall ske inom skälig tid. Förfarandet skall vidare som huvudregel vara muntligt och domen avkunnas offentligt. När det gäller brottmål föreskrivs vissa ytterligare krav, bl.a. att den som åtalats för brott skall ha rätt att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar, rätt att försvara sig personligen eller genom ombud samt rätt att förhöra vittnen som åberopas mot honom och att få vittnen inkallade och förhörda.

Europakonventionens rättssäkerhetskrav är av särskild betydelse vid en översyn av domstolarnas arbetsformer. På grundval av artikel 6 i Europakonventionen har Europarådet också den 13 oktober 1994 antagit en rekommendation till medlemsstaterna avseende domarnas självständighet, Nr R (94) 12. Enligt rekommendationen bör alla nödvändiga steg tas av medlemsstaterna för att respektera, försvara och befärja domarnas självständighet. När det gäller arbetsorganisationen uttalas att denna skall vara sådan att domarna kan arbeta effektivt, bl.a. genom att ett tillräckligt antal domare tillsätts och genom tillhandahållande av lämplig utbildning för domarna samt tillräckligt med biträdespersonal och hjälpmedel. Vidare bör icke-juridiska göromål överföras från domarna till andra personer.

Även FN:s Basic Principles on the Independence of the Judiciary, som antogs vid den sjunde FN-kongressen om förhindrande av brott och behandlingen av brottslingar i Milano 1985, behandlar frågan om domares självständighet. Enligt principerna skall bl.a. domarnas självständighet garanteras av staten antingen i konstitutionen eller i lag. Staten skall även se till att det finns tillräckliga medel så att domarna på rätt sätt kan utföra sina göromål.

Konventionsbestämmelserna att domstolsprövningen skall ske inom skälig tid innefattar vidare ett krav på att domstolarna skall ha tillräckliga resurser för sin verksamhet men också att arbetsorganisationen skall vara effektiv. Europadomstolen har i flera avgöranden tagit ställning till hur "skälig tid" skall beräknas. För att bedöma innebörden av begreppet skälig tid har domstolen använt sig av olika kriterier. Målets särskilda karaktär har därvid varit av betydelse.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 5 uppl., s. 168 ff.

## 4.2 Förändringar i samhället m.m.

### 4.2.1 Målutvecklingen

Målutvecklingens betydelse för arbetsbelastningen i domstolarna beror av två faktorer, dels antalet inkomna mål, dels målstrukturen. Båda faktorerna inverkar på behovet av en arbetsrationalisering i domstolarna.

#### **Antalet inkomna mål**

Antalet inkomna mål till domstolarna har alltid varierat över tiden. Ett exempel är de svängningar som på senare år skett i antalet till tingsrätterna inkomna mål. Under åren 1990 – 1993 ökade t.ex. antalet tvistemål (exklusive gemensamma ansökningar) med drygt 61 procent för att de följande åren, 1994 – 1997, minska med 23 procent. Variationerna vad gäller brottmålen har rört sig om drygt tjugo procent, bilaga 4. Förändringarna av antalet inkomna mål har flera orsaker. Till en början styrs målmängden i viss mån av konjunkturläget. Ett tydligt exempel är den stora ökningen i de allmänna domstolarna av tvistemål och i förvaltningsdomstolarna av mål enligt socialtjänstlagen under början av 1990-talet. Andra faktorer är naturligtvis brottsutvecklingen. Målmängden styrs emellertid också av olika förändringar i lagstiftningen.

#### **Målstruktur**

Förändringar i lagstiftningen påverkar inte endast det antal mål som kommer till domstolarna utan även målstrukturen, dvs. hur svåra eller komplicerade målen är. En generell strävan har i olika lagstiftningsärenden varit att föra de enklare målen från domstolarna. De mål som är kvar är därmed de som är tyngre och mer arbetskrävande.

Avkriminalisering av vissa förseelser och reformeringen av reglerna för när strafföreläggande får utfärdas är exempel på denna strävan att spara domstolarnas resurser till de mer komplicerade målen. Andra exempel är kronofogdemyndigheternas hantering av mål som börjar som betalningsförelägganden och körkortsmålen som förts till länsstyrelserna.

En annan inriktning i ny lagstiftning är att förlägga tyngdpunkten i rättskipningen till första instans. Den nedflyttning av mål från kammarrätt till länsrätt som nu slutförts med ett omfattande krav på prövningstillstånd i kammarrätt är dock inte endast ett exempel på detta utan har också inneburit att länsrätterna har fått en helt annan och mer komplicerad målstruktur än tidigare.

Målstrukturen påverkas även av samhällsutvecklingen utanför det egentliga rättsväsendet. Förändringar i samhället skapar i sig ett behov av ny lagstiftning som genererar nya måltyper. Samtidigt för komplexiteten i samhället med sig en lagstiftningsteknik med ramlagar och generalklausuler som medför ett ökande behov av domstolsprövning.

Sveriges medlemskap i EU har också inneburit att ett helt nytt rättssystem införlivats med det svenska. Tidsperioden är ännu alltför kort för att man med säkerhet skall kunna bedöma den påverkan detta kommer att ha på domstolarnas verksamhet. Rent allmänt kan dock sägas att principen om EG-rättens företräde framför nationell lagstiftning innebär att Sverige inträtt i en delvis ny rättslig miljö med gemensamt beslutad lagstiftning på många områden och med gemensamma institutioner. Förutom att domstolarna kommer att handskas med materiellt nya regler förändras dessa kontinuerligt genom Europadomstolens rättskapande verksamhet. Svårigheterna kommer delvis att ligga i att följa denna rättsutveckling, samtidigt som det kommer att finnas ett behov av att göra komparativa studier av hur andra länder löst någon viss fråga.

Förändringarna i målstrukturen kan för de allmänna domstolarnas till viss del mätas genom utvecklingen av förhandlingstiden. Under perioden 1993/94 – 1997 ökade således förhandlingstiden i tingsrätt för tvistemålen del med 29 procent och för brottmålen med 21 procent. Även andelen mål med en förhandlingstid om flera dagar ökade markant. För hovrätternas del var ökningen i förhandlingstiden för tvistemålen del 23 procent och för brottmålen del 30 procent (Domstolsverkets årsredovisning 1997). Motsvarande möjlighet att på ett relativt enkelt sätt konstatera förändringar i målstrukturen för förvaltningsdomstolarna saknas.

Domstolarnas arbetsbörda påverkas slutligen också, liksom verksamheten inom andra samhällsområden, av det statsfinansiella läget och av en förändrad syn på statsförvaltningen. När det gäller det statsfinansiella läget har domstolarna under främst åren 1994 – 1995 fått vidkännas anslagsminskningar. Besparingar har – eftersom domstolarnas verksamhet är personalintensiv – fått göras genom minskning av antalet notarier, föredragande och domstolssekreterare. En del av denna minskning kan också förklaras dels av att införandet av ett

målhanteringssystem rationaliserat arbetet i domstolarna, dels av en minskad måltillströmning.

Samtidigt har regeringens ekonomiska styrning av myndigheterna – också domstolarna – ändrats till en mål- och resultatstyrning. Resultatstyrningen innebär att även domstolarna måste ägna frågan om resursanvändningen stor uppmärksamhet, något som gör det särskilt angeläget att se över domstolarnas arbetsformer. Till skillnad från förvaltningsmyndigheterna är dock domstolarnas möjligheter att utan lagändringar påverka mål och resultat begränsade.

Sammantaget kan man konstatera att antalet inkomna mål troligen även i fortsättningen kommer att variera över tiden. Målstrukturen kommer dock att fortsätta att bli tyngre med ökade inslag av internationell rätt. Sistnämnda förhållande gör att domstolarna, för att kunna bemästra de mer komplicerade målen, måste skapa utrymme för domarna att koncentrera sig på de uppgifter som verkligen kräver deras kompetens.

#### 4.2.2 Informationsteknikens betydelse

IT, dvs. informationsteknik, är ett samlingsbegrepp för olika tekniker som används för att skapa, lagra, bearbeta, överföra och presentera ljud, text och bild. Tekniken innebär en i det närmaste obegränsad möjlighet till samverkan mellan individer och organisationer oberoende av mängden information och geografiska avstånd. Den ger förutsättningar för grundläggande förändringar i strukturerna, t.ex. för decentralisering och distansarbete. Därigenom kan även glest befolkade områden ges en samhällsservice som utan de tekniska innovationerna inte hade varit möjlig.

Den IT-utveckling som skett under det senaste decenniet och kanske framför allt under senare år har således på ett radikalt sätt ändrat förutsättningarna för de vanliga organisationsstrukturerna. Särskilt tydligt är det beträffande de virtuella organisationerna där uppdelningen i centrum och periferi successivt förlorar i betydelse. Dessa organisationer fungerar som mer eller mindre fasta nätverk som binder samman personer eller grupper med olika kompetenser kring en gemensam verksamhetsidé.

Domstolarna bör naturligtvis inte stå utanför den tekniska utvecklingen. Vilken påverkan den kommer ha för domstolarnas **inre** organisation är emellertid beroende av de övergripande mål som läggs fast för domstolsväsendet. Regeringen har i prop. 1995/96:125, Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik, s. 14, uttalat

IT har inte något egenvärde i sig. Även utvecklingen på detta område måste relateras till grundläggande behov hos individ och samhälle. Insatserna inom IT-området måste därför bli en del av en sammanhållen vision om vilken samhällsutveckling vi önskar och underordnas de övergripande mål som i demokratisk ordning läggs fast för olika samhällsområden. Det Sverige behöver är därför ingen fristående statlig IT-politik utan en politik för skilda samhällsområden som på bästa sätt tar vara på informations- och kunskapssamhällets möjligheter. För att skapa samsyn kring insatserna på IT-området behövs dock gemensamma mål för användningen och utvecklingen av IT.

Hittills har teknikutvecklingen påverkat domstolsväsendet framför allt genom att underlätta arbetet i domstolarna internt. I detta avseende har arbetet med ett teknikinförande skett i två etapper.

Den första etappen har avsett införandet av ord- och textbehandlingssystem medan den andra etappen avsett utvecklandet och installandet av ett målhanteringssystem, MÅHS. MÅHS finns numera (årsskiftet 1997/98) installerat vid samtliga länsrätter utom Länsrätten i Stockholms län och vid 35 tingsrätter. Samtidigt som ett utvecklingsarbete pågår för att förbättra systemet utvecklas ett målhanteringssystem även för överrätterna. Vidare är samtliga domstolar numera anslutna till domstolsväsendets kommunikationsnät, Domnät, med den tillgång till juridisk information som detta innebär, och många har möjlighet att använda e-post. Slutligen pågår ett utvecklingsarbete för att lämna det nuvarande informationssystemet för rättsväsendet, RI.

Införandet av IT-stöd i målarbetet har medfört förenklingar och rationaliseringar för framför allt domstolssekreterarna. Genom ord- och textbehandlingssystemen har det mesta av skrivarbetet försvunnit och genom målhanteringssystemet har målarbetet underlättats. Rationaliseringsvinsterna genom IT-stödet i målarbetet har till viss del realiserats genom att Domstolsverket vid dimensioneringsberäkningarna för domstolarna räknat med en viss procentuell rationaliseringseffekt på kanslisidan, vilket resulterat i att domstolarna minskat antalet domstolssekreterare, i vissa fall genom uppsägningar.

Även om teknikutvecklingen framför allt har utnyttjats för att rationalisera domstolssekreterarnas arbete har den också fått en allt större betydelse för domarpersonalen. Genom möjligheten att ha direkt tillgång till aktuell information i olika frågor, tillgång till lagförarbeten och andra rättskällor och till gemensamma mål- och ärenderegister liksom till andra myndigheters register ökar kvaliteten i rättskipningen.

IT öppnar också möjligheter att genomföra förhandlingar med hjälp av videoteknik. Frågan om domstolsförhandlingar med hjälp av bild- och ljudöverföring har nyligen utretts (Ds 1997:7, Domstolsförfarandet, Förslag till förbättringar). Huvudregeln att de personer som deltar i

en domstolsförhandling skall vara fysiskt närvarande föreslås bibehållen men uppmjukad så att parter i tvistemål, åklagare och målsägande i brottmål, parter i domstolsärenden och i konkursärenden samt vittnen m.fl. skall ha möjlighet att medverka i förhandlingar genom bild- och ljudöverföring.

Slutligen kan IT-utvecklingen inom en snar framtid medföra att ett långtgående samarbete mellan olika domstolar kan utvecklas. Genom att man är oberoende av avstånd kan man utnyttja ett gemensamt målhanteringssystem för att utan omlottning låta målen förberedas och i vissa fall också avgöras av personal vid en annan domstol än den till vilket målen från början kom in. I särskilt hög grad gäller detta förvaltningsdomstolarna med det dominerande inslaget av skriftlig process. Också de allmänna domstolarna skulle dock kunna utnyttja fördelarna med ett samarbete, även om det kanske förutsätter att förhandlingarna hålls på domstolsorten. Geografiska begränsningar, särskilt påtagliga i ett glesbefolkat land som vårt, kan framgent förväntas minskas genom IT-utvecklingen.

### 4.2.3 Riksrevisionsverkets rapport Domstolsväsendet

Regeringen gav den 13 februari 1997 Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att granska fördelningen av resurser inom domstolsväsendet. RRV skulle vidare med utgångspunkt i nuvarande organisation och arbetsformer identifiera väsentliga hinder för ett effektivt resursutnyttjande inom domstolsväsendet. Uppdraget har redovisats i RRVs rapport 1997:48 Domstolsväsendet; resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande.

Enligt kommitténs direktiv skall resultatet av RRVs uppdrag beaktas vid utformningen av en ny domstolsorganisation (Dir. 1997:50, s. 5). Även om kommitténs uppdrag inte längre omfattar den yttre organisationen är det naturligt att beakta de delar av RRVs rapport som behandlar domarutbildningen och arbetsorganisationen i domstolarna.

När det gäller domarutbildningen uttalar RRV att domstolscheferna har svårt att anpassa personalstyrkan till det behov som för tillfället råder vid domstolarna. Rekryteringen till domarbanan styrs inte av domstolarnas behov utan av budgetsituationen. RRV föreslår att nationella utbildningsplatser inrättas och att Domstolsverket eller hovrätterna därefter fördelar utbildningsplatserna.

När det därefter gäller arbetsorganisationen pekar RRV på att domarrollen bör renodlas bl.a. eftersom domarna är domstolsväsendets dyraste resurs. Domarnas uppgifter bör därför koncentreras på i första

hand den dömande verksamheten. Detta bör enligt RRV ske genom en ökad delegering av arbetsuppgifter till i första hand "rättskunnig" personal och till sådana domstolssekreterare som har "lång erfarenhet" (a.a. s. 41).

Vidare berör RRV beredningsorganisationen i domstolarna. RRV anser att det är viktigt att förstärka beredningsorganisationen för att domarna på sikt skall kunna avgöra fler mål än för närvarande. Utvecklingen inom IT-området har enligt RRV medfört ett minskat behov av domstolssekreterare och andelen "rättsutbildade" i domstolarna behövs sannolikt ökas (a.a. s. 43).

### 4.3 Begreppet renodling

Begreppet renodling har när det gäller domstolsväsendet framför allt använts i två betydelser. Den ena har avsett att domstolarnas verksamhet skall renodlas till vad som i egentlig mening brukar kallas rättskipning. Frågan om en renodling av domstolarnas verksamhet har utretts bl.a. av Domstolsutredningen. Utredningen uttalade att domstolarna är samhällets mest kvalificerade beslutsfattare i juridiska frågor. Det är därför angeläget att spara domstolsväsendets resurser till de frågor som kräver deras särskilda juridiska kompetens (SOU 1991:106). Enligt direktiven har kommittén också att utgå från att de s.k. sidofunktionerna vid tingsrätterna skall flyttas till andra myndigheter. Frågan om att föra boupptecknings- och inskrivningsverksamheten bort från domstolarna övervägs för närvarande inom justitiedepartementet.

Den andra betydelsen av renodling avser domstolarnas arbetsorganisation. Här har begreppet renodling framför allt använts för att beskriva en önskvärd utveckling av domarnas arbetsuppgifter. Så borde enligt den s.k. idéskissen (Ds 1989:2) en renodling av domarrollen ske efter den principen att domaren framför allt bör ägna sig åt att avgöra mål och åt kvalificerade frågor i samband med detta, medan övriga arbetsuppgifter så långt som möjligt bör delegeras till annan personal.

Kommittén har också enligt de ursprungliga direktiven att utgå från en förändrad och mer renodlad domarroll (Dir. 1995:102, s. 9). I detta ligger enligt kommitténs mening att renodlingen av domarrollen måste ses mot bakgrund av domarens uppgift att självständigt och opartiskt värna om rättsstaten. Med den förändring av domaruppgiften som sker, med modern lagstiftningsteknik och med internationaliseringen i dömandet, kommer domarna att ha en förstärkt rättskapande roll som ställer än högre krav på självständigheten i dömandet (SOU 1994:99, s. 208). För att domarna skall ha möjlighet att fullgöra en sådan uppgift måste deras arbete renodlas. Arbetsfördelningen mellan domarna och

övrig personal måste därför utformas så att domarnas arbetsinsats kan inriktas på att avgöra mål och på de mer komplicerade frågorna i samband med detta. Övriga arbetsuppgifter bör delegeras.

## 4.4 Helhetssyn

Kommitténs ursprungliga uppdrag innefattade att med en helhetssyn lämna ett förslag till en ny organisation för domstolsväsendet (Dir. 1995:102, s. 1). Översynen av organisationsstrukturen skulle därför inte endast inriktas på de små tingsrätterna utan skulle också behandla frågan hur tingsrätter och länsrätter, hovrätter och kammarrätter och även de högsta domstolarna skulle kunna samarbeta i fastare organisatoriska former (Dir. 1995:102, s. 15).

Den helhetssyn som finns uttryckt i direktiven avser således främst ett närmande av de båda domstolsorganisationerna till varandra. Ett uttryck för detta är direktivens krav på en ökad personalrörlighet mellan domstolar av olika slag och på att förslag, om det visar sig lämpligt, skall lämnas på en gemensam eller samordnad notarie- och fiskalsutbildning (Dir. 1995:102, s. 10).

Den helhetssyn kommittén diskuterat i samband med frågorna om organisationsstrukturen handlar emellertid inte endast om ett närmande av de båda domstolsorganisationerna till varandra. Även andra och mer övergripande utgångspunkter, som också finns omnämnda i de ursprungliga direktiven, har ingått i kommitténs överväganden. Domstolsväsendet skall vara så organiserat att det kan uppfylla höga krav på kvalitet i rättskipningen och kompetens hos domstolspersonalen. Kravet på kvalitet i rättskipningen innebär att oavhängiga och opartiska domstolar på ett för parterna rättssäkert sätt och inom rimlig tid fullgör sina uppgifter. Detta uppnås bl.a. genom att höga krav på kompetens ställs på domstolspersonalen och genom att domstolarna tillförsäkras tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter. Båda dessa medel för kvalitet hänger nära samman. Kompetensen hos domstolspersonalen har t.ex. ett omedelbart samband med utbildningen av domare och övrig personal. Frågan om vad som skall anses vara tillräckliga resurser är avhängig av hur den inre arbetsorganisationen i domstolarna utformas, dvs. även av domarutbildningens, domaruppgiftens och beredningsorganisationens utformning. Det förtjänar att påpekas, att medan den dömande verksamhetens kvantitativa sida är lätt mätbar, är kvalitetsaspekter på verksamheten betydligt mera mångdimensionella och svårfångade. Här spelar också kommitténs överväganden rörande ett närmande mellan de båda domstolsorganisationerna in. Ett närmande möjliggör ett bättre utnyttjande av



personalresurserna genom att ge förutsättningar för en större personlörlighet mellan domstolar av olika slag. Kommittén har dock funnit att ett närmande mellan domstolsorganisationerna inte endast skulle ge en effektivitetshöjning av domstolsverksamheten. Det skulle även få andra positiva effekter.

De allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna har successivt utvecklats till domstolar som alltmer liknar varandra. Den organisatoriska strukturen är numera ensartad. Efter införandet av ett tvåpartsförfarande i förvaltningsdomstolarna har också de processuella reglerna förts närmare varandra. Denna utveckling har nu nått ett skede där det framstår som naturligt att underlätta en fortsatt utveckling i samma riktning.

Ett närmande ökar domarnas kompetens och främjar rättsutvecklingen. Åtskilliga processuella frågor är numera desamma i de båda domstolsslagen. Domare från den ena organisationen kan därför tillgodogöra sig erfarenheter och dra nytta av de diskussioner som förts och de lösningar som valts inom den andra organisationen. Detta betyder i sin tur att frågorna kan lösas med utgångspunkt i ett vidare perspektiv och med mindre risk för låsningar som hämmar rättsutvecklingen. Domarna får också en utblick över ett bredare juridiskt fält. Detta är en kompetenshöjning som medför positiva effekter av olika slag, inte minst för rättsutvecklingen. Samtidigt ökar förutsättningarna för att samma fråga blir löst på samma sätt i de olika domstolsorganisationerna.

När det gäller den rättsutveckling som följer av Sveriges medlemskap i EU och den ökade internationaliseringen i övrigt ligger det ett stort värde i ett kunskapsutbyte och ett likartat synsätt på de frågor som utvecklingen ger upphov till.

Ett närmande mellan domstolsorganisationerna är också angeläget ur en annan synvinkel. Under senare tid har man alltmera uppmärksammat domstolarnas roll i samhället, och det är en vanlig uppfattning att den – som en följd av influenserna från andra delar av Europa – kommer att få allt större betydelse. Detta påverkar också domarnas roll. En del upplever detta som något positivt. Andra snarast varnar för att det kan medföra att frågor som borde lösas av demokratiskt valda politiska församlingar i stället kommer att avgöras av domstolar. Oavsett vilken ståndpunkt man intar i denna diskussion visar den vikten av att vi har självständiga domstolar och domare som är medvetna om sin roll och sitt ökande ansvar. I detta avseende finns det ingen skillnad mellan domstolar och domare i de båda olika domstolsorganisationerna. Det är tvärtom angeläget att man utvecklar ett synsätt på dessa frågor som kan accepteras allmänt. Detta är en del av något som kan kallas domarkultur. Begreppet är svårdefinierat, men man kan

konstatera att det främst handlar om förhållningssätt till och synen på grundläggande rättsprinciper och på etiska frågor både i fråga om rättsskipningen och domarrollen. Att alla domare i ett land omfattar en gemensam domarkultur är naturligt och har betydelse för förutsebarheten i rättstillämpningen. Möjligheten att få en gemensam domarkultur är naturligtvis större ju närmare varandra de båda slagen av rättsskipning står rent organisatoriskt.

Slutligen bör domstolarna vara en så attraktiv arbetsplats att de bästa juristerna vill bli domare. Detta gäller inte minst vid en utveckling som innebär att domstolarna får en viktigare roll i samhället. De flesta människor tycker att det är spännande och stimulerande med nya arbetsuppgifter. Att man har möjligheter att växla mellan olika arbetsuppgifter är alltså något som gör arbetet mera attraktivt. Med en möjlighet för domarna att enkelt växla mellan förvaltningsrättsskipning och annan rättsskipning bör domstolarnas förutsättningar att vara en attraktiv arbetsplats för domare öka. Med sådana möjligheter blir också risken mindre att domarna upplever arbetsuppgifterna som så rutinartade att de stelnar i sina roller. Motsvarande gäller naturligtvis för all övrig personal inom domstolsväsendet.



### III      DOMARUTBILDNINGEN

#### 5      Inledning

De personer som genomgår domarutbildningen vid våra domstolar arbetar till en inte obetydlig del med beredning av mål för avgörande, både i underrätt och överrätt. Det är därför nödvändigt att först, åtminstone principiellt, ta ställning till domarutbildningens utformning, innan frågan om beredningsorganisationens utformning behandlas.

Eftersom notariemeritering är ett krav för att bli antagen till den egentliga domarutbildningen behandlas notariemeriteringen som en del av denna. Inledningsvis redogörs för hur den nuvarande utbildningen är utformad och för tidigare utredningar beträffande denna. Som en bakgrund redogörs vidare för hur antalet icke ordinarie domare utvecklats sedan frågan om domarutbildningen utreddes senast. Slutligen följer kommitténs övervägande beträffande notarie- och domarutbildningen.



## 6 Bakgrund

### 6.1 Nuvarande domarutbildning och domarkarriär

Domarutbildningen har tidigare översiktligt beskrivits i kapitel II, BAKGRUND.

Domarutbildningen och domarkarriären i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är i princip överensstämmande. Den egentliga utbildningen inleds med en aspiranttjänstgöring i överrätt. En förutsättning för att någon skall antas som aspirant är att han har en jur. kand. examen och förvärvat notariemeritering vid underrätt.

Notarietjänstgöringen regleras i notarietjänstförordningen (1990:469). Notarietjänstgöringen kan fullgöras i tingsrätt eller länsrätt eller båda slagen av domstolar. Efter särskild prövning får dock högst sex månaders tjänstgöring hos en annan arbetsgivare tillgodoräknas. Notariemeritering förvärfvas av den som på ett tillfredsställande sätt fullgjort notarietjänstgöring. Detta förutsätter att notarien utfört domargöromål i enlighet med domstolsinstruktionerna. Tjänsterna som notarier tillsätts av Domstolsverket efter de sökandes examensbetyg och sidomeriter.

Efter notariemeriteringen vidtar den egentliga domarutbildningen, som består av tre obligatoriska moment: aspiranttjänstgöring, fiskaltjänstgöring i underrätt och adjunktion i överrätt.

Varje överrätt beslutar om antagning av fiskalsaspiranter. Antagningen grundas på examensbetyg och vitsord från notariemeriteringen, dvs. skriftliga betyg. Dessutom inforas vanligen muntliga referenser och hålls anställningsintervjuer.

Eftersom aspiranterna huvudsakligen arbetar med beredningen av mål och föredragning styrs rekryteringen, inom ramen för tillgängliga medel, av överrätternas behov av föredragande. För att vara föredragande i överrätt krävs formellt endast jur. kand. examen, inte fullgjord

notarietjänstgöring, 19 § hovrättsinstruktionen (1996:379) och 19 § kammarrättsinstruktionen (1996:380).

Aspiranttjänstgöringen är en provanställning och pågår i nio–tolv månader. Arbetet innefattar att bereda mål för avgörande, kommunicera handlingar, göra rättsutredningar, sätta upp förslag till dom och beslut samt föredra mål inför domstolens ledamöter och föra protokoll vid förhandlingar. Utbildningsinslaget i arbetet består dels i själva arbetsuppgifterna, dels i vägledning från äldre fiskaler, referenter och andra ledamöter. Många överrätter anordnar dessutom särskilda kurser i olika ämnen.

Innan aspiranten har tjänstgjort i överrätten ett år skall en prövning ske om denne skall förordnas till fiskal. Minitiden för aspiranttiden är nio månader.

Fiskalen skall i princip så snart som möjligt efter fiskalsförordnandet fullgöra sitt underrättsår, dvs. tjänstgöra som länsrätts- eller tingsfiskal (prop. 1989/90:79, SFS 1990:461). Ett förordnande i underrätt meddelas av överrätten och får endast meddelas hovrätts- eller kammarrättsfiskal, dvs. det fordras en godkänd aspiranttjänstgöring. Ett förordnande som tingsfiskal får också meddelas den som under minst sex månader har utfört en hovrättsfiskals arbetsuppgifter och som har vunnit tillräcklig erfarenhet av tjänstgöring i allmän domstol. Motvarande bestämmelse finns för länsrättsfiskal.

Underrättstjänstgöringen skall pågå under minst ett år (40 § hovrättsinstruktionen och 40 § kammarrättsinstruktionen, 1996:379 – 380). Som huvudregel skall fiskalen då ha en egen rotel. Eftersom tjänstgöringen är ett led i domarutbildningen skall tilldelningen av arbetsuppgifter anpassas efter fiskalens erfarenhet av tjänstgöring i domstol. Sådana arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet skall inte tilldelas en fiskal (11 § tingsrättsinstruktionen och 10 § länsrättsinstruktionen, 1996:381 – 382). Lagmannen skall vidare se till att fiskalerna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning och ge vitsord över deras tjänstgöring (5 § tingsrättsinstruktionen och 4 § länsrättsinstruktionen).

Förutom den utbildning som sker vid domstolarna genomgår fiskalerna av Domstolsverket centralt anordnade kurser.

Det sista momentet i domarutbildningen är adjunktionen i överrätt. Adjunktionstiden varar i nio månader. Under den tiden tjänstgör fiskalen som ledamot av överrätten under namnet av tf. assessor och skall normalt ha ansvaret för en egen rotel. Efter en prövning av tjänstgöringen meddelas ett förordnande som assessor.

De tre obligatoriska momenten i domarutbildningen uppgår således totalt till två och ett halvt år. Avsikten är att assessorerna efter fullgjord domarutbildning skall bredda sin erfarenhet genom tjänstgöring utanför

domstolarna. Värdet av sådan tjänstgöring har betonats i olika sammanhang; se t.ex. prop. 1989/90:79, s. 10 f. Många assessorer tjänstgör också t.ex. inom regeringskansliet, i statliga verk, i kommittéer, som föredragande i de högsta instanserna eller prövar advokat- eller åklagaryrket.

Det är även vanligt att assessorer åtminstone för en tid är förstärknings- och vikariatsresurs i domstolarna. Sådan tjänstgöring är formellt möjlig genom att fiskaler och assessorer är tjänstgöringsskyldiga utanför den egna överrätten. Hovrättsassessor är skyldig att tjänstgöra som revisionssekreterare, som lagman eller rådmän i tingsrätt, som ledamot i en annan hovrätt än den han hör till under högst ett år samt som hyresråd under högst sex månader. En assessor är också i övrigt skyldig att utföra domaruppgifter i en tingsrätt. En hovrättsfiskal är skyldig att tjänstgöra som hovrättsassessor och som lagman, rådmän eller fiskal i tingsrätt (hovrättsinstruktionen 46 – 47 §§). Motsvarande bestämmelser finns för kammarrättsassessor och kammarrättsfiskal (kammarrättsinstruktionen 45 – 46 §§).

## 6.2 Domarbanans tidigare behandling

Den nuvarande domarutbildningen och domarkarriären har varit i stort oförändrad under lång tid. Flera statliga utredningar har dock utrett frågan om domarutbildningens utformning och om domarkarriären. Utredningarna har ofta föranletts av vid skilda tidpunkter uppkomna problem. Ofta har dessa gällt en disproportion mellan antalet icke ordinarie domare och ordinarie domare. För en mer fullständig redogörelse för äldre utredningar kan hänvisas till 1972 års domarutrednings betänkande En öppnare domar bana, SOU 1974:96, s. 59 ff.

### 1972 års domarutredning

1972 års domarutredning hade bl.a. i uppdrag att överväga hur domarkarriären skulle utformas för att tillgodose önskemål om att domarkarriären tillfördes erfarenheter från andra samhällsområden än domstolsväsendet. Utredningen fann att det knappast var möjligt att inom ramen för den i princip slutna domarkarriären åstadkomma annat än relativt begränsade förändringar (a.a. s. 135 f.). Utredningen föreslog i stället att den grundläggande domarutbildningen i överrätt behölls, men utsträcktes till ett år och sex månader, varav sex månader i underrätt. Anställningen i domstolarna skulle därefter, på motsvarande sätt som efter notariemeriteringen, upphöra. Icke ordinarie tjänster skulle dock 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. Utredningen ansåg det angeläget att antalet sådana tjänster begränsades.

De som genomgått domarutbildningen antogs söka sig till andra juridiska verksamhetsområden. Det förutsattes vidare att departementen skulle inrätta särskilda tjänster för t.ex. kommittésekreterare.

Adjunktionstjänstgöringen föreslogs avskaffad därför att utbildningstiden – eftersom den inte erbjöd någon fortsatt anställning – borde hållas kort.

Rekryteringen av domare skulle ske bland dels dem som genomgått grundutbildningen, dels dem som därefter innehaft en icke ordinarie tjänst, dels dem som saknade erfarenhet av domstolsarbete.

Utredningens förslag kritiserades under remissbehandlingen. Framför allt drabbade kritiken förslaget att aspiranten inte skulle beredas fortsatt tjänstgöring inom domstolarna efter genomgången utbildning. Även avskaffandet av adjunktionen kritiserades, eftersom denna ansågs vara ett av de mer värdefulla inslagen i domarutbildningen. Remisskritiken inriktade sig även på att de framtida domarna skulle ha alltför kort och inaktuell erfarenhet av domstolsarbete innan de utnämndes till domare. Den samlade kritiken ledde till att regeringen inte föreslog utredningens modell för genomförande.

### **Domstolsverkets "avhopparrapport"**

I mitten av 1980-talet uppstod svårigheter för överrätterna att rekrytera kvalificerade fiskalsaspiranter samtidigt som antalet icke ordinarie domare som lämnade domarbanan ökade. Regeringen uppdrog åt Domstolsverket att utreda orsaken till och omfattningen av avhoppet från domarbanan.

Resultatet av analysen redovisades i DV Rapport 1987:1. I rapporten påvisades att antalet aspirantansökningar hade minskat med omkring 40 procent mellan åren 1981 och 1986. Under samma period fördubblades antalet avhopp från domarbanan. Det minskade antalet aspirantansökningar hade ett visst samband med att antalet notarier minskats i underrätterna. Någon enskild faktor som orsak till att antalet avhopp ökat fann man inte. En inverkan hade dock de mer restriktiva reglerna om tjänstledighet för fiskaler som infördes 1985. Under 1984 hade vidare presenterats beräkningar om att befodringsutsikterna inom domarbanan försämrats och att den som nyligen påbörjat sin domarkarriär kunde få vänta på en ordinarie domartjänst i 20 – 30 år.

### 1987 års domarutredning

Domstolsverkets "avhopparrapport" samt riksdagens beslut om nya regler för meritvärderingen vid tillsättning av statliga tjänster ledde till att regeringen beslöt tillsätta en särskild utredare (chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh) för att undersöka bl.a. hur domarkarriären och domarrekruteringen borde se ut i framtiden. I direktiven (Dir. 1987:36) uttalade departementschefen att utredaren borde 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 får 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.

Departementschefen uttalade vidare:

Från dessa utgångspunkter framstår en helt fri domarrekrutering 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.

Den särskilde utredaren kom fram till att de tre obligatoriska inslagen i domarutbildningen var så värdefulla att de inte kunde undvaras. Dessa borde dock koncentreras i tiden så att de kom att motsvara minimi-tiderna för varje obligatoriskt moment. Den vikariats- och förstärkningstjänstgöring som tidigare utfördes av fiskaler skulle läggas på assessorerna. Antalet tingsfiskalstjänster skulle minska medan antalet adjunktionsplatser i hovrätt skulle utökas. Ytterligare ett antal ordinarie rådmansjänster borde därför inrättas. Reglerna om tjänstledighet för både icke ordinarie och ordinarie domare föreslogs bli generösare. Välmeriterade jurister utan domarutbildning som var allvarligt intres-

serade av domaryrket och som bedömdes kunna komma ifråga för sådan tjänst föreslogs kunna förordnas till adjungerad ledamot i överrätt.

Förslagen genomfördes den 1 juli 1990 (prop. 1989/90:79).

### 1993 års domarutredning

1993 års domarutredning hade som uppdrag att kartlägga behovet av att stärka domarnas ställning och lägga fram förslag till inriktning av ett fortsatt utredningsarbete avseende en översyn av dessa frågor. Utredningen hade således inte att utreda domarbanan som sådan, men tog ändå upp frågan till diskussion.

Domarutredningen framhöll att mycket av domarrollen inte låter sig fångas i teoretiska framställningar utan måste kontinuerligt formas genom förebilder och praktiskt domstolsarbete. Mot den bakgrunden fann utredningen att det var viktigt att varje generation domare känner sitt ansvar för att hålla diskussionen om domaryrkets ideal och principer levande. I domarrollen måste det därför ingå att domaren har ett ansvar för domarutbildningen och för att på andra sätt stödja en ny generation domare i deras yrkesroll (SOU 1994:99 s. 207 f.).

Domarutredningen framhöll vidare (a.a. s 209 ff.)

.. Uppfattningarna om domarbanan går i sär. En del ställer sig bakom den nuvarande ordningen och anser att den inrymmer viktiga moment som inte kan undvaras för att garantera en god domarrekrytering. Andra menar däremot att dagens domarbanan är förenad med sådana problem som inte kan lösas inom ramen för nuvarande system och att reformdiskussionen måste ta sin utgångspunkt i detta förhållande...

Många yngre jurister .. som tjänstgör som icke ordinarie domare eller är tjänstlediga för olika uppdrag etc. ser med stor oro på sin framtid i domaryrket. Antalet domartjänster räcker, såvitt nu kan bedömas, inte för alla som nu tillhör domarbanan...

Vi anser att det är nödvändigt att det hos domstolarna ges möjligheter att få en grundläggande domarutbildning. Den utbildningen skall vara så utformad att den ger utrymme för prövning av att den enskilde uppfyller vissa minimikrav som är av betydelse för erhållandet av en domartjänst i framtiden. Det är också viktigt att domstolarna förblir en arbetsplats där äldre domare för vidare sina yrkeserfarenheter till en yngre generation domare. Det kommer även att finnas ett behov av ett antal icke ordinarie domare för vissa måltyper och beslutsformer samt – i vart fall för nu överskådlig tid – för vikariatstjänstgöring. Denna grupp bör ses som en naturlig rekryteringskälla till tjänst som ordinarie domare även i ett system med en öppnare domarbanan. Men hovrätternas och kammarrätternas behov av fiskaler från tid till annan får inte som hittills vara helt styrande för rekryteringen till en sådan grupp icke ordinarie domare. Det får inte heller styra alltför mycket att yngre domare anlitas för offentliga uppdrag. Detta talar för att man bör överväga att till viss del bemanna beredningsorganisationen i överrätterna efter

andra principer. Det yngre juristernas och de icke ordinarie domarnas förhållanden i fråga om kravet på flyttningar mellan olika orter och de problem som är förenade därmed är också en fråga som fordrar uppmärksamhet.

Domarutredningen uttalade vidare beträffande notarieutbildningen (a.a., s. 211):

Notarieutbildningen som en generell praktisk meritering för skilda juristyrken bör också utredas. Fler av dem som avlägger jur. kand. examen än i dag borde ha rätt att få genomgå en sådan utbildning. Med nuvarande system med få notarieplatser skapas svårigheter för många unga jurister att vinna tillträde till olika juristyrken. Kanske kan en förkortad notarieutbildning vara tillräcklig för de syften den för närvarande har, inte minst om domstolarnas uppgifter på rättsvårdens områden kommer att minska i omfattning. I framtiden bör dock de som önskar göra karriär inom domstolsväsendet få en längre tingstjänstgöring.

### 6.3 Senare års utveckling

När den förkortade domarutbildningen infördes framfördes farhågor för att antalet icke ordinarie domare skulle öka på ett sätt som inte var önskvärt. För att undvika en sådan konsekvens omvandlades vissa fiskaltjänster till rådmantjänster. Därigenom behövde behovet av icke ordinarie domare i underrätterna inte medföra någon ökning av antalet föredragande i hovrätt. Hovrätternas behov av föredragande medförde att adjunkterna vid många överrätter ålades en föredragningskyldighet. Sådan föredragningskyldighet vilade redan på adjunkterna i kammarrätterna.

Trots de förändringar som infördes för att undvika att alltför många icke ordinarie domare skulle behöva rekryteras finns det vid månads-skiftet mars/april 1998, totalt 1 202 personer på domarbanan, dvs. icke ordinarie domare som antingen tjänstgör i domstolarna eller som är tjänstlediga antingen för annan verksamhet eller som föredragande i de högsta domstolarna, se bilaga 6.

Antalet skall jämföras med motsvarande siffror för år 1973, 1984 och 1988, nämligen 719, 1 106 respektive 1 023 (DV Rapport nr 1987:1, Rekryteringen till och avhoppet från domarbanan) samt vid månads-skiftet april/maj 1997 då antalet icke ordinarie domare uppgick till 1 188 (uppgifter inhämtade från överrätterna). Av siffrorna framgår att antalet icke ordinarie domare har ökat, detta trots att överrätterna i ett ansträngt budgetläge anställt relativt få aspiranter. Aspirant-antagningarna har därefter, sedan våren och sommaren 1997, återigen ökat. Vissa överrätter söker samtidigt andra lösningar för att tillgodose

behovet av föredragande, t.ex. genom att visstidsförordna jurister som fullgjort notariemeritering.

Antalet icke ordinarie domare bör jämföras med hur många ordinarie domaranställningar som årligen tillsätts i de olika domstolarna.

Under åren 1993 – 1997 utlystes per år i genomsnitt i tingsrätt 10 anställningar som lagman, 4 som chefsrådman och 37 som rådman. Motsvarande siffror i länsrätt var 2, 2 och 7. Genomsnittsåldern för utnämning till rådman var i tingsrätt åren 1993 – 1996, 43,7, 44,3, 38,4 respektive 41,1 och i länsrätt, 42, 47,1, 44 respektive 48,1.

Genomsnittligt utlystes under åren 1993 – 1997 per år cirka 7 anställningar som hovrättsråd, tillika vice ordförande, och 9 anställningar som hovrättsråd. Under samma tid utlystes 2 anställningar som kammarrättsråd, tillika vice ordförande, och 2 anställningar som kammarrättsråd. När det gäller vice ordförandetjänsterna var merparten av dem som tillsattes redan ordinarie domare.

Bortsett från lagmansanställningarna utlyses således per år 57 anställningar på rådsnivå inom de allmänna domstolarna och tretton anställningar inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även om förhållandena inom de allmänna förvaltningsdomstolarna varit präglade av förändringarna av instansordningen tyder uppgifterna på en allvarlig obalans med stora svårigheter för de yngre domarna att i framtiden få en ordinarie domartjänst.

Samtidigt har möjligheterna att få andra anställningar med dagens arbetsmarknad tidvis varit mindre. Domstolsverket har under en följd av år undersökt hur många av de icke ordinarie domarna som lämnar domarbanan. Antalet icke ordinarie domare som lämnade domarbanan uppgick år 1990 till 86 för att därefter sjunka de följande åren. Antalet som har entledigats under åren 1995 – 1997 uppgick respektive år till 72, 68 och 79 (47, 31 och 36 från hovrätt samt 25, 37 och 43 från kammarrätt). Knappt hälften av de entledigade övergick till privat tjänst.

## 6.4 Domarutbildningen i andra länder

I Västeuropa rekryteras domare huvudsakligen efter en av två modeller. Enligt den ena modellen finns det inte någon domarutbildning utan domarna rekryteras från kretsar av välmeriterade advokater och andra jurister. Så är fallet i t.ex. Norge och England. Enligt den andra modellen finns en domarkarriär, dvs. en domarutbildning inom domstolarna, från vilken huvuddelen av domarna rekryteras. Exempel på denna senare modell är att hämta från Sverige, Danmark, Finland, Island, Tyskland och Frankrike. I Nederländerna existerar de båda mo-

dellerna sida vid sida; hälften av domarna rekryteras från jurister utanför domstolarna och hälften från dem som genomgått en domarutbildning.

De länder som inte har en domarutbildning har vanligen ett system där jurister tjänstgör som domare på deltid varefter de ordinarie domarna rekryteras från denna grupp. Detta gäller t.ex. för England, Nederländerna och Norge.

## Danmark

Huvuddelen av de danska domarna rekryteras från dem som tjänstgör som icke ordinarie domare, dommerfuldmäktige/retsassessorer och tjänstemän i Justitiedepartementet. I de senares tjänstgöring ingår det att arbeta deltid som dommerfuldmäktige. Dommerfuldmäktige avgör cirka 40 % av byreternas tvistemål och brottmål.

Anställning som dommerfuldmäktige/retsassessorer sker i Justitiedepartementet och innebär skyldighet att tjänstgöra både i departementet, domstolarna, åklagarmyndigheterna och vissa statliga styrelser. Tjänsterna är inte tidsbegränsade. Normalt får de tjänster som ordinarie domare efter viss tids tjänstgöring i första instans, Byret, och vidareutbildning i Landsret (vanligen andra instans), samt ytterligare tjänstgöring inom domstolsväsendet. På senare år har dock antalet ordinarie domaranställningar varit färre än antalet dommerfuldmäktige som varit berättigade till sådan tjänst.

Dommerfuldmäktige anställs på motsvarande sätt som övriga tjänstemän i Danmark. De har således inte något skydd mot uppsägning eller förflyttning till annat tjänstgöringsställe.

De icke ordinarie domarnas anställningsskydd behandlades av Højesteret i Danmark i dom den 18 april 1994 (jfr. nedan). Højesteret uttalade visst tvivel om det var förenligt med Europakonventionen att personer utan anställningsskydd utövade dömande makt. Mot bl.a. den bakgrunden gav Justitiedepartementet en kommission, Domstolsudvalget, i uppgift att föreslå nödvändiga lagändringar med sikte att undanröja eventuella tvivel rörande icke ordinarie domares oavhängighet.

I Domstolsudvalgets betänkande, som bl.a. även berör domstolsadministrationen, rekrytering av domare och domarutbildningen i Danmark (Domstolsudvalgets betänkning, Betänkning nr. 1319 s. 296 ff.), föreslås att alla icke ordinarie domare ges ett anställningsskydd som skyddar dem mot att skiljas från tjänsten utom i vissa särskilt angivna fall, såsom – förutom de fall där även ordinarie domare kan skiljas från sin tjänst – att de inte är lämpliga för fortsatt domstols-

tjänstgöring. Ett skiljande från tjänsten skall inte kunna ske endast på grund av nödvändiga besparingar och rationaliseringar. Beslut om att avskeda icke ordinarie domare skall vidare endast kunna fattas av Den Särskilda Klagorätten. Slutligen föreslås att icke ordinarie domare skall vara skyldiga att byta tjänstgöringsställe endast om det behövs för utbildningen eller för ett rationellt resursutnyttjande vid domstolarna samt, på motsvarande sätt som för ordinarie domare, vid omorganisation. Beslut om anställning och byte av tjänstgöringsställe föreslås fattas centralt av den föreslagna Domstolsstyrelsen. Beslut om förflyttning skall kunna överprövas av Den Särskilda Klagorätten.

Bestämmelserna om anställningsskydd föreslås gälla även för tillfälligt förordnade domare.

En proposition har utarbetats på grundval av Domstolsudvalgets betänkning och denna har remissbehandlats och förelagts Folketinget. På grund av nyvalet i Danmark den 11 mars 1998 kommer lagförslaget dock troligen inte att behandlas förrän under hösten 1998.

## **Finland**

Finland har inte någon formell domarutbildning. I tingsrätterna tjänstgör notarier under ett år med bl.a. dömande uppgifter. De som önskar fortsätta karriären i domstolsväsendet kan efter notariatiden söka en föredragandetjänst i överrätt. Dessa tjänster är inledningsvis extraordinära för att efter några år övergå i fasta anställningar. Den som tjänstgjort som föredragande kan söka långtidsvikariat eller anställning som extra ordinarie domare. Dessa har under tiden de tjänstgör i underrätten samma anställningsskydd som de ordinarie domarna.

En kommission, Domarkommissionen, har den 28 januari 1998 avgett ett betänkande som bl.a. behandlar domarutbildningen. Kommissionen föreslår att man skall ha en ettårig praktik antingen helt eller delvis i hovrätten, länsrätten eller tingsrätten.

## **Tyskland**

Det finns inte någon egentlig domarutbildning i Tyskland. Den som önskar bli domare anställs för en provotid om tre år. Under denna tid får domaraspiranterna utföra dömande uppgifter, dock att det finns undantag för familjemål och att förvaltningsdomare inte får tjänstgöra som ensamdomare under det första tjänsteåret.

Anställningen som "provdомare" sker tills vidare. En sådan domare är under provotiden inte formellt oavhängig på motsvarande sätt som

ordinarie domare. Således har en provdomare inte något grundlagskydd mot uppsägning. Under de första två åren kan ett entledigande från tjänsten ske även på andra grunder än sådana som har med tjänsten att göra. Efter två år kan en provdomare skiljas från tjänsten endast om han visar sig olämplig för en ordinarie domaranställning. Efter fjärde året kan ett entledigande ske endast av disciplinära skäl. Tidigare utnämndes en provdomare till ordinarie domare efter tre års tjänstgöring, och senast efter fem år efter det provtjänstgöringen påbörjats hade den som visat sig lämplig för fortsatt anställning rätt att kräva en utnämning antingen till domare eller till åklagare. På grund av att besparingskrav träffat även tyska domstolar har inte alla provdomare kunnat få någon anställning inom denna tid. De har då fått fortsätta utföra dömande uppgifter, men är under denna tid förflyttningskyldiga.

Även i Tyskland har det förekommit en debatt i frågan om det är förenligt med Europakonventionens krav på självständiga domare att de som inte utnämnts till ordinarie domar utför dömande uppgifter (se nedan).

### **Frankrike**

Det finns inte några icke ordinarie domare i Frankrike. Unga jurister anställs direkt som domare. De får därefter en praktisk och teoretisk utbildning vid en domarskola. Utbildningstiden är två och ett halvt år. Under denna tid fullgör de inte några dömande uppgifter.

### **Nederländerna**

Det finns två möjligheter att bli domare i Nederländerna. Den ena möjligheten är en rekrytering som sker efter tjänstgöring som jurist inom andra områden. Vanligen utnämns dessa jurister först för tjänstgöring på deltid som domare, en dag per vecka.

Den andra möjligheten är att genomgå en sexårig domarutbildning. Under de tre första utbildningsåren är domaraspiranten anställd med tidsbegränsade ettårsförordnanden. Efter varje år avgörs om tjänstgöringen varit sådan att ett fortsatt förordnande skall ges. Under denna tid får domaraspiranten endast utföra dömande uppgifter under direkt överinseende av en erfaren domare. Samtliga avgöranden avkunnas i den övervakande domarens namn.

Efter tre års domarutbildning anställs domaraspiranten som tjänsteman och får därmed en skyddad anställning. Anställningen kan



endast bringas att upphöra om domaraspiranten inte är lämplig för fortsatt anställning.

Från och med det fjärde utbildningsåret tjänstgör domaraspiranterna som icke ordinarie domare, dock vanligen endast i kollegial domstol. Under förutsättning att domarutbildningen som helhet godkänns sker en utnämning till ordinarie domare.

Utöver dem som siktar på att bli domare tjänstgör det i Holland ca 2 000 "fredsdomare", jurister från andra samhällssektorer, som domare.

## **Norge**

Det finns inte någon egentlig domarutbildning i Norge. Personer som avlagt jur.kand.examen och har några års praktik kan anställas i domstolarna under en tidsbegränsad period om två – tre år. Under denna tid får de utföra dömande uppgifter. En viss begränsning finns vad gäller brottmål. De får inte avgöra mål som kan medföra högre straff än sex år och normalt inte expropriationsmål. De som önskar sådan domstolspraktik anställs av domstolschefen. Anställningen betraktas som en utbildning och är tillfällig. Anställningsskyddet motsvarar det som gäller för tjänstemän i övrigt.

Förutom dem som praktiserar i domstolarna finns det tillfälligt utnämnda domare. Dessa utnämns när det behövs för arbetsbelastningen i domstolarna eller vid sjukdom. Dessa domares anställningsskydd motsvarar de norska ämbetsmännens. De kan inte skiljas från anställningen utan lagstöd.

Det är upplyst att man även i Norge överväger frågan om det är förenligt med Europakonventionens krav i art. 6 på domstolarnas oavhängighet och självständighet att icke ordinarie domare utför dömande uppgifter.

## **England**

Som framgått tidigare rekryteras domare uteslutande bland redan verk samma jurister. Kraven för att komma i fråga för en domarutnämning är olika för de olika instanserna. För att bli utnämnd till Lord Justice (domare vid House of Lords) krävs tio års erfarenhet som barrister vid High Court eller att man är domare i High Court. För att bli domare i High Court krävs antingen tio års erfarenhet som barrister vid High Court eller att man varit distriktsdomare (Circuit judge) i två år. För att bli Circuit judge krävs tio års erfarenhet som barrister från Crown eller County Courts (brottmåls- eller tvistemålsdomstol i första instans,

överprövar även avgöranden av Magistrates Courts) eller att man är Recorder (deltidsdomare i Crown eller County Court, vanligen en barrister) eller har innehaft andra dömande uppgifter på heltid under tre år.

Vanligen utses inte någon till domare som inte har god erfarenhet som deltidssdomare. Enligt ett informationshäfte utgivet av Lord Chancellor angående domarutbildningen m.m. är detta en god träning som dessutom ger ett gott underlag för utnämningens beslutet.

Utöver juristdomarna finns det cirka 30 000 Lay Magistrates, dvs. lekmannadomare som handlägger huvudsakligen mindre brottmål och tvistemål.

Anställningsskyddet för domarna i de olika instanserna skiljer sig något åt. Law Lords och domare i Supreme Court kan skiljas från tjänsten endast genom beslut av båda kamrarna i parlamentet. Detta har inte hänt sedan förfarandet infördes år 1701. Övriga domare och andra domstolstjänstemän kan på grund av olämplighet skiljas från tjänsten genom ett beslut av Lord Chancellor. Vad gäller domare har detta endast förekommit två gånger.

Domare i Crown Court eller County Court utnämns i ett distrikt och är skyldiga att tjänstgöra vid alla domstolar i det distriktet.



## 7 Överväganden; notariemeriteringen

Kommittén föreslår att notariatjänstgöringen skall ge möjlighet till utbildning i både förvaltningsmål och allmänna mål. Därför föreslås inrättandet av vissa "paket-tjänster" med utbildning både i tingsrätt och i länsrätt.

Utbildningstiden bör förlängas till två år och sex månader.

Den närmare utformningen av utbildningen bör övervägas ytterligare.

Den grundläggande domarutbildningen inleds i praktiken genom notarieutbildningen. Frågan om utbildningen behöver förändras måste ses mot bakgrund av de syften notariemeriteringen har.

Notarieutbildningen kan ses som ett praktiskt komplement till den mera teoretiska juristutbildningen vid högskolorna. Den ger givetvis ökade kunskaper i praktiska frågor men också i rent juridiska.

Från samhällets sida är det värdefullt att även blivande advokater, åklagare och andra jurister får möjlighet att genomgå en utbildning som ger en god kännedom om domstolarna och de förutsättningar dessa har för sitt arbete. Det bidrar till att skapa en gemensam syn på rätten och rättssamhället, en "rättskultur" som förs vidare i samhället. Genom att anförtro notarierna för deras utbildning adekvata och ansvarsfulla arbetsuppgifter som ger en inblick i arbetet som domare blir domstolarna attraktiva arbetsplatser som kan locka skickliga jurister att söka sig till domstolarna för fortsatt arbete. De notaries som inte önskar fortsatt anställning inom domstolsväsendet har fått en god utbildning som kan vara till nytta inom många olika samhällssektorer. Detta är särskilt påtagligt för vissa yrken, t.ex. åklagare och advokat. För dessa yrkeskategorier kan det vara svårt att utföra arbetet bra utan att ha domstolserfarenhet.

För en renodling av domarrollen är det nödvändigt med en kvalificerad beredningsorganisation som består även av jurister. De uppgifter som domaren behöver avlastas består inte endast av ett mer rutinmässigt beredande av mål, utan också av inte helt okomplicerat

beslutsfattande, av rättsutredningar, domskrivning och dömande i enklare mål. Domstolarna behöver handläggare med juristutbildning.

En renodling av domarrollen främjas också genom att de jurister som uppträder som parter eller partsombud vid domstolarna har goda kunskaper om domstolsarbetet.

Notarieutbildningen tjäna således flera syften och det är angeläget att utbildningen är allsidig och utvecklande (jfr 6 § tingsrättsinstruktionen). Reformen som genomförts eller som planeras har dock ändrat notariernas arbetsuppgifter på ett sådant sätt att en förändring av utbildningen bör övervägas. Flera sidofunktioner har redan förts bort från tingsrätterna. Genom det bortförande av boupptecknings- och inskrivningsverksamheten som kommittén har att utgå från försvinner ytterligare en del av notariernas arbetsuppgifter. Motsvarande har inträffat i länsrätterna genom att merparten av körkortsmålen efter instansordningsreformen försvunnit från länsrätterna. Dessa mål handlades ofta självständigt av notarier och gav en god övning i att leda muntliga förhandlingar. Notarieutbildningen har därmed både i tingsrätt och i länsrätt kommit att omfatta betydligt mindre av självständigt beslutsfattande än tidigare.

De arbetsuppgifter som notarierna redan i dag har går emellertid att utvidga. En naturlig förändring av notarieutbildningen i de allmänna domstolarna är således att notarierna i större omfattning och mer självständigt arbetar med beredningen av mål, med rättsutredningar och med domskrivning. Länsrättsnotarierna torde redan huvudsakligen arbeta med dessa uppgifter.

För att notarierna skall få en bredare kunskap om domstolsväsendet och om olika juridiska ämnesområden bör de enligt kommittén också få möjlighet till utbildning som omfattar både tingsrätt och länsrätt. Fördelningen av notariatjänstgöringen mellan olika typer av rättskipning – förvaltningsrättskipning och rättskipning i allmänna mål – ökar inte bara kunskaperna om domstolsväsendet utan ger också på sikt förutsättningar för en större personalrörlighet. Det är också ett steg mot att föra domstolsorganisationerna närmare varandra. Såsom utvecklats tidigare är detta enligt kommitténs mening önskvärt och en förutsättning för att domstolarna skall kunna utvecklas mot en gemensam domarkultur och en gemensam syn på rättsutvecklingen, jfr avsnitt 4.4.

En första fråga är därför om en sådan breddning av notarieutbildningen är möjlig att genomföra generellt för alla notarier. Frågan måste besvaras mot bakgrund av att det (1997) finns cirka 550 anställningar som notarie i tingsrätt och 190 i länsrätt. Med oförändrad utbildningstid skulle detta innebära, om länsrättsnotarierna förutsätts tjänstgöra i länsrätt ett år, att tingsrättsnotarierna endast skulle få möjlighet att tjänstgöra där i cirka fyra månader. Så korta utbildningstider i länsrätt

kan inte accepteras. Domstolarnas behov av kvalificerade juristhandläggare skulle inte tillgodoses, i vart fall inte i länsrätt. Utbildningen skulle inte heller ge den fördjupade kunskap om domstolarna som är ett av syftena med notarieutbildningen. Det har från domarhåll också framhållits att det är mot slutet av utbildningstiden som notariearbetskraften är som mest värdefull.

Det bör därför undersökas om det går att bredda utbildningen till tjänstgöring både i tingsrätt och i länsrätt genom att dels utnyttja den utbildningstid som försvinner genom att inskrivnings- och bouppteckningsverksamheten förs från domstolarna, dels förlänga notarietiden något.

Den tid som åtgår för notarier för inskrivnings- och bouppteckningsverksamheten torde, med ledning av domstolarnas uppgifter om använda årsarbetskrafter för budgetåret 1997, kunna beräknas till cirka tre månader. Även om också det självständiga dömandet för notarier minskat, blir inte utrymmet för en utvidgning av notarieutbildningen till nya måltyper sammantaget tillräckligt.

Vad som återstår att överväga är en förlängning av notarietiden. En förlängning får inte vara så stor att den alltför mycket minskar det antal jurister som för närvarande erbjuds en notariemeritering. Det värde som utbildningen allmänt anses ha för många yrken utanför domstolarna kan medföra att jurister utan notarieutbildning har svårt att vinna inträde på juristarbetsmarknaden. Justitieutskottet har också uttalat att det får anses ha ett betydande värde att praktiskt verksamma jurister har fullgjort notarietjänstgöring. Inte minst har detta, enligt utskottet, stor betydelse för kvaliteten på det juridiska arbetet inom den offentliga förvaltningen. Utskottet har därför uttalat att det är angeläget att, med bibehållande av kvalitetskraven, så många jurister som möjligt bereds tillfälle till notarietjänstgöring och att det får ankomma på regeringen att vidta lämpliga åtgärder med anledning av vad utskottet anfört (1995/96, JuU8, s. 10).

Under 1996/97 utexaminerades knappt 950 jurister. År 1997 anställdes 390 som notarier. Detta tyder på att något mer än en tredjedel av dem som avlägger en jur.kand.examen får en notarietjänst.

Trots de farhågor som finns att jurister utan notarieutbildning har svårt att få ett arbete visar en undersökning genomförd av JUSEK hösten 1996 – vintern 1997 att 77 procent av dem som inte har fått notariemeritering har fått andra anställningar. Uppgifter från JUSEK om att det (september 1997) finns 204 personer, som genomgått notarietjänstgöring, registrerade som arbetslösa tyder också på att det inte för närvarande är för få notarier som utbildas. Siffran har varit relativt oförändrad under några år. Domstolarna behöver därför inte just nu öka antalet notarier som utbildas för att tillgodose en arbetsmarknad utan-

för domstolarna. Skulle behovet på arbetsmarknaden av jurister med sådan utbildning öka bör en extern finansiering av ytterligare notarieplatser övervägas.

En annan fråga är om det finns ett behov av mer praktik under juristutbildningen. Om det finns ett sådant behov är det enligt kommitténs mening något som bör tillgodoses på annat sätt än genom en utökning av antalet notarieplatser. Kommitténs uppdrag är att söka en reformering av notarieutbildningen som höjer kvaliteten för dem som genomgår en sådan utbildning.

En förlängning av notarieutbildningen får bl.a. mot den bakgrunden inte innebära en risk för att notaries, på grund av utbildningstidens längd, inte fullföljer denna eller att, om läget på arbetsmarknaden förändras, det skapas problem att rekrytera notaries. Kommittén anser att en lämplig avvägning kan vara att förlänga notarietiden med sex månader. En sådan förlängning skulle innebära att totalt drygt 150 färre notaries anställs under en två-årsperiod, dvs. cirka 75 notaries årligen av de 390 som för närvarande (1997) anställs varje år. Minskningen till följd av en förlängning av utbildningstiden är dock en faktor som till viss del uppvägs av kommitténs förslag i det följande rörande beredningsorganisationen; jfr avsnitt 11, Beredningsorganisationen i tingsrätt och avsnitt 18, Konsekvenser för notariemeriteringen.

En förlängning av utbildningstiden med sex månader ger med nuvarande antal notarieplatser möjlighet för tingsrättsnotarierna att tjänstgöra i sex månader i länsrätt, om länsrättsnotarierna tjänstgör där i ett år. Inte heller sådana utbildningstider i länsrätt ger emellertid en godtagbar utbildning för vare sig tingsrätts- eller länsrättsnotarierna. Även om en ettårig utbildning inte alltid kan anses för kort kan arbetsorganisationen i länsrätt inte bygga på att **alla** länsrättsnotaries tjänstgör där endast ett år. Det är därför inte en framkomlig väg att genom en sex månaders förlängning av notarietiden **generellt** bredda utbildningen till de båda domstolsslagen.

För att ändå erbjuda en reell möjlighet till utbildning både i länsrätt och i tingsrätt bör det i stället anordnas vissa kombinationsanställningar om är förlagda både till länsrätt och tingsrätt. Anställningarna bör utformas så att tyngdpunkten i utbildningen är förlagd till endera av domstolarna. Sådana "paket-tjänster" kan inrättas i första hand vid de tingsrätter och länsrätter som finns på samma orter. Även vid andra domstolar kan dock vissa kombinationsanställningar inrättas.

En följd av en sådan breddning av utbildningen till både tingsrätt och länsrätt är att utbildningstiden för i vart fall kombinationsanställningarna bör förlängas med sex månader. En förlängning medger en bibehållen hög kvalitet på utbildningen vid respektive domstol. Eftersom notariemeriteringen är en gemensam bas för olika juristkarriärer

bör utbildningstiden vara lika lång oavsett om den sker enbart vid en domstol eller om den sker vid två domstolar. Utbildningstiden bör därför, även om det innebär att färre notaries kommer att utbildas, generellt förlängas med sex månader.

Det bör ankomma på Domstolsverket att efter samråd med respektive domstolar besluta vilka notarieanställningar som bör vara kombinationsanställningar och hur lång tjänstgöringstiden skall vara vid respektive domstol. En fråga är om det därvid behövs en reglering av hur lång utbildningstiden bör vara i förvaltningsdömande respektive "allmänt dömande". För att skapa en garanti för att en tillräcklig utbildning ges inom respektive rättskipningsområde bör det genom en reglering i notarietjänstordningen föreskrivas att utbildningen i tingsrätt respektive i länsrätt skall omfatta minst en tredjedel av utbildningstiden, dvs. tio månader.

Eftersom inte alla notaries kan erbjudas utbildning vid både länsrätt och tingsrätt bör sådan utbildning inte vara ett krav för antagning till domarbanan. Enligt kommitténs mening bör inriktningen dock vara att så många "paket-tjänster" som möjligt inrättas. Frågorna om antalet kombinationsanställningar och bibehållandet av den möjlighet som redan nu finns att fullgöra en del av notariemeriteringen hos en annan arbetsgivare än inom domstolsväsendet bör övervägas ytterligare, jfr vad som sagts härom under avsnitt 2.1. Därvid bör de samlade konsekvenserna av kommitténs förslag till notarieutbildning och beredningsorganisation beaktas, se nedan, kapitel VII.

Kommitténs förslag kan sammanfattas enligt följande uppställning.

Notariemeritering	
Nuvarande utbildning	Kommitténs förslag
Två år	Två år och sex mån.
Tingsrätt <b>eller</b> Länsrätt	Tingsrätt <b>eller</b> Tingsrätt <b>och</b> <b>eller</b> Länsrätt Länsrätt
	Minst 10 mån. vid vardera av domstolarna
Möjlighet till utbildning hos annan arbetsgivare, sex mån.	Möjlighet till utbildning hos annan arbetsgivare bör övervägas ytterligare





## 8 Överväganden; domarutbildningen

Kommittén föreslår att aspiranttiden ersätts med en tidsbegränsad tjänstgöring som föredragande i överrätt men att de övriga obligatoriska momenten i domarutbildningen behålls. Minimitiderna för varje moment förlängs.

Domarutbildningen skall omfatta rättskipning både i förvaltningsmål, tvistemål och brottmål. Utbildningen skall syfta till att tillgodose domstolarnas framtida behov av ordinarie domare. Riktlinjer för hur många aspiranter som respektive överrätt bör anta skall därför beslutas centralt.

### 8.1 Utgångspunkter för domarutbildningens utformning

#### 8.1.1 Rekryteringen till domaryrket

Frågan om den egentliga domarutbildningens utformning har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen tidigare. Den senaste utredningen som berörde domarutbildningen var 1993 års domarutredning. Utredningen uttalade att det var nödvändigt med en utbildning av domare vid domstolarna och anförde som skäl bl.a. att yrkesrollen inte kan läras ut genom teoretiska studier utan måste kontinuerligt formas genom förebilder och praktiskt domstolsarbete. Utredningen ansåg därför att en domarbana bör finnas kvar som det grundläggande rekryteringsunderlaget för de ordinarie domartjänsterna. Samtidigt ansåg utredningen att rekryteringsunderlaget till de ordinarie domarbefattningarna bör breddas, men att detta måste få växa fram successivt och ske på lång sikt (SOU 1994:99, s. 232 ff.). Flertalet av remissinstanserna ansåg också att en domarbana, om än i öppnare form, bör finnas kvar. Värdet av en grundläggande domarutbildning i domstol för blivande

domare framhölls. Endast ett par remissinstanser ansåg att nuvarande domarkarriär i princip bör avskaffas (Ds 1995:17, Remissammanställning).

Även kommittén har övervägt frågan om man bör ha en öppen rekrytering till domaryrket eller om en mer eller mindre sluten domarbana bör behållas. Vilket alternativ som väljs påverkar domarutbildningens utformning.

En helt öppen rekrytering till domaryrket innebär att domarna hämtas till domarbefattningarna direkt från andra juristyrken, såsom advokat, åklagare och rättsvetenskapsman. Detta utesluter naturligtvis inte att notariatstjänstgöringen bibehålls. En sluten domarbana innebär däremot att endast jurister som har fått domarutbildning i domstolarna och som därefter har haft sin tjänstgöring inom domstolsväsendet kan bli domare. Det finns goda argument såväl för en öppen domarrekrutering som för en mer sluten domarbana.

Vid en öppen domarrekrutering kan domare hämtas bland jurister som redan visat sig framstående inom andra juristyrken och som har en god yrkeserfarenhet. Därmed tillförs domstolarna impulser och kunskaper från flera olika juristfunktioner. Genom att man inte har en särskild karriär för domare minskar risken för att domare på ett visst stadium visar alltför stor följsamhet i förhållande till äldre kolleger eller otillbörlig lyhördhet för signaler från de utnämmande organen.

En mer sluten domarrekrutering med en särskild domarbana borgar å andra sidan för professionalitet i yrket, genom utbildning, träning, rutin och uppbyggnad av erfarenhet. Den främjar också en enhetlig domarkultur. Goda traditioner kan föras vidare genom att äldre domare tjänar som förebilder för yngre generationer. Riskerna för att goda krafter går förlorade för andra juristyrken är inte så uttalade.

I renodlad form är en sluten och en öppen domarrekrutering sällsynta. Även i de länder där en öppen domarrekrutering sker finns som regel särskilda urvalskriterier, och flertalet länder har någon form av utbildning och träning för blivande domare. I t.ex. England rekryteras domarna uteslutande från barristers och solicitors, och en utnämning till ordinarie domare förutsätter tidigare tjänstgöring som domare på deltid eller på en liknande tjänst. I länder som har en särskild domarkarriär är vanligen inte andra jurister helt uteslutna från domartjänsterna.

Den svenska domarbanan brukar betecknas som sluten. Något formellt krav utöver jur.kand.examen finns emellertid inte för utnämning till ordinarie domare. I de högsta domstolarna har också andra än de som varit knutna till domstolarna och som genomgått en fullständig domarutbildning utnämnts till domare, såväl advokater och åklagare som rättsvetenskapsmän. I övriga domstolar förekommer det dock en-

dast undantagsvis att jurister som inte är anställda inom domstolsväsendet eller som inte har fullgjort hela domarutbildningen utnämns till ordinarie domare (jfr SOU 1994:99, s. 112 f.).

Domstolarna tillförs emellertid trots detta i betydande omfattning erfarenheter från samhällslivet utanför domstolarna och impulser från skilda verksamhetsfält. Många unga domare förvärvar under lång tid meriter från andra juristarbeten under tjänstledighet, främst i allmän tjänst. Således är (1998) av de 1 202 icke ordinarie domarna 664 lediga för tjänstgöring utanför domstolsväsendet. Den dominerande orsaken var arbete med lagstiftning i departementen, i kommittéer och som biträde åt särskilda utredare. Sådan erfarenhet av lagstiftningsarbete får anses vara av stort värde. Den ger en stor sakkunskap på vissa rättsområden och en bred samhällsorientering. Den dömande verksamheten drar fördel av detta när dessa jurister återvänder till domstolarna. Ett av de främsta syftena med en öppen domarrekrutering tillgodoses härigenom.

Den svenska domarbanan kan därmed sägas vara ett mellanting mellan en sluten domarbanan och en öppen domarrekrutering: domarutbildningen utgör den huvudsakliga rekryteringsbasen till domaryrket, men något formellt krav på genomgången domarutbildning finns inte och de som har genomgått domarutbildningen är därefter – med bibehållen domaranställning – ofta under lång tid verksamma utanför domstolarna. Andra modeller för rekrytering till domaryrket är naturligtvis i och för sig tänkbara, men man kan inte säkert säga att den ena är överlägsen den andra. Kommittén har funnit att man inte utan vägande skäl bör gå ifrån en för Sverige traditionell ordning som visat sig fungera tillfredsställande. Riksdagen har också så sent som 1989 tagit ställning till domarbanans utformning i samband med införandet av en avkortad och sammanhållen domarutbildning (prop. 1989/90:79, JuU25, rskr. 193). Direktiven till kommittén förutsätter knappast heller överväganden om någon radikal kursändring.

Till stöd för kommitténs ståndpunkt att inte föreslå en helt öppen domarrekrutering bör, utöver vad som anförts tidigare, följande framhållas.

Domarutbildningen fyller väl sin funktion att genom praktiskt domstolsarbete och genom förebilder lära ut en yrkesroll. För att även i fortsättningen tillgodose detta syfte bör domarutbildningen inte vara alltför kort. En läroperiod på minst två–tre år behövs. Efter denna period skulle det kunna övervägas att låta anställningen i domstolsväsendet upphöra. Formellt kan detta ske genom att man tidsbegränsar anställningen inom domstolsväsendet.

Att tidsbegränsa anställningen för den som efter notarieutbildning och aspiranttjänstgöring eller liknande genomgår en domarutbildning

skulle emellertid strida mot de arbetsrättsliga principer som lagts fast i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Där tillåts en tidsbegränsad anställning endast om det är motiverat av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet, vid anställning för viss säsong eller för visst arbete om det avser vikariat, praktikarbete, feriearbete eller för provanställning. Vidare får enligt 9 § anställningsförordningen (1994:373) en anställning begränsas till viss tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt bl.a. om arbetstagaren anställs för en föreskriven, tidsbestämd aspirantutbildning eller annan utbildning vid myndigheten. Utöver dessa fall kan s.k. överenskommen visstidsanställning förekomma utan att arbetsgivaren motiverar tidsbegränsningen.

1987 års domarutredning fann också att starka skäl från anställningsskyddssynpunkt talade mot att under lång tid tidsbegränsa en anställning som förutsätter att man redan har fullgjort tidsbegränsade anställningar i form av notariemeritering och aspirantutbildning (SOU 1988:53, s. 121).

Även kommittén anser att starka skäl ur anställningstrygghetssynpunkt talar för att anställningen i domstol efter aspiranttiden inte tidsbegränsas. Mot en tidsbegränsad anställning talar också rekryteringsskäl. En tidsbegränsad anställning förutsätter nämligen att samtliga icke ordinarie domare söker sig till andra yrken för att efter relativt lång tid eventuellt återvända till domarbanan. Risken finns att många icke ordinarie domare inte fullföljer utbildningen fram till assessorsförordnandet, utan tar varje möjlighet att få en annan, mer fast anställning. Benägenheten att genomgå domarutbildningen, framför allt bland de främsta juristerna, skulle troligen avta. De som lämnar domstolarna kan visserligen – oavsett om de fullföljt domarutbildningen eller inte – söka ordinarie domaranställningar senare. Att locka skickliga jurister inom andra yrkesområden att relativt sent i yrkeslivet söka sig tillbaka till domstolarna och därmed byta yrkesinriktning och kanske även bostättningsort torde dock inte bli någon lätt sak.

Ett annat sätt att bredda domarrekruteringen skulle kunna vara att radikalt både minska antagningen till domarutbildningen och vägra tjänstledighet för annan tjänst, i lagstiftningsarbetet och på annat håll. Antalet icke ordinarie domare skulle då sjunka, och utrymmet för sökande utifrån öka. Svårigheten att förmå de skickligaste juristerna utanför domstolsväsendet att söka domartjänster skulle dock kvarstå. Ett sådant system skulle också säkerligen minska domarutbildningens attraktionskraft. Man skulle dessutom, beträffande dem som är kvar inom domstolsväsendet, främja en avskärmning från andra erfarenheter, i direkt strid med ett av syftena med en mera öppen domarbana.

Även om kommittén således inte förordar någon förändring av principerna för domarbanan och rekryteringen till denna anser kommittén –

liksom 1993 års domarutredning – att det bör finnas en strävan till ökad öppenhet i rekryteringen till de ordinarie domartjänsterna. Detta gäller alla ordinarie domaranställningar. Beträffande de högsta domartjänsterna har justitieutskottet uttalat sig för att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att se över rekryteringen till dessa. Utgångspunkten bör enligt utskottet vara att säkerställa en allsidig rekrytering där erfarenheter från t.ex. lagstiftande, dömande, rättsvetenskaplig och praktisk verksamhet beaktas (1997/98:JuU24, s. 4 f.). En ökad öppenhet i rekryteringen till samtliga domaranställningar kan ske på olika sätt. Genom att domaryrket görs mer attraktivt kan goda jurister utanför domstolsväsendet lockas att söka domartjänster. Detta kan åstadkommas genom de reformer som kommittén föreslår och som syftar till en renodling av domaruppgifterna, en breddning genom den möjlighet till dömande i både tvistemål, brottmål och förvaltningsmål som en gemensam utbildning ger och en förbättrad vidareutbildning. Det kan också enligt kommitténs mening vara befogat att vara något mer återhållsam med tjänstledigheter för icke ordinarie domare än för närvarande. Därigenom minskar trängseln på domarbanan till gagn för rekryteringen av unga jurister som domaraspiranter och av äldre jurister från andra yrken till ordinarie domaranställningar. Samtidigt bör ansträngningarna öka från överrätternas sida att låta icke ordinarie domare under någon period med tjänstledighet arbeta inom advokatväsendet. Detsamma gäller åklagarverksamhet, men här är svårigheterna mindre.

En öppenhet i domarrekruteringen har också en annan aspekt än att domstolsväsendet skall dra till sig jurister från andra verksamhetsgrenar. Kommittén tänker här på dels önskemålet om en rimligt jämn könsfördelning, dels önskemålet att även jurister med invandrabakgrund finns representerade bland domarna.

Vad gäller könsfördelningen är cirka 80 procent av de ordinarie domarna män och cirka 60 procent av de icke ordinarie domarna kvinnor (Domstolsverkets årsredovisning 1997). Siffrorna innebär att andelen kvinnor bland de ordinarie domarna kommer att öka. För att kvinnorna också verkligen skall nå chefsbefattningar och för att intresset för domarbanan skall upprätthållas bland båda könen krävs dock aktiva insatser. När det gäller presidenter och lagmän i underrätt är nämligen totalt (vid ingången av 1998) endast nio av 129 personer kvinnor, dvs. drygt sex procent. En uppgift bör vara att intressera kvinnliga domare för chefsutbildning och att även på olika andra sätt underlätta för kvinnor att bli chefer. Det finns inom det statligt reglerade området också möjlighet att utöver förtjänst och skicklighet beakta även andra sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska

mål (4 § anställningsförordningen, 1994:373). Beträffande jämställdhetsintresset gäller att det bör kunna väga över den gradskillnad i fråga om förtjänst och skicklighet som kan föreligga mellan sökande av olika kön när kvalifikationerna är i stort sett, om också inte helt, lika (prop. 1989/90:79 s. 12 f.).

När det gäller den andra frågan om öppenhet, att även jurister med invandrabakgrund är representerade i domarkåren, måste först konstateras att 4 kap. 1 § rättegångsbalken stadgar ett krav på att lagfaren domare skall vara svensk medborgare. Det saknas också statistik över hur många personer i domarkåren som har invandrabakgrund. Det kan dock konstateras att, trots att andelen av Sveriges befolkning med invandrabakgrund, dvs. invandrare och barn till dessa (inklusive utländska adoptivbarn), uppgår till 18 procent, endast 10–12 procent av de högsta statstjänstemännen har sådan bakgrund (Arbetsgivarverkets broschyr *Kulturell mångfald*). Om femton år har troligen var fjärde svensk invandrabakgrund. Mot den bakgrunden bör det naturligtvis eftersträvas att även personer med invandrabakgrund väljer domaryrket. Att det finns sådana personer bland domarna motverkar en kategoriklyvning som inte är önskvärd i det svenska samhället och stöder ett förtroende för domstolarna från alla befolkningsgruppers sida. Ett större antal domare med invandrabakgrund skulle i och för sig kunna uppnås genom kvotering. Enligt kommitténs mening skulle detta dock vara olyckligt. Därigenom markeras en skillnad som inte bör upprätthållas. Däremot bör man vid rekrytering och anställning vara medveten om problemet. Det är enligt kommitténs mening annars mer en fråga om att stimulera ungdomar med olika bakgrund att studera juridik, för att på detta sätt bereda marken för en bättre representativitet inom domstolsväsendet.

### 8.1.2 Övriga utgångspunkter

Utöver vad som framförts angående domarrekruteringen anser kommittén att det finns vissa grundläggande utgångspunkter som måste beaktas vid utformningen av domarutbildningen. Några av dessa har sammanfattats av departementschefen i direktiven till 1987 års domarutredning; se ovan. Som nämns i direktiven bör en ledstjärna vara att domstolarna 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 vidare vara attraktivt så att det lockar skickliga jurister samt, som utvecklats ovan, så att det ger tillfälle till erfarenheter och impulser från olika håll.

De krav som således bör ställas på en domare har dels med teoretisk och praktisk skicklighet att göra, dels med mer personliga egenskaper. För att säkerställa dessa krav är det nödvändigt med någon form av prövning av att en domare uppfyller vissa kriterier. Det är naturligtvis inte nödvändigt att prövningen görs under utbildningstiden, men det är troligt att resultatet av prövningen blir mer tillförlitligt om denna sker under en längre utbildningsperiod. Genom den kollegiala sammansättningen vid överrätterna är förutsättningarna för en bedömning av den som genomgår en domarutbildning bättre än vid underrätterna. Prövningen av att den som genomgår en domarutbildning är lämplig för att i framtiden bli ordinarie domare bör därför läggas på överrätterna.

En annan utgångspunkt är att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans. Det bör därför eftersträvas att det kvalificerade dömandet i högre grad än för närvarande utförs av ordinarie domare. En sådan förändring minskar arbetsuppgifterna för dem som genomgår en domarutbildning. Samtidigt ökar behovet av en god beredning av målen. Framför allt i svårare mål bör beredningen kunna utföras av dem som genomgår domarutbildning. En sådan ordning bidrar till en bättre utbildning och till en ytterligare renodling av domarrollen.

Kommittén har tidigare utvecklat vilka positiva effekter som enligt kommitténs mening ett närmande mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna skulle medföra. En mer sammanhållen domstolsorganisation motiveras både av att den skulle ge en kvalitets- och kompetenshöjning och av att personalresurserna kan utnyttjas mer effektivt. Även om en integration inte kommer att ske eller ligger i en längre framtid, innebär det att utbildningen enligt kommitténs mening bör breddas och omfatta dömande i både tvistemål och brottmål å ena sidan och förvaltningsmål å andra sidan.

Både överrätter och underrätter är beroende av den arbetskraft som de som genomgår domarutbildningen utgör. Samtidigt styrs antagningen till domarutbildningen av vilket budgetutrymme överrätterna har. I viss utsträckning gäller detta även för icke ordinarie domares tjänstgöring vid underrätterna. Systemet gör att det från tid till annan uppstår en obalans mellan antalet icke ordinarie domare och behovet av ordinarie domare, något som är negativt ur rekryteringssynpunkt. Det har också lett till att en domstol sett sig tvungen att säga upp ett större antal assessorer.

Uppsägningarna har aktualiserat frågan om det anställningsskydd icke ordinarie domare har uppfyller de krav Europakonventionen ställer på oavhängighet för domare. Kommittén kommer i det följande (kapitel VI) att föreslå ett förstärkt anställningsskydd för icke ordinarie domare. För att inte återigen en obalans skall skapas mellan icke ordinarie domare och ordinarie domare som med kommitténs förslag inte



kan lösas genom uppsägningar, måste utgångspunkten för domarutbildningens utformning vara att endast utbilda det antal jurister som täcker domstolarnas behov av ordinarie domare.

## 8.2 Den närmare utformningen av domarutbildningen

Den nuvarande domarutbildningen innehåller efter en inledande tjänstgöring i överrätt, ytterligare två obligatoriska moment, underrättsåret och adjunktionstjänstgöringen. Skälen för att även i fortsättningen behålla de tre momenten i domarutbildningen, med en vidareutbildning som innehåller självständigt dömande i både underrätt och överrätt, har utvecklats av 1987 års domarutredning (SOU 1988:53, s. 114):

Vi anser att alla dessa moment är av sådan värde att de också i fortsättningen bör vara kvar som obligatoriska inslag i domarutbildningen....Det torde ... vara uteslutet att ta bort den grundläggande utbildningstiden i överrätten. För att en domaraspirants lämplighet som självständig och omdömesgill domare verkligen skall kunna provas krävs också ett moment med dömande på eget ansvar. Underrättstjänstgöringen torde därmed inte heller kunna avvaras. Återstår adjunktionen. ... Denna tjänstgöring är .. emellertid som vi nyss redogjort för obestriddligen 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 ... En sådan ordning är emellertid inte tillfredsställande. Om utbildningen inleds med överrättstjänstgöring skulle det 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 överlätas 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.

Kommittén finner, mot bakgrund av ställningstagandet att det måste ske en prövning i överrätt av varje domaraspirants lämplighet, att de skäl som 1987 års domarutredning anförde för att behålla de obligatoriska momenten i domarutbildningen alltså är så starka att de bör behållas huvudsakligen i sin nuvarande utformning.

Behovet av föredragande i överrätt är dock, som kommer utvecklas senare (avsnitt 8.3 En domarbanan i balans och avsnitt 13 Beredningsorganisationen i hovrätt och kammarrätt), större än vad som behövs för att motsvara behovet av rekrytering till de ordinarie domaranställningarna. Kommittén har därför stannat för att i den delen föreslå att aspiranttiden ersätts med en tid som överrättsnotarie i antingen hovrätt eller kammarrätt. Tiden som överrättsnotarie bör innehålla de arbetsuppgifter som redan i dag utförs av aspiranterna: förberedelse av mål och ärenden, rättsutredningar, föredragning av mål, avfattande av förslag till avgöranden och protokollföring vid muntliga förhandlingar.

Efter ett år skall den överrättsnotarie som så önskar kunna ansöka om att bli antagen till domarbanan. Ansökan bör kunna göras vid samtliga överrätter. Det är nödvändigt att den, som kommer att utvecklas nedan, innehåller ett önskemål om en specialisering antingen på rättskipning inom de allmänna domstolarna eller på förvaltningsrättskipning. Antagningsbeslutet måste därefter – efter samråd mellan de hovrätter och kammarrätter som finns på samma orter och i Malmö och Umeå efter samråd med överrätterna i Göteborg respektive i Sundsvall – fattas av de enskilda överrätterna.

Beslutet att anta någon till domarbanan kommer att innefatta en första prövning av den sökandes lämplighet för domarbanan och ett förordnande som fiskal. Riktlinjer för hur många fiskaler som behöver antas måste bestämmas centralt, eventuellt av Domstolsverket. Att antalet fiskaler som skall antas varje år bör beslutas centralt hänger samman med vikten av att det inte antas fler till domarutbildningen än som motsvarar behovet inom domstolarna. Beslutsformerna bör utredas i ett senare sammanhang.

Efter antagningen bör utbildningen inledas med en centralt anordnad teoretisk utbildning under en månad som i vart fall bör omfatta domaretiska frågor, processrätt och domskrivning. Även viss materiell rätt skulle kunna ingå. Utbildningen bör ske vid en "domstolsskola", se avsnitt 9, Domstolsakademi.

För att säkerställa möjligheterna till en i framtiden större rörlighet mellan dömande i brottmål och tvistemål å ena sidan och förvaltningsrättskipning å andra sidan bör utbildningen därefter fortsätta med sex månader inom det rättskipningsområde överrättsnotarien saknar erfarenhet av i överrätt. Skillnaderna i antalet avdelningar inom kammarrätterna respektive hovrätterna gör att domstolarna inte vid varje tillfälle kommer att ha samma antal fiskaler. I samma riktning verkar att det i framtiden kommer att behövas betydligt fler ordinarie domare vid de allmänna domstolarna, se avsnitt 8.3 En domarbanan i balans. Föredragandebehovet måste därför i varierande utsträckning tillgodoses med överrättsnotarier och eventuella beredningsjurister Vid kammarrättskipning i överrätt.

rätterna kommer föredragandebehovet från tid till annan att till en stor del täckas av fiskaler som redan antagits till domarbanan på den allmänna sidan. Detta är en nödvändig konsekvens av kommitténs strävan att så långt möjligt finna en lösning med en gemensam domarutbildning samtidigt som antalet icke ordinarie domare inte väsentligt får överstiga det framtida behovet av ordinarie domare. De positiva effekter en gemensam domarutbildning ger och som utvecklats i avsnitt 4.4, En helhetssyn, och vikten av att motverka en obalans mellan icke ordinarie domare och ordinarie domare motiverar enligt kommitténs mening detta.

Det förhållandet att hovrätter och kammarrätter inte finns på alla överrättsorter innebär att vissa överrättsnotarier efter antagningen till domarbanan kommer att vara tvungna att byta tjänstgöringsort. Enligt kommitténs mening är detta olyckligt. För att kunna ha en gemensam domarutbildning är det dock nödvändigt så länge överrätternas domkretsar inte samordnas. För att underlätta för dem som antagits som fiskaler bör därför dessa kunna tillerkännas särskild ersättning för flyttkostnader eller för dubbel bosättning. Vidare anser kommittén att det bör utredas om inte kammarrättsverksamhet skulle kunna förläggas till Umeå respektive Malmö. En sådan förändring skulle på sikt kunna medföra ett närmande mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förutsättningarna för den gemensamma domarutbildningen skulle då väsentligt underlättas.

Efter fiskalsgodkännandet och tjänstgöring som föredragande under sex månader vid antingen hovrätt eller kammarrätt bör utbildningen fortsätta med en övning i självständigt dömande i underrätt. Det självständiga dömandet bör kombineras med att fiskalen fullgör särskilt kvalificerade förberedelseuppgifter och utför rättsutredningar och viss domskrivning åt en ordinarie domare som samtidigt utses som handledare under utbildningstiden i underrätt.

För en ökad personalrörlighet är det kommitténs mening att även underrättstiden bör innefatta dömande i förvaltningsmål, tvistemål och brottmål. Utbildningstiden i underrätt som fiskal bör därför förlängas. Som framgår i det följande kommer behovet av domare som arbetar med tvistemål och brottmål att vida överstiga behovet av domare som arbetar med förvaltningsmål. Så länge domstolarna arbetar med en specialisering inom respektive rättskipningsområde måste därför merparten av underrättsplatserna avse dömande i brottmål och tvistemål. En fördelning efter det antal ordinarie domare som kan förutses behövas medför att 85 fiskalsplatser (tingsfiskaler) skulle behövas i tingsrätt och 35 fiskalsplatser (länsrättsfiskaler) i länsrätt. Även om utbildningstiden förlängs till två år blir utbildningstiden i länsrätt för tingsfiskalerna alltför kort.

Eftersom kommittén finner det vara av grundläggande betydelse att utbildningstiden i underrätt omfattar både tingsrätt och länsrätt måste utbildningstiden därför förlängas ytterligare något. Redan en förlängning till två år och två-tre månader ger en möjlighet att fördela utbildningstiden på ett sätt som tillgodoser kvalitetskravet på utbildningen inom respektive domstol. Kommittén föreslår därför att den obligatoriska tiden vid underrätt förlängs till två år och två månader och att det föreskrivs en minsta utbildningstid vid respektive domstol om sex månader. Det förutsätts då att tjänstgöringen i länsrätt är ett år för länsrättsfiskalerna och sex månader för tingsfiskalerna. Tjänstgöringen i tingsrätt kommer vid sådant förhållande att vara ett år och åtta månader för tingsfiskalerna och ett år och två månader för länsrättsfiskalerna.

Efter underrättstjänstgöringen bör följa en adjunktion i överrätt. Under adjunktionstiden bör fiskalen, liksom för närvarande, tjänstgöra som ledamot av överrätten och ansvara för en rotel. Härutöver bör det övergångsvis kunna förekomma inslag vid sidan av ett rotelinnehav av mer kvalificerade föredragningar i svåra mål.

Minsta tid för adjunktionen bör vara ett år. Denna utbildningstid bör vara en fördjupning av utbildningen och bör därför förläggas till antingen den hovrätt eller den kammarrätt där fiskalen är anställd. Med hänsyn till behovet av ordinarie domare inom respektive rättskipningsområde kommer flertalet utbildningsplatser att finnas vid hovrättsavdelningarna.

Efter adjunktionstidens slut skall den slutliga prövningen, på sätt sker i dag, göras av om domaraspiranten är lämplig för fortsatt anställning inom domstolsväsendet och självständigt dömande. Prövningen bör ske av den överrätt där adjunktionstiden fullgörs.

Minimitiden för domarutbildningen kommer med skisserade principer att vara fyra år och nio månader (ett år som överrättsnotarie, en månads teoretisk utbildning, sex månader som föredragande, två år och två månader i underrätt och ett år som adjunkt). Kommitténs förslag innebär således att utbildningstiden förlängs med två år och tre månader. Tjänstgöringen kommer att till en större del än i dag förläggas till tiden före assessorsförordnandet. För att inte attraktionskraften skall minska är det viktigt att detta inte innebär en lönemässig försämring för dem som genomgår en domarutbildning. Vidare är det av grundläggande betydelse att planeringen av hur många som bör antas är noggrann så att det antal som börjar på domarbanan verkligen motsvarar behovet av ordinarie domare.

För att säkerställa att det inte återigen uppstår en obalans på så sätt att alltför många rekryteras till domarbanan bör det dessutom finnas en viss flexibilitet när det gäller de olika tiderna för de obligatoriska mo-

menten. En möjlighet bör också finnas att anpassa utbildningstiden till vad som kan behövas för att tillgodose kravet på en god utbildning inom respektive rättskipningsområde. Utvecklingen bör fortlöpande följas så att inte tiden för domarutbildningen utsträcks på ett orimligt sätt.

En sådan fortlöpande uppföljning av utvecklingen bör också kunna vara ett underlag för den planering av utbildningen som enligt kommitténs mening bör ske redan vid antagningen till domarbanan. Eftersom behovet av ordinarie domare inom respektive rättskipningsområde är olika stort och då utbildningen enligt kommitténs förslag kommer att ha tyngdpunkten förlagd till ettdera av rättskipningsområdena bör, som anförts tidigare, den som vill bli fiskal redan i ansökningen till domarbanan ange önskemål om specialisering. Grundanställningen bör enligt fiskalens önskemål ske antingen i hovrätt eller kammarrätt. Den överrätt som anställt fiskalen bör därefter, i samråd med de domstolar som berörs, planera utbildningstiden i vart fall fram till assessorsförordnandet. En sådan planläggning måste vara flexibel och kunna anpassas efter senare inträffade förhållanden. Inte minst bör domaraspiranten fram till adjunktionen ha möjlighet att ändra inriktning på sin utbildning.

Den närmare fördelningen av utbildningsplatser mellan hovrätt och kammarrätt bör övervägas närmare, jfr avsnitt 2.1, Följden av tilläggsdirektiven den 26 mars 1998.

### 8.3 En domarbana i balans

För att tillskapa en domarbana som främst tillgodoser domstolarnas behov av att rekrytera ordinarie domare måste en bedömning göras av antalet domaranställningar som kan förväntas att bli tillsatta per år. Vid denna bedömning måste hänsyn tas till åldersstrukturen inom domarkåren. En viss ledning kan även hämtas från uppgifter om hur många domare som har anställts under senare år.

När det gäller åldersstrukturen i de allmänna domstolarna var denna den 31 december 1997 sådan att 19 procent av de ordinarie domarna beräknades vara 65 år inom fem år. Vid de allmänna förvaltningsdomstolarna var motsvarande tal 22 procent (Domstolsverkets årsredovisning 1997). Uppgiften för ordinarie domare inkluderar även chefsdomaranställningarna. Med utgångspunkt i antalet anställda ordinarie domare 1996 skulle detta under fem år innebära 127 anställningar vid tingsrätter och hovrätter (inkl. hyresnämnder) och 50 anställningar vid länsrätter och kammarrätter. Om lika många anställningar skulle utlysas varje år skulle detta innebära ett rekryteringsbehov av drygt 35

personer årligen. För motsvarande beräkning har Domstolsverket gått igenom antalet pensionsavgångar under bl.a. åren 1998 – 2007. Med utgångspunkt i en pensionsålder på 65 år, är antalet pensionsavgångar under de undersökta åren sammanlagt 273 vid de allmänna domstolarna och 33 vid de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. totalt 30 anställningar årligen.

Siffertalen bör jämföras med att det under de senaste åren genomsnittligt per år har tillsatts 55 ordinarie domare på rådsnivå, dvs. exklusive samtliga chefsdomaranställningar (lagmän, chefsrådmän och vice ordförande). Skillnaden mellan antalet beräknade pensionsavgångar och tillsatta anställningar kan till viss del förklaras av att vissa anställningar har tillsatts med personer som redan är ordinarie domare.

Med utgångspunkt från enbart rekryteringsbehovet av ordinarie domare till följd av pensionsavgångar skulle med nuvarande antal ordinarie domare, endast 30 – 35 domaraspiranter antas varje år. Eftersom en viss del av de som antas till domarbanan lämnar denna kan det inte vara rimligt med en så låg rekrytering. Sedan systemet väl kommit i balans är det dock troligt att antalet avhopp kommer att minska avsevärt. Hänsyn måste likväl tas till att ett antal färdigutbildade domare, främst för att bredda sin erfarenhet, söker sig till andra verksamheter och därefter inte återvänder till domstolsorganisationen. Dessutom måste hänsyn tas till att ett antal ordinarie domare lämnar domstolarna av andra skäl än ålderspensionering. En rekrytering av cirka 60 aspiranter per år torde med nuvarande antal ordinarie domare vara ett lagom antal. Beräkningen bygger på att antalet definitiva avhopp från domarbanan, bl.a. med hänsyn till kommitténs förslag om en förbättrad beredningsorganisation med bättre arbetsvillkor för domarna och ett förbättrat anställningsskydd för icke ordinarie domare, i stort halveras. Antalet avhopp hänger nämligen troligen samman med sådana faktorer som domarnas arbets- och lönevillkor m.m. och med arbetsmarknaden i övrigt för jurister. Skulle antalet icke ordinarie domare som lämnar domarbanan förändras på annat sätt än som här antagits måste beräkningarna justeras härefter. Beräkningarna måste också justeras allt eftersom effekterna av en förbättrad beredningsorganisation visar sig med ett minskat behov av ordinarie domare.

Med de tider som föreslås för de obligatoriska momenten i domarbanan skulle en rekrytering av 60 domaraspiranter årligen innebära att antalet fiskalsplatser i underrätt behöver uppgå till cirka 120.

## 8.4 Assessorernas tjänstgöring

Kommittén anser att det meritvärderingssystem som infördes efter förslag av 1987 års domarutredning bör bibehållas. Detta innebär bl.a. att det är knutet ett särskilt meritvärde till kvalificerad tjänstgöring utanför domstolarna. En sådan tjänstgöring medverkar till en breddning av domarnas erfarenheter, något som tillför domstolväsendet vidgade kunskaper.

Meritvärderingssystemet innebär emellertid även att det bör tillförsäkras dem som genomgått en domarutbildning att också få tillfälle att bredda sin yrkeserfarenhet. Här bör ett särskilt ansvar vila på överrätterna att skapa kontakter mellan presumtiva arbetsgivare och icke ordinarie domare. Genom en planering från överrätternas sida, men också inom de organisationer som normalt sysselsätter assessorer, bör på sikt en större förutsebarhet skapas för assessorernas tjänstgöring efter assessorsförordnandet.

Assessorernas anspråk på yrkesverksamhet utanför domstolväsendet tillgodoses till stor del inom regeringskansliet och kommittéväsendet. Under år 1995 tjänstgjorde omkring 500 assessor inom regeringskansliet och kommittéväsendet. Sveriges förestående ordförandeskap i Europaunionens råd kommer att innebära ett tillfälligt ökat behov av icke ordinarie domare i utredningar som initieras från svenskt håll. Även inom andra delar av den offentliga förvaltningen behövs icke ordinarie domare.

Den domarbana som kommittén förordar innebär att antalet assessorer kommer att minska. Som en följd av detta kommer andelen assessorer som kan erbjudas tjänstgöring utanför domstolarna att öka. Frågan är därför snarare om det antal assessorer som kommer att utbildas kommer att kunna tillgodose det behov av icke ordinarie domare som finns dels inom domstolväsendet, dels inom olika delar av statsförvaltningen.

Frågan hänger samman med vid vilken ålder man anser att en utnämning till ordinarie domare bör ske. Även om tiderna för utbildningen förlängs kommer de flesta icke ordinarie domare att förordnas som assessorer vid omkring trettio års ålder. En utnämning till ordinarie domare bör normalt inte ske vid så låg ålder. För förtroendet till domstolväsendet är det av vikt att ordinarie domare har både livserfarenhet och mognad. Genomsnittsåldern för en utnämning till ordinarie domare i rådsklassen är i dag drygt 40 år. Om detta sätts som ett riktmärke har en assessor omkring tio år på sig för att samla erfarenheter av skilda verksamheter.

En viss del av assessorerna kommer under denna tid även i fortsättningen att behövas som vikariats- och förstärkningsresurs. Även de

största domstolarna har i dag några assessorer permanent för tillfälliga arbetsuppgifter. Assessorerna bör också kunna användas som specialföredragande i överrätterna för större eller svårare mål eller kunna anlitas för vissa administrativa uppgifter. Merparten av assessorer kommer emellertid att behövas inom andra verksamhetsområden utanför domstolsväsendet.

Sammantaget med de assessorer som redan är utbildade kommer en antagning om cirka 60 aspiranter årligen att täcka det behov av icke ordinarie domare som finns inom olika verksamhetsområden. Så länge domarbanan är i balans, dvs. när antalet ordinarie domare som utnämns motsvarar aspirantantagningarna (med ett visst kalkylerat antal avhopp), kommer varken något över- eller underskott att skapas. Genom kommitténs förslag att antalet aspirantantagningar varje år skall, efter en noggrann analys av vilket behov som kan antas föreligga, bestämmas centralt motverkas den ryckighet som i dag kännetecknar domarbanan.

Vid en sådan analys bör utvecklingen av antalet tjänstlediga icke ordinarie domare också studeras. För den balans i domarbanan som kommittén förespråkar är det av vikt att antalet icke ordinarie domare som är sysselsatta utanför domstolsväsendet inte tillåts öka alltför mycket. Tillämpningen av reglerna för tjänstledighet måste därför följas. Möjligen bör tillämpningen vara något mer restriktiv än för närvarande så att det totala antalet icke ordinarie domare i vart fall inte ökas. Följden kan annars bli att genomsnittsåldern för tillträde till ordinarie domaranställning blir för hög.

Kommitténs förslag till domarutbildning kan sammanfattas i följande uppställning.

Domarutbildningen			
Nuvarande ordning		Kommitténs förslag	
Aspirant i hovrätt <b>eller</b> kammarrätt Fiskalsgodkännande	9 - 12 mån.	Överrättsnotarie i hovrätt <b>eller</b> kammarrätt Fiskalsantagning Teoretisk kurs Föredragande i kammarrätt <b>eller</b> hovrätt	12 mån.   1 mån. 6 mån.
Fiskal i underrätt, i tingsrätt <b>resp.</b> länsrätt	12 mån.	Fiskal i underrätt, i tingsrätt <b>och</b> i länsrätt. Minsta tid sex mån i vardera domstol	2 år 2 mån.
Adjunkt i hovrätt <b>resp.</b> kammarrätt Assessorsgodkännande	9 mån.	Adjunkt i hovrätt <b>eller</b> kammarrätt Assessorsgodkännande	12 mån.
<b>Minsta tid</b>	2 år 6 mån.	<b>Minsta tid</b>	4 år 9 mån.





## 9 Domstolsakademi

Kommittén föreslår att frågan om inrättande av en särskild akademi för utbildningen inom domstolsväsendet utreds i samband med att utbildningsfrågorna för all personal vid domstolarna övervägs.

Det ligger inte inom ramen för kommitténs uppdrag att lämna förslag till hur utbildningen för personalen vid domstolarna skall utformas. Kommitténs förslag att utbildningen till domare skall inledas med en teoretisk kurs väcker likväl frågan om inte det finns skäl att generellt utreda utbildningsfrågorna.

Den utbildning som i dag ges till domstolspersonalen sker huvudsakligen i Domstolsverkets regi. Domstolsverket tillhandahöll i olika kurser under 1997 28.000 utbildningsdagar, eller drygt fem utbildningsdagar per anställd. Deltagandet i kurserna är frivilligt. Siffertalet bör jämföras med att statsanställda år 1995 i genomsnitt avsatte tio dagar om året för personalutveckling (SOU 1997:57).

RRV har i rapporten Domstolsväsendet behandlat utbildningsfrågorna inom domstolarna (s. 45–46). RRV anser att en ökad satsning på kompetensutveckling måste genomföras inom domstolsväsendet. RRV uttalar också att det inte bör vara uteslutet, att det ställs krav på ordinarie domare att genomgå någon form av obligatorisk kompetensutveckling under hela eller delar av domarkarriären.

Domstolsverket har också i regleringsbrevet för 1998 fått i uppdrag att i samråd med representanter för domstolarna ta fram en utbildningsplan som syftar till en utvidgad och breddad kompetensutveckling av domstolsanställda. Planen bör innehålla ett utökat inslag av obligatorisk kompetensutveckling för flertalet personalkategorier. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 1999. För att fullgöra uppdraget har Domstolsverket bildat tre arbetsgrupper, en för ordinarie domare, en för icke ordinarie domare och en för övrig personal.

Det pågår således ett utredningsarbete rörande utbildningsfrågorna. Det kan ifrågasättas om inte det utredningsarbetet borde vidgas. Enligt kommitténs mening borde nämligen den utbildningsverksamhet Domstolsverket bedriver, eller viss del av denna, samordnas med den

inledande kursen för domarutbildningen i en särskild "Domstolsakademi" med utbildning för all personal inom domstolsväsendet.

Till en särskild skola kunde knytas lärarresurser från universiteten. Vissa av kurserna för bl.a. även ordinarie domare skulle kunna göras obligatoriska. Det torde nämligen vara allmänt känt att det i trängda arbetslägen kan vara svårt att prioritera utbildning.

En domstolsakademi borde även tillhandahålla kurser för domstolssekreterare. Redan i dag sker en viss regional utbildning av denna personalgrupp i bl.a. grundläggande juridik. Sådan utbildning har med framgång tillhandahållits alla domstolssekreterarna vid överrätterna. För en generell kompetenshöjning borde dessa kurser hållas återkommande.

Kommittén föreslår att frågan om inrättande av en särskild domstolsakademi blir föremål för ytterligare överväganden i samband med att utbildningsfrågorna i stort utreds. Eftersom frågan om arbetsfördelningen vid domstolarna hänger samman med vilken utbildning domstolspersonalen har bör samtidigt övervägas de förändringar av domstolsinstruktionerna som är nödvändiga till följd av kommitténs förslag i det följande, se avsnitt V Arbetsfördelningen.

## IV BEREDNINGSORGANISATIONEN I UNDERRÄTT OCH MELLANINSTANS

### 10 Inledning

Utgångspunkten för beredningsorganisationen i domstolarna är att domarrollen skall renodlas och att arbetsorganisationen skall vara flexibel. Beredningsorganisationen skall vara sådan att rättsväsendets resurser utnyttjas effektivt. Detta förutsätter att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans. En annan utgångspunkt är att de båda parallella domstolsorganisationerna skall föras närmare varandra och att detta bl.a. bör ske genom en ökad personalrörlighet mellan olika uppgifter och olika typer av rättskipning.

Kommitténs uppdrag är att lämna förslag till olika sätt att organisera domstolarnas arbete (beredningsorganisation). Beredningsorganisationen behöver inte vara utformad på samma sätt vare sig i alla instanser eller i alla domstolar och den bör kunna anpassas efter olika måltyper (Dir. 1997:50, s. 4).

Kommitténs uppdrag att lämna förslag till hur beredningsorganisationen kan utformas i olika domstolar innefattar framför allt två frågor: vilka personalkategorier det behövs i domstolarna för en rationell arbetsorganisation och vilka arbetsuppgifter dessa skall ha. I detta avsnitt berörs den förstnämnda frågan, medan den närmare arbetsfördelningen behandlas i avsnitt V, Arbetsfördelningen mellan domare och övrig personal.

De båda frågor som beredningsorganisationen ger upphov till är dock svåra att särskilja. För att ta ställning till vilka personalkategorier som behövs måste man ha en uppfattning om hur arbetsorganisationen är utformad i dag och vilken förändring som behövs av denna. I tingsrätts- och länsrättsavsnitten beskrivs därför först översiktligt arbetsorganisationen i respektive domstol. För att därefter avgöra vilken beredningsorganisation som är mest ändamålsenlig, dvs. vilka förändringar som behöver genomföras, har kommittén tagit del av de olika projekt med en förändrad beredningsorganisation som tidigare bedrivits vid domstolarna. På kommitténs initiativ har också en försöksverksamhet med olika typer av beredningsorganisation bedrivits vid nio tingsrätter. De olika projekten och försöksverksamheten finns beskrivna i bilaga 7. En utvärdering av försöksverksamheten finns i bilaga 8.

Kommittén har vidare för sina överväganden rörande beredningsorganisationen haft följande utgångspunkter.

Beredningsorganisationen skall vara sådan att domarrollen kan renodlas. Eftersom en renodling av domarrollen främst har att göra med vilka arbetsuppgifter som domarna skall ha behandlas detta närmare i kapitel V angående arbetsfördelningen. Redan här bör det dock konstateras att en renodling skall innebära att en ordinarie domare framför allt ägnar sig åt rent dömande uppgifter och vissa mer kvalificerade arbetsuppgifter avseende målens beredning. Andra beredningsåtgärder bör delegeras till andra jurister och till domstolssekreterare.

För att en delegering skall medföra en förändring av domarnas arbetsuppgifter måste delegerade arbetsuppgifter utföras under eget ansvar. Ansvaret för delegerade arbetsuppgifter har på regeringens uppdrag utretts av Domstolsverket och därefter behandlats i prop. 1991/92:100 bil 3 s. 12 f. Departementschefen uttalade här att tanken bakom renodlingen av domarrollen skulle förfelas om inte den som utför den delegerade arbetsuppgiften också ansvarar för den. Den som förordnar om delegering, normalt domstolschefen, ansvarar för att personen i fråga har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Rotelinnehavaren har att ge underställd personal tydliga instruktioner, att i lämplig omfattning följa upp givna förordnanden och att ingripa om någon inte fullgör sina uppgifter tillfredsställande.

Förutom från en renodlad domarroll har kommittén att utgå från att beredningsorganisationen skall vara flexibel. Den behöver således inte vara utformad på samma sätt vare sig i alla instanser eller i alla domstolar och den bör kunna anpassas efter olika måltyper (Dir. 1997:50, s. 4). Flexibiliteten i arbetsorganisationen bör innebära att domstolarna, med beaktande av kraven på kvalitet i verksamheten och en renodling av domarrollen, skall kunna organisera beredningen av målen på olika

sätt samtidigt som beredningen skall kunna anordnas efter uppgifternas svårhetsgrad, dvs. svårare mål kräver en mer kvalificerad beredning än "vardagsmålen". Det är framförallt denna fråga som skall behandlas i detta avsnitt.

Vid utformningen av en beredningsorganisation måste utöver en renodlad domarroll och ett arbetssätt som är anpassningsbart efter olika förhållanden beaktas att tyngdpunkten i dömandet bör ligga i första instans. Detta innebär att dömandet i underrätt i ökad omfattning skall skötas av ordinarie domare. Allt dömande behöver dock inte utföras av ordinarie domare. Även i framtiden kommer det att finnas mål som lämpar sig för jurister under utbildning att självständigt handlägga.

Kommittén har slutligen haft som utgångspunkt att domstolsorganisationerna skall föras närmare varandra genom bl.a. inrättandet av "pakettjänster" för notarier och en gemensam domarutbildning. Personalen inom beredningsorganisationen bör också, även om någon integration mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna inte sker eller ligger i framtiden, genom frivilligt samarbete få tillfälle till en växling mellan olika typer av rättskipning: förvaltningsmål, tvistemål och brottmål.

Som icke ordinarie domare betecknas i det följande endast fiskaler och assessorer.



## 11 Beredningsorganisationen i tingsrätt

En effektiv arbetsorganisation ger domarna ökad tid för att ägna sig åt det kvalificerade arbetet i domstolarna. Detta förutsätter att vissa arbetsuppgifter överförs till en kompetent beredningsorganisation. Kommittén föreslår därför att fiskalerna skall kunna hjälpa till med beredningen av svårare mål och att anställningar som beredningsjurister får inrättas. Domstolarna bör ha möjlighet att välja hur beredningsorganisationen skall vara sammansatt, med beredningsjurister eller fler notarier, och om s.k. storrotlar skall inrättas. Oavsett vilken modell som väljs bör en utökad delegering ske till domstolssekreterarna.

### 11.1 Nuvarande arbetsorganisation

Som framgått av det tidigare består beredningsorganisationen i tingsrätt av domstolssekreterare och av notarier. Domstolssekreterarna är vid de flesta tingsrätter indelade som rotelsekreterare, dvs. är knutna till en viss rotel. På motsvarande sätt är notarierna normalt indelade på rotlar. Vid tingsrätterna finns även icke rättsbildade protokollförare.

När inkomna mål fördelats på rotlarna, lottats, går domstolssekreteraren vanligen igenom dem. Vid många tingsrätter förekommer därvid att domstolssekreteraren fyller i en beslutsblankett med förslag till beslut, t.ex. att utfärda stämning, införskaffa personalia och tidigare akter, förordna försvarare m.m. Akten med beslutsblankett överlämnas till rotelinnehavaren som går igenom denna och signerar beslutsblanketten. Andra tingsrätter använder sig av stämplor med beslutstext som skrivs under av rotelinnehavaren. Det förekommer även att akten, sedan målet registrerats, lämnas direkt till rotelinnehavaren för genomgång. Domstolssekreteraren verkställer därefter självständigt de förberedelseåtgärder som upptagits på beslutsblanketten eller de beslut i



stämpelform som skrivits under eller annars fattats av rotelinnehavaren.

I utbildningssyfte lämnas akten ofta först till notarien för genomgång av vilka förberedelseåtgärder som skall vidtas. Notarien biträder även med protokollföring och rättsutredningar.

Förberedelsen i tvistemål skiljer sig från förberedelsen i brottmål bl.a. genom att det är färre förberedande beslut som kräver verkställighet genom expediering. Tvistemålsförberedelsen kräver dock fler juridiska överväganden som har en direkt betydelse för målets avgörande. Inslaget av muntlig förberedelse och valet mellan sådan och skriftlig förberedelse kan vara avgörande för målets omloppstid och för kvaliteten i dömandet. Beslut om förberedelseform fattas av den domare som ansvarar för tvistemålet.

## 11.2 Olika typer av beredningsorganisation

Eftersom förberedelsearbetet upptar en hel del arbetstid för rotelinnehavaren står det klart att utformningen av beredningsorganisationen inverkar direkt på de ordinarie domarnas arbetsbörda eller med andra ord har en direkt betydelse för hur många ordinarie domare som behövs för att avgöra inkommande mål och för att utföra andra domararbetsuppgifter.

Med utgångspunkt i de personalkategorier som i dag finns vid domstolarna kan beredningsorganisationen utformas på skilda sätt. Ett alternativ är att utvidga möjligheterna att delegera till domstolssekreterare och att i ökad omfattning utnyttja notarierna för rättsutredningar, domskrivning m.m. En annan möjlighet är att kombinera detta med att till varje rotel knyta en fiskal, som tillsammans med notarierna och domstolssekreterarna har ansvaret för beredningen av målen och som samtidigt sköter visst dömande själv, dvs. man skulle skapa en rotelgrupp.

Om en förändring sker av personalkategorierna vid domstolarna kan även möjligheten att knyta särskilda juristhandläggare till domstolarna övervägas.

I det följande lämnas en redogörelse för olika alternativa beredningsorganisationer. Dessa har prövats vid den försöksverksamhet som bedrivits vid nio tingsrätter och som närmare beskrivs i bilagorna 7–8. Som underlag för bedömningen har också legat den undersökning av domarnas arbetstid som redovisas i bilaga 9.

### 11.2.1 Delegering till domstolssekreterare och notarier

Vid skilda tillfällen har framförts att möjligheterna till delegering av arbetsuppgifter i målarbetet till domstolssekreterare inte utnyttjas tillräckligt. Olika projekt med en ny arbetsorganisation som bedrivits inom domstolarna har också framför allt syftat till att förändra arbetsfördelningen mellan rotelinnehavarna och domstolssekreterarna. Vad som huvudsakligen diskuterats är, med utgångspunkt i att domarna skall leda förhandlingar och avgöra mål, en delegering av förberedelsearbetet. Det är också viktigt att förutsättningarna för att delegera ytterligare arbetsuppgifter utvecklas vidare och att de kvalificerade uppgifter som domstolssekreterarna redan har med att t.ex. föra protokoll och utforma vissa delar av domen utnyttjas.

Enligt kommitténs mening bör en undersökning av förutsättningarna för en ytterligare utvidgning av delegering till domstolssekreterare ske i samband med den utredning om inrättande av en "Domstolsakademi" som kommittén föreslår i avsnitt 9. Efter förebild från Tyskland och Österrike kan man överväga att låta personal som har god erfarenhet av domstolsarbete genomgå en utbildning inriktad på förberedelsearbete i domstolarna. Behörighetskravet för en sådan utbildning kunde vara antingen erfarenhet av domstolsarbete och/eller gymnasieutbildning.

Vid en omfördelning av arbetsuppgifterna i målarbetet som syftar till delegering till domstolssekreterare måste det likväl beaktas att vissa förberedelseåtgärder kräver juridiska överväganden som inte är lämpliga att delegera till icke rättsbildad personal. Vidare måste uppmärksammas att vissa beslut som fattas under förberedelsen av olika mål får en direkt betydelse för kvaliteten av det material som skall ingå i underlaget för avgörandet av målet. Sådana beslut kan inte anses lämpliga att delegera.

Även om det delegerbara området utvidgas kommer det således att avse endast delar av förberedelsearbetet. Detta innebär att rotelansvaret även fortsättningsvis måste vila på rotelinnehavaren.

Mot bakgrund av att domarna med den skisserade arbetsorganisationen alltså även i fortsättningen skulle fatta många beslut under förberedelsen av målen och med beaktande av att många tingsrätter redan har rationaliserat sin arbetsorganisation bl.a. genom datorstöd och användandet av beslutsblanketter eller beslutsstämplar, kan den rationaliseringseffekt som bygger **endast** på en delegering till domstolssekreterare inte på något avgörande sätt förändra behovet av domare i domstolarna. Ett sådant arbetssätt har ändå andra fördelar. Den personal

som finns och den kunskap de har utnyttjas och genom fortlöpande utbildningsinsatser kan det delegerbara området komma att förändras.

En arbetsorganisation där möjligheterna till en delegering till domstolssekreterarna utnyttjas bör därför, för att domarna skall avlastas fler arbetsuppgifter, kombineras i vart fall med ett bättre utnyttjande av notarierna. Notarierna kommer, när verksamheten vid inskrivningsmyndigheterna och bouppteckningsverksamheten förs bort från tingsrätterna, att ha möjlighet att i större omfattning ägna sig åt rättsutredningar och domskrivning. De bör också i större omfattning än för närvarande kunna delta i förberedelsearbetet med målen. Således bör förberedelsen av framför allt "vardagsmålen" kunna delegeras till notaries som har tjänstgjort viss tid vid domstol. En sådan utvidgning av det delegerbara området kommer att behandlas nedan. Vidare bör notarierna i ökad omfattning kunna utforma förslag till domar.

När rationaliseringseffekten av ett arbetssätt som bygger på en delegering till notaries beräknas måste det beaktas att det åtgår en viss tid för rotelinnehavaren att utbilda notarierna. Den arbetslättnad som uppstår när notarien har viss erfarenhet av dessa arbetsuppgifter uppvägs sannolikt av den arbetstid som dessförinnan måste ägnas åt utbildning. För att notarierna skall kunna bidra till att renodla domarrollen måste därför fler notaries finnas i beredningsorganisationen än för närvarande. En lämplig dimensionering kan vara att tre notaries biträder två rotlar.

### 11.2.2 Rotelgrupp

En arbetsorganisation som i stort överensstämmer med nuvarande men med utökade möjligheter att delegera till notaries och domstolssekreterare medför att rotelinnehavaren fortfarande skulle behöva ägna ganska mycket tid för att gå igenom nya mål och lämna instruktioner om olika arbetsuppgifter. Därför bör man överväga om inte en kvalificerad beredningsorganisation bör utformas på ett sätt som än mer avlastar rotelinnehavarna från förberedelsearbete.

En möjlighet är att höja kvalifikationskraven på beredningsorganisationen samtidigt som utökade möjligheter till delegering till domstolssekreterare och notaries utnyttjas. En tänkbar sådan organisation är att knyta samman en ordinarie domare, en fiskal, en – två notaries och en – två domstolssekreterare i en rotelgrupp. Man kan naturligtvis även ha fler ordinarie domare som samarbetar i en eller flera rotelgrupper med flera fiskaler.

Avsikten med en rotelgrupp är att dömandet i mer kvalificerade mål förbehålls den ordinarie domaren, medan fiskalen och notarien dömer

i mindre kvalificerade mål. Fiskalens dömande uppgifter kan utökas allteftersom dennes erfarenhet ökar. Merparten av förberedelsearbetet, innefattande även nödvändiga rättsutredningar, samt domskrivning kan utföras av fiskalen, notarien och domstolssekreteraren.

Arbetsfördelningen i övrigt bygger på att även domstolssekreteraren tilldelas kvalificerade uppgifter och att rotelgruppen samarbetar på ett flexibelt sätt. Detta kräver att rotelinnehavaren tar på sig ett samordningsansvar för arbetet på roteln.

Den skisserade beredningsorganisationen har den fördelen att domarrollen renodlas samtidigt som det mer kvalificerade dömandet förbehålls den ordinarie domaren. Notarieutbildningen får, med ökad tyngdpunkt vid rättsutredningar och domskrivning, en bättre kvalitet. Möjligheter till delegering till domstolssekreterarna kan tas tillvara. Systemet förutsätter ett gott IT-stöd i målarbetet där informationen om roteln är tillgänglig för alla inom rotelgruppen.

Nackdelen med organisationsformen är att den för att fungera nödvändiggör att antalet fiskaler i underrätt – och därmed även aspirantantalet i överrätt – avpassas efter domstolarnas behov av beredningspersonal och inte efter behovet av ordinarie domare. Arbetsorganisationen skulle, om den införs i samtliga domstolar, kräva en kraftig utökning av antalet fiskalsplatser i underrätt eller en förlängning av underrättstiden som fiskal.

### 11.2.3 Beredningsjurist

För att undvika att alltför många jurister rekryteras till domarbanan är en möjlig lösning att, i stället för att låta den på beredningsfunktionen inriktade juristens tjänstgöring ingå som ett led i domarbanan, inrätta anställningar för beredningsjurister. Anställningarna kan vara antingen tidsbegränsade eller avse förordnanden tills vidare.

En rotel skulle kunna bemannas med en ordinarie domare, en beredningsjurist, en notarie och en domstolssekreterare. För att kunna leda förberedelsearbetet bör beredningsjuristen vara notariemeriterad. Beredningsjuristen är inte, med nuvarande reglering, behörig att utföra dömande uppgifter. Som kommer att utvecklas nedan anser kommittén inte detta vara rimligt. Beredningsjuristen bör efter en individuell lämplighetsprövning kunna få samma behörighet att avgöra mål som en tingsnotarie kan få enligt 19 – 20 §§ tingsrättsinstruktionen. Eftersom även notarierna är behöriga att avgöra dessa mål skulle arbetsbelastningen ändå inte bli större än att en beredningsjurist kan sköta förberedelsearbetet på i vart fall tre rotlar. Det skulle vara naturligt att knyta dessa rotlar till en "samarbetsgrupp".

Om man uppställer ett krav på att beredningsjuristen skall vara notariemeriterad, bör han i merparten av målen kunna fatta de flesta förberedande besluten i brottmål och ansvara för att de mer komplicerade brottmålen och tvistemålen föreläggs rotelinnehavaren för granskning. Tanken är vidare att både domstolssekreteraren och notarien skall biträda beredningsjuristen i förberedelsearbetet. Beredningsjuristen och notarien skall vidare biträda med rättsutredningar och domskrivning, vilket nödvändiggör att båda tjänstgör som protokollförare. Också domstolssekreterare skall även i framtiden kunna föra protokoll och avfatta vissa domförslag.

För de mer komplicerade målen skulle fiskalerna, vid de domstolar där sådana finns, kunna anlitas för förberedelsearbete, rättsutredningar och domskrivning. Fiskalen skulle i dessa mål således även vara protokollförare. I de fall det i brottmål har bedömts lämpligt att två domare avgör målet, kan fiskalen dessutom fungera som ledamot. Motsvarande gäller naturligtvis i tvistemål som avgörs i kollegial sammansättning.

Fördelen med en arbetsorganisation med beredningsjurister är att renodlingen av domarrollen kan uppnås samtidigt som man, genom att beredningsjuristerna förutsätts tjänstgöra vid domstolen under några år, vinner en kontinuitet i arbetet.

En annan fördel är att beredningsorganisationen kan göras flexibel och att den kan anpassas efter hur komplicerade målen är. Beredningsjuristen och i förekommande fall fiskalerna, ansvarar för förberedelsen i de mer komplicerade målen, medan notarierna och domstolssekreterarna har hand om förberedelsen i de enklare målen. Systemet förutsätter att beredningsjuristen har ett visst rotelansvar och den direkta arbetsledande funktionen på de rotlar han är knuten till. Det övergripande ansvaret för den enskilda roteln och för arbetsfördelningen vid denna skulle dock fortfarande vila på rotelinnehavaren.

Det skulle i och för sig kunna övervägas att helt överföra det totala rotelansvaret till beredningsjuristen. Ett sådant system är dock förenat med vissa nackdelar. Rotelinnehavaren har som domare ansvaret för att målen avgörs på ett korrekt sätt. Sambandet mellan de förberedande åtgärderna och avgörandet av målen gör att det inte helt går att förena med ett system utan rotelansvar. Rotelansvaret bidrar också sannolikt till effektivitetsvinster i arbetet. Med en beredningsjurist skulle likväl rotelansvaret bli relativt begränsat vad gäller arbetsinsats.

Genom att beredningsorganisationen huvudsakligen består av anställningar vid sidan av domarutbildningen kan denna anpassas efter det framtida behovet av ordinarie domare. Antalet fiskaler i underrätt förutsätts minska. Detta förhållande i förening med att fiskalerna antas att i viss utsträckning biträda med förberedelsearbetet på andra rotlar

medför att dömandet i ökad omfattning kommer att utövas av ordinarie domare.

En nackdel med särskilda anställningar för beredningsjurister är att det kan vara svårt att rekrytera eller i vart fall under några år behålla skickliga jurister som beredare. Eftersom ett nödvändigt krav skulle vara att beredningsjuristerna är notariemeriterade finns det en risk för att de skickligaste notarierna söker sig direkt till överrätt för senare inträde på domarbanan eller till andra juristtjänster medan återstoden skulle välja att för en tid bli beredningsjurister.

För att rekryteringen till beredningsjuristtjänsterna skall underlättas bör därför tjänstgöringen som beredningsjurist ha ett betydande meritvärde. Meritvärdet av en tjänstgöring som beredningsjurist i underrätt bör vara särskilt högt när det gäller anställning som överrättsnotarie, jfr nedan. En fördel med ett sådant system är att överrätternas behov av erfarna föredragande inte blir beroende av rekryteringen till domarbanan.

### 11.3 Överväganden; beredningsorganisationen i tingsrätt

Av den arbetstidsundersökning som genomförts vid tingsrätterna framgår att en stor del av domarnas arbetstid åtgår för uppgifter i förberedelsearbetet med målen. Det framgår också att den tid som används för förhandlingar är förhållandevis kort. Kommitténs utgångspunkt att domarens främsta uppgift är att leda förhandlingar och att avgöra mål utesluter inte att visst förberedelsearbete måste utföras av den domare som skall avgöra målet. Det kan dock inte vara rimligt att en domare generellt ägnar mer tid för förberedelsearbete än för att "sitta i rätten". Kommittén anser det därför nödvändigt att beredningsorganisationen i tingsrätterna förändras för att domarnas arbetsuppgifter skall kunna renodlas. En följd av ett sådant förändrat arbetssätt är att rotelkapaciteten ökar.

Ett försök med olika former av beredningsorganisation har också prövats vid nio tingsrätter under framför allt hösten 1997 och våren 1998. Försöksverksamheten har därefter utvärderats, bilaga 8. Utvärderingen visar att den övervägande delen av de domare som varit verksamma i försöksverksamheten har – oavsett om de arbetat i en organisation med fler notarier, med beredningsjurister eller i s.k. storrotel – ansett att det övergripande målet att renodla domarrollen har uppnåtts. De har fått mer tid över för det kvalificerade dömandet och för inläsning av förarbeten, ny lagstiftning m.m. Därmed har också kvaliteten

på och tillfredställelsen med det egna arbetsresultatet ökat. Domarna har vidare uppgett att sårbarheten i verksamheten har minskat eftersom de i de flesta fall har samarbetat med en eller flera andra rotelinnehavare. Också domstolssekreterarna har i huvudsak ansett att försöksverksamheten har varit positiv. Beredningsjuristerna har däremot förklarat att arbetsuppgifterna inte har varit tillräckligt stimulerande för en varaktig tjänstgöring. Domstolarna har därför framfört att beredningsjuristerna bör få samma behörighet att avgöra mål som notarierna. Notarierna har på några håll framfört att utbildningen blivit något sämre eftersom beredningsjuristerna övertagit vissa av de uppgifter som notarierna normalt har hand om, t.ex. posthanteringen vid roteln.

Av utvärderingen framgår således entydigt att olika typer av beredningsorganisation kan bidra till att renodla domarrollen. Utvärderingen visar också att målavverkningen på de rotlar som ingått i försöksverksamheten har ökat. Det väsentliga med att förändra beredningsorganisationen i tingsrätt är emellertid inte att effektiviteten i form av en högre avverkningstakt blir större. Avgörande är i stället att effektiviteten i kvalitativa mått kan öka. Domarna får mer tid för det kvalificerade förberedelsearbetet och för det kvalificerade dömandet. På det sättet renodlas domarrollen, och tyngdpunkten i dömandet kommer att i större utsträckning ligga i första instans. En förändrad beredningsorganisation kan på sikt också komma att innebära att antalet ordinarie domare minskas.

Hur beredningsorganisationen anordnas vid den enskilda domstolen är beroende av respektive domstols förutsättningar. Kommitténs uppdrag bygger också på att beredningsorganisationen skall kunna utformas så att den kan anpassas till domstolar av olika storlek. De olika alternativ att utforma beredningsorganisationen som beskrivits ovan uppfyller detta krav.

I de största domstolarna med åtta – tio rotlar eller fler är således förutsättningarna att arbeta med rotelgrupper eller med särskilda beredningsjurister goda. Ett sådant arbetssätt förutsätter att man har utrymme för att knyta samman rotlar i grupper, med en fiskal i beredningsorganisationen i grupper om i vart fall två rotlar och med en beredningsjurist i grupper om cirka tre rotlar. Genom ett sådant arbetssätt minskas sårbarheten i den lilla arbetsenhet som en enskild rotel utgör.

Även de medelstora domstolarna bör dock ha möjlighet att tillämpa ett arbetssätt med rotelgrupper eller beredningsjurister. Beredningsorganisationen i domstolar med endast sex rotlar får utformas med hänsyn till att det vid en sådan domstol inte alltid är möjligt att ha fiskaler och att, om alternativet med beredningsjurister väljs, det endast kommer att finnas två juristhandläggare.

De allra minsta domstolarna bör ha förutsättningar att arbeta särskilt med en kompetenshöjning för domstolssekreterarna och med fler notarier än för närvarande.

Vilken beredningsorganisation som den enskilda domstolen väljer är emellertid inte endast beroende av domstolens storlek. Även andra förhållanden skiftar mellan olika domstolar, och förutsättningarna för rekrytering till olika personalgrupper är inte desamma i hela landet. Genom att det ges förutsättningar för att förändra arbetssättet vid domstolarna skapas trots detta en möjlighet för alla domstolar att arbeta med en mer renodlad domarroll. Som framgått av det tidigare är detta nödvändigt för att domstolarna skall bedriva verksamheten effektivt och för att de skall vara attraktiva som arbetsplatser för alla personalgrupper. Här har domstolschefen som verksamhetsansvarig det yttersta ansvaret.

Det vilar således på domstolschefen att välja en sådan arbetsorganisation som gagnar verksamheten vid domstolen så att den är effektiv både när det gäller att avgöra målen inom en skälig tid och att skänka avgörandena en hög kvalitet. Vidare måste det ligga på domstolschefen att bevaka att notarieutbildningen inte försämras genom en förändrad beredningsorganisation och att övriga personalgrupper får en lämplig utbildning för sina arbetsuppgifter.

Eftersom förutsättningarna inte är desamma vid de olika domstolarna är det inte lämpligt att i författning föreskriva att arbetsorganisationen skall vara utformad på ett visst sätt vid alla tingsrätter. Där emot måste författningsregleringen vara sådan att den erbjuder olika möjligheter att anordna beredningsorganisationen; se avsnitt V. Det bör ankomma på Domstolsverket att följa verksamheten och bl.a. uppmärksamma vilken antalsmässig relation det bör finnas mellan olika personalgrupper vid olika domstolar samt att utarbeta rekommendationer härför. Eftersom avsikten med kommitténs förslag inte är att minska det antal jurister som erbjuds notariemeritering bör särskild uppmärksamhet ägnas åt denna fråga. De sammantagna verkningarna av kommitténs förslag till en förlängd notarieutbildning och en ny beredningsorganisation för det antal notarier som utbildas redovisas i avsnitt VII.

Slutligen vill kommittén peka på möjligheterna av att utveckla ett mer nära samarbete mellan olika domstolar. I en organisation med många små domstolar skulle man med ett sådant samarbete kunna utnyttja IT-systemen för att anordna en effektiv beredningsorganisation. Målen skulle kunna beredas på "distans" oavsett var de skall avgöras. Vidare bör ett samarbete kunna ske inte bara mellan tingsrätter utan även mellan tingsrätter och länsrätter. Förslagen vad gäller notariemeriteringen och domarutbildningen nödvändiggör ett sådant sam-



arbete. Samarbetet bör dock enligt kommitténs mening kunna utvidgas att avse även övrig personal som på detta sätt skulle få möjlighet att höja sin kompetens genom att arbeta med andra målområden än de ordinarie.

### 11.3.1 Effektivitetsvinster

Det är svårt att mer exakt beräkna hur stor del av domarnas arbetstid som kan frigöras genom en förbättrad arbetsorganisation. Utvärderingen av försöksverksamheten visar dock att en effektiv beredningsorganisation ger utrymme för både en kvalitetshöjning av arbetet och för en större målavverkning. Tidigare försök att arbeta med en förändrad beredningsorganisation har visat att den tid som kan frigöras från rotelinnehavarna kan beräknas uppgå till cirka 20 – 25 procent av arbetstiden (försöksverksamheten i Malmö, bilaga 7). Den försöksverksamhet som nu bedrivits visar dock inte några entydiga resultat. De tingsrätter som arbetat med storrotlar anger arbetsvinsten till allt från omkring 50 procent till 25 procent. Av de tingsrätter som arbetat med beredningsjurister har någon angett att arbetslättningen endast visat sig i tvistemålshanteringen och där uppgått till cirka 50 procent. Andra har angett en effektivitetshöjning om 15 – 20 procent.

Av den arbetstidsundersökning som kommittén genomfört framgår att 22 procent av tingsrättsdomarnas arbetstid ägnas åt förberedelsearbete och 32,3 procent åt rättsutredningar och domskrivning. De arbetsuppgifter av vilka en del skulle kunna omfördelas uppgår således totalt till 54 procent av domarnas arbetstid. Långt ifrån all denna tid kan frigöras – vissa av dessa uppgifter är sådana att domarna själva måste utföra dem medan andra är sådana att de medför en del kontrollarbete även om andra har utfört dem. Med hänsyn till resultatet av utvärderingen av försöksverksamheten och till arbetstidsundersökningen borde dock en förändrad arbetsorganisation kunna anses genomsnittligt frigöra omkring 25 procent av en rotelinnehavares arbetstid. Om effektivitetsvinsten skall användas för att minska den ordinarie domarkåren skulle denna, eftersom en viss tid av rotelinnehavarnas arbetstid åtgår för sidofunktioner, kunna reduceras med omkring en femtedel, dvs. 20 procent. Kommittén anser dock att merparten av denna besparing bör tillgodogöras genom att inbesparade resurser får användas av domstolarna för en kvalitetshöjning i verksamheten, bl.a. genom att domarna får mer tid över för de svårare arbetsuppgifterna och genom att kompetensen höjs hos all personal.

## 12 Beredningsorganisation i länsrätt

Beredningsorganisationen i länsrätt ger redan i dag förutsättningar för en renodlad domarroll. För att ytterligare effektivisera arbetet föreslår kommittén att föredragandena som regel skall vara notarie-meriterade och att varje rotel vanligen bör ha minst två handläggare. Fiskalerna bör som huvudregel arbeta tillsammans med en ordinarie domare i en storrotel.

### 12.1 Nuvarande arbetsorganisation

Liksom i tingsrätt består beredningsorganisationen i länsrätt av notarier och domstolssekreterare. Dessutom finns särskilda föredragande som bl.a. förbereder och föredrar mål för avgörande.

Föredragande i länsrätterna har funnits sedan länsrätterna, genom länsrättsreformen 1979, inrättades som självständiga domstolar. Länsrätternas speciella målstruktur med ett stort antal mål av massärendekaraktär motiverade att man behöll länsdomstolarnas handläggare som en särskild personalkategori. Dessa var som regel inte juristutbildade (SOU 1977:80 s.123). Numera har, enligt uppgift som Domstolsverket inhämtat från länsrätterna, 77 procent av föredragandena en juristutbildning och nästan 44 procent är notariemeriterade. De är dock inte behöriga att självständigt avgöra mål.

Arbetsorganisationen i länsrätt motsvarar annars i stort den i tingsrätt. Personalen är således indelad i rotlar och målen fördelas på dessa. Även i länsrätt går domstolssekreterarna igenom målen och lämnar förslag på behövliga kompletteringar. Den kommunikering som behövs beslutas därefter av rotelnotarien eller av en föredragande. I mål om omhändertagande av barn och unga, omhändertagande av missbrukare och i psykiatrimål fattas dock vanligen de inledande besluten i fråga om kommunikering av rotelinnehavaren.

Notarierna och föredragandena ansvarar därefter för beredningen av målen, för protokollföring, rättsutredningar och upprättande av dom-

förslag. De föredrar målen och sina förslag till domar eller beslut under sammanträden där nämndemän deltar.

Utöver det vanliga kansliarbetet för domstolssekreterarna i viss utsträckning protokoll och sätter upp domförslag i enklare mål.

Den skriftliga processen har vid länsrätterna möjliggjort en långt gående arbetsfördelning mellan de olika personalgrupperna med handläggare som förbereder målen. Vid de idéseminarier som genomfördes av Domstolsverket under våren 1996 efter ett uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 framfördes också från länsrätterna att arbetet inom gällande regelverk bedrevs så effektivt som möjligt. Vid utvärderingar av arbetsorganisationen (Domstolsverket 1994, Dnr 1489-1991) har även bedömts att i stort sett alla de arbetsuppgifter som är möjliga att delegera från domarna har överförts till annan personal. Detta måste ses mot bakgrund av domstolarnas utredningsskyldighet enligt 8 § förvaltningsprocesslagen, vilken innebär att domstolen skall tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, att domstolen vid behov anvisar hur utredningen bör kompletteras och att domstolen får avvisa ytterligare utredning. Utredningsskyldigheten ställer krav på den materiella processledningen, något som med rotelinnehavarens ansvar för målens avgörande försvårar ytterligare delegering.

Även om länsrätterna själva således inte bedömer att någon avgörande förändring av domarnas arbete kan ske genom ytterligare renodling av domaruppgiften är arbetsorganisationen inte enhetligt utformad. Ett exempel på detta är att antalet handläggare (föredragande och notarie) per rotel genomsnittligt är 1,85 men att vissa rotlar arbetar med både två och tre handläggare. De domstolar som har fler handläggare per rotel än genomsnittet avverkar också fler mål per domare. Uppgifter om målavverkning, årsarbetskrafter och föredragandenas utbildning tyder också på att länsrätter som har få föredragande men där andelen utan notarieutbildning är hög vanligen avverkar färre mål, bilaga 5. Helt entydigt är detta dock inte.

Ett annat exempel på att arbetsorganisationen vid länsrätterna skiftar är att vissa domstolar låter fiskalerna förbereda svårare mål åt en ordinarie domare eller låter en fiskal och en ordinarie domare dela på en rotel, dvs. tillämpar en form av sådan storrotel som beskrivits för tingsrätternas del.

## 12.2 Överväganden; beredningsorganisationen i länsrätt

Vid länsrätterna finns redan den grupp av handläggare, beredningsjurister, som kommittén anser bör kunna införas vid de tingsrätter som så önskar. Vissa länsrätter arbetar också med storrotlar. Kommittén anser därför att förutsättningarna för en effektiv arbetsorganisation redan föreligger vid länsrätterna. De skillnader som finns i arbetsorganisationen vid länsrätterna och de reformer som föreslås beträffande domarbanan motiverar ändå vissa förändringar. I samma riktning talar de målbalanser som finns vad gäller framför allt skattemålen och socialförsäkringsmålen (Domstolsverkets årsredovisning 1997).

Skillnaderna i arbetsorganisation mellan länsrätterna gäller dels antalet föredragande/notarier per rotel, dels föredragandenas bakgrund, dels användningen av fiskalerna för visst förberedelsearbete.

Vad gäller antalet handläggare per rotel framgår av den arbetstidsundersökning kommittén genomfört att en domare som har en handläggare ägnar drygt 55 procent av sin arbetstid åt förberedelser, rättsutredningar och domskrivning. En domare med två handläggare (föredragande/notarie) ägnar motsvarande arbetsuppgifter cirka 48 procent av sin arbetstid och en domare med tre handläggare drygt 36 procent. En avvägning mellan kostnaderna för en ytterligare handläggare och en effektivisering av domarnas arbete leder enligt kommittén till slutsatsen att antalet handläggare per rotel som regel bör vara i vart fall två. Det måste dock finnas en möjlighet att inom givna budgetramar ha fler handläggare per rotel i de fall detta är mer lämpligt med hänsyn till förhållandena vid den enskilda länsrätten.

När det därefter gäller frågan, om föredragandena bör vara notarie-meriterade, gör kommittén följande bedömning. Instansordningsreformen har för länsrätternas del inneburit att målstrukturen blivit betydligt tyngre. I samma riktning har myndigheternas skyldighet att ompröva sina beslut verkat. Kraven på föredragandenas kompetens har därmed ökat. För att kunna avlasta rotelinnehavarna förberedelsearbete och uppsättning av mål – rättsutredningar, domskrivning och föredragningar – bör föredragandena som regel vara juristutbildade. Detta utesluter inte att domstolssekreterare på sätt sker i dag genom kompetensutveckling kan fungera som föredragande. Huvudinriktningen bör dock vara att föredragandena vid vakanser rekryteras bland dem som genomgått juristutbildning och som är notariemeriterade. Den förhöjda kompetensen hos föredragandena kan också uppväga det förhållandet att vissa av länsrättsnotarierna i framtiden kommer att kunna fullgöra

sin notariemeritering genom tjänstgöring både i tingsrätt och i länsrätt. Vissa av notarierna kommer därmed att vara mindre erfarna än i dag.

Genom kravet på juristutbildning och notariemeritering uppnås också en överensstämmelse med den arbetsorganisation som föreslås för tingsrätternas del. Det ger även möjlighet att överväga om inte föredragandena bör få möjlighet att avgöra "notariemål". Enligt kommitténs mening bör en ordning där vissa mål får avgöras av föredragandena underlätta rekryteringen. På motsvarande sätt som anförts för tingsrätternas del kan det inte heller vara rimligt att en notariemeriterad jurist som fortsätter sitt arbete i domstolen skall förlora sin behörighet att avgöra mål. De föredragande som är notariemeriterade bör därför få motsvarande behörighet som notarierna. För en samstämmighet med tingsrättsorganisationen bör de benämnas beredningsjurister.

Vad slutligen gäller förändringarna i domarbanan innebär de att samtliga fiskaler skall tjänstgöra en tid i både länsrätt och tingsrätt. Detta ställer krav på den utbildning de behöver. Genom att fiskalerna inledningsvis får sätta upp mål åt en ordinarie domare och genom att de i ökad omfattning får arbeta i storrotel får de en god handledning under underrättstjänstgöringen. Samtidigt medför det att den ordinarie domarens arbete kan koncentreras till de svårare målen. Eftersom det endast kommer att finnas ett behov av cirka 35 fiskalsplatser i länsrätt minskas även dömandet av icke ordinarie domare.

De förändringar av länsrätternas beredningsorganisation som kommittén anser bör genomföras är således ett något utökat antal handläggare per rotel och ett kompetenskrav för föredragandena. Därutöver anser kommittén, liksom för tingsrätternas del, att det vilar på domstolen och ytterst på domstolschefen att välja den arbetsorganisation som är effektivast både vad gäller antalet avgjorda mål och kvaliteten i rättskipningen. Detta kan innebära att man väljer en annan sammansättning av beredningsorganisationen än som här förordas eller att man låter föredragandena specialisera sig på vissa målområden.

I avsnitt 11.3 Överväganden; beredningsorganisationen i tingsrätt har kommittén pekat på att ett samarbete mellan länsrätter och tingsrätter är en nödvändig följd av förslagen rörande notarie- och domarutbildningen. Även här bör det framhållas att ett sådant samarbete också bör avse övrig personal så att de får möjlighet till en kompetensutveckling genom ett byte av arbetsuppgifter. Ett sådant samarbete bidrar till att närma de båda domstolsslagen till varandra.

Slutligen bör det också för länsrätternas del ankomma på Domstolsverket, att med tanke på antalet utbildningsplatser för notarier, noga följa verksamheten för att fortlöpande lämna rekommendationer

om vilken antalsmässig relation som bör finnas mellan olika personalgrupper vid domstolar av olika storlek.

### 12.2.1 Effektivitetsvinster

Antalet inkomna mål till länsrätterna och deras målavverkning har minskat betydligt de senaste åren. Tidigare avgjordes det årligen i snitt 1 000 mål/rådmanrotel med två handläggare. På grund av de senaste årens förändringar, bl.a. ändrad instansordning för körkortsmål, förändrad taxeringsprocess, nedflyttning av mål från kammarrätterna, ökat antal muntliga förhandlingar och EG-rättens inverkan, har antalet avgjorda mål minskat till nästan hälften. Målavverkningen kan antas ligga kvar på denna nivå vid rotlar som har en blandad sammansättning av måltyper och dagens bemanning motsvarande 1,85 föredragande eller notarier (1,67 årsarbetskrafter enligt tidrapporteringen januari-september 1997) och en rotelsekreterare.

Uppskattningsvis skulle målavverkningen kunna öka med cirka tio procent om bemanningen per rådmanrotel ökar till två handläggare räknat i årsarbetskrafter och om beredningsjuristen är notariemeriterad. Notariens och beredningsjuristens dömande kan antas motsvara en notaries räknat i antalet mål även efter de nya behörighetsreglernas införande eftersom de båda personalkategorierna kommer att dela på de mål som f.n. anses lämpliga för notarierna och antalet mål som kan delegeras troligen inte kommer att öka annat än marginellt.

Med en bemanning av detta slag skulle målavverkningen kunna motsvara antalet inkomna mål och beroendet av dömande av icke ordinarie domare minskar. Antalet anställningar som rådman vid länsrätterna skulle dock behöva öka för att man skall få en rimlig fördelning mellan ordinarie och icke ordinarie domare. Härigenom och genom att antalet fiskaler under utbildning skall motsvara det antal som kan tänkas behövas för det framtida behovet av domare minskar sammantaget dömandet i förvaltningsdomstol av icke ordinarie domare.



## 13 Beredningsorganisationen i hovrätt och kammarrätt

Kommittén föreslår att antalet föredragande per avdelning i mellaninstans ökas och att anställningar som överrättsnotarier, hovrättsnotarie respektive kammarrättsnotarie, inrättas. Anställningarna bör kunna ske antingen på viss tid eller tills vidare. Aspiranttjänstgöringen bör ersättas av en notarietjänstgöring i mellaninstans.

### 13.1 Föredragande i mellaninstans

#### 13.1.1 Inledning

Även för överrätternas del bör en utgångspunkt för hur beredningsorganisationen skall anordnas vara en effektivitetssträvan, framför allt vad gäller kvaliteten. Beredningen av målen bör huvudsakligen utföras av andra än ordinarie domare. Vidare bör delegerade arbetsuppgifter utföras på eget ansvar.

Såsom framgått av det tidigare finns det vid mellaninstanserna en beredningsorganisation som består av fiskaler, fiskalsaspiranter och domstolssekreterare. I huvudsak finns också den författningsreglering som gör det möjligt att arbeta med en renodlad domarroll, se kapitel V nedan.

Beredningsorganisationen består emellertid till stor del av dem som genomgår en domarutbildning. Sättet att organisera arbetet blir därför i hög grad beroende av rekryteringsläget på domarbanan. Överrätterna är dessutom till viss del beroende av underrätternas budgetsituation och den arbetsorganisation dessa väljer att arbeta med.

Underrätterna kan i trängda lägen välja att inte anställa icke ordinarie domare eller att inte använda dem för förstärkningsinsatser. Vidare kan en underrätt välja att anordna sin beredningsorganisation på



ett sådant sätt att det inte finns utrymme för icke ordinarie domare. Enligt kommitténs förslag till beredningsorganisation är detta i själva verket en möjlighet som domstolarna bör ha. Om de icke ordinarie domarna inte kan sysselsättas i underrätterna fortsätter emellertid löne- kostnaderna för dem att belasta mellaninstanserna. Om arbetsmarknaden inte är sådan att de icke ordinarie domarna kan söka anställningar utanför domstolsväsendet, får mellaninstanserna ett minskat utrymme för att rekrytera föredragande. Därmed måste föredragandeuppgifter och vissa beredande uppgifter i ökad omfattning utföras av de icke ordinarie domarna i mellaninstanserna. Även om fiskaler som fullgjort sin underrättstjänstgöring och assessorer i viss utsträckning förutsätts föredra mål, är det inte lämpligt att behovet av föredragande i stor omfattning tillgodoses på detta sätt.

Det är inte heller lämpligt att arbetsorganisationen vid domstolarna styrs av yttre faktorer utanför domstolarnas egen kontroll, framför allt inte då mellaninstanserna samtidigt har ett behov av fler föredragande än som kan tillgodoses med endast fiskalsaspiranter, jfr ovan ang. en domarbanan i balans, avsnitt 8.3. Möjligheten att arbeta med en mer renodlad domarroll är helt beroende av att föredragandepersonalen är tillräckligt dimensionerad. Med ett krav på prövningstillstånd för vissa måltyper i hovrätt och med den förändring som införts för kammarrätt med ett krav på prövningstillstånd i nästan samtliga måltyper har behovet av föredragande dessutom ökat.

Vid mellaninstanserna finns det (maj 1998) 56 ordinarie avdelningar, 35 hovrättsavdelningar och 21 kammarrättsavdelningar. Totalt arbetar 40 avdelningar med sex ledamöter, 11 avdelningar med sju ledamöter och fem avdelningar med åtta ledamöter. Enligt överrätternas egna organisationsplaner skall det finnas två – tre föredragande vid de avdelningar som har sex – sju ledamöter, medan åttamannaavdelningarna arbetar med tre – fyra fiskaler. Detta innebär vid en oförändrad arbetsorganisation ett behov av att rekrytera omkring 130 föredragande per år förutsatt att varje föredragande stannar ett år. För att domarbanan skall vara i balans behövs dock endast en rekrytering av omkring 60 personer årligen. Om utgångspunkten är att domarutbildningen skall inledas med en aspiranttid om ett år innebär detta att merparten av mellaninstansernas avdelningar måste tillgodose sitt behov av föredragande med andra personer än dem som genomgår en domarutbildning.

Det behov av föredragande som finns utöver fiskaler och fiskalsaspiranter kan tillgodoses med antingen fasta föredragande eller med föredragande som anställs för viss tid. Kravet bör i båda fallen vara en fullgjord notariemeritering. Oavsett om anställningen sker tills vidare

eller på viss tid kan beteckningen överrättsnotarie (dvs. hovrätts- respektive kammarrättsnotarie) användas.

Arbetsuppgifterna för en överrättsnotarie skulle motsvara dem som utförs av fiskaler och fiskalsaspiranter. Det kan bl.a. därför övervägas om aspiranttiden bör ersättas av en notariemeritering i överrätt.

### 13.1.2 Tillsvidareanställda överrättsnotarier

En fördel med fasta anställningar är att man vinner en kontinuitet i arbetet och att föredragandena vinner erfarenhet och kunskap genom en längre tids arbete. Både effektiviteten vid domstolarna och renodlingen av domarrollen skulle därmed kunna öka.

Nackdelarna med en tillsvidareanställning har framför allt med möjligheterna att rekrytera tillräckligt skickliga jurister som föredragande.

Om aspiranttjänstgöringen behålls i sin nuvarande utformning kommer vissa notarier att antas direkt till domarbanan. De som anställs som överrättsnotarier kan då uppfatta sig som mindre kompetenta. Även om en tjänstgöring som överrättsnotarie skulle anses ha ett särskilt meritvärde för andra anställningar inom både den offentliga och den privata sektorn är det troligt att de som gått till domarbanan direkt skulle få företräde till sådana anställningar. Om arbetsmarknaden är god för jurister kan det vidare vara svårt att rekrytera till anställningar som inte innehåller någon form av karriärgång.

Ett sätt att möjliggöra en karriärgång vore att låta samtliga aspiranter rekryteras från gruppen överrättsnotarier. Mellaninstanserna skulle få ett synnerligen gott underlag för att avgöra om den enskilde föredraganden lämpar sig för fortsatt utbildning inom domstolen. Ett sådant system, med tillsvidareanställda föredragande varav endast vissa skulle antas för en domarutbildning, skulle emellertid kunna få negativa effekter för rekryteringen av föredragande.

### 13.1.3 Visstidsanställda överrättsnotarier

Föredragandebehovet vid mellaninstanserna kan även tillgodoses genom att föredragande anställs för en begränsad tidsperiod, t.ex. ett år. Den kontinuitet och erfarenhet av arbetet som en ordning med fasta överrättsnotarier innebär går därmed i viss mån förlorad.

Fördelen med en visstidsanställning är i stället att det kan vara lättare att rekrytera föredragande för en kortare period. Eftersom förutsättningen redan från början är att anställningen är tidsbestämd blir det

naturligt att utgå från att flertalet får söka sig till andra arbetsgivare efter anställningsperiodens slut. En tjänstgöring där de flesta endast arbetar en bestämd tidsperiod har därmed större förutsättningar att framstå som en särskild merit vid ansökan till andra tjänster.

En möjlighet skulle kunna vara att behålla en aspirantantagning vid sidan om de visstidsförordnade föredragandena. Nackdelen med ett sådant system kan vara att de skickligaste notarierna antas som aspiranter medan övriga notarier blir föredragande. Det kan emellertid med en sådan ordning bli ganska svårt att rekrytera goda föredragande. Till undvikande av detta skulle samtliga fiskaler kunna rekryteras ur gruppen överrättsnotarier.

## 13.2 Överväganden; beredningsorganisationen i hovrätt och kammarrätt

Fördelarna med att inrätta anställningar som fasta föredragande i mellaninstans – en kontinuitet och erfarenhet i arbetet – måste vägas mot att rekryteringen av goda föredragande kan bli besvärlig. Oavsett om samtliga aspiranter rekryteras från gruppen fasta föredragande eller om man behåller en aspirantantagning vid sidan om de fasta föredragandena kan de som inte antas för en domarutbildning känna sig utpekade. Redan risken härför kan försvåra rekryteringen.

Kommittén anser det därför vara mer ändamålsenligt att inrätta anställningar för överrättsnotarier på viss tid. Sådana visstidsanställningar för utbildning får inrättas enligt 9 § tredje punkten anställningsförordningen (1994:373). Anställningstiden bör inte vara alltför lång. En lämplig avvägning är ett år.

För att rekryteringen till anställningarna som överrättsnotarie skall underlättas ytterligare, bör de som önskar genomgå en domarutbildning efter ansökan rekryteras från denna grupp. Tiden som överrättsnotarie bör då ersätta aspiranttjänstgöringen. Mellaninstansernas behov av föredragande med viss erfarenhet gör att hela notariatiden bör fullgöras i antingen hovrätt eller kammarrätt. Eftersom domarutbildningen bör omfatta båda rättskipningsområdena bör, som tidigare utvecklats (avsnitt 8.2), överrättsnotarien efter antagning till domarbanan fullgöra sex månader inom det rättskipningsområde han saknar erfarenhet av i mellaninstans.

Då majoriteten av överrättsnotarierna skulle lämna domstolarna efter fullgjord meritering finns det inte någon större risk för att möjlig-

heterna att rekrytera föredragande försämras därigenom att endast vissa föredragande antas till domarbanan.

Det finns emellertid inte någon anledning att stänga möjligheten för de överrätter som önskar anställa föredragande tills vidare. Sådana föredragande kan tvärtom vara mycket värdefulla för domstolarna genom sina erfarenheter och kunskaper och de kan på ett helt annat sätt än notarier stå för kontinuiteten i verksamheten. Även en sådan föredragande bör kunna rekryteras till domarbanan.

Mellaninstansernas behov av erfarna föredragande bör också kunna tillgodoses genom att beredningsjurister från underrätt tjänstgör i mellaninstans som föredragande, antingen tillfälligt eller för en mer fast anställning.

Eftersom beredningsorganisationen blir oberoende av hur många jurister som behövs för domarbanan bör man överväga om inte fler föredragande behövs per avdelning. Ett riktmärke skulle kunna vara att en sex- sju manna-avdelning i mellaninstans behöver i vart fall tre föredragande. Genom att föredragandena per avdelning blir fler kan utbildningsinslaget öka. Samtidigt får ledamöterna i mellaninstans ytterligare tid för att avgöra mål.

### 13.2.1 Effektivitetsvinster

Av den undersökning av arbetstiden vid hovrätterna som genomfördes av Statskontoret på uppdrag av Hovrättsprocessutredningen framgår att arbetstiden vid hovrätterna överstiger en normalarbetstid men att en stor andel av hovrättsdomarna likväl inte är nöjda med kvaliteten på sitt arbete. Fler föredragande med större erfarenhet är ett sätt att komma till rätta med detta förhållande.

Fler föredragande innebär att tid frigörs för ledamöterna, tid som kan ägnas åt dömande verksamhet. Arbetstidsundersökningen fann emellertid att en ytterligare delegering i hovrättsarbetet endast skulle ge marginella effekter, cirka tio procent (SOU 1995:124, Bilaga 4c, s. 464). Även om besparingseffekten vad gäller antalet ordinarie domare är begränsad med ett införande av fler föredragande och med inrättande av särskilda anställningar som överrättsnotarier är reformen nödvändig för att få en domarbana som är i balans med rekryteringsbehovet av ordinarie domare.



## V ARBETSFÖRDELNINGEN MELLAN DOMARE OCH ÖVRIG PERSONAL

### 14 Bakgrund

#### 14.1 Inledning

Vid kapitel IV har framhållits att kommitténs uppdrag att lämna förslag på olika sätt att anordna beredningsorganisationen innefattar två frågor: vilka personalkategorier det behövs i domstolarna och den närmare arbetsfördelningen mellan dessa. I kapitel IV har frågan om personalkategorierna behandlats. Där har föreslagits att domstolarna bör ha möjlighet att anställa notariemeriterade jurister för beredning av mål, i underrätt beredningsjurister och i överrätt överrättsnotarier. I detta avsnitt diskuteras frågan om arbetsfördelningen mellan personalkategorierna, dvs. den närmare arbetsorganisationen och dess författningsmässiga reglering.

Centralt för diskussionen om en förändrad arbetsorganisation i domstolarna är innebörden av begreppet en renodlad domarroll eller med andra ord vilka uppgifter som skall förbehållas domare och som inte bör lämnas över till annan personal. De uppgifter i målarbetet som bör förbehållas domare avgränsas i dag genom föreskrifter om vilka uppgifter inom domstolarna som kan delegeras till annan personal.

Av t.ex. rättegångsbalken framgår endast att olika åtgärder med målen skall vidtas av rätten eller domaren. Man har utgått från att dömandet huvudsakligen skulle utföras av ordinarie domare, men även

från att vikarie skulle kunna förordnas, jfr 4 kap. 4 § rättegångsbalken. Inför behandlingen 1941 av processkommissionens förslag till rättegångsbalk redogjordes för departementschefens uttalande i tidigare lagstiftningsärende beträffande underrätterna, att handläggningen av rättegångsmålen borde i så stor utsträckning som möjligt förbehållas den ordinarie domaren. Denne borde å andra sidan helt frigöras från bestyr, som för den egentliga rättsvården var av mera underordnad betydelse. Handhavandet av expeditionsgöromålen borde överflyttas till en sekreterare (ung. motsvarande nuvarande tingsfiskaler), som under eget ansvar hade att förestå det egentliga kansliarbetet. Denne skulle kunna vikariera för häradshövdingen. Ytterligare behov av juridiskt biträde skulle tillgodoses genom notarier (SOU 1941:7, s. 342 f.).

Processlagberedningen uttalade att närmare bestämmelser om domstols kansli samt de där anställda befattningshavarna och deras åligganden skulle meddelas av Kungl. Maj:t (a.a. s. 400). I praktiken dras också gränsen mellan egentliga domaruppgifter och delegerbara uppgifter genom de olika bestämmelserna om delegering i domstolsinstruktionerna.

För att ge ett uttryckligt lagstöd för regeringen att utfärda föreskrifter om delegering av uppgifter i målarbetet till domstolssekreterarna i tingsrätterna och länsrätterna infördes den 1 juli 1993 bestämmelser om detta i rättegångsbalken, 1 kap 3 e §, och i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, 18 § tredje stycket. Motsvarande bestämmelse hade redan tidigare funnits för hovrätternas del, 2 kap. 4 § rättegångsbalken, och för kammarrätternas del, 12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

I förarbetena uttalade departementschefen att det är angeläget att domarna i största möjliga utsträckning får ägna sig åt den dömande verksamheten. En rationell arbetsfördelning kräver därför att olika förberedande arbetsuppgifter i största möjliga omfattning utförs av annan personal (prop. 1992/93:213, s. 16). Vidare uttalade departementschefen att det inte är något som hindrar att uppgifter som ställer krav på vissa juridiska kunskaper delegeras till kanslipersonal. Beredande åtgärder i det egentliga målarbetet har normalt rättsliga inslag som erfaren kanslipersonal kan hantera. Däremot bör det inte komma i fråga att delegera uppgifter som kräver större juridiska kunskaper. Här åsyftas inte enbart juridiskt komplicerade frågor utan också frågor som i och för sig inte nödvändigtvis är rättsligt komplicerade men där frågorna är av sådan art att de bör förbehållas en lagfaren domare (a.a. s. 20).

I propositionen uttalades vidare att med beredning av mål inte avses uppgiften att expediera domar eller att pröva om talan mot en dom eller ett beslut fullföljts inom rätt tid. Dessa uppgifter hade redan tidigare delegerats till domstolssekreterare, vad gäller rättidsprövning vid

underrätterna dock först genom förordningsändringar den 1 juli 1996. Från beredning av mål utsluts även alla uppgifter som innebär att mål avgörs, också avskrivande av mål, a.a. s.19. Det framhölls vidare att till måls beredning inte hör interimistiska beslut och avvísning av bevisning och inte heller beslut om tvångsmedel, jfr NJA II 1943 s. 38 f.

Även 1993 års domarutredning framhöll att det i delegeringslagstiftningen markeras en indelning av verksamheten i flera steg: beredande uppgifter som kan utföras av kanslipersonal, beredande uppgifter som fordrar lagfarenhet och dömande uppgifter, SOU 1994:99, s. 287.

Domarutredningen delade därefter in domarsysslorna i uppgifter som skall utföras av ordinarie domare och uppgifter som även icke ordinarie domare kan utföra.

Beträffande domarsysslorna uttalade Domarutredningen (a.a. s. 289 f.): De centrala momenten i en domarsyssla är att leda förhandlingar och avkunna domar. ...Ansvar för domen och dess utformning vilar på domaren.

..förberedelsen i tvistemål inrymmer vissa uppgifter som är av stor betydelse för parterna och där rättssäkerhetsskäl talar för att systemet utformas på ett sådant sätt att det ytterst är en ordinarie domare som har ansvaret, eventuellt genom att en sådan fråga kan bli föremål för överprövning. Vi avser här främst olika former av interimistiska beslut. I övrigt synes förberedelse i tvistemål både i skriftlig och muntlig form kunna i betydande utsträckning anförtros icke-ordinarie domare. Det bör dock samtidigt betonas hur viktigt det är att ett mål tidigt blir föremål för en beredning som lägger grunden för det slutliga avgörandet. Detta talar i motsatt riktning för att samma domare som har ansvaret för avgörandet också bör svara för beredningen.

Det ligger i sakens natur att också användning av tvångsmedel och om frihetsberövande under ett måls beredning måste ses som en domarsyssla. Inriktningen bör vara att sådana uppgifter som rör frihetsberövanden (häktning) skall skötas av ordinarie domare

....Även kontrollen av inkomna stämningsansökningar och andra skrivelser genom vilka mål initieras synes oss principiellt vara att se som en domarsyssla. Här menar vi att det finns utrymme för delegationsordningar. Domarutredningen framhöll att en närmare både rättslig och praktisk analys måste göras av frågan hur verksamheten hos olika domstolar och i olika måltyper kan delas in i beredande och dömande uppgifter och att utredningen endast angivit några aspekter på frågan. Vidare uttalade utredningen att vissa av domarsysslorna bör kunna delegeras till icke ordinarie domare. En sådan uppgift är förberedelsen, både skriftlig och muntlig. Även andra uppgifter under beredningen av målen, såsom kontroll av handlingar varigenom mål anhängiggörs, bör kunna delegeras. Domarutredningen avvisade dock ett införande av de system som den engelske och amerikanske domaren arbetar inom och som ställer helt andra krav på att målen innan de kommer inför domstolens avgörande skall vara förberedda för förhandling. I sådana länder föreligger ofta advokattvång vid förhandlingarna, något som ligger långt från de svenska traditionerna.



## 14.2 Gällande rätt

De nuvarande uppgifterna för beredningsorganisationen avgränsas å ena sidan av bestämmelserna i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291) om vilka åtgärder som skall utföras av rätten och å andra sidan av föreskrifter om vilka åtgärder som i och för sig ankommer på rätten men som kan delegeras.

I rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen sägs endast att olika åtgärder skall vidtas av rätten. Vad som avses med rätten följer av reglerna om domförhet för de olika domstolarna. Huvudregeln om t.ex. tingsrätts domförhet finns i 1 kap. 3 § rättegångsbalken, enligt vilken tingsrätt, om inte annat är föreskrivet, skall bestå av en lagfaren domare. Föreskriften avser både förberedande handläggning och avgörande av mål.

Reglerna om lagfarna domare återfinns bl.a. i 4 kap. rättegångsbalken och i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Dessa regler avser dock endast ordinarie domare. Bestämmelser om icke ordinarie domares tjänstgöring har i stället meddelats i domstolsinstruktionerna (förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion och förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion).

Vid tillkomsten av rättegångsbalken överlämnades det till regeringen att avgöra arbetsfördelningen mellan ordinarie domare, icke ordinarie domare och kanslipersonal. I prop. 1992/93:213 (s. 10) uttalas följande:

Ursprungligen torde tanken ha varit att sådana uppgifter som ankommer på rätten skulle få utföras endast av lagfaren personal. En domsagostadga från 1943 kan tolkas på detta sätt. Ett domsagobitråde fick enligt denna endast sköta stämpelbeläggningen och liknande göromål. Frågan om den icke rättsbildade personalens arbetsuppgifter behandlades därefter i ett betänkande angående vissa organisations- och tjänstgöringsfrågor vid domstolarna (SOU 1946:57). I detta uttalades, att det ur synpunkten av en rationell arbetsfördelning vore önskvärt att juridiskt utbildade personer i första hand anlätades för uppgifter där deras utbildning var av verklig betydelse och att arbetet i övrigt i största möjliga utsträckning överläts på domsagobiträden (s. 66 f). Utredningens förslag innebar att bl.a. kallelser och delgivning skulle ombesörjas av biträden. Regeringen gick dock längre och införde i domsagostadgan även en möjlighet för domstolsbiträden att expediera domar och beslut (SFS 1947:911). De uppgifter som därmed kunde delegeras var sådana som ankom på rätten.

I det följande lämnas en redogörelse endast för de regler som bestämmer arbetsfördelningen i målarbetet i domstolarna. Således lämnas delegeringen vad gäller domstolsärenden utanför framställningen.

### 14.2.1 Icke ordinarie domares och notariers uppgifter

Till icke ordinarie domare räknas i allmänhet assessorer och fiskaler. Notarier fungerar som icke ordinarie domare när de avgör mål. I det följande avses dock med icke ordinarie domare endast godkända fiskaler, oavsett om de tjänstgör i underrätt eller överrätt, och assessorer.

Närmare bestämmelser om icke ordinarie domares, fiskalsaspiranternas och notariers tjänstgöring har utfärdats av regeringen i de olika domstolsinstruktionerna. Eftersom här bara skall behandlas regler som berör beredningsorganisationen, kommer endast bestämmelser om delegering till notarier i underrätt samt till fiskaler i överrätt att beröras. Fiskalsaspiranter i överrätt har i allmänhet samma behörighet att utföra beredande uppgifter som godkända fiskaler varför en redogörelse för även fiskalsaspiranternas uppgifter kommer att lämnas – även om de med kommitténs definition inte är att anse som icke ordinarie domare. Också möjligheten att delegera mål för avgörande av notarie kommer att behandlas.

#### Underrätt

Notarier omfattas av rättegångsbalkens krav på att vara lagfarna. Av 4 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att regeringen får föreskriva om kunskapsprov och villkor i övrigt för utövande av domarämbete. Sådana föreskrifter finns i tingsrättsinstruktionen. Motsvarande bestämmelser för notarier i länsrätt finns utfärdade i länsrättsinstruktionen.

Bestämmelser om delegering till tingsnotarie återfinns i 16 och 18 – 21 §§ tingsrättsinstruktionen samt 19 – 23 §§ länsrättsinstruktionen. Bestämmelserna behandlar dels uppgifter vad gäller den förberedande handläggningen, dels möjligheten för notarier att avgöra vissa mål.

Delegering av den **förberedande handläggningen** behandlas i 16 § tingsrättsinstruktionen respektive 19 § länsrättsinstruktionen. Där föreskrivs att vissa åtgärder av beredande art kan delegeras till notarier och andra anställda som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Regleringen omfattar således även domstolssekreterare. Eftersom den rör arbetsuppgifter som framför allt utförs av domstolssekreterare kommer en

redogörelse att lämnas i följande avsnitt under Domstolssekreterarnas arbetsuppgifter. Här bör dock nämnas att det pågår en försöksverksamhet vid vissa tingsrätter med en utvidgad delegering av förberedelsearbetet; se bilaga 7–8. Enligt 6 § förordningen (1997:139) om försöksverksamhet vid vissa tingsrätter får sålunda lagmannen förordna beredningsjurister (jurister som anställs för beredningsändamål) och tingsnotarier som har tjänstgjort minst ett år att, i vidare omfattning än som anges i tingsrättsinstruktionen, på eget ansvar vidta åtgärder för beredningen av mål och ärenden. Ett förordnande får dock inte avse följande beslut:

1. om avvisning av ombud, biträden eller försvarare,
2. i frågor om intervention,
3. i frågor om ställande av säkerhet för rättegångskostnader,
4. i frågor som avses i 15 kap. rättegångsbalken eller i en annan bestämmelse om interimistiskt beslut,
5. i fråga som avses i 24 – 28 kap. rättegångsbalken,
6. om inhämtande av annan personutredning än som avses i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål m.m. och 25 § frivårdsförordningen (1983:250),
7. om avvisning av bevisning eller begäran om inhämtande av utredning,
8. om föreläggande enligt 42 kap. 15 § rättegångsbalken,
9. om förordnande av medlare eller sakkunnig när parterna inte är ense,
10. att döma ut viten eller andra påföljder för underlåtenhet att följa ett föreläggande,
11. om hämtning, eller
12. i frågor om inhibition.

För länsrätternas del förekommer att också fiskaler deltar i beredningen av mål och föredrar dessa för den domare som har att avgöra dem. I Domstolsverkets allmänna råd för arbetsordning för länsrätt föreskrivs också att svårare mål på lagmannens eller en chefsrådmans rotel i begränsad utsträckning kan föredras av en länsrättsfiskal (DVFS 1997:4, B 57).

Delegering av **dömande uppgifter** möjliggörs genom 19 – 20 §§ tingsrättsinstruktionen och 20 – 22 §§ länsrättsinstruktionen.

Vid tingsrätt får notarie efter ett års tjänstgöring handlägga vissa mål som rör brott för vilket inte är stadgat svårare straff än böter, vissa konkursärenden, gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad och otvistiga ärenden samt hålla förberedelser i mål om penningfordran med efterföljande förenklad huvudförhandling, dock inte s.k. FT-mål. Under förutsättning att notarien har tillräcklig erfarenhet får lagmannen, om det finns särskilda skäl, ge notarie förordnanden att handlägga dessa måltyper även om han eller hon inte uppfyller kravet på minsta tjänstgöringstid. Vidare kan en notarie som tjänstgjort minst ett

år få förordnande att utföra domargöromål i vidare omfattning än som anges i uppräkningsen av notariemål.

Länsrättsnotarie får på motsvarande sätt efter ett år på egen hand handlägga vissa måltypen, bl.a. mål om återkallelse av körkort, körkortstillstånd eller traktorkort, mål om återbetalning av studiemedel och studielån, mål om socialt bistånd, mål angående vissa frågor av betydelse för inkomstbeskattningen där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger hälften av basbeloppet samt mål där saken är uppenbar. Vidare kan en ettårsbehörig notarie i länsrätt bl.a. få förordnande att handlägga vissa mål enligt uppbördsförfattningarna, mål om avräkning av utländsk skatt, mål om statlig inkomstskatt på ackumulerad inkomst, mål om förseningsavgift samt mål om taxeringsfrågor där ändringsyrkandet uppgår till högst 5 000 kr. På samma sätt som i tingsrätt kan notarie i länsrätt få förordnande att handlägga dessa måltypen även om han eller hon inte uppfyller kravet på tjänstgöringstid. Också i länsrätt kan notarie efter ett års tjänstgöringstid få förordnande att utföra domaruppgifter i vidare omfattning än vad som anges i uppräkningsen av notariemål.

För såväl tingsrätts- som länsrättsnotarier gäller ett allmänt krav på tillräcklig erfarenhet och lämplighet för att få förordnande att handlägga mål eller ärenden. Ett förordnande får i tingsrätt inte avse mål som är vidlyftiga eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet. I länsrätt anges att målen skall vara av enkel beskaffenhet. För vissa måltypen i tingsrätt gäller att rotelinnehavaren skall för varje särskilt fall pröva om målet är av sådan beskaffenhet att det kan handläggas av en notarie. Sådan prövning skall göras av varje enskilt mål i länsrätt. Nämndemän skall i allmänhet delta då en notarie avgör mål.

### **Hovrätt och kammarrätt**

I överrätt deltar fiskaler, fiskalsaspiranter och domstolssekreterare i målens beredning. Av 2 kap. 4 § rättegångsbalken framgår att åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren domare i hovrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, av en annan tjänsteman i hovrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

I 16 § hovrättsinstruktionen föreskrivs att rotelinnehavaren svarar för beredningen av målen och att denne ensam får vidta beredningsåtgärder med vissa undantag. Vidare föreskrivs att hovrätt får förordna fiskal, fiskalsaspirant eller annan anställd som har tillräcklig kunskap

och erfarenhet, att på eget ansvar vidta sådana åtgärder för beredning av mål som en rotelinnehavare får vidta ensam. Efter hovrättens förordnande har rotelinnehavaren därefter möjlighet att genom beslut i varje enskilt mål, med undantag av mål där någon är berövad friheten, överlämna beredningen till en fiskal eller fiskalsaspirant eller till en domstolssekreterare. Även utan ett generellt delegeringsförordnande skall fiskaler, aspiranter och andra som förordnas till det hjälpa till med beredningen av målen och ärendena (17 § hovrättsinstruktionen).

När det gäller föredragning av mål föreskrivs att denna skall göras av fiskal, aspirant, rotelinnehavaren eller någon annan som är lagfaren och som hovrätten utsett (19 § hovrättsinstruktionen).

I 12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar föreskrivs att åtgärder som avser endast beredande av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan tjänsteman i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen. I kammarrättsinstruktionen föreskrivs att kammarrättsfiskaler, kammarrättsfiskalsaspiranter och andra som förordnas till det skall biträda med beredningen av målen enligt de anvisningar och i den omfattning som kammarrätten bestämmer samt vidare att mål föredras av fiskal eller aspirant eller, i den omfattning som kammarrätten bestämmer, av rotelinnehavaren eller någon annan som är lagfaren och som kammarrätten har utsett.

Bestämmelser motsvarande dem i hovrättsinstruktionen om delegering av beredningsåtgärder saknas i kammarrättsinstruktionen. Vissa särskilt angivna åtgärder får dock delegeras, jfr 17 – 18 §§ kammarrättsinstruktionen.

## 14.2.2 Domstolssekreterarnas uppgifter

### **Underrätt**

Som framgått ovan deltar även domstolssekreterare vid beredningen av mål för avgörande. Ursprungligen var de arbetsuppgifter som kunde delegeras till dem mycket begränsade. Efter hand har de utvidgats betydligt. I första hand har det varit inom de s.k. sidofunktionerna som delegering har förekommit.

Enligt 1 kap. 3 e § rättegångsbalken och 18 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar får åtgärder som endast avser beredandet av mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas

lagfarna domare utföras av en annan tjänsteman vid domstolen som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Sådana bestämmelser finns i 16 § tingsrättsinstruktionen och 19 § länsrättsinstruktionen. De uppgifter som kan delegeras enligt dessa regler avser framför allt att ta emot handlingar och att verkställa expedieringar av beslut som en lagfaren domare fattat.

I 16 § tingsrättsinstruktionen föreskrivs t.ex.:

Lagmannen får förordna tingsnotarier och andra anställda, som har tillräcklig kunskap och erfarenhet, att på eget ansvar utföra följande göromål: 1) utfärda stämning sedan en lagfaren domare beslutat om stämning, 2) fullgöra rättens eller domarens uppgifter i samband med delgivningar, 3) underteckna och expediera kallelser, förelägganden, förordnanden och andra meddelanden, 4) underteckna och expediera skrivelser, underrättelser, kungörelser och uppgifter som rätten eller domaren skall utfärda eller avge i samband med domar eller beslut, 5) ta emot häktningsframställningar m.m. 6) ta emot överklaganden av tingsrättens domar eller beslut och pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid samt, om så är fallet, vidta de åtgärder som detta föranleder 7) förordna tolk och 8) i den utsträckning som lagmannen bestämmer utföra andra arbetsuppgifter som inte enligt lag eller annan författning måste utföras av någon som är lagfaren.

19 § länsrättsinstruktionen innehåller motsvarande bestämmelser, dock att det finns möjlighet att delegera även den inledande skriftväxlingen i målen, således även kommunikationen av den skrift som innebär att ett mål anhängiggörs.

Vid de tingsrätter som har en försöksverksamhet med olika former av beredningsorganisation kan lagmannen förordna domstolssekreterare att på eget ansvar utfärda stämning i brottmål där talan väckts av åklagare, utfärda stämning i äktenskapsmål och i mål om faderskap och vårdnad, umgänge och underhåll enligt föräldrabalken, besluta om ersättning för blodprovstagning, blodundersökning och kungörelse-delgivning samt besluta om förskott på ersättning till vittne, målsägande, sakkunnig och tolk. Förordnande får inte avse frågor som är omfattande eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet.

### **Hovrätt och kammarrätt**

Även vid överrätterna finns möjlighet att delegera framför allt expeditionella göromål. Av 18 § hovrättsinstruktionen framgår att hovrätten får förordna anställda, som har tillräcklig kunskap och erfarenhet, att på eget ansvar

1) Föra dagböcker, 2) i den utsträckning hovrätten bestämmer sköta sådan skriftväxling som följer av föreskrifter i lagar eller andra författningar 3) underteckna och expediera a. kallelser, förelägganden och andra meddelanden b. förordnanden av rättshjälpsbiträde, målsägandebiträde, offentligt biträde och offentlig försvarare, c. beslut om personutredning och läkarintyg samt begäran om yttrande från frivårdsmyndighet, 4) fullgöra hovrättens uppgifter i samband med delgivningar, 5) expediera domar, beslut, protokoll och andra handlingar, 6) föra de anteckningar om rättshjälpskostnader som har föreskrivits, 7) utfärda lagakraft- och diariebevis, 8) fullgöra uppgifter enligt förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet och avgiftsförordningen, 9) förvalta förskottskassa samt betala ut förskott och ersättningar av allmänna medel till parter, vittnen, sakkunniga m.fl., 10) ta emot överklaganden av hovrättens domar eller beslut och pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid samt, om så är fallet, vidta de åtgärder som detta föranleder, 11) fullgöra uppgifter enligt förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol när det gäller underrättelser och anteckningar om felsända skrivelser, 12) ombesörja renovationer i målen och 13) förordna tolk.

Motsvarande bestämmelse för kammarrätterna finns i 18 § kammarrättsinstruktionen.

Som framgått ovan vid redogörelsen för de icke ordinarie domarnas arbetsuppgifter medger rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar vidare att åtgärder som avser beredningen av målen delegeras även till domstolssekreterare, 2 kap. 4 § rättegångsbalken och 12 § sjunde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Enligt 17 § hovrättsinstruktionen kan således rotelinnehavaren – efter ett generellt förordnande från hovrätten – besluta att beredningsåtgärder som denne får besluta ensam får utföras av även domstolssekreterare. Ett sådant förordnande får dock inte avse förordnande eller byte av rättshjälpsbiträde, målsägandebiträde, offentligt biträde eller offentlig försvarare och inte heller beviljande av rättshjälp eller förordnande om personutredning i brottmål.

Kammarrättsinstruktionen saknar i stort sett bestämmelser om delegering av beredande åtgärder; jfr 17 – 18 §§ kammarrättsinstruktionen.

## 15 Överväganden

Målarbetet kan indelas i förberedande handläggning och i egentligt dömmande.

Möjligheten i **underrätt** att delegera arbetsuppgifter i den förberedande handläggningen till notarier, beredningsjurister och domstolssekreterare bör utvidgas.

När det gäller de egentliga dömande uppgifterna i underrätt bör riktlinjer utarbetas för vilka måltyper som inte bör handläggas av fiskaler. Vidare bör det, både i tingsrätt och länsrätt, ske en särskild prövning av varje enskilt mål som delegeras till notarie för avgörande. Det bör kunna övervägas att delegera vissa beslut av registreringskaraktär som innebär att mål avgörs, till domstolssekreterare.

I **mellaninstans** bör det finnas möjlighet att delegera den förberedande handläggningen även till överrättsnotarier. Delegeringsmöjligheterna i kammarrätt bör utformas på motsvarande sätt som i hovrätt. En möjlighet för domstolssekreterare att föredra vissa enklare mål bör övervägas.

### 15.1 Inledning

Arbetet vid tingsrätterna består dels av den förberedande handläggningen inför ett måls avgörande, dels av det egentliga dömmandet, dvs. att avgöra mål och att leda förhandlingar inför ett måls avgörande, dels av vissa uppgifter som inte kan hänföras till vare sig förberedelse eller dömmande, t.ex. expedition av domar och rättidsprövningar. Från sistnämnda uppgifter bortses i det följande. Uppgifterna att göra rättsutredningar och att skriva dom kommer att beröras särskilt nedan.

Efter dessa förtydliganden kan den förberedande handläggningen delas in i sådana uppgifter som kräver juristkompetens och sådana uppgifter som även domstolssekreterare kan avgöra. Som Domarutredningen påpekat är det den uppdelningen som ligger bakom delegerings-



lagstiftningen (SOU 1994:99, s. 287). De uppgifter som kräver juristkompetens kan i sin tur indelas i sådana som bör förbehållas domare och sådana som kan delegeras till notaries eller beredningsjurister.

Det egentliga dömandet kan också indelas i olika undergrupper, dels sådana mål som endast ordinarie domare bör avgöra, dels sådana mål som även icke ordinarie domare kan avgöra och slutligen sådana mål som kan avgöras av notaries eller beredningsjurister.

Indelningen av de olika uppgifterna i målarbetet illustreras av följande uppställning:

#### Målarbetet

Förberedande handläggning			Egentligt dömande		
Uppg. som bör förbehållas domare	Uppg. som notaries m.fl. kan utföra	Uppg. som inte kräver juristkompetens	Mål som endast ord. domare bör avgöra	Mål som icke ord. domare kan avgöra	Mål som notaries m.fl. kan avgöra

Uppdelningen av arbetsuppgifterna i egentligt dömande och förberedande handläggning är inte tillräcklig för att besvara frågan vilka uppgifter som bör förbehållas domare och vilka som kan delegeras till andra personalgrupper. Den grundläggande utgångspunkten för arbetet i domstolarna, att alla uppgifter skall utföras på ett rättssäkert sätt, gör att även vissa delar av den förberedande handläggningen i målarbetet måste förbehållas den domare som skall avgöra det särskilda målet. I arbetet som domare ligger nämligen inte bara att avgöra mål, utan även att ha ett ansvar för att den förberedande handläggningen leder fram till ett korrekt avgörande. Många beslut under förberedelsen bestämmer vilket underlag som skall ligga till grund för avgörandet och har en direkt inverkan på kvaliteten i arbetet. Andra beslut kräver kvalificerade juridiska överväganden eller är av stor betydelse för parterna.

Framställningen nedan kommer att söka fastställa ramar för vilka uppgifter i målarbetet som kan utföras av de olika personalgrupperna. Avsikten är inte att i detalj ange vilken kompetens det bör krävas för att avgöra vissa slags mål eller för att fatta enskilda beslut. Den ingående analys detta kräver bör ske i annat sammanhang, jfr vad som sägs under avsnitt 2.1. Det följande är närmast att se som riktlinjer för en sådan analys. En diskussion kommer dock att föras i frågan om den författningsreglering som finns är tillräcklig för att ge domstolarna möjlighet att arbeta med en mer utvecklad beredningsorganisation.

Slutligen bör framhållas att syftet med att söka avgränsa vilka uppgifter i domstolsarbetet som kan fullgöras av de skilda personal-

grupperna ytterst är att under bibehållande av rättssäkerhetskravet söka effektiva arbetsformer. En uppgift skall inte utföras av mer kvalificerad personal än nödvändigt. Här ligger att domarrollen skall renodlas genom en delegering av vissa arbetsuppgifter samtidigt som andra personalgrupper får utvecklande arbetsuppgifter. Genom ett arbetssätt som tar till vara varje personalgrupps kompetens och som möjliggör en god kompetensutveckling blir domstolarna attraktiva som arbetsplatser. Rekryteringsmöjligheterna på alla nivåer ökar.

Övervägandena rörande arbetsorganisationen måste därefter ske för varje instans.

## 15.2 Underrätt

### 15.2.1 Förberedande handläggning

Som framgått tidigare kan den förberedande handläggningen delas in i uppgifter som kräver juristkompetens, dvs. uppgifter som bör förbehållas domare, och sådana som kan delegeras till notarier och beredningsjurister, respektive uppgifter som inte kräver juristkompetens och som kan delegeras till annan personal. Utan en närmare analys än vad som här är möjlig att göra går det inte att mer detaljerat ange vilka uppgifter i förberedelsearbetet som respektive personalgrupp vid domstolarna kan utföra. Som inledningsvis konstaterats bör dock vissa ramar kunna anges för inriktningen av en fortsatt utredning under reformarbetet.

När det först gäller de arbetsuppgifter i förberedelsen som kräver domarkompetens skulle det kunna dras en gräns även mellan vad som bör förbehållas ordinarie domare respektive vad en icke ordinarie domare bör få göra. 1993 års domarutredning fann t.ex. att inriktningen borde vara att beslut om frihetsberövanden skall skötas av ordinarie domare. Kommittén anser emellertid att det vore att införa en alltför långtgående reglering att generellt bestämma att vissa beslut alltid skall fattas av ordinarie domare. Utgångspunkten bör i stället vara att den domare som handlägger ett mål också fattar de beslut under förberedelsen som kräver juristkompetens och som inte kan eller bör delegeras. Detta innebär att den gräns som kommittén anser bör finnas mellan de mål som bör avgöras av en ordinarie domare och de mål som även en fiskal kan avgöra kommer att styra vilken kompetens som behövs för att fatta vissa beslut under förberedelsen, se nedan under Egentligt dömande. Eftersom kommittén inte föreslår någon bestämd gräns för

vilka mål en assessor bör kunna handlägga innebär detta också att det inte heller kommer att finnas någon särskild gräns för vilka förberedelseåtgärder som en assessor kan komma att vidta.

I detta sammanhang bör något beröras om frågan om vem som bör sköta förberedelsen i tvistemål. 1993 års domarutredning anförde i denna fråga (SOU 1994:99, s. 289):

Särskilt förberedelsen i tvistemål inrymmer vissa uppgifter som är av stor betydelse för parterna och där rättssäkerhetsskäl talar för att systemet utformas på ett sådant sätt att det ytterst är en ordinarie domare som har ansvaret, eventuellt genom att en sådan fråga kan bli föremål för överprövning. Vi avser här främst olika former av interimistiska beslut. I övrigt synes förberedelsen i tvistemål både i skriftlig och muntlig form kunna i betydande utsträckning anförtros icke ordinarie domare. Dessa bör kunna utöva förlikningsverksamhet med en friare och aktivare processledning än den eller de ordinarie domare som skulle ha att pröva målet slutligt. Det bör dock samtidigt betonas hur viktigt det är att ett mål tidigt blir föremål för en beredning som lägger grunden för det slutliga avgörandet. Detta talar i motsatt riktning för att samma domare som har ansvaret för avgörandet också bör svara för beredningen.

Samma fråga beträffande näringslivstvister behandlades av Skiljedomsutredningen (SOU 1995:65 s. 144 f.):

Schematiskt kan man säga att åtgärder under förberedelsen som innefattar materiell processledning ställer så stora krav på domarens skicklighet att specialisten (anm. på näringslivstvister) eller någon annan ordinarie domare på avdelningen bör ha ansvaret för åtgärderna. Det gäller t.ex. den viktiga inledande granskningen av stämningsansökningen och hållande av muntlig förberedelse. ...Det är viktigt att målen konsekvent styrs mot ett avgörande i sak. Förutsättningarna för en sådan styrning är bäst om en enda domare har ansvaret för målet från det att talan väcks till målet avgörs.

Starka skäl talar enligt kommitténs mening för att förberedelsen i de mer komplicerade målen, såsom t.ex. näringslivstvister, leds av den domare som ansvarar för målet. Utredningen av målet gagnas av att det är denne som leder den muntliga förberedelsen. I dessa mål bör dock beredande personal kunna delta i förberedelsearbetet både med rättsutredningar, protokollskrivning och t.ex. sådana sammanfattningar av målet som avses i 42 kap. 16 § rättegångsbalken. I särskilt svåra mål kan det vara lämpligt att använda fiskaler för dessa uppgifter.

I andra tvistemål, som normalt skall avgöras av tre domare men där sakfrågorna är enklare, kan en delegering ske av både den inledande förberedelsen och av ledningen av den muntliga förberedelsen. Eftersom det i dessa mål inte går att med generella kriterier ange vad som kan delegeras till icke ordinarie domare för handläggning respektive i vilka mål en notarie eller en beredningsjurist kan leda förberedelse-

arbetet måste det ske en bedömning i varje enskilt fall av den som ansvarar för målet.

För en renodling av domarrollen är det annars viktigt att den del av förberedelsearbetet i både brottmål och tvistemål samt i förvaltningsmål, som kräver juristkompetens, i större utsträckning kan delegeras. Det är endast genom att föra arbetsuppgifter från domarna som den effekt kommittén eftersträvar kan uppnås, att alla domare får mer tid för de kvalificerade uppgifterna. Det är först då som begreppet "renodling av domarrollen" får en verklig innebörd.

Generellt bör således en delegering av förberedelsearbetet i både brottmål och tvistemål kunna ske till notarier i större omfattning än för närvarande. Det bör också finnas möjlighet att delegera förberedelsearbetet till beredningsjurister.

Notarierna och beredningsjuristerna bör således självständigt, tillsammans med domstolssekreterare, kunna ha hand om beredningen av de enklare målen, dvs. de mål där varken rättsfrågan eller bevisfrågan är komplicerad. Beredningsjuristen bör, med den något längre erfarenheten av domstolsarbete, kunna ansvara för att de svårare målen föreläggs rotelinnehavaren för granskning. I flertalet mål skulle ett sådant arbetssätt innebära att rotelinnehavaren inte behöver granska de enskilda målen förrän inför förhandlingen eller inför avgörandet. Detta medför att en del av rotelansvaret kommer att föras över till beredningsorganisationen, jfr avsnitt 11.2.3, Beredningsjurist. Det bör här framhållas att en arbetsorganisation med ökade möjligheter att delegera till notarier och beredningsjurister inte får innebära att uppgifter i förberedelsearbetet som nu utförs av domstolssekreterarna flyttas till notarier och beredningsjurister.

Ett arbetssätt med ökade delegeringsmöjligheter skulle i och för sig, vad gäller notarier, vara möjligt med den reglering som finns i domstolsinstruktionerna. Enligt 20 § tredje punkten tingsrättsinstruktionen och 22 § andra punkten länsrättsinstruktionen kan således notarie vid särskilda skäl förordnas att utföra domargöromål i vidare omfattning än som uttryckligen anges i instruktionerna. Dessa bestämmelser synes genom sin placering främst behandla frågan om en delegering att avgöra mål eller ärenden. För att markera att den delegering som här åsyftas avser förberedelsearbetet och för att medge en delegering till särskilda beredningsjurister bör därför efter mönster av den försöksförordning som gäller vid vissa tingsrätter föreskrivas att notarie efter viss tids tjänstgöring och beredningsjurist bör kunna vidta åtgärder för ett måls beredning. Eftersom inte samtliga förberedelsebeslut bör kunna delegeras måste samtidigt särskilt anges att vissa åtgärder inte får delegeras. Delegeringsbestämmelsen för tingsnotarie och beredningsjurist

bör kunna utformas enligt 6 § försöksförordningen; se ovan avsnitt Gällande rätt, 14.2.1.

Vilka beslut som bör undantas i länsrätt måste bli föremål för ytterligare överväganden; se nedan. Detta innebär att bestämmelserna om den förberedande handläggningen i både tingsrätts- och länsrättsinstruktionerna måste förändras.

När det slutligen gäller de arbetsuppgifter i målarbetet av förberedande art som inte kräver juristkompetens bör det anges vad som kan delegeras. Även här kan den försöksförordning som gäller vid vissa tingsrätter kunna tjäna som förebild; se avsnitt Gällande rätt, 14.2.2. Detta skulle innebära att de "kataloger" av uppgifter som kan delegeras och som finns i tingsrättsinstruktionen i vart fall bör kompletteras med de arbetsuppgifter som finns angivna i 7 § försöksförordningen. För länsrätternas del kan en stor del av den beredande handläggningen delegeras, t.ex. vad gäller beslut om skriftväxling (19 § första punkten länsrättsinstruktionen). En utvidgning bör dock även här kunna ske av vissa av de uppgifter som nämns i 7 § försöksförordningen. En närmare analys av det delegerbara området bör ske i samband med den utredning om inrättande av en "Domstolsakademi" som kommittén föreslår. Enligt kommitténs mening hänger delegeringsmöjligheterna nära samman med utbildningsfrågorna.

Det finns således anledning att se över domstolsinstruktionerna vad gäller de olika möjligheterna till delegering av förberedande åtgärder. Kommittén vill peka på att det vid en sådan översyn kanske inte är nödvändigt att bygga ut de kataloger av uppräkningsuppgifter som finns av delegerbara uppgifter. En sådan lagstiftningsteknik ger med tiden ett oöverskådliga regelverk. En möjlighet är att i stället ha en rambestämmelse som anger – på motsvarande sätt som i försöksförordningen för notarier och beredningsjurister och som ovan föreslås beträffande dem – att beredande uppgifter får delegeras till domstolssekreterare. Det är nödvändigt att därefter särskilt ange att vissa ingripande åtgärder inte får delegeras. Naturligtvis måste rotelinnehavaren i det enskilda fallet se till att arbetsfördelningen blir lämplig.

### 15.2.2 Egentligt dömande

Av det tidigare har framgått att det egentliga dömandet kan utföras av såväl ordinarie domare som icke ordinarie domare och notarier. Som kommer att framgå nedan kan det även övervägas att beredningsjurister får behörighet att avgöra vissa mål. Även om det egentliga dömandet är en arbetsuppgift som bör kräva juristkompetens kan det komma i

fråga att delegera vissa frågor av registreringskaraktär, som innebär att mål avgörs, till domstolssekreterare.

När det först gäller gränsdragningen mellan vilka mål som bör avgöras av ordinarie domare och vilka mål som även en icke ordinarie domare (dvs. assessor och fiskal) kan avgöra, bör utgångspunkten vara att det kvalificerade dömandet skall förbehållas ordinarie domare. Avgränsningen mellan vad som skall anses vara så kvalificerat att det kräver en ordinarie domare är emellertid inte helt lätt att göra. En naturlig gräns i allmän domstol kan dras med hjälp av straffskalor och tvistevärden. I förvaltningsdomstol kan utgångspunkten vara värdet av ändringsyrkandet eller en uppräknig av vissa måltyper. En nackdel med sådana fasta gränser för vilka mål en ordinarie domare respektive en icke ordinarie domare får avgöra är att systemet blir stelt. Det tar inte hänsyn till att mål, som vad gäller straffskala eller tvistevärde är allvarliga eller omfattande, bedömningsmässigt kan vara enkla och okomplicerade.

De rättssäkerhetssynpunkter som bör vara vägledande för arbetsorganisationen talar emellertid med styrka för att vissa riktlinjer ändå bör finnas för vilka mål som får avgöras av i vart fall fiskaler. Dessa är ju inte slutligt godkända för att söka ordinarie domartjänster utan arbetar under prövning. De arbetar också i domstolarna som ett led i en utbildning och saknar den erfarenhet som vissa måltyper kräver. Det ansvar domstolschefen har för verksamheten och som innefattar en skyldighet att övervaka att den som genomgår en domarutbildning inte tilldelas mål som är svårare än han klarar av med hänsyn till sin erfarenhet och till målets karaktär i sig (6 § verksförordningen (1995:1332), 11 § andra stycket och 12 § tingsrättsinstruktionen samt 10 § andra stycket och 11 § länsrättsinstruktionen) bör därför kompletteras med en uppräknig av vissa måltyper som normalt inte bör handläggas av fiskaler.

Kommittén anser att en mer detaljerad genomgång av vilka måltyper som inte bör handläggas av fiskaler bör ske i det fortsatta reformarbetet. En inriktning kan dock vara att i allmän domstol undanta mål angående brott för vilket det lindrigaste straffet är två år eller däröver (exempelvis mord, dråp, våldtäkt och andra allvarliga sexualbrott, grovt narkotikabrott), andra brott som kan antas medföra fängelse i två år eller mer och mål angående vårdnad som är tvistiga. Dispositiva tvistemål som rör större värden bör inte heller handläggas av en fiskal. Här kan ett riktvärde vara att tvistevärdet uppgår till ett belopp som överstiger femton basbelopp.

Exempel på mål vid allmän förvaltningsdomstol som inte bör handläggas av fiskal är mål som rör omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, föräldra-

balksmål, tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet och psykiatrimål. På motsvarande sätt som i allmän domstol bör även en gräns dras vid mål som rör betydande värden. Mål i taxeringsprocessen som rör ett värde som uppgår till ett belopp som överstiger femton basbelopp bör därför normalt inte handläggas av en fiskal.

Enligt kommitténs mening bör riktlinjerna för vilka mål en fiskal inte bör handlägga emellertid inte vara absoluta. För att undvika ett alltför stelt arbetssätt bör domstolschefen ha möjlighet att efter en prövning låta en fiskal handlägga ett mål som omfattas av undantagen. Vid en sådan prövning bör det ingå en bedömning både av fiskalens individuella förmåga att handlägga målet och av det enskilda målets art. Därvid måste det beaktas att en fiskals behörighet att handlägga mål bör kunna utvidgas successivt under utbildningstiden. Vidare bör det i detta sammanhang påpekas att en fiskal som får behörighet att handlägga ett visst mål bör kunna fatta samtliga de beslut under förberedelsen som hör till målet, således även beslut om eventuella tvångsmedel, se ovan under Den förberedande handläggningen.

De gränser för vilka mål en fiskal bör handlägga som här har angetts bör inte tillämpas för assessorer. Dessa är visserligen icke ordinarie domare, men har efter en prövning slutligen förklarats behöriga att söka domartjänster. Många assessorer har också en lång erfarenhet av dömande verksamhet. Enligt kommitténs mening bör det i stället finnas en allmän regel av innebörd att en assessor vid tjänstgöring i länsrätt eller tingsrätt inte får handlägga mål som är särskilt omfattande eller svåra. Det bör åligga assessorn att i tveksamma fall till domstolschefen hänskjuta frågan, om ett visst mål kan avgöras av en icke ordinarie domare.

Vad därefter gäller notariers behörighet att avgöra mål har kommittén tidigare funnit att denna bör behållas. De gränser som finns i tingsrätts- och länsrättsinstruktionerna för notariernas behörighet att avgöra mål har erfarenhetsmässigt fungerat väl.

Mot bakgrund av att länsrätterna efter instansordningsreformen inte längre handlägger mål av massärendekaraktär och då det numera i flertalet måltyper finns ett krav på prövningstillstånd för en sakprövning i kammarrätt har länsrättsnotariernas behörighet att avgöra mål den 1 februari 1998 förändrats (SFS 1997:1118), se ovan. Utgångspunkten är att mål som inte är av enkel beskaffenhet bör förbehållas domare. Notarie skall efter en viss tids tjänstgöring kunna få ett generellt förordnande att kunna avgöra vissa mål av enkel beskaffenhet. Därefter skall det ske en prövning av rotelinnehavaren beträffande varje enskilt mål så att det är lämpligt att avgöras av notarie. Inriktningen av ändringarna är således en viss uppstramning av det delegerbara området.

Bestämmelserna i länsrättsinstruktionen överensstämmer i stort med motsvarande bestämmelser i tingsrättsinstruktionen. Även tingsrättsnotarier har möjlighet att få ett generellt förordnande att på eget ansvar handlägga vissa mål och ärenden som inte är omfattande eller svåra eller som kräver särskild sakkunskap. Endast i några särskilt angivna fall anges dock uttryckligen att det skall ske en prövning av rotelinnehavaren att det särskilda målet är sådant att det kan handläggas av en notarie. Mot bakgrund av vad kommittén anfört om att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans och då det i notariemålen finns ett krav på prövningstillstånd för en prövning i hovrätt, bör en viss uppstramning ske även i tingsrätt av vilka mål som får delegeras till notarie. Således bör det enligt kommitténs mening även i tingsrätt i samtliga måltyper uttryckligen anges att det skall ske en prövning av varje mål som delegeras. För att ange vilka mål som bör kunna delegeras bör därvid användas samma uttryckssätt i båda domstolsinstruktionerna, t.ex. att målet skall vara "av enkel beskaffenhet".

Enligt kommitténs mening bör det kunna övervägas att låta även beredningsjurister avgöra sådana mål som kan delegeras till notaries. En beredningsjurist skall vara notariemeriterad och har därmed under sin notarietjänstgöring haft behörighet att avgöra notariemål. För att öka möjligheterna att rekrytera notariemeriterade jurister bör man låta beredningsjuristerna behålla denna behörighet. Det kan inte vara rimligt att behörigheten att avgöra vissa mål skall gå förlorad endast på den grund att notarieutbildningen är avslutad, särskilt som ju beredningsjuristerna kan förväntas ha förvärvat mer erfarenhet än många av de notaries som har dömande behörighet. Beredningsjuristen skall ju också kunna vara en arbetsledare för bl.a. notarierna i beredningsorganisationen. Detta innebär att en bestämmelse om möjlighet att delegera dömande uppgifter till beredningsjurist måste inarbetas i tingsrätts- och länsrättsinstruktionerna.

Som framgått tidigare är det kommitténs utgångspunkt att det egentliga dömandet skall förbehållas domare men att vissa enklare mål kan delegeras till notaries och beredningsjurister. Det hindrar inte att det finns vissa frågor som närmast är att jämställa med registreringsåtgärder, men som innebär att mål avgörs, där en delegering till kanslipersonal skulle kunna övervägas. Det gäller t.ex. dom efter gemensam ansökan om äktenskapsskillnad och avskrivning av mål efter återkallelse, där andra frågor än avskrivningen inte skall avgöras. Det har tidigare vid flera tillfällen diskuterats om sådana frågor kan delegeras till kanslipersonal. När det gäller gemensam ansökan om äktenskapsskillnad har departementschefen bl.a. anfört att måltypen ställer sådana krav på juridisk kompetens hos beslutsfattaren att det inte är lämpligt att delegera avgörandena till domstolssekreterare (Prop. 1991/92:100,



bilaga 3, s. 12). Kommittén anser att tiden nu kan vara inne att på nytt överväga dessa frågor.

### 15.3 Mellaninstans

Frågan att söka avgöra vilka uppgifter som bör utföras av ledamöterna i mellaninstans och vilka som kan delegeras till andra personalgrupper har inte samma betydelse för renodlingen av domarrollen i mellaninstans som i underrätt. En betydande del av målen bereds redan av annan personal än domare och avgörs efter en föredragning för dessa. Utslagsgivande för renodlingen av domarrollen i mellaninstans är därför framför allt att tillgången på beredande personal är god. Detta har tidigare behandlats vid övervägandena beträffande beredningsorganisationen i mellaninstans, avsnitt 13.2. Behovet av beredande personal kan inte endast tillgodoses med dem som genomgår en domarutbildning. Kommittén har därför föreslagit att en notarietjänstgöring införs i mellaninstans och att denna skall ersätta aspiranttjänstgöringen. Sådana överrättsnotarier skall tjänstgöra ett år i antingen hovrätt eller kammarrätt.

Trots detta är det naturligtvis av betydelse för arbetet som domare i mellaninstans att söka arbetsformer där så mycket som möjligt av den förberedande handläggningen kan delegeras för självständig handläggning av andra personalgrupper än ledamöterna.

Förberedelseåtgärder får i mellaninstans vidtas av antingen tre (eller fyra) domare på en avdelning, rotelinnehavaren ensam eller annan personal. I hovrätt får således den beredande handläggningen, som ankommer på rotelinnehavaren ensam, genom ett principiellt förordnande delegeras till fiskal, fiskalsaspirant eller domstolssekreterare. Domstolssekreterarna får dock inte fatta vissa särskilt angivna beslut, såsom förordnande eller byte av offentlig försvarare m.fl. partsbiträden, beviljande av rättshjälp och förordnande av personutredning i brottmål. Delegeringen av ett visst mål eller ärende sker därefter genom ett beslut av rotelinnehavaren i varje enskilt fall. Motsvarande delegeringsmöjlighet saknas för kammarrätt. För både hovrätt och kammarrätt skall emellertid fiskaler, fiskalsaspiranter och andra som förordnas till det i övrigt hjälpa till med beredningen av målen och ärendena (17 §§ hovrätts- och kammarrättsinstruktionen).

Den författningsreglering som finns för hovrätt med långtgående delegeringsmöjligheter är enligt kommitténs mening tillräcklig för att medge en renodling av ledamöternas arbetsuppgifter. Hovrättsinstruktionen måste dock kompletteras med en möjlighet att på motsvarande

sätt som gäller för fiskaler (fiskalsaspiranter), och domstolssekreterare delegera den förberedande handläggningen till överrättsnotarier.

När det gäller kammarrätt bör det införas motsvarande delegeringsmöjligheter som i hovrätt till fiskaler (fiskalsaspiranter), överrättsnotarier och domstolssekreterare. Vilka beslut som bör undantas från domstolssekreterarnas behörighet bör bli föremål för ytterligare utredning.

För att ge ytterligare möjlighet till en utveckling av domstolssekreterarnas arbetsuppgifter bör det även övervägas att ge dem möjlighet att föredra vissa mål. För närvarande krävs det lagfarenhet för detta (19 §§ hovrätts- och kammarrättsinstruktionen).

## 15.4 Rättsutredningar och domskrivning

Uppgiften att göra rättsutredningar och att skriva dom är ett led i den dömande verksamheten men behöver inte i en första omgång utföras av domaren personligen. Arbetsuppgifterna är svåra att särskilja; en del av rättsutredningen utförs ofta i samband med domskrivningen. Domarna använder också en stor del av sin arbetstid för dessa uppgifter, drygt 30 procent i tingsrätt och länsrätt, bilaga 9. En avlastning av en viss del av dessa uppgifter skulle således innebära att en betydande del av domararbetskraften kunde frigöras för en ytterligare renodling av domarrollen.

Kommittén har tidigare talat om att en naturlig förändring av notarieutbildningen är att låta notarierna i större omfattning arbeta med bl.a. rättsutredningar och domskrivning, Notarieutbildningen, avsnitt 7, och Beredningsorganisationen, avsnitt 11.2.1. Vidare bör både beredningsjurister och i viss utsträckning fiskaler ha dessa arbetsuppgifter, Beredningsjurist, avsnitt 11.2.3 och Den närmare utformningen av domarutbildningen, avsnitt 8.2. Även i mellaninstans bör överrättsnotarier och godkända fiskaler, förutom de rättsutredningar de redan i dag utför, i ökad utsträckning skriva förslag till domar.

All den tid som domarna i dag lägger på rättsutredningar och på att skriva dom frigörs dock inte eftersom de ändå ytterst ansvarar för att dessa uppgifter utförs korrekt. Värdet av att överföra i vart fall en del av uppgiften att göra rättsutredningar och att skriva dom är emellertid inte begränsat till en "renodlingseffekt". Utbildningen av notarier och fiskaler både i underrätt och överrätt fördjupas och förbättras genom en övning att under handledning få utföra sådana arbetsuppgifter. Det är således kommitténs mening att rättsutredningar och domskrivning i ökad omfattning skall utföras av notarier och fiskaler. Detta utesluter

inte, som tidigare omnämnts i avsnitt 11.2.3, att domstolssekreterarna i viss omfattning deltar i domskrivningen.

## VI ANSTÄLLNINGSSKYDD

### 16 Icke ordinarie domares självständighet och Europakonventionen art. 6

Icke ordinarie domares, notariers och beredningsjuristers anställningsskydd bör, mot bakgrund av Europakonventionens krav på självständiga domare, stärkas.

#### 16.1 Inledning – Europakonventionens krav enligt art. 6

Genom lag (SFS 1994:1219) som trädde i kraft den 1 januari 1995 skall Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gälla som svensk lag.

Enligt konventionens art. 6 är envar, när det gäller att pröva civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse för brott, berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid, inför en oavhängig och opartisk domstol.

Begreppen i artikeln är inte närmare definierade i konventionstexten utan har fått sin innebörd genom Europadomstolens praxis. Innebörden av begreppet civila rättigheter och skyldigheter och anklagelse för brott har således blivit föremål för prövning i ett flertal rättsfall. För kommitténs överväganden om det anställningsskydd som behövs för dömande personal är innebörden av dessa begrepp av betydelse framför

allt för frågan om det bör övervägas ett anställningsskydd även för notarier m.fl. som kan komma att avgöra mål som är mindre ingripande för den enskilde.

När det gäller civila rättigheter kanske det räcker med att konstatera att det skall röra sig om en reell och seriös tvist mellan enskilda personer eller mellan en enskild person och en myndighet, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet kan karakteriseras som en civil rättighet. Därmed har t.ex. rätten till sociala förmåner så gott som generellt ansetts falla under art. 6 (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 125 ff.) Vidare torde frågan om återkallelse av körkort vara att anse som en fråga om en civil rättighet.

För att ett mål skall anses gälla en anklagelse för brott skall det röra sig om ett straffprocessuellt förfarande som syftar till att avgöra om en person är skyldig till ett brott och i så fall att fastställa påföljden för detta (se härom och det följande Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter*, upplaga 5:1, s. 146 ff.). Det har inte någon betydelse om det nationella rättssystemet anser att det är fråga om en straffrättslig anklagelse. Den nationella rättens beteckning av handlingen som ett brott bildar dock utgångspunkt för den bedömning Europadomstolen gör.

Därutöver är det framför allt två kriterier som används för att avgöra om fråga är om en anklagelse för brott. Det första är gärningens art, dvs. om gärningen innefattar en överträdelse som kan begås av vem som helst och mot vilken man velat införa ett allmänt förbud. Om däremot överträdelsen gäller förhållningsregler för en viss grupp personer med särskild ställning och särskilda skyldigheter har den ofta betraktats som en disciplinär förseelse som faller utanför art. 6. Det andra kriteriet är den reaktion som kan följa. Om en frihetsberövande påföljd kommer i fråga faller överträdelsen som regel under art. 6.

När det gäller mer bagatellartade förseelser har många länder, liksom Sverige, antingen avkriminaliserat dem och ersatt påföljderna med administrativa sanktioner eller gjort dem till föremål för enklare förfaranden när endast böter kan förekomma (t.ex. ordningsbot och i vissa fall strafförelägganden).

Av betydelse för bedömningen om även sådana förfaranden skall anses utgöra anklagelse för brott är Europadomstolens avgörande i ett mål mot Tyskland (EMD 73, Öztürk). Målet avsåg en trafikförseelse som enligt tysk rätt inte betraktades som ett brott utan som en ordningsförseelse. Domstolen fann trots detta att fråga var om en anklagelse för brott. Europadomstolen fäste inte någon betydelse vid det låga straffvärdet eller den låga boten som kunde följa på gärningen, utan det avgörande var att det var fråga om en gärning som belagts med påföljd avsedd att vara både avskräckande och bestraffande. I den

danska kommentaren till Europakonventionen (Per Lorenzon m.fl. Den Europæiske Menneskeretskonvention, 1994, s. 192) har med anledning av Europadomstolens avgörande ansetts att också parkeringsavgifter tills vidare bör bedömas så att de omfattas av art. 6, jfr dock nedan under Nordiska rättsfall om det mål som är anhängigt mot Danmark vid den Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna angående en parkeringsförseelse.

☞ Kravet på oavhängighet och opartiskhet innebär att domstolen skall handla objektivt och inte påverkas av ovidkommande omständigheter. Oavhängighetskravet syftar till att utesluta möjligheten av obehörig påverkan medan kravet på opartiskhet syftar på att det i domstolen inte får finnas någon önskan eller benägenhet att gynna en part framför en annan (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 1997, s. 151 ff.).

☞ När det gäller kraven på oavhängighet och opartiskhet framgår det av Europadomstolens praxis att domstolen fäster vikt vid vem som utnämner domare, hur lång förordnandetiden är, vilka garantier det finns mot otillbörlig påverkan och vid att domstolen som sådan inte bara är oavhängig utan även utåt *framstår* som oavhängig (Campbell och Fell, EMD 80).

☞ Det framgår vidare av Europadomstolens praxis att innebörden av oavhängighetskravet i art. 6 är att domare skall vara både oavhängiga av regeringsmakten när det gäller enskilda avgöranden och skyddade mot uppsägning från domaranställningen (jfr Europadomstolens domar 29 juni 1984, Campell och Fell, EMD 80, 28 oktober 1984 Sramek, EMD 84 och 29 april 1988, Belios, EMD 132). Enligt en dom av danska Højesteret den 18 april 1994 ställs dock inte något krav på att oavsättligheten skall vara lagfäst (Domstolsudvalgets betänkning, Betänkning nr. 1319 s. 265).

I den danska kommentaren till Europakonventionen (a.a. s. 173 ff.) uttalas också att Europakonventionen visserligen inte torde ställa något absolut krav på att domarna är oavsättliga, utan lägger större vikt vid att uppsägningar i praktiken inte förekommer i någon nämnvärd omfattning.

☞ Som berörts tidigare tillgodoses Sveriges åtagande enligt Europakonventionen art. 6 bl.a. genom 11 kap. 2 § regeringsformen vari stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Principen avser att garantera domstolarnas självständighet och innebär att domarna är oavhängiga när det gäller enskilda avgöranden. Regeln kompletteras med att ordinarie domare enligt grundlagen är skyddade mot att skiljas från tjänsten annat än vid uppnådd pensionsålder, sjukdom och på grund av sådant brott

eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteälliggande som visar uppenbar olämplighet att inneha domartjänst. Vidare är ordinarie domare inte skyldig att flytta till annan (jämställd) domartjänst annat än om det påkallas av organisatoriska skäl. För ordinarie domare uppfylls således Europakonventionens krav på oavsättlighet.

Regeringsformen ställer dock inte – fränsett de högsta instanserna – något krav på att endast ordinarie domare får utföra dömande uppgifter. Vid domstol skall visserligen finnas ordinarie domare, men icke ordinarie domares ställning berörs inte i grundlagen. Att det överhuvudtaget finns annat än ordinarie domare i domstolarna framgår endast indirekt av 4 kap. 4 § rättegångsbalken där det heter att om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för lagfaren domare i hovrätt eller underrätt meddelas bestämmelser av regeringen Sådana bestämmelser har utfärdats i bl.a. domstolsinstruktionerna. Någon särreglering av icke ordinarie domares anställningsskydd finns inte. Icke ordinarie domare har således, i motsats till de ordinarie domarna, endast det skydd mot uppsägning och förflyttning som allmänt gäller på den svenska arbetsmarknaden. Likväl utför icke ordinarie domare dömande uppgifter både i underrätt och i mellaninstans och utgör en betydande del av den svenska domarkåren.

I en talan mot Sverige har den Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (den 8 februari 1973) tagit ställning till om det strider mot artikel 6, Europakonventionen, att Svea hovrätt i ett avgörande bestod av bl.a. två hovrättsfiskaler. Talan i denna del avvisades som manifestly illfounded:

It is true that assistant judges do not benefit from the protection given to holders of permanent judgeships by ... of the Swedish Constitution. However, the Commission is satisfied that assistant judges belong to the judicial profession and when given assignments as a judge either in a District Court or in the Court of Appeal, act in full independence. In exceptional cases they may, like ordinary civil servants, be dismissed from their employment by decision of the Court of Appeal but an appeal then lies to the Supreme Administrative Court --- Moreover, the Commission notes that the applicant has again not suggested any valid ground which would show that the two assistant judges concerned were not impartial in his case. The Commission finds that it is equally clear that there was no violation of Art 6 in this respect.

Som framgår bygger avgörandet till en del på att icke ordinarie domare endast undantagsvis sägs upp och att sådana beslut, vid tidpunkten för avgörandet, kunde överklagas till Regeringsrätten. Avgörandet torde få ökad betydelse efter det att Arbetsdomstolen i en dom från den 24 april 1996 godkänt att ett antal kammarrättsassessorer sagts upp på grund av arbetsbrist. Den utlösande faktorn för beslutet att säga upp assessorerna

var dock medelsbrist som medförde att kammarrätten hade måst minska sin organisation. Arbetsdomstolen uttalade bl.a.

Som arbetsdomstolen uttalat bl.a. i domen AD 1993 nr 101 är begreppet arbetsbrist i anställningsskyddssammanhang en samlingsbeteckning för en mängd olika situationer och är ingalunda alltid liktydigt med att det i konkret mening saknas arbetsuppgifter för en arbetstagare..... Anställningsskyddslagen bygger på att arbetsgivaren i görligaste mån skall söka undvika friställningar och bör överväga alla till buds stående möjligheter att genomföra olika verksamhetsförändringar m.m. utan att arbetstagare behöver sägas upp .... Har detta gjorts kan emellertid, som har uttalats i bl.a. den nyss nämnda domen, arbetsgivarens bedömning i princip inte ifrågasättas av domstol vid prövningen av om saklig grund i förm av arbetsbrist föreligger.

Detta innebär en bekräftelse på att icke ordinarie domare inte har ett anställningsskydd som avviker från vad som allmänt gäller på arbetsmarknaden. Frågan om de icke ordinarie domarnas dömande har därmed kommit i en något annan dager. En genomgång måste därför ske av de regler som rör anställningsformerna för såväl notarier som fiskaler och assessorer. Vidare bör en analys göras av frågan om Europakonventionen art. 6 innebär att anställningsformerna för icke ordinarie domare måste förändras. Slutligen måste övervägas om kommitténs förslag att notarier även i fortsättningen skall få avgöra mål samt att också beredningsjurister skall ges denna behörighet medför att anställningsformerna för dessa personalkategorier behöver förändras.

Som en bakgrund till frågan om icke ordinarie domare anställningsskydd lämnas inledningsvis en redogörelse för vissa rättsfall rörande denna fråga som förekommit i våra nordiska grannländer.

## 16.2 Nordiska rättsfall

### Danmark

Det har redan berörts att Högesteret behandlat frågan om det konventionsenliga/grundlagsenliga i systemet med icke ordinarie domare. Danska grundlagen stadgar att domare har att rätta sig efter lagen. De kan endast avsättas genom dom och de kan inte förflyttas (mot sin vilja) om inte förflyttningen grundar sig på en omorganisation.

Domen den 18 april 1994 rörde ett brottmål som i första instans avgjorts av en dommerfuldmäktig, som samtidigt var anställd i justitiedepartementet. Den tilltalade gjorde gällande att domaren inte var oav-



hängig på det sätt som Europakonventionen kräver och yrkade därför att målet skulle återförvisas till första instans. Højesteret, som ogillade återförvisningsyrkandet, anförde:

Bestämmelserna i grundlagen §§ 3 och 64 bör, mot bakgrund av den lagfästa, mångåriga praxis att använda icke ordinarie domare, tolkas så att det inte utesluter att dömande funktioner i viss omfattning kan utövas av domare, som inte har ett grundlagsfäst skydd mot att avskedas eller förflyttas. Användningen av icke ordinarie domare har ökat betydligt, men det finns inte tillräcklig grund för att anse detta vara grundlagsstridigt.

.....Omfattningen och karaktären av den bestående ordningen att använda icke ordinarie domare i förening med det mycket vida anställningsområdet för anställda i Justitiedepartementet med tillhörande institutioner och avsaknaden av lagskydd mot uppsägning medför att det är tveksamt om systemet med icke ordinarie domare kan anses förenligt med konventionen. Då det inte finns någon säker grund för att fastslå konventionens räckvidd i detta avseende och då en tolkning, som i väsentlig grad avskär möjligheten att använda icke ordinarie domare, skulle få mycket genomgripande följder för domstolsorganisationen, anser Højesteret att frågan bör lösas lagstiftningsvägen ...

Højesteret har vidare i dom den 8 mars 1995, rörande ett brottmål avgjort av en dommerfuldmäktig uttalat:

Med hänsyn härtill (till tidigare refererad dom och till uppdraget till Domstolsudvalget att utreda frågan om icke ordinarie domare) och till den osäkerhet som alltjämt består beträffande räckvidden av Europakonventionen, finner Højesteret inte grund för att uttala att anställda i Justitiedepartementet endast på grund av anställningsförhållandena är avskurna från att verka som icke ordinarie domare i brottmål i vidare omfattning än som följer av domen den 18 april 1994.

Højesteret ogillade även denna gång yrkandet om återförvisning till första instans.

Från Danmark kan också nämnas att det finns ett mål angående en parkeringsförseelse som för närvarande handläggs vid den Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Klaganden gör gällande att Danmark brutit mot art. 6 Europakonventionen eftersom målet i första instans avgjordes av en icke ordinarie domare. Målet har kommunicerats med Danmark, som också avgett en processskrift. Målet är inte (maj 1998) avgjort.

## Norge

Även Højesterett har prövat frågan om det strider mot Europakonventionen att icke ordinarie domare dömer. Frågan gällde en talan om er-

sättning från staten och en kommun. Målet avgjordes av tre domare, varav två tjänstgjorde i första instans efter tidsbegränsade förordnanden. Den ena av dessa var pensionerad domare och den andra hade en tjänst i en annan domstol men var tillfälligt förordnad i den aktuella domstolen och hade vid tiden för avgörandet sökt en fast tjänst vid denna. Parterna gjorde gällande att de icke ordinarie domarna var jäviga eftersom de var tidsbegränsat förordnade och staten diskretionärt kunde avgöra om förordnandetiden skulle förlängas. Lagmansrätten, med vilken Högesterett instämde, ogillade yrkandet om återförvisning till första instans och anförde följande.

Systemet med icke ordinarie domare och användningen av pensionerade domare bottnar i budgetmässiga förhållanden och behovet av extrahjälp på grund av arbetstoppar, sjukdom o.dyl. .... Det kan anföras konstitutionella och andra invändningar mot ett omfattande bruk av både icke ordinarie domare och pensionerade domare, men sådana invändningar kan knappast vara avgörande för värderingen av den enskilda domarens duglighet.... Även om både den aktuella myndigheten som fattat ett förvaltningsbeslut som kan överprövas av domstol och det organ som utnämner domare är delar av staten är de i detta sammanhang att betraktas som oavhängiga av varandra. Det är vanligtvis utan någon avgörande betydelse att staten formellt är part och även den som utnämner domare. Även om utnämningen är tidsbegränsad kan den, med den karaktär som tidsbegränsningen här har inte anses vara ett sådant förhållande som gör att de tidsbegränsat tjänstgörande domarna kan anses partiska.... De avgöranden av Europadomstolen som det har hänvisats till och förhållandena i målet Campbell och Fell synes gälla andra förhållanden än de som är aktuella nu.

## Island

Slutligen bör ett avgöranden av Islands Högsta domstol den 18 maj 1995 omnämnas. Målet gällde ansvar för en trafikförseelse. Den tilltalade hävdade att domen stred mot grundlagen eftersom den avkunnats av en dommerfuldmäktig. I målet, som prövades av Högsta domstolen mot bakgrund av Europakonventionen art. 6, uttalades följande.

I förarbetena till (1989 års lag nr. 92) framhållas att det är nödvändigt att upprätthålla tjänster som dommerfuldmäktig (icke ordinarie domare) som ett led i utbildningen av jurister i domargärningen. Anställningsförhållandena för en dommerfuldmäktig kan inte ensamt vara avgöranden om han skall anses så beroende av förvaltningen att han inte kan utföra dömande uppgifter under tillsyn och under ansvar av en ämbetsdomare och i dennes namn. Det är dock inte tillrädligt, som praxis utvecklats sig, att dommerfuldmäktigen dömer i motsvarande utsträckning som häradsdomaren. Faktiskt fungerar de på samma sätt som ämbetsdomarna och utför ofta samma domargärning som denne. De har dock inte samma erfarenhet och har ofta i början av sin karriär inte underkastat sig samma

ansvar för domargärningen som de domare som avlagt en ed på heder och samvete om att respektera grundlagen. Justitieministern kan också återkalla deras förordnande och avskeda dem utan domstolsprövning och förvaltningen kan genom budgetbeslut få deras anställning att upphöra med kort varsel. Det bör därför anses att dommerfuldmäktiges ställning, sådan som den faktisk är, inte uppfyller grundlagens krav på domstolarnas oavhängighet, sådan som den måste tolkas enligt Europakonventionen art. 6 om oavhängiga och opartiska domare...

Islands Högsta domstol återförvisade målet till häradsrätten för förnyad handläggning.

## 16.3 Anställningsförhållanden för domare

Vid domstol skall finnas ordinarie domare, 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen. I princip räcker det med att det finns en ordinarie domare vid varje domstol, dock att det finns särskilda bestämmelser om de högsta instanserna. Vilka ordinarie domare som skall finnas i respektive instans framgår av rättegångsbalken och lagen (1971:289) om förvaltningsdomstolar, se t.ex. 1 kap. 2 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Som redogjorts för tidigare framgår det endast indirekt av rättegångsbalken att det finns icke ordinarie domare i allmän domstol, se 4 kap. 4 § rättegångsbalken. Stadgandet saknar motsvarighet i lagen om allmän förvaltningsdomstolar. Reglerna om icke ordinarie domare återfinns för båda domstolsslagen i domstolsinstruktionerna. Nedan redogörs för de regler som gäller för ordinarie respektive icke ordinarie domares anställningsförhållanden.

### 16.3.1 Ordinarie domare

Ordinarie domares anställningsförhållanden regleras dels av regeringsformen, dels av lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Enligt 11 kap. 5 § första stycket regeringsformen kan ordinarie domare inte skiljas från tjänsten annat än om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten eller om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. Justitiekanslern har i ett beslut den 2 oktober 1996 uttalat att bestämmelsen rimligen även innefattar en rätt att – utan risk för andra sanktioner än de som är föreskrivna i lag – utöva de arbetsuppgifter som är

förenade med tjänsten. I samma beslut kritiserades en domstols åtgärd att genom ett administrativt beslut omplacera en ordinarie domare från tjänstgöring med rotelansvar till en tjänstgöring utan rotelansvar i en förstärkningspool av domare. Förfarandet ansågs inte överensstämma med bestämmelsen i 11 kap. 5 § regeringsformen.

Grundlagsskyddet gäller endast för de domare som räknas som ordinarie. I förarbetena till 1974 års regeringsform uttalades att ingen annan domare än den som är anställd under sådana former att han åtnjuter det anställningsskydd som paragrafen tillerkänner ordinarie domare kan räknas som ordinarie domare i grundlagens mening. Vidare anfördes att en domare som innehar tjänst fram till viss tidpunkt eller tills vidare inte i grundlagens mening anses vara utnämnd till ordinarie domare (prop. 1973:90 s. 391).

Utöver bestämmelserna i regeringsformen regleras ordinarie domares anställningsförhållanden av fullmaktslagen och av lagen om offentlig anställning. Enligt 3 § lagen om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) skall ordinarie domare anställas med fullmakt. I lagen om offentlig anställning regleras disciplinförfarandet (3 och 14 §§) medan frågor om anställnings upphörande, avstängning och läkarundersökning behandlas i fullmaktslagen.

Enligt 6 § fullmaktslagen kan en ordinarie domare entledigas om han på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande eller om han på grund av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis under kortare tid och det är sannolikt att han inte kan återinträda i arbetet inom ytterligare ett år och det är ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig. Om det är sannolikt att en domare inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande på grund av sjukdom kan han vara tvungen att genomgå en läkarundersökning. Han kan vidare avstängas från arbetet. Ytterligare anledningar till avstängning föreligger om det inleds ett förfarande som syftar till att han skall avskedas eller en åtgärd vidtas för att åtal skall väckas mot honom som kan antas medföra avskedande eller om han inte följer ett beslut om läkarundersökning. Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning. Ordinarie domare har rätt till domstolsprövning av sådana beslut. Talan prövas av Arbetsdomstolen om domaren är fackligt ansluten och den fackliga organisationen för hans talan. I annat fall väcks talan vid tingsrätt.

### 16.3.2 Icke ordinarie domare – fiskaler och assessorer

För icke ordinarie domare gäller lagen om offentlig anställning och lagen om anställningsskydd.

Vilket anställningsskydd den enskilde arbetstagaren har beror på anställningsformen. Notarier anställs med s.k. långstidsförordnanden medan fiskalsaspiranter normalt får tidsbestämda förordnanden. Godkända fiskaler och assessorer förordnas tills vidare. Förordnande för fiskaler att tjänstgöra vid underrätt gäller normalt tills vidare. Förordnande för assessor att tjänstgöra vid underrätt utfärdas antingen som tidsbegränsat förordnande eller tills vidare. Därutöver förekommer förordnande för pensionerade domare att handlägga visst mål eller att annars förstärka tillfälligt i underrätt eller överrätt. I överrätt adjungeras ibland professorer, åklagare och advokater att delta vid visst måls avgörande. Fiskaler som förordnas att adjungera i överrätt förordnas antingen tills vidare eller tidsbegränsat. Vid förordnande i underrätt är fiskaler och assessorer utan särskilt beslut lediga från hovrättsanställningen.

En anställning på viss tid kan normalt inte bringas att upphöra genom uppsägning före anställningstidens utgång, 4 § andra stycket anställningsskyddslagen. Om däremot en avskedandeanledning eller motsvarande föreligger kan arbetstagaren skiljas från anställningen med omedelbar verkan.

För en anställning tills vidare, liksom vid förordnande tills vidare dock längst till en viss tidpunkt, gäller att anställningen kan upphöra genom uppsägning eller genom avskedande.

En uppsägning skall vara sakligt grundad, 7 § anställningsskyddslagen. Begreppet saklig grund är inte närmare definierat. Uppsägningsfallen är så olika och förhållandena på arbetsplatserna så varierande att det inte har ansetts möjligt eller lämpligt att generellt slå fast vad som kan betraktas som saklig grund (prop. 1973:129 s. 118 ff.). I förarbetena till den nuvarande anställningsskyddslagen anfördes att det inte är en framkomlig väg att i själva lagtexten eller i motiven försöka att detaljerat beskriva i vilka fall som kravet på saklig grund för uppsägning skall anses uppfyllt. Det måste därför anförtros åt rättstillämpningen att genom ställningstaganden i konkreta fall ge innehåll åt begreppet saklig grund för uppsägning (prop. 1981/82:71, s.69). För bedömningen av om det föreligger en saklig grund för uppsägning är man därför hänvisad till Arbetsdomstolens praxis.

Av domstolens praxis framgår sålunda att en uppsägning för att vara sakligt grundad skall bero antingen på arbetsbrist (se ovan be-

träffande kammarrättsassessorerna) eller på personliga förhållanden, jfr även 7 § fjärde stycket, 22 och 25 §§ anställningsskyddslagen.

Vad gäller **upsägning** p.g.a. personliga förhållanden visar Arbetsdomstolens praxis vidare att bl.a. arbetstagarens ställning eller anställningens beskaffenhet påverkar bedömningen av om det föreligger en saklig grund för uppsägning. En uppsägning anses sakligt grundad bl.a. om den anställde begår brott av viss beskaffenhet, såsom t.ex. att brottet menligt inverkar på förtroendet som den anställde har eller på företagets anseende utåt. Även annan misskötsamhet i arbetet anses vara en saklig grund för uppsägning. Enstaka fall av slarv eller olämpligt uppträdande räcker inte utan den anställde måste ha visat sig olämplig för arbetet. Slutligen bör det anmärkas att sjukdom i princip inte anses vara ett skäl för uppsägning. Först om arbetstagarens nedläggning av arbetsförmågan är stadigvarande och så väsentlig att det inte längre kan förväntas att denne kan utföra något arbete av betydelse kan en uppsägning ske (Lars Lunning, Anställningsskydd, sjunde uppl. s. 178 ff. och 247).

En uppsägning av icke ordinarie domare som grundas på personliga förhållanden beslutas av personalansvarsnämnden vid Domstolsverket, 7 § förordningen (1988:317) med instruktion för Domstolsverket<sup>5</sup>. Beslutet kan efter sedvanliga tvisteförhandlingar prövas av Arbetsdomstolen om arbetstagarorganisationen väljer att företräda arbetstagaren, annars genom att talan väcks vid tingsrätt.

En uppsägning p.g.a. arbetsbrist beslutas av överrätten, 3 § anställningsförordningen (1994:373), jfr 30 § 7 p. hovrättsinstruktionen. Beslutet kan, om arbetstagarorganisationen beslutar inträda, prövas av Arbetsdomstolen, 2 kap. 2 § tredje stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen), och i annat fall kan talan föras vid tingsrätt<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Enligt 3 § anställningsförordningen är huvudregeln att frågor om anställning prövas av anställningsmyndigheten. Om avvikande föreskrifter meddelats i annan förordning gäller dock dessa, 2 § anställningsförordningen. Enligt 7 § instruktionen för DV prövar personalansvarsnämnden vid DV (som företrädare för arbetsgivaren/staten) frågor som anges i 19 § verksförordningen för anställda inom verksamhetsområdet, dvs. bl.a. uppsägningar av personliga skäl. 19 § verksförordningen gäller emellertid inte för hovrätt, 9 § hovrättsinstruktionen. - Beslut att överlämna frågan om en uppsägning av personliga skäl till personalansvarsnämnden torde fattas av överrättens kollegium; se t.ex. 30 § 7 p. hovrättsinstruktionen. Sådant beslut innefattar troligen inte sådana rättsverkningar att det kan överklagas.

<sup>6</sup> Av 52 - 55 §§ hovrättsinstruktionen framgår vilka beslut om anställnings upphörande som fattas av hovrätt. Sådana frågor avgörs enligt 30 § 7 p. hovrättsinstruktionen av hovrättens kollegium. Eftersom hovrättsinstruktionen inte ut-

Ett **avskedande** kan ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Det skall röra sig om avsiktligt eller grovt vårdslöst förfarande som inte rimligen skall behöva tålas i något rättsförhållande (prop. 1973:129 s. 149). Såväl brott i tjänsten som utanför anställningen kan vara en grund för avskedande. När det gäller brott i tjänsten har man ett strängt betraktelsesätt och lägger särskild vikt vid om brottet avsett inte obetydliga värden, om det skett vid upprepade tillfällen eller inneburit ett allvarligt svek av det förtroende som arbetsgivaren lämnat den anställde. För brott utom tjänsten gäller att detta kan vara en avskedandeanledning om det allvarligt skadar förhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Visar brottet att den anställde brister i insikt om det väsentliga i arbetet och med detta ger uttryck för en sådan oförmåga att fullgöra centrala åligganden i tjänsten att förtroendet för honom allvarligt rubbas för framtiden kan han avskedas (Lars Lunning a.a. s. 332 ff.).

Ett avskedande beslutas av Statens ansvarsnämnd, 55 § hovrättsinstruktionen och 53 § kammarrättsinstruktionen. Även här kan, om arbetstagarorganisationen väljer att föra talan, sådan väckas vid Arbetsdomstolen. I annat fall förs talan vid tingsrätt.

### 16.3.3 Förflyttningsskyldighet

Vad gäller förflyttningsskyldighet är ordinarie domare skyddade mot att byta tjänsteställe av andra än organisatoriska skäl och då endast till en jämställd domaranställning. En ordinarie domare är dock skyldig att tillfälligt tjänstgöra i annan domstol vid kollegial handläggning i följande fall.

En rådman i tingsrätt är skyldig att tjänstgöra som ledamot i annan tingsrätt inom samma hovrättsområde. En rådman i länsrätt är tjänstgöringsskyldig i samtliga tingsrätter och hovrätter. Ett kammarrättsråd är skyldig att tjänstgöra i hovrätt. Motsvarande skyldighet saknas för hovrättsråd, 14 § fullmaktslagen.

Ordinarie domare i förvaltningsdomstol har således en större tjänstgöringsskyldighet i allmän domstol än ordinarie domare i allmän dom-

---

tryckligen anger vem som har behörighet att fatta beslut om uppsägning när det gäller arbetsbrist torde anställningsförordningens regler om behörighet för anställningsmyndigheten gälla. I sammanhanget bör påpekas att 57 § hovrättsinstruktionen, som anger att beslut om anställning överklagas till regeringen, avser endast tillsättande av "tjänst", jfr 40 § hovrättsinstruktionen i dess lydelse före den 1 juli 1996. Möjligheten att överklaga ett beslut om uppsägning regleras därmed endast i arbetstvistlagen.

stol. När bestämmelserna infördes motiverades detta med att allmän domstol i ekobrottmål kunde ha behov av den skatterättsliga kompetens som domare i allmän förvaltningsdomstol har. Bestämmelserna ansågs förenliga med ordinarie domares skydd mot förflyttning eftersom det bedömdes endast kunna röra sig om några få tjänstgöringstillfällen per år och därmed inte att jämföras med en förflyttning (prop. 1984/85:178, s. 25).

Beslut om förordnande för ordinarie domare att tjänstgöra i underrätt meddelas som regel av överrätten; se t.ex. 51 § tingsrättsinstruktionen. Sådant beslut överklagas genom administrativa besvär (Rättegången i arbetstvister, Lagkommentar och uppsatser utgivna av Arbetsrättsliga föreningen, 1979, s. 56). Överklagande sker till Domstolsverket, 57 § fjärde stycket hovrättsinstruktionen.

Icke ordinarie domare, både fiskaler och assessorer, är skyldiga att tjänstgöra i tingsrätt och att avbryta en **pågående** tjänstgöring i en tingsrätt eller en hyresnämnd för att ta emot ett förordnande i hovrätten eller ett annat förordnande i en tingsrätt eller hyresnämnd under hovrätten. Hovrättsassessorer är dessutom skyldiga att tjänstgöra i Högsta domstolen eller – under högst ett år – som ledamot i annan hovrätt, 46 – 48 §§ hovrättsinstruktionen (1996:379). Motsvarande bestämmelser finns för icke ordinarie domare i kammarrätt i 45 – 47 §§ kammarrättsinstruktionen (1996:380), dock att för kammarrättsassessor saknas en tidsbegränsning för skyldigheten att tjänstgöra i annan kammarrätt än den han hör till.

Bestämmelserna innebär att en icke ordinarie domare i princip är tjänstgöringsskyldig i tingsrätter respektive länsrätter över hela landet. Vidare innebär det att överrätten kan skilja en icke ordinarie domare från de dömande uppgifterna och förordna denne som föredragande i överrätten.

Beslut om förordnande för icke ordinarie domare att tjänstgöra i underrätt fattas av överrätten, 42 – 43 §§ tingsrättsinstruktionen, jfr dock 47 § tingsrättsinstruktionen. Ett beslut om att ändra ett sådant förordnande för en tingsfiskal torde undantagsvis kunna innefatta ett beslut om anställning. Därmed kan beslutet överklagas till regeringen (57 § hovrättsinstruktionen). Ett beslut enligt 46 § andra stycket och 47 § hovrättsinstruktionen som rör en icke ordinarie domares skyldighet att utföra domaruppgifter i tingsrätt torde vara ett arbetsledningsbeslut. Ett sådant beslut om omplacering kan inte angripas på rättslig väg förutsatt att omplaceringen ligger inom ramen för den anställdes arbetskyldighet (a.a. Lunning, s. 132).

Beslut av överrätten att förordna icke ordinarie domare som tjänstgör i underrätt att tjänstgöra i överrätten är troligen ett arbetsledningsbeslut som inte kan prövas rättsligt. Skulle beslutet däremot innebära



ett skiljande från anställningen finns en möjlighet till prövning enligt arbetstvistlagen.

## 16.4 Överväganden

### 16.4.1 Icke ordinarie domare – fiskaler och assessorer

Som framgått av redogörelsen tidigare ställer Europakonventionen krav på att domstolarna både *är* oavhängiga och utåt *framstår* som oavhängiga. Domarna skall – oavsett om de är ordinarie domare eller inte – vara oavhängiga av regeringsmakten vad gäller enskilda avgöranden och skyddade mot uppsägning från domaranställningen. Oavsettligheten behöver i och för sig inte vara lagfäst. I fallet Campbell och Fell (EMD 80) uttalades det att oavsettligheten är en del av oavhängigheten men att denna inte behöver vara lagreglerad, bara den är "recognised in fact and that the other necessary guarantees are present". Utnämningen till domare behöver inte heller vara för livstid. I praxis har tidsbegränsade förordnanden godtagits. I fallet Campbell och Fell (EMD 80) godtogs tre år eller den kortare tid som inrikesministern bestämmer. Det ansågs att tidsperioden i och för sig var kort, men att detta var förståeligt eftersom uppdraget var oavlönat. Även i andra fall har tidsbegränsade förordnanden godtagits. De fall Europadomstolen prövat har endast gällt nämnder som befunnits vara att anse som domstolar i konventionens mening. Tidsbegränsade förordnanden i egentliga domstolar har inte prövats. Inte heller har frågan om förlängningar av tidsbegränsade förordnanden prövats (Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskeretskonvention, 1994, s. 173).

Av det tidigare framgår att det finns skillnader i anställningsskydd mellan ordinarie och icke ordinarie domare. En ordinarie domare kan skiljas från tjänsten antingen om han p.g.a. brott m.m. visat sig uppenbarligen olämplig för tjänsten, dvs. om en avskedandeanledning föreligger, eller på grund av sjukdom. En icke ordinarie domare kan däremot skiljas från tjänsten även om en avskedandeanledning inte föreligger. Eftersom det inte finns något utrymme för godtyckliga entlediganden eller uppsägningar från arbetsgivarens sida, vare sig enligt lagen om offentlig anställning eller lagen om anställningsskydd, är den avgörande skillnaden från anställningsskyddssynpunkt därmed att ordinarie domare inte kan sägas upp på grund av arbetsbrist, t.ex. i samband med att en myndighet läggs ned eller omorganiseras (SOU

1992:60). När det gäller arbetsbrist bör framhållas att sådan även anses föreligga om en myndighet, till följd av regeringens budgetbeslut, inte har tillräckliga medel till förfogande.

En annan skillnad mellan ordinarie och icke ordinarie domares anställningsskydd är att en icke ordinarie domare kan skiljas från domaruppgiften genom ett administrativt beslut av respektive överrätt. Ett sådant beslut kan, om det innefattar ett skiljande från anställning, prövas enligt arbetstvistlagen. I de fall ett sådant beslut är ett utflöde av arbetsledningen för domstolen torde det inte gå att angripa på rättslig väg.

Mot bakgrund av Europakonventionens krav på ett starkt anställningsskydd för dem som utför dömande uppgifter måste slutsatsen bli att icke ordinarie domare måste tillförsäkras ett starkare skydd mot att skiljas från domaruppgiften. I och för sig bör det här anmärkas att Europakonventionen endast ställer krav på en opartisk rättegång i en instans. Enligt en artikel i *Neue Juristische Wochenschrift* innebär detta att ett konventionsbrott som består i att domare utan det självständighetsskydd som konventionen kräver dömt i en instans kan läkas genom att man har en möjlighet att överklaga till en domstol där endast ordinarie domare deltar i avgörandet (Lippold, R., *Die Richter auf Probe im Lichten der Europäischen Menschenrechtskonvention*, NJW 1991, s. 2383 – 2391). Det kan emellertid inte vara rimligt att laborera med konventionsbrott som skall läkas i högre instans. Det skulle vidare vara opraktiskt, med tanke på den utformning av domarbanan som kommittén funnit lämplig, att utesluta adjunktion i överrätt av icke ordinarie domare i alla de mål där en icke ordinarie domare dömt i första instans.

Den första fråga som därför inställer sig är hur starkt ett anställningsskydd för icke ordinarie domare bör vara för att Europakonventionens krav skall anses uppfyllda. Det är helt klart att en icke ordinarie domare måste kunna skiljas från sin tjänst i alla de fall där en ordinarie domare i motsvarande situation skulle mista sin anställning. Därvid är att märka att den bedömning som görs enligt 11 kap. 5 § första stycket, första punkten regeringsformen om när en ordinarie domare får skiljas från tjänsten torde överensstämma med den bedömning som skall göras enligt 18 § lagen om anställningsskydd om när en icke ordinarie domare skall avskedas. Det kan därför hävdas att i avskedandefallen erbjuder nuvarande reglering ett tillräckligt skydd för att domaruppgiften skall utföras med självständighet.

Utöver avskedandefallen kan emellertid som framgått en icke ordinarie domare sägas upp på grund av misskötsamhet. Eftersom kommittén funnit att en domarutbildning med en prövning av vederbörandes lämplighet som domare skall finnas kvar, måste en möjlighet – även om den inte skall inträda med automatik – att skilja icke ordinarie

domare från anställning vid misskötsamhet som visar bristande lämplighet för domaruppgiften kvarstå. Då Arbetsdomstolens praxis visar att den bedömning som görs om det föreligger en saklig grund för uppsägning på grund av personliga förhållanden förutsätter en misskötsamhet av kvalificerad art torde uppsägning även på denna grund vara förenligt med ett tillräckligt skydd i anställningen.

Vad som återstår att överväga är därför om möjligheten att säga upp en icke ordinarie domare på grund av arbetsbrist är förenlig med Europakonventionens krav på självständiga domare. Därvid är att märka att begreppet arbetsbrist täcker många olika situationer, allt från att det konkret saknas arbetsuppgifter till att arbetsgivaren beslutar om nedskärningar av verksamheten, omorganisationer och ändringar av verksamhetens inriktning. Det är således arbetsgivaren som med sedvanligt arbetstagarinflytande förfogar över om arbetsbrist skall anses föreligga. Ytterst är det, vad gäller domstolarna, riksdagen och regeringen som genom budgetbeslut och regeringen med sin behörighet att (utöver huvuddragen, 11 kap. 4 § regeringsformen) besluta om domstolsorganisationen, har möjlighet att besluta i dessa frågor. En sådan uppsägningsorsak som till stor del ligger i händerna på den verkställande makten kan svårligen förenas med kraven på en självständig domarkår. Reglerna om ett särskilt anställningsskydd för domare har ju just som funktion bl.a. att skydda från ingripanden från regeringen och andra myndigheter.

Det skulle därför kunna övervägas att införa en regel i lagen om offentlig anställning, som hindrar att icke ordinarie domare kan sägas upp på grund av arbetsbrist. Denna lag syftar dock till att vara generell för alla offentliganställda. Det har därför t.ex. ansetts att de specialregler som måste gälla för gruppen fullmaktsanställda onödigt skulle tynga lagen om offentlig anställning. De undantag som krävts har i stället införts i en särskild lag, fullmaktslagen (prop. 1993/94:65 s. 54). Det bör också anmärkas att ett undantag för icke ordinarie domare skulle – oavsett i vilken lag en sådan regel införs – kräva att begreppet saklig grund definierades närmare. De skäl som tidigare åberopades (se ovan) mot att införa en legaldefinition av begreppet saklig grund torde dock kvarstå. Det framstår därför som mindre lämpligt att nu söka en sådan utväg.

Mycket talar i stället för att i ett sammanhang reglera de icke ordinarie domarnas anställningsförhållanden. Genom en lagreglering skulle de kunna tillförsäkras den särskilda rättstrygghet som bör gälla i anställningen för dem som utför dömande uppgifter.

En möjlig lösning är att låta icke ordinarie domare anställas med fullmakt efter fiskalsgodkännandet. Denna anställningsform har dock förbehållits just ordinarie domare, högre åklagare och justitiekanslern.

För dessa yrkeskategorier har särskilda konstitutionella och andra starka skäl ansetts tala för en utökad anställningstrygghet. En icke ordinarie domare kan inte jämföras med dessa yrkeskategorier. De måste kunna skiljas från sina anställningar även på grund av bristande lämplighet som inte grundar sig på sjukdom eller på sådana omständigheter som framgår av 11 kap. 5 § regeringsformen.

Det bör därför ligga närmare till hands att göra vissa av bestämmelserna om ordinarie domare tillämpliga även på icke ordinarie domare. Genom att inarbeta en bestämmelse i rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som uttryckligen ger stöd för icke ordinarie domares tjänstgöring i domstolarna ter det sig naturligt att ha en särreglering om dessas anställningsförhållanden i anslutning till en sådan bestämmelse.

En annan fråga är om icke ordinarie domares förflyttningsskyldighet måste inskränkas för att de skall anses uppfylla de självständighetskrav som Europakonventionen ställer på domare. Möjligheterna att ålägga icke ordinarie domare tjänstgöring vid domstolar i hela landet kan missbrukas för att omöjliggöra en fortsatt domaruppgift. Å andra sidan är ett byte av tjänstgöringsställe nödvändigt för att tillgodose icke ordinarie domares utbildningsbehov. Vidare måste det finnas extra domararbetskraft för att förstärka domstolarna vid arbetstoppar m.m. Icke ordinarie domares skyldighet att tjänstgöra i andra domstolar bör därför behållas men förses med uttrycklig föreskrift att tjänstgöringsskyldighet endast föreligger i annan domstol. Tjänstgöringsskyldigheten bör närmare definieras i domstolsinstruktionerna; bl.a. bör en icke ordinarie domare inte vara skyldig att tjänstgöra vid andra domstolar än inom det egna överrättsområdet.

## 16.4.2 Notarier

Notarier anställs med tidsbegränsade förordnanden. Ett förordnande för en notarie ges fr.o.m. en viss tidpunkt tills vidare, dock längst till en bestämd dag (9 § notariieförordningen, 1990:469). Ett sådant förordnande innebär att även notarier kan sägas upp vid arbetsbrist och p.g.a. personliga förhållanden. Tidsbegränsningen och det beroende för den framtida karriären som notarierna har av notariebetyget gör att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att anförtro dömande uppgifter till notarier.

För notarieutbildningen framstår det emellertid som ett nödvändigt inslag att den ger möjlighet till att utföra vissa uppgifter självständigt. Om man skulle ta bort detta inslag i utbildningen skulle den framstå

som mindre attraktiv. Detta i sin tur skulle återverka negativt på notarierekryteringen och i sin förlängning även på domarrekyteringen.

Det är därför angeläget att möjligheten för notarier att utföra vissa dömande uppgifter kvarstår. De mål notarierna vid tingsrätt får avgöra torde emellertid falla inom begreppet anklagelse för brott i art. 6 Europakonventionen (jfr ovan). De måste därmed också ha ett anställningsskydd som uppfyller Europakonventionens krav enligt art. 6. Enligt kommitténs mening bör detta ske genom att deras anställningsförordnanden ges för en bestämd tid. Samma anställningsform bör användas även för länsrättsnotarierna. En renodlad visstidsanställning kan normalt inte avvecklas genom t.ex. en uppsägning i förtid, om inte parterna har kommit överens om det (SOU 1993:32, s.268). Den anställda har en garanti för den avtalade anställningstiden och den garantin inskränks som regel inte av att det t.ex. uppstår arbetsbrist eller liknande. Däremot kan en visstidsanställning brytas i förtid, om en avskedandeanledning föreligger (Lars Lunning, a.a. s. 93 och prop. 1996/97:16, s. 34 f.).

För att ytterligare förstärka självständighetskravet bör det i de notariebetyg som utfärdas som en särskild bedömningsgrund ingå med vilken självständighet notarien utfört sina arbetsuppgifter.

Eftersom rekryteringen av notarier sker endast på grundval av jur. kand. betygen är det viktigt – särskilt mot bakgrund av kravet på prövningstillstånd när det gäller notariemålen – att en delegering till notarie av dömande uppgifter tillämpas restriktivt. De dömande uppgifter som notarierna får utföra är genom förordningsbestämmelser klart definierade. En delegering till notarie kräver dessutom en bedömning dels av varje enskild notaries lämplighet för att på eget ansvar handlägga vissa mål och ärenden, dels av varje enskilt mål eller ärende att det är av sådan art att det kan handläggas av notarie (Beredningsorganisationen, kapitel IV, och Arbetsfördelningen mellan domare och övrig personal, kapitel V). En noggrann prövning enligt dessa bestämmelser är nödvändig av rättssäkerhetsskäl. Det finns dock inte något som tyder på att domstolarna delegerar dömande uppgifter till notarier i mer vidsträckt omfattning än som är lämpligt. Överklagandefrekvensen är inte heller högre i de mål som avgörs av notarier.

### 16.4.3 Beredningsjurister

Kommittén föreslår att tingsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna skall ha möjlighet att anställa jurister för beredning av mål (Beredningsorganisationen, kapitel IV, avsnitt 11 och 13). Vid länsrätterna finns redan sådan personal.

Beredningsjuristernas huvuduppgift skall vara att bereda mål för avgörande av domare. Kommittén har emellertid funnit övervägande skäl tala för att beredningsjuristerna i tingsrätt och länsrätt bör få behörighet att även avgöra notariemål och att få sådana förordnanden att avgöra vissa andra mål som notarie kan få enligt tingsrätts- och länsrättsinstruktionerna.

Om beredningsjuristerna skall få en behörighet att utföra dömande uppgifter i underrätt måste de emellertid, på motsvarande sätt som notarierna, ha en viss anställningstrygghet. I annat fall uppfyller de inte de krav Europakonventionen ställer på dömande personals självständighet och oberoende.

En möjlighet skulle kunna vara att endast anställa beredningsjurister för en viss tidsbestämd period. Eftersom en visstidsanställning endast kan bringas att upphöra om parterna är överens om det eller om en avskedandeanledning föreligger skulle de därmed inte kunna sägas upp på grund av arbetsbrist. Anställningsskyddet skulle vara tillräckligt, jfr ovan. Genom en sådan anställningsform riskerar emellertid domstolarna att förlora skickliga beredningsjurister. Det kan inte heller vara rimligt att endast beredningsjurister med visstidsförordnande skall få utföra dömande uppgifter samtidigt som mer erfarna kolleger på grund av anställningsformen inte har denna behörighet.

Kommittén anser därför att det är nödvändigt att införa en ny anställningsform som innebär att beredningsjuristerna kan anställas tills vidare dock minst för en viss period, lägst tre år, under vilken tid de inte kan sägas upp på grund av arbetsbrist. Efter det att treårsperioden gått till ända bör domstolarna ha möjlighet att ge ett nytt förordnande om tre år. Anställningsformen påminner om den ordning som rekommenderas i verksledningspropositionen för avdelningschefer, prop. 1986/87:99, s. 74.

Eftersom anställningsformen ger ett förstärkt skydd mot uppsägning i förhållande till regleringen i lagen om anställningsskydd bör en bestämmelse härom kunna ges i förordning och inte i lag. Endast grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning måste nämligen meddelas i lag, se SOU 1992:60, s. 123 ff. med hänvisningar. Anställningsformen bör därför kunna regleras i notarieförordningen (1990:469), som därmed bör få en ändrad rubrik. Vidare bör behörigheten för beredningsjuristerna inarbetas i tingsrätts- respektive länsrättsinstruktionen.



## VII KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN

### 17 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

#### 17.1 Tingsrätter

##### 17.1.1 Utgångspunkter

De föreslagna förändringarna av domarbanan innebär bl.a. en förlängning av utbildningstjänstgöringen i underrätt från ett till drygt två år. Under det andra tjänstgöringsåret kan fiskalernas prestationer förväntas öka i takt med de ökade erfarenheterna samtidigt som behovet av handledning minskar. Det är osäkert om någon besparing härigenom kan uppnås, särskilt om fiskalerna skulle tjänstgöra både i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

#### **Nuvarande beredningsorganisation**

År 1997 hade tingsrätterna 472 notarier (årsarbetskrafter) varav 287 arbetade med brottmål och tvistemål (exkl. notariemål och gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad). Av domstolssekreterarna beräknas ca. 120 årsarbetskrafter vara avdelade för protokollföring, en



arbetsuppgift som i övrigt handhas av notarier. Totalt fanns för brottmål och tvistemål således sammanlagt 407 (287 + 120) heltidsarbetande notarier och domstolssekreterare som arbetade med protokollföring. Denna personal krävs även i fortsättningen för motsvarande arbetsuppgifter i den föreslagna beredningsorganisationen. Därtill krävs ett personaltillskott för de nya beredningsuppgifterna.

### **Förslaget till ny beredningsorganisation**

Kommitténs förslag till beredningsorganisation bygger på tre organisationsmodeller som kan anpassas till tingsrätternas olika förutsättningar. Förslagen innebär följande alternativ till rotelorganisation för en rotel som handlägger brottmål och tvistemål.

<u>Roteltyp 1</u>	<u>Roteltyp 2</u>	<u>Roteltyp 3</u>
en ordinarie domare	en ordinarie domare	en ordinarie domare
en fiskal	1/3 beredningsjurist	1,5 notarie
2 notarier	1 notarie	

I beredningsorganisationen ingår också 1–2 domstolssekreterare per rotel. Den framtida arbetsfördelningen mellan notarier och domstolssekreterare är en fråga för de berörda tingsrätterna att avgöra och behandlas inte här.

I det angivna resursbehovet för de tre rotelalternativen ingår inte arbete med notariemål och gemensamma ansökningar om äktenskapskillnad. De båda sistnämnda måltyperna kan ingå i rotlarnas arbetsuppgifter, men för detta krävs särskilda resurser. Arbetet med konkurser och domstolsärenden ingår heller inte i det angivna resursbehovet.

### **Rationaliseringseffekter**

En ökad renodling av domarrollen genom en förändrad beredningsorganisation syftar i första hand till att utveckla domstolarnas kompetens och kvalitet, men kan även få en ekonomisk betydelse. Utan en förändrad beredningsorganisation skulle nämligen en motsvarande kompetens- och kvalitetshöjning kräva ett ekonomiskt tillskott.

Det föreslagna beredningsförfarandet innebär en omfördelning av vissa arbetsuppgifter från domare till beredningspersonal. Sett ur domarnas synpunkt är det naturligtvis de minst kvalificerade arbetsuppgifterna som omfördelas. Rent ekonomiskt kan en sådan omfördelning av beredningsuppgifter medföra en vinst genom att den kvalifice-

rade och därmed högre avlönade kompetens som domarna besitter, i viss utsträckning byts mot personal med lägre kompetens och därmed lägre lön.

Var och en av domarna kan därför antingen frigöra arbetstid för att avgöra fler mål eller få mer tid att avgöra ett oförändrat antal mål. Om det totala målantalet och den arbetstid som ägnas varje mål förutsätts vara konstant så krävs med den nya arbetsfördelningen färre domare och mer beredningspersonal. En minskad lönekostnad för domare kan härigenom användas för att finansiera anställning av ytterligare beredningspersonal.

I de beräkningar som redovisas i det följande, används beteckningen besparingar oavsett om detta ekonomiska utrymme används för att minska de totala kostnaderna för domstolarna eller behålls i verksamheten för att höja kvaliteten. Värdet av en effektivisering anses i båda fallen vara likvärt.

En renodling av domarrollen är lika angelägen i alla tingsrätter. Därför föreslås att beredningspersonalen förstärks även i de minsta tingsrätterna. En minskning av antalet domare bör däremot ej genomföras i tingsrätter med upp till fyra domare, eftersom ett minskat antal domare vid dessa tingsrätter riskerar att göra deras organisation alltför sårbar. Om den nuvarande organisationen behålls oförändrad medför den föreslagna beredningsorganisationen därför sannolikt ingen besparing i de minsta tingsrätterna utan snarare en viss kostnadsökning. Om man däremot skapar bättre förutsättningar för en samverkan mellan domstolarna kan man eventuellt bättre tillvarata effekterna av ett förändrat beredningsförfarande även i de mindre tingsrätterna.

### **Beräkningarnas precision**

De redovisade beräkningarna kan skenbart uppfattas som exakta effekter av de redovisade förslagen. Beräkningarna är naturligtvis inte mer exakta än de förutsättningar och antaganden som uppställts för beräkningsarbetet. För att underlätta bedömningen av beräkningsresultaten redovisas dessa förutsättningar och antaganden tämligen utförligt i det följande.

En viss osäkerhet i beräkningsunderlaget finns också genom att delar av underlaget för beräkningarna har hämtats från utvärderingen av försöksverksamheten med en ny beredningsorganisation. Utvärderingen av försöksverksamheten bygger på uppgifter som hämtats från ett mindre antal domstolar under en begränsad tid. En försiktig bedömning av besparingsmöjligheterna är följaktligen befogad.

### Förutsättningar för beräkningarna

Nedanstående beräkning av den föreslagna beredningsorganisationens ekonomiska effekter bygger på följande förutsättningar.

- Den föreslagna förändringen i beredningsorganisationen förutsätts vara fullt genomförd och omfattar därmed alla rotlar i tingsrätterna.
- Baserat på kartläggningen av underrättsdomarnas arbetstid och försöksverksamheten med ett nytt beredningsförfarande antas 20 % av domarnas tid kunna omfördelas till beredningspersonal.
- Samtliga fiskaler ingår i storrotlar av roteltyp 1.
- Alla tingsrätter som har minst sex rotlar då storrotlarna räknats av beräknas använda sig av beredningsjurist. För att inte skapa en alltför sårbar beredningsorganisation bygger beräkningarna således på att tingsrätterna har beredningsjurister endast om respektive tingsrätt har underlag för minst två sådana jurister.
- Tingsrätter som inte har beredningsjurister eller som har enstaka rotlar utan beredningsstöd av en beredningsjurist eller fiskal förutsätts vara organiserade enligt roteltyp 3, dvs med 1,5 notarie.
- Den nuvarande tingsrättsorganisationen beräknas ha en dömande kapacitet som motsvarar 464 rådmän räknat på heltid. I antalet 464 ingår lagmän och fiskaler, varvid dessa båda kategorier beräknas avgöra 75 % av det målanttal som en rådmann på heltid i genomsnitt avgör. I kostnadsberäkningen har även beaktats rese- och traktamentskostnaderna för icke ordinarie domare.

#### 17.1.2 Beräkning av ekonomiska effekter

##### Besparingar

Omräknat till rådmansrotlar hade tingsrätterna under år 1997 en organisation med 464 rotlar. Av tingsrätterna hade 58 domstolar med högst fyra domare en organisation som, omräknat till rådmansrotlar, uppgick till sammanlagt 123 rotlar. En utgångspunkt är att förslaget till beredningsorganisation införs vid samtliga tingsrätter. Någon besparing på domarsidan förutsätts inte vid de tingsrätter som hade högst fyra domare. Besparingen vid de återstående 341 rotlarna (464 – 123) beräknas till 68 domarårskrafter (20 % av 341). Den beräknade besparingen blir då **38,7 mkr** (68 x 570 000).

### Kostnader för tillskottet av beredningspersonal

I den föreslagna organisationen skall finnas 85 fiskaler och därmed ett underlag för 85 storrotlar (roteltyp 1). Vid varje sådan rotel krävs två notaries, vilket ger ett behov av sammanlagt 170 notaries vid storrotlarna. Var och en av storrotlarna har en kapacitet som motsvarar 1,75 andra rotlar med hänsyn till att roteln har både en rådmän och en fiskal. De 85 storrotlarna av typ 1 motsvarar således 149 ( $85 \times 1,75$ ) rotlar av de båda andra typerna.

Vid en genomgång av organisationen vid var och en av tingsrätterna har beräknats att det finns ett underlag för sammanlagt 37 beredningsjurister om man utgår från att en tingsrätt med beredningsjurister skall ha minst två sådana jurister. Detta innebär att det finns beredningsjurister endast vid tingsrätter där det finns minst sex rotlar (roteltyp 2) efter det att storrotlarna frånräknats. Antalet rotlar med beredningsjurister är 111 ( $37 \times 3$ ). Eftersom varje sådan rotel har en notarie krävs dessutom 111 notaries.

I hela tingsrättsorganisationen finns 396 rotlar (464 minus de 68 som bortfaller genom att antalet rådmänsrotlar minskar med 68). Efter att ha frånräknat antalet rotlar av typ 1 (motsvarande 149 st) och typ 2 (111 st) krävs i organisationen 136 rotlar av typ 3. Varje sådan rotel har 1,5 notarie vilket innebär ett sammanlagt behov av 204 notaries för rotlar av typ 3.

Sammanlagt krävs således i organisationen 485 notaries ( $170 + 111 + 204$ , i samtliga fall årsarbetskrafter) samt 37 beredningsjurister. I dagens organisation finns sammantaget 407 notaries eller, i viss utsträckning, domstolssekreterare med protokollföraruppgifter. Med den föreslagna beredningsorganisationen krävs således ett tillskott av 78 notaries ( $485 - 407$ ) och 37 beredningsjurister. Kostnaden för detta personaltillskott uppgår till **30,6 mkr** ( $78 \times 250 \text{ tkr} + 37 \times 300 \text{ tkr}$ ).

### Samlat ekonomiskt utfall av en reformerad beredningsorganisation

Med en kostnadsminskning på 38,8 mkr och en ökad kostnad med 30,6 mkr blir besparingen **8,2 mkr** med den föreslagna beredningsorganisationen införd i den nuvarande tingsrättsorganisationen. Beräkningarna innebär att 68 rådmän ersätts med 78 notaries och 37 beredningsjurister.

Att kostnadsminskningen blir förhållandevis liten beror särskilt på att de mindre domstolarna tillförs ett ökat antal notaries utan någon motsvarande resursminskning på domarsidan. Om detta personaltillskott kan medföra att domarna i de mindre tingsrätterna avlastas så att

de i viss utsträckning kan avgöra mål från andra tingsrätter blir effektiviseringen naturligtvis större. Som tidigare nämnts utgör den beräknade besparingen ett lika stort ekonomiskt värde om man väljer alternativet att tillföra en förstärkt beredningsorganisation för en kvalitativ förstärkning genom att man inte samtidigt minskar antalet domare.

## 17.2 Länsrätter

I utredningen om beredningsorganisationen i länsrätt framhålls det att länsrätternas nuvarande beredningsorganisation är väl utvecklad. Det finns emellertid ett visst utrymme för ytterligare renodling av domarnas arbete genom en något förstärkt beredningsorganisation, både när det gäller kompetensen och antalet anställda.

Något mindre än hälften av de nuvarande föredragande är notarie-meriterade. För att höja kompetensen generellt inom gruppen föredragande bör kravet i princip vara notariemeritering för att inneha en sådan anställning. Antalet beredare (föredragande eller notarier) i länsrätterna bör utökas något så att de sammantaget motsvarar minst två heltidsbefattningar per rotel. I vissa fall kan en bemanning med upp till tre beredare per rotel vara en lämplig organisation.

För länsrätternas del föreslås inte några förändringar som inte länsrätterna redan nu kan besluta om. Det finns därför inte anledning att i beräkningen av de ekonomiska effekterna på denna punkt redovisa några besparingar.

## 17.3 Hovrätter och kammarrätter

### **Domarbanan**

Ett grundläggande problem för överrätterna är att de måste dimensionera sin rekrytering av fiskalsaspiranter med hänsyn både till den egna domstolens behov av föredragande och till efterföljande led i domarutbildningen.

Med det nuvarande systemet kan man ibland inte undvika personalbrist eller personalöverskott i något led av domarutbildningen. Detta medför en risk för minskad effektivitet i någon del av domstolsorganisationen. Genom förslaget till domarbana möjliggörs ett bättre tillvaratagande av resurserna än i dagens organisation genom att antalet föredragande i överrätterna och antalet icke ordinarie domare i under-

rätterna kan dimensioneras var för sig. Förslaget till beredningsorganisation i överrätterna i kombination med en ny domarbana kan således medföra besparingar och ökad effektivitet både i överrätter och underätter. Eftersom sådana besparingar varierar från tid till annan, kan emellertid någon kalkyl i denna del inte redovisas.

### Överrätternas beredningsorganisation

Utredningsförslaget innebär bl.a. att överrätterna skall kunna rekrytera jurister för berednings- och föredragningsuppgifter utan att denna tjänstgöring utgör ett led i en fortsatt domarutbildning. Överrätterna har i och för sig redan nu möjlighet att anställa sådan personal, vilket har skett sedan någon tid tillbaka vid några av överrätterna. Införande av en ny personalkategori i överrätterna förutsätter emellertid även förändringar i domarbanan vars grundläggande moment överrätterna själva inte kan förändra.

I den kartläggning av hovrättsdomarnas arbetstid som redovisas av hovrättsprocessutredningen framhålls att utrymmet för ytterligare delegering är begränsat till drygt tio procent av hovrättsdomarnas arbetstid (SOU 1995:124, s. 464). Om man antar att motsvarande också gäller för kammarrätterna skulle cirka tio procent av överrättsdomarnas arbetstid kunna frigöras om man förstärker beredningsorganisationen. Av de 322 årsarbetskrafter för ordinarie domare, assessorer och adjungerade ledamöter som fanns i hovrätter och kammarrätter under 1996 skulle därför 32 årsarbetskrafter (10% av 322) kunna frigöras vid en förstärkning av beredningspersonalen. Det ekonomiska värdet av detta har beräknats till **17,3 mkr** (32 x 540 tkr).

Förslaget till ny beredningsorganisation i överrätterna innebär en förstärkning av beredningspersonalen från nuvarande ca. två till tre jurister, räknat per sexmannaavdelning. Med en organisation på för närvarande 56 överrättsavdelningar, innebär förslaget ett personaltillskott på 56 jurister. Kostnaden härför kan beräknas till **16,8 mkr** (56 x 300 tkr).

Det ekonomiska utfallet av en ökad delegering är således en besparing på **0,5 mkr** (17,3 minus 16,8). Besparingsmöjligheterna är således obetydliga, men om 32 ledamöter ersätts av 55 beredningsjurister kan detta innebära en avlastning av ledamöterna som skulle möjliggöra en viss kvalitetshöjning av verksamheten. Liksom vid underrätterna finns naturligtvis också alternativet att förstärka beredningsorganisationen i överrätterna utan att samtidigt minska antalet domare.



## 18 Konsekvenser för notariemeriteringen

Det antal notaries som för närvarande finns i tingsrätter och länsrätter, omkring 740, motsvarade år 1997 en antagning av 390 notaries. Antalet notaries som avslutade sin notariemeritering var samma år 343.

Förändringar i antalet notariemeriterade har betydelse för juristernas arbetsmarknad. Flera av de framlagda förslagen påverkar antalet notaries i tingsrätter och länsrätter.

Förslaget att förlänga notariemeriteringen från nuvarande två år till två och ett halvt år medför att antalet personer som bereds möjlighet att fullgöra notariemeritering minskar med ca. 70 per år. Å andra sidan skulle ett tillskott av ca 80 notaries (enligt beräkningarna 78) för ökade arbetsuppgifter i samband med beredning av mål i tingsrätterna, medföra en årlig ökning av antalet notariemeriterade jurister med ca 30.

Sammantaget skulle de båda föreslagna reformerna medföra att antalet notariemeriterade minskar med omkring 40 från 350 till 310 per år. Minskningen blir lika stor i tingsrätt och länsrätt, men blir relativt sett störst i länsrätterna.

Beräkningen av effekterna av kommitténs förslag för antalet notaries som utbildas bygger på antagandena i avsnitt 17 om att domstolarna väljer en viss typ av beredningsorganisation och att detta medför att antalet ordinarie domare teoretiskt kan minska med tjugo procent. Beräkningen bygger också på förutsättningen att målmängden i domstolarna är konstant. Beräkningarna är så till vida korrekta att vid en konstant arbetsmängd kan endast en viss mängd arbetsuppgifter delegeras till en beredningsorganisation. Om förutsättningarna förändras vad gäller antalet domare, t.ex. till följd av en förändring i antalet inkommande mål, eller om domstolarna väljer att i stället för att anställa beredningsjurister arbeta med notaries, kommer behovet av notaries att öka. Kommitténs förslag innebär i själva verket att domstolarna skall ha stor frihet att välja vilken beredningsorganisation som de önskar arbeta med. Kommittén har därför också förordat att utvecklingen noga måste följas av Domstolsverket, så att det antal personer som erbjuds notariemeritering inte minskar.





## 19 Övriga konsekvenser

Kommittén har att, enligt de generella direktiv regeringen givit alla kommittéer och särskilda utredare, beakta vilka konsekvenser utarbetade förslag kan få för jämställdhetspolitiken (Dir. 1994:124), regionalpolitiken (Dir. 1992:50) och det brottsförebyggande arbetet (Dir. 1996:49). Enligt kommitténs mening får de förslag som läggs fram inte någon inverkan på dessa områden.

Kommittén skall vidare pröva om den verksamhet som utreds bör vara ett offentligt åtagande (Dir. 1994:23) och göra en analys av bl.a. de ekonomiska konsekvenserna. Det ligger i sakens natur att rättsväsendet, som också anges i direktivet, är en angelägenhet för staten. De ekonomiska konsekvenserna analyseras i avsnitten 17 - 18.



## VIII FÖRFATTNINGSKOMMENTAR

### 20 Förslaget till lag om ändring av rättegångsbalken

#### 2 §

Varken i regeringsformen eller i lagen om fullmaktsanställning finns någon definition av vilka domare som är ordinarie. I första stycket har därför angetts att ordinarie domare är de som avses i 1 – 3 kap. rättegångsbalken. Vidare har en hänvisning gjorts till lagen om fullmaktsanställning.

Nuvarande 4 § har tidigare tolkats så att den ger stöd för notariers och icke ordinarie domares tjänstgöring i domstolarna. Genom andra stycket införs en uttrycklig bestämmelse härom. Även beredningsjuristerna bör uttryckligen omnämnas. Med icke ordinarie domare avses fiskaler och assessorer. Dessa är godkända för att utföra dömande uppgifter och definitionen synes därför naturlig.

#### 3 §

Den grundläggande anställningen av icke ordinarie domare sker i respektive överrätt. Bestämmelserna i lagregeln innebär att en icke ordinarie domare endast skall kunna skiljas från anställningen antingen på motsvarande grunder som en ordinarie domare kan skiljas från sin anställning, eller på grund av olämplighet för domaruppgiften. Möjligheten att säga upp en icke ordinarie domare från grundanställningen vid hovrätten p.g.a. arbetsbrist upphör. Hänvisningen till 7 § fullmaktslagen medför att reglerna för när en ordinarie domare kan skiljas från anställningen kommer att gälla för icke ordinarie domare endast i

avskedandefallen, dvs. endast 11 kap. 5 § första stycket regeringsformen blir tillämplig.

Paragrafen är en särreglering i förhållande till lagen om anställningsskydd. Denna lag, liksom lagen om offentlig anställning, är i allt utom orsakerna till ett skiljande från anställning, tillämplig också för icke ordinarie domare. Eftersom lagregeln avser att uttömmande behandla när en icke ordinarie domare kan skiljas från tjänsten måste en avgångsskyldighet vid uppnådd pensionsålder föreskrivas.

I och för sig skulle avgångsskyldigheten p.g.a. ålderspension kunna regleras genom en hänvisning till fullmaktslagens bestämmelser i detta avseende. Reglerna härom hänger emellertid samman med möjligheten att skilja en fullmaktshavare från anställningen p.g.a. sjukdom. En fullmaktshavare är förutom vid "avskedandefallen" endast skyldig att avgå vid uppnådd pensionsålder eller p.g.a. sjukdom. Reglerna om avgångsskyldighet p.g.a. sjukdom är inte kopplade till reglerna i lagen (1962:381) om allmän försäkring om förtidspensionering. Avgångsskyldigheten vid sjukdom är därmed strängare för fullmaktshavare än för andra arbetstagare. Det bör vara tillräckligt att icke ordinarie domare är skyldiga att avgå vid förtidspensionering. Samma förfarande som tillämpas i sådant fall bör gälla vid ålderspensionering, jfr 33 § lagen om anställningsskydd.

Domarbanans utformning med två prövningar för fortsatt tjänstgöring inom domstolsväsendet, gör det nödvändigt att ha en särskild möjlighet att skilja en icke ordinarie domare från tjänsten på grund av olämplighet i andra fall än som regleras i lagen om fullmaktsanställning dvs. en uppsägningsmöjlighet bör finnas kvar.

En uppsägning p.g.a. olämplighet bör kunna komma i fråga i alla de fall där en uppsägning p.g.a. personliga förhållanden i andra anställningsförhållanden anses sakligt grundad. Således bör en uppsägning kunna ske vid misskötsamhet av kvalificerad art och vid allvarliga samarbetsproblem. Även sjukdom skall undantagsvis – på motsvarande sätt som för övriga arbetsmarknaden – kunna vara en grund för en uppsägning. Saklig grund för uppsägning bör även kunna anses föreligga vid olämplighet för domaruppgiften som tar sig andra uttryck. Så bör kunna vara fallet om det brister i juridiska kunskaper. Oförmåga att leda förhandlingar eller en alltför långsam hantering av mål och ärenden kan också vara förhållanden som gör en uppsägning befogad.

Det bör dock framhållas att ett skiljande från anställningen p.g.a. olämplighet överhuvudtaget inte bör genomföras om arbetstagaren kan sysselsättas med andra än dömande arbetsuppgifter, se härom kommentaren till 4 §. En fiskal som inte godkänns som assessor bör således kunna ha kvar sin grundanställning som fiskal. Frågan om en sådan fiskals arbetsuppgifter får avgöras av respektive överrätt.

Av 55 § hovrättsinstruktionen framgår att Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller hovrättsassessorer, andra adjungerade ledamöter, hovrättsfiskaler och hovrättsfiskalsaspiranter. Det finns inte något skäl att ändra detta. Det ligger inte inom ramen för detta betänkande att vidare utreda frågan om Statens ansvarsnämnds prövning bör ersättas med en prövning inför domstol. Denna fråga bör utredas i ett sammanhang för ordinarie och icke ordinarie domare; se SOU 1994:99 Domaren i Sverige inför framtiden s. 244 ff.

En uppsägning som grundas på personliga förhållanden torde i dag beslutas av personalansvarsnämnden vid Domstolsverket. En uppsägning som grundar sig på olämplighet bör enligt kommitténs mening beslutas av respektive överrätt. Detta bör framgå av överrättsinstruktionerna.

Vid tvist rörande såväl avskedande som uppsägning bör parterna enligt sedvanliga regler kunna få frågan prövad av Arbetsdomstolen om den fackliga organisationen väljer att företräda arbetstagaren och annars av tingsrätt.

#### 4 §

För att fullgöra domarutbildningen är det nödvändigt att icke ordinarie domare har en skyldighet att flytta till annan domartjänst. Det är också i framtiden nödvändigt att icke ordinarie domare anlitas i domstolarna vid arbetstoppar m.m. Slutligen innefattas i uttrycket "enligt vad som krävs för verksamheten inom domstolsväsendet" att en icke ordinarie domare är skyldig att flytta till en annan anställning vid t.ex. en omorganisation. Bestämmelsen hindrar att en icke ordinarie domare flyttas runt på ett sätt som omöjliggör en fortsatt anställning inom domstolsväsendet.

En skyldighet att flytta till annan tjänst bör, förutom vid utbildnings- och vikariatsbehov m.m., föreligga när syftet är att som ett alternativ till ett skiljande från grundanställningen finna lämpliga arbetsuppgifter inom domstolsorganisationen, t.ex. som föredragande i överrätt.

Samtliga beslut om förflyttning skall fattas av den domstol där den icke ordinarie domaren har sin grundanställning.



## 21 Förslaget till ändring av lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

Det förefaller mest logiskt att efter mönster av rättegångsbalken samla bestämmelser om domare under en rubrik och låta dessa inledas med regler om ordinarie och icke ordinarie domare. Därefter bör följa bestämmelser om nämndemän och andra ledamöter. Det är onödigt att ha ytterligare en mellanrubrik, Gemensamma bestämmelser. Denna föreslås därför upphävd.

### 19 §

Paragrafen motsvarar den föreslagna 4 kap. 2 § rättegångsbalken.

I förarbetena till 1971 års förvaltningsrättsreform – då bl.a. kammarrätterna sköts in som en instans före Regeringsrätten – föreslog lagrådet att en med 4 kap. 4 § rättegångsbalken motsvarande bestämmelse skulle införas i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (prop. 1971:30 s. 673). Departementschefen ansåg dock inte att det fanns skäl att belasta lagen med särskild föreskrift om att Kungl. Maj:t skall meddela bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för ledamot i kammarrätt (a.a. s. 699). Därmed saknas lagstöd för icke ordinarie domares tjänstgöring i de allmänna förvaltningsdomstolarna. För att göra regleringen i de båda domstolsorganisationerna likartad, bör det nu införas en uttrycklig regel som ger lagstöd för notariers, beredningsjuristers och icke ordinarie domares tjänstgöring även i förvaltningsdomstolarna.

### 20 §

Det bör vara tillräckligt med en hänvisning till rättegångsbalkens bestämmelser om anställningsförhållandena för icke ordinarie domare; se i övrigt författningskommentaren till 4 kap. 3 och 4 §§ rättegångsbalken.





## 22 Förslaget till lag om ändring av lagen om offentlig anställning

1 §

I sista stycket bör det finnas en erinran om särreglerna i rättegångsbalken.



## Reservation

### Reservation av Kia Andreasson (mp).

#### Notarie-systemet:

Notarietjänstgöring sker vid underrätt och omfattar två års tjänstgöring. Det är den officiella beskrivningen. I verkligheten får de nyutbildade juristerna en kombination av undervisning genom praktiskt arbete samt under den senare delen av perioden erfarenhet av självständigt arbete. Speciellt tingsrätterna är beroende av tingsnotarier eftersom de utgör en juristutbildad arbetskraft under ca 1 år. Problemet är att när notarierna lärt sig arbetsuppgifterna och är som effektivast, ersätts de av nya oerfarna notarier i en evig ström. Tingsrätterna behöver behålla de upplärda, kunniga personerna för att bilda en effektiv beredningsorganisation. Systemet är dessutom dyrt då det åtgår annan personal för att lära upp notarierna samt det faktum att ingen fast anställd juristhandläggare finns på tingsrätterna.

Tidigare när antalet juridikstuderande var i balans med antalet notarieplatser och tingsrätterna inte hade lika komplicerade brottmål som nu fungerade systemet. I dag planeras dessutom ett borttagande av fler rutinärenden såsom inskrivningsverksamheten och bouppteckningsverksamheten, vilket skulle innebära än färre uppgifter åt notarierna. Omständigheterna och omvärlden förändras och då måste enligt min mening även tidigare fungerande system förändras. Förr fick nästan alla jurister bifall till ansökningen om en notarieplats och utbildningen ansågs inte avslutad förrän denna så att säga ordinarie praktik utförts. För ansökan till andra juristarbeten krävdes och krävs även nu notariemeritering. Formellt är det endast yrken såsom domare, åklagare och tjänster inom kronofogdemyndigheten som kräver notariemeritering men det har blivit kutym att detta krävs även för de flesta juristyrken speciellt för tjänster på advokatkontor.

I dag har antalet juridikstuderande ökat så att endast drygt en tredjedel får en notarieplats. Urvalet bland studenterna görs enbart på betyg och inte på andra lämplighetskriterier. I den dömande verksamheten krävs en mängd olika egenskaper, som inte enbart kan erhållas via goda studieresultat. Eftersom ingen praktik finns under utbildningstiden på universiteten och arbetsgivarna fortfarande vill ha jurister med praktik som de i dag kan få genom notariemeritering, blir betygshetsen stor. Denna konkurrens och rena betygshets präglar studietiden som enligt min mening kan bidra till negativa yttringar i form av bl.a. hälsoproblem.

Vad händer med majoriteten av studenterna (omkring 60 procent) som ej får en notarieplats? De utesluts från vissa yrken och får dessutom sämre chans vid tillsättningen av andra tjänster, eftersom de som är notariemeriterade går före. Det är enbart staten som ordnar praktikutbildning för hela rättsväsendet när den ursprungligen var tänkt för endast vissa yrken. I tider av få juridikstuderande blev tingsmeriteringen som ett obligatorium. En majoritet i kommittén anser att det från samhällets sida är värdefullt att även andra jurister än de som skall bli domare, åklagare eller kronofogde ges en möjlighet att genomgå en utbildning som ger en god kännedom om domstolarna och de förutsättningar som domstolarna har för sitt arbete. Det skapar bl.a. en gemensam syn på rätten och rättsväsendet, en "rättskultur" som förs vidare i samhället. Det resonemanget håller inte i en tid då majoriteten av de juridikstuderande hamnar utanför. Är det inte värdefullt att även dessa får del av vår rättskultur? I så fall borde detta värdefulla utbildningsinslag naturligtvis prioriteras och ingå i grundutbildningen. Från samhällsekonomisk synpunkt måste ifrågasättas det lämpliga i att utexaminera jurister som inte får tillgång till en vettig praktik. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till uppgifter från JUSEK att 77 procent av dem som inte har fått notariemeritering har fått andra anställningar. Men av uppgifterna framgår inte vilken typ av anställning det rör sig om. Det kan i själva verket röra sig om anställningar utan anknytning till juridisk verksamhet. Av uppgifterna framgår dock klart och tydligt att hela 23 procent inte får någon anställning.

Kommittén föreslår att notarietjänstgöringen förlängs med sex månader samt att tjänstgöringen skall ge möjlighet till utbildning i både förvaltningsmål och allmänna mål. Med detta förslag kan inte ett utökat antal notarier antas vilket riksdagen gett regeringen till känna. Förslaget bidrar snarare till en minskning av notarier. Konsekvenserna visar enligt min mening att efterfrågan på praktikplatser fordrar andra lösningar än det hittills rådande. En annan nackdel med förslaget är att en tredjedel av denna tid, minst 10 månader, ska ske i annan underrätt

än den huvudsakliga, vilket innebär att dessa notarier inte ens kan arbeta av sin utbildningstid.

Jag föreslår att notariatjämsgöringen utgår och att en allmän praktik för de juridikstuderande införs. Ett flexiblare praktiksysteem skulle kunna medföra dels att fler jurister kommer in på arbetsmarknaden, dels en ökad möjlighet till specialisering inom olika verksamhetsgrenar. Den övervägande delen av dagens myndigheter har i dag någon form av juridisk verksamhet där en lämplig praktik skulle kunna utformas. Även privata företag och organisationer skulle vara lämpliga. Mot bakgrund av den ökade internationaliseringen finns även ett ökat behov av jurister som behärskar EG-rätten, men även övrig internationell rätt. Jag anser därför att det i utbildningen skall införas en obligatorisk praktiktjänstgöring för de juridikstuderande, omfattande ca sex månader. De studerande som är intresserade av ett yrke som fordrar domstolspraktik kan då välja en sådan plats. Den närmare utformningen av praktiktjänstgöringen bör övervägas ytterligare. Notariernas arbetsinsats i underrätterna ska ersättas av fast anställda juristhandläggare.

## Domarutbildningen

Domstolarnas arbetsbörda har blivit tyngre. Både inom de allmänna förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna har tillkommit nya arbetsuppgifter som kräver fördjupade kunskaper.

Den fasta personalen består av kanslisters och domares. Problemet är att det krävs mer personal än dessa båda kategorier för att sköta arbetsuppgifterna vid domstolarna. Det finns inte tillräckligt med domartjänster för att sköta allt arbete som förekommer mellan kansliarbetet och dömandet. Detta är inte heller önskvärt då flera instanser vill att domarrollen renodlas och att arbetsuppgifterna skall vara att döma i största möjliga utsträckning. Idag löser man arbetskraftsbehovet genom att kombinera utbildning och korttidstjänster. Miljöpartiet är positivt till lärlingssystemet men i kombination med tidsbegränsade anställningar och slutenheten i domstolarna blir det i detta fall inte utformat så som i andra branscher. För att få en kontinuitet och effektivitet fordras erfaren personal som har fasta tjänster. Personer som byts ut så fort de har lärt sig arbetsuppgifterna är inte effektivt. Jag vet ingen annan organisation som till så stor del baserar sin arbetskraft på ständigt ny personal. Under upplärningstiden krävs det mycket tid från annan personal som måste ägna sig åt de nya. Domarna ska i dag vara handledare för notarier och personer i domarutbildning. Om en renodling av

domartjänsten ska ske krävs rutinerad personal som kan bereda mål och i övrigt serva och avlasta domarna sysslor.

Sverige har en förhållandevis stor domarkår. En renodling borde innebära att färre domare kunde utföra samma dömande arbete som dagens domarkår, under förutsättning att de fick adekvat stöd. Problemet är att detta stöd baseras på personer som genomgår alla stegen i den praktiska utbildningsstegen som leder till domaryrket. Om färre domare behöver rekryteras behövs således färre aspiranter antagas för utbildning. Det uppkommer således en brist på domstolsjurister. Jag anser att denna situation måste åtgärdas genom tillsvidareanställning av jurister i domstolarna, vilket inbegriper de högre rätterna. Det går inte längre att styra rekryteringen till domarutbildningen av domstolarnas bedömning av arbetskraftsbehov, eftersom det uppstår en obalans. Det är angeläget att klara riktlinjer om delegeringsuppgifter utformas så att en beredningsorganisation kan utformas.

Jag anser alltså att det krävs fasta tjänster för juristutbildade personer inom domstolarna för att kunna bedriva ett effektivt arbete. Jag anser vidare att dagens utbildning till domare ska utgå. Inrättandet av fasta tjänster t.ex. beredningsjurister samt biträdande domare ska utgöra basen i beredningsorganisationen och ersätta domarutbildningen. Dessa tjänster skall vara meriterande för att söka domartjänster. Effekten skulle bli ett rörligare system där jurister kunde pröva olika juristyrken i samhället och inte binda sig i den idag ganska slutna domarutbildningen. Inrättandet av en särskild akademi för utbildning inom domstolsväsendet är angeläget och skulle utgöra ett viktigt komplement till inrättandet av fasta tjänster. En kontinuerlig, kvalificerad kompetensutveckling av domstolsanställda leder till personalutveckling och högre kvalitet i domstolarna.

I stället föreslår kommittén att domarutbildningen ska bli dubbelt så lång vilket innebär 4 år och 9 månader. Detta förslag löser inte de nackdelar som finns med dagens system. Den enda fördelen är att de utplärda domaraspiranterna stannar kvar längre tid och kan utgöra den arbetskraft i beredningsorganisationen som så väl behövs.

Fördelen med fasta, ej tidsbegränsade tjänster som ersätter notarier, aspiranter, fiskaler och assessorer är:

- Bidrar till större självständighet eftersom personerna inte behöver vara beroende av vitsord och omdömen i samma utsträckning som de är i utbildningsstegen. I denna är anpassning och tillmötesgående en förutsättning för att kunna gå vidare till nästa steg i domarkarriären.

- God tillgång till rutinerade jurister i domstolarna.

- Ett brett urval för tillsättandet av domartjänster som ersätter behovet av att anta ett större antal aspiranter än som krävs för domarrekryteringen.

□ Fasta juristtjänster med en tjänstebeskrivning som utformas så att dessa innefattar omväxlande arbetsuppgifter. T.ex. beredningsjurister med befogenheter motsvarande dagens notarier och biträdande domare med befogenheter motsvarande fiskaler och assessorer. Utrymme finns att även alternera mellan förvaltningsmål och allmänna mål där så är möjligt.

□ Tillsvidareanställningar ger större trygghet och flyttnings-skyldigheten för assessorer upphävs. Personer inom domarutbildningen är i ålder för att bilda familj och osäkerheten om vistelseort och det faktum att det är först när de är över 40 år som de kan få en domar-tjänst utgör en osäker tillvaro.

Beredningsorganisationer behöver inte utformas på samma sätt vare sig i de olika instanserna eller i alla domstolar. Inrättandet av fasta tjänster kräver ändringar i instruktionerna för att kunna delegera arbetsuppgifter. Farhågorna om att tillsvidareanställningar kan innebära svårigheter att rekrytera tillräckligt skickliga jurister som föredragande, reduceras om tjänsterna har högt meritvärde för sökande av domartjänster.

Behovet av förändringar i domstolväsendet är stort och kan speglas i ett antal utredningar som tyvärr ej har lett till de åtgärder som krävs. Förslagen i 1995 års Domstolskommitté är inte heller tillräckligt långtgående. Det krävs enligt min åsikt radikala förändringar av den inre beredningsorganisationen i domstolarna om dessa ska kunna möta de ökande kraven att handlägga allt svårare mål, en renodling av domarrollen samt rationella arbetsmetoder inför 2000-talet.





## Särskilt yttrande

### Särskilt yttrande av Meijt Cederdahl

Kommittén föreslår att notariatjänstgöringen skall ge möjlighet till utbildning i både förvaltningsmål och allmänna mål samt föreslår med anledning härav att vissa "paket-tjänster" inrättas. För att kunna tillgodose utbildningsbehovet i båda domstolslagen föreslås att notariatiden förlängs från nuvarande två år till två år och sex månader för alla som genomgår notarieutbildning.

Jag delar kommitténs uppfattning om vikten av att utbildningen omfattar både förvaltningsrättskipning och rättskipning i allmänna mål. Däremot delar jag inte uppfattningen om att notariatiden bör förlängas. Jag anser att utbildningen inom både förvaltning och allmän domstol rymms inom den nuvarande tvååriga utbildningen.

Som anges i utredningen har flera sidofunktioner försvunnit från tingsrätterna. Dessutom finns förslag på att boupptecknings- och inskrivningsverksamheterna skall föras bort från de allmänna domstolarna. Vid länsrätterna har merparten av körkortsmålen försvunnit. Detta gör att en meningsfull "paket-tjänst" kan genomföras med oförändrad längd av utbildningstiden. I vart fall bör notarieutbildningen inte förlängas för andra än de som får en "paket-tjänst". Eftersom stor vikt läggs vid notarieutbildningen ifrågasätter jag hur meritbedömningen blir för unga jurister i karriären mellan de som har "paket-tjänst" bakom sig och de som "endast" har tingsrätt eller länsrätt? Vilken betydelse kommer detta att få för de unga jurister som vill fortsätta sin karriär inom domarbanan?

I förslag till olika typer av beredningsorganisation läggs stor vikt vid notariernas utbildningstid, dock inte med betoning på utbildning utan som arbetskraft. Självklart innebär utbildning även tärande genom arbete men med hänsyn till verksamhetens bästa skall inte en beredningsorganisation byggas i första hand på utbildningsplatser. Detta blir både dyrt och ineffektivt. Nackdelarna med ett sådant system uppvägs inte av att antalet notarier per rotel ökar eller att utbildningstiden för-

längs. För att lägga större vikt vid utbildningsmomenten bör utbildningstiden ge stora möjligheter till rättsutredningar och domskrivningar. Detta gynnar både verksamheten och utbildningen men ger inte legitimitet för att bygga upp verksamheten på i huvudsak utbildningsplatser.

Basen i organisationen måste utgöras av fast anställd personal som står för kontinuiteten och att kunskaperna stannar kvar i verksamheten.

Jag delar kommitténs uppfattning om utökade möjligheter till delegering till domstolssekreterare. Detta är åtgärder som bidrar till att höja kvaliteten och effektiviteten i verksamheten, eftersom det hos denna personal finns breda kunskaper som inte till fullo utnyttjas.

# Kommittédirektiv



## Domstolsväsendets organisation

Dir.  
1995:102

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 1995.

### Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppgift att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet. Översynen skall göras med utgångspunkt i de ökande kraven på domstolarnas, främst underätternas, kompetens och förmåga att handlägga allt svårare mål samt kraven på rationaliseringar inom domstolsväsendet. I en första etapp skall kommittén lämna förslag till en ny organisation för domstolsväsendet som helhet.

Domstolsväsendet skall vara organiserat så att det kan uppfylla högt ställda krav på kvalitet i rättskipningen och kompetens hos domstolspersonalen. Organisationen skall också vara effektiv. För att klara dessa krav är det nödvändigt att domstolsväsendet omorganiseras så att domstolarna blir slagkraftigare. Arbetet skall bedrivas utifrån en helhetssyn på domstolsväsendet. Med hänsyn till bl.a. rimlig samhällservice samt geografiska, demografiska och ekonomiska förhållanden skall utredningen föreslå var i landet domstolarna skall vara belägna. Att antalet tingsrätter kommer att minska är ofrånkomligt. Utredningen skall även ta ställning till hur många överinstanser som skall finnas.

En annan övergripande utgångspunkt för utredningen är att samverkan mellan olika slag av domstolar på samma nivå skall utvecklas betydligt. Vad gäller överinstanserna kan sammanslagning av Högsta domstolen och Regeringsrätten liksom av hovrätter och kammarrätter också komma i fråga om utredningen skulle finna detta lämpligt.

Slutligen skall kommitténs förslag till en ny domstolsorganisation på sikt medföra en sänkning av det årliga medelsbehovet för domstolsväsendet (ca 2,5 miljarder kronor) med minst 200 miljoner kronor.

## **Nuvarande organisation**

Det svenska domstolsväsendet består huvudsakligen av två parallella organisationer, de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vid sidan av dessa finns dessutom ett mindre antal fristående specialdomstolar. De allmänna domstolarna utgörs av 97 tingsrätter i första instans, sex hovrätter i andra instans och Högsta domstolen som slutinstans. De allmänna förvaltningsdomstolarna består av 24 länsrätter i första instans, fyra kammarrätter i andra instans och Regeringsrätten som högsta allmänna förvaltningsdomstol. Till de fristående specialdomstolarna brukar räknas Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten. I detta sammanhang kan också de tolv hyres- och arrendenämnderna nämnas, trots att de egentligen är förvaltnings myndigheter.

Inom domstolsväsendet har under senare år ett stort antal reformer genomförts på både det processrättsliga och det organisatoriska området. Vidare har förslag lagts fram om ytterligare förändringar. Det utredningsarbete som bedrivits under senare år och de reformer som genomförts redovisas i bilaga till dessa direktiv.

## **Problem med den nuvarande organisationen**

De allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna består i dag av sammanlagt 133 domstolar, varav 97 tingsrätter. Ungefär en fjärdedel av tingsrätterna är så små att de inte har fast arbetsunderlag för mer än en eller två domare. Några domstolar i både första och andra instans är å andra sidan mycket stora. Redan det stora antalet domstolar och deras varierande storlek skapar svårigheter när det gäller att administrera domstolsväsendet som helhet.

De små domstolarna erbjuder i sig ett antal problem som har behandlats bl.a. i departementspromemorian Domstolsväsendet – Organisation och administration i framtiden (Ds 1992:38), den s.k. organisationspromemorian. I detta sammanhang kan nämnas deras sårbarhet vid sjukdom och annan ledighet för domarpersonalen, en kostnadseffektivitet som inte är särskilt god samt mindre goda möjligheter att omsätta rationaliseringar i kostnadsminskningar. Möjligheterna att omfördela personal mellan olika arbetsuppgifter vid skiftningar i arbetsbördan är också sämre i ett system med många små domstolar. Små domstolar har i allmänhet inte heller lika god administrativ bärkraft som större, vilka kan ha en eller ibland flera anställda som har till särskild uppgift att sköta de administrativa uppgifterna. Detta kan innebära att lagmannen får ägna mycket tid åt administrativa rutinärenden, ibland till förfång för frågor som verkligen kräver chefens medverkan. De minsta domstolarna har också sämre

praktiska förutsättningar än de större att följa den rättsutveckling som följer bl.a. av den ökade internationaliseringen.

Tingsrätterna är ojämnt spridda över landet. Problemet kan med en viss förenkling uttryckas så att de ligger mycket tätt i landets södra och tätbefolkade delar medan de ligger glest i norr. Det stora antalet tingsrätter är en följd av en långtgående strävan efter en god lokal anknytning i dömandet i tingsrätt. Denna strävan har också inneburit att det i stor utsträckning är i landets norra delar som de allra minsta tingsrätterna finns. Ett uttryck för strävan efter lokal anknytning i dömandet är också de tingsställen som många tingsrätter har utanför sin kansliort och där förhandlingar, främst i brottmål, äger rum med viss regelbundenhet. Vissa tingsställen är i förhållande till utnyttjandet oproportionerligt dyra i drift.

Även ur en rent ekonomisk synvinkel finns det nackdelar med ett stort antal mycket små domstolar. Kostnaden per domarrotel vid dessa är betydligt högre än vid större enheter som kan utnyttja personalen, lokaler och utrustningen på ett effektivare sätt.

Länsrätterna är genomgående lokaliserade till landets residensstäder och har länet som domkrets. Generellt sett uppvisar länsrätterna inte samma organisatoriska problem som tingsrätterna.

Hovrätterna och kammarrätterna kan inte heller sägas vara berörda av den typ av problem som kan finnas vid de minsta tingsrätterna. Ett vikande målunderlag och förenklade handläggningsrutiner innebär dock att det kan uppstå övertalighet av personal och därmed problem från effektivitetssynpunkt.

När det gäller de största domstolarna kan domstolens storlek leda till viss administrativ tungroddhet. Detta har ibland medfört svårigheter när det gällt att omfördela personal vid ändringar i arbetsbördan.

Det vore önskvärt med en mer utvecklad främst administrativ och personell samverkan mellan tingsrätter och länsrätter, hovrätter och kammarrätter, respektive mellan Högsta domstolen och Regeringsrätten. Den nuvarande organisationsstrukturen försvårar detta redan i och med att antalet domstolar av varje slag varierar så kraftigt. Det förekommer också på sina håll bristande samordning mellan åklagarväsendets distriktsindelning och tingsrätternas domkretsar, vilket i vissa fall medför onödigt hinder i verksamheten.

### **Ekonomiska och budgetmässiga förutsättningar**

Det krävs att statlig verksamhet bedrivs kostnadseffektivt. De statliga finanserna medger inte att ytterligare medel tillförs verksamheten. Tvärtom måste omfattande utgiftsminskningar ske för att få ned det statliga budgetunderskottet. Det är därför angeläget att alla möjligheter tas

till vara att rationalisera verksamheten inom rättsväsendet. I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100, bil. 3, bet. 1994/95:JuU15, rskr. 1994/95:255) framhålls särskilt att bl.a. arbets- och organisationsformer måste omprövas och förbättras och samordningen mellan myndigheterna förbättras och stärkas. Målet för detta reformarbete är att trots minskade resurser rättssäkerheten och rättstryggheten skall stärkas och att rättsväsendets resurser skall utnyttjas effektivare.

Enligt budgetpropositionen skall rättsväsendets utgifter minskas med 400 miljoner kronor redan under budgetåret 1995/96 (räknat på 12 månader). Av detta skall 89 miljoner kronor bäras av domstolsväsendet. Enligt regeringens bedömning kan domstolsväsendet klara detta genom de rationaliseringar och kostnadsminskningar som följer av många av de i bilagan beskrivna reformerna på bl.a. det processuella området. Emellertid kommer inte dessa åtgärder att räcka utan strävandena efter ett effektivare och mindre kostsamt rättsväsende måste fortsätta även i framtiden. Därför kommer enligt budgetpropositionen inriktningen att vara att utgifterna inom rättsväsendet som helhet skall skäras ned med ytterligare sammanlagt 600 miljoner kronor under budgetåren 1997 och 1998. Detta ställer krav på att reformarbetet fortsätter.

### **Organisatoriska och arbetsmässiga utgångspunkter för en förändring av domstolsorganisationen**

Förutom de särskilda krav som bör ställas på en ny domstolsorganisation och som redovisas i nästa avsnitt kan följande allmänna utgångspunkter för en organisationsförändring läggas fast.

Flera nya ärenden kräver domstolsprövning och EG-rätten kommer att kräva en hög kompetens inom domstolsväsendet.

Den tekniska utvecklingen kommer att underlätta omställningar och förändringar men kräver också ökad kompetens för att kunna tas till vara.

Till följd av redan genomförda reformer eller förväntade sådana, särskilt när det gäller ett utökat krav på prövningstillstånd, kommer behovet av domare och övrig personal i mellaninstanserna med all sannolikhet att minska. I detta sammanhang kan särskilt Hovrättsprocessutredningens (Ju 1993:04) arbete nämnas. Mycket talar för att tyngdpunkten i dömandet i framtiden kommer att ytterligare förskjutas mot första instans. Införandet av det databaserade målhanteringssystemet (MÅHS) för i första hand tingsrätter och länsrätter men också för mellaninstanserna kommer att medföra ett minskat behov av biträdespersonal.

Möjligheten att föra bort inskrivningsväsendet, dvs. fastighetsinskrivningen, inskrivningen av företagshypotek och Sjöfartsregistrets verksamhet, från de allmänna domstolarna skall utredas i annat sammanhang.

Detsamma gäller bouppteckningsverksamheten och den därmed sammanhängande skattläggningen. Utredningen har därför att utgå från att dessa funktioner i framtiden inte skall ligga kvar hos tingsrätterna.

Ytterligare en utgångspunkt för utredningen skall vara att hyres- och arrendenämndernas verksamhet kommer att integreras med tingsrätterna. Om detta i framtiden skall ske genom en rent administrativ samverkan mellan nämnderna och tingsrätterna eller om integrationen skall drivas längre är en öppen fråga som övervägs i annat sammanhang.

Utredningen skall ta hänsyn till att Miljöbalksutredningen (M 1993:04) genom tilläggsdirektiv (dir. 1994:134) har i uppdrag att överväga och lämna förslag till instansordningen i mål och ärenden om skydd för miljön under beaktande av förslag om miljödomstol och andra alternativ bl.a. redovisade av Miljöskyddskommittén.

Slutligen skall beaktas att Regionberedningen (C 1992:06) nyligen föreslagit att länsstyrelsens nuvarande uppgift att pröva överklaganden i ärenden som därefter överklagas till domstol, i princip bör övertas av länsrätten som första överprövningsinstans (SOU 1995:27). Förslaget remissbehandlas för närvarande.

## **Krav på en ny domstolsorganisation**

### *Hög kvalitet på rättskipningen och hög kompetens hos domstolspersonalen*

Domstolsväsendets betydelse kommer att öka i framtiden. Dess roll kommer att bli än mer central i morgondagens samhälle. Det krävs domstolar som på alla sätt är väl rustade att möta denna utveckling.

Kraven på domstolarnas kompetens ökar. Många måltyper blir mer komplicerade, t.ex. målen om ekonomisk brottslighet, skattemålen och de dispositiva tvistemålen. I detta sammanhang kan nämnas att Skiljedomsutredningen (Ju 1992:04) har i uppdrag att överväga om förfarandereglererna i allmän domstol kan ändras så att rättegång i domstol blir ett mera slagkraftigt alternativ till skiljeförfarande vad avser förmögenhetsrättsliga tvister på näringslivets område (dir. 1992:22).

Den fortgående internationaliseringen medför också ökade krav. Var domstolarna än ligger måste de ha en beredskap att inom ramen för de flesta måltyper identifiera och ta ställning till EG-rättsliga frågor. Den ökade internationaliseringen, inte minst till följd av vår anslutning till EU, kommer att leda till att nya områden blir föremål för domstolsprövning. Detta har hittills främst märkts inom de allmänna förvaltningsdomstolar-



nas områden men en liknande utveckling kan förutses också inom andra rättsområden.

Tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans. En stor del av de reformer som genomförts eller planeras på det judiciella planet har haft denna princip som utgångspunkt. Som exempel kan nämnas att regler om prövningstillstånd i ledet länsrätt – kammarrätt redan har införts i ett stort antal måltyper och att utvecklingen i framtiden går mot ett ökat användande av prövningstillstånd även i ledet tingsrätt – hovrätt.

Domstolarna måste också ha förutsättningar att även i framtiden kunna erbjuda nödvändig specialisering inom ramen för sin verksamhet. Kraven på detta kan komma att öka. Strävan efter ett sammanhållet domstolsväsende kräver att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna kan erbjuda viss specialisering för att därigenom minska behovet av att inrätta fristående specialdomstolar. Nyligen har införts regler som kräver att det inom varje tingsrätt och hovrätt ordnas någon form av speciallottning av ungdomsbrottmål. Den fortsatta satsningen inom polis- och åklagarväsendet på ärenden rörande ekonomisk brottslighet kan medföra krav på ökad speciallottning av sådana mål. Det kan också förutses att utvecklingen inom de allmänna förvaltningsdomstolarnas område medför behov av en ökad specialisering vid länsrätterna för att klara av vissa nya måltyper som nu flyttas ned från kammarrätterna.

En ytterligare aspekt på frågan om de ökade kompetenskraven är den framtida utvecklingen vad gäller en renodlad och förändrad domarroll. Detta ställer krav inte bara på en förändring av organisationen utan också på domstolspersonalens kompetens.

#### *Ett effektivt domstolsväsende*

Ett viktigt krav på en förändrad organisation är att den skall vara effektivare än den nuvarande. Den skall med bibehållna krav på rättssäkerhet i domstolarna vara mindre kostsam än i dag samtidigt som medborgarnas krav på rimlig service tillgodoses.

Detta förutsätter bl.a. att domstolarna måste vara tillräckligt stora för att kunna ta till vara de besparingseffekter som följer av att olika rationaliseringsåtgärder har genomförts eller kommer att genomföras.

#### *Beredningsorganisation*

Som nyss nämnts kan man förutse en förändrad domarroll i framtiden. Detta visar inte minst de överväganden som görs i 1993 års domarutrednings betänkande Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99). Utvecklingen kan gå olika långt men att domarrollen kommer att bli mer

renodlad torde stå utom allt tvivel. En sådan utveckling är önskvärd. Domstolarna måste därför ges personalmässiga och organisatoriska förutsättningar att utforma sin beredningsorganisation på ett sätt som i högre grad än för närvarande kan medverka till att domarrollen renodlas mot de dömande uppgifterna. Den modell som går längst och som har skissats av domarutredningen förutsätter väsentligt större enheter än de nuvarande minsta domstolarna.

### *Rekrytering av personal och personalrörlighet*

Alla domstolar måste ha dugliga chefer. Domstolarna måste även i övrigt kunna rekrytera kompetent personal. Svårigheterna att rekrytera framför allt vikarier men även ordinarie domare till vissa domstolar måste övervinnas. Alla domstolar måste vara attraktiva och stimulerande arbetsplatser som förmår att locka till sig högt kvalificerad personal.

För närvarande är ett antal reformer på det processuella området under genomförande eller har nyligen genomförts (se bilagan). Detta medför att personalbehovet vid olika domstolar förändras. För att reformerna skall bli framgångsrika inte minst från effektivitetssynpunkt krävs att personalen blir mer rörlig mellan domstolar av olika slag eller olika slags uppgifter. En ny organisation måste alltså främja en sådan personalrörlighet, varför den för både underrätterna och överrätterna bör utformas så att den medger en långt gående administrativ samverkan mellan domstolar på samma nivå inom de olika domstolshierarkierna. I detta ligger naturligtvis också att sådan samverkan mellan domstolar bör kunna resultera i ett effektivt och flexibelt utnyttjande av personalresurserna även för mer tillfälliga behov.

Den framtida domstolsorganisationen bör vara så utformad att en gemensam eller samordnad notarie- och fiskalsutbildning kan genomföras om detta skulle visa sig lämpligt. En sådan kan bidra till ökad rörlighet för domarpersonalen mellan de olika domstolsslagen.

### *Administration*

Domstolarna måste i likhet med annan statlig verksamhet administreras på ett effektivt sätt. Detta ställer höga krav på domstolarnas förmåga att använda ekonomisk och annan information om den egna domstolen. Kraven på en adekvat verksamhetsplanering även vid domstolarna kommer successivt att ställas allt högre, liksom förmågan att efter behov göra omprioriteringar och om disponeringar inom ramen för befintliga resurser. Varje domstol bör därför ha någon eller några anställda med administrativ specialkompetens så att chefen kan koncentrera sina administrativa insatser till frågor på chefsnivå.

### *Storlek och lokal förankring*

Domstolsorganisationen skall bestå av domstolar med en storlek som från olika synpunkter ter sig ändamålsenlig. Dessa bör alltså inte vara alltför stora eller alltför små; båda kategorierna uppvisar problem. Det går inte att slå fast några mer allmänt tillämpliga riktlinjer för hur stora eller små domstolarna bör vara. Sådana blir svårtillämpade och leder med säkerhet till att organisationen på sina håll blir utformad på ett mindre lämpligt sätt. Som en utgångspunkt kan nämnas de överväganden som gjordes redan inför genomförandet av 1970-talets domkretsreform. I prop. 1969:44 uttalade föredragande statsrådet att en tingsrätts domkrets inte borde göras mindre än att den ger arbetsunderlag för minst tre domare om inte särskilda skäl av lokal natur talar emot detta. Även om detta synsätt då inte fick helt genomslag bör det dock nu ses som ett absolut minimum. Så små domstolar bör inte förekomma annat än i undantagsfall. Det råder också delade meningar om hur stor en domstol ur effektivitetssynpunkt bör tillåtas vara. Det har bl.a. framhållits att alltför stora domstolar åtminstone kräver att särskilda organisatoriska åtgärder vidtas inom domstolen för att garantera flexibilitet, rörlighet och överblickbarhet för ledningen.

En fråga som naturligtvis hänger samman med storleken på underätterna är hur den lokala förankringen av dömandet i underrätt skall ordnas. Organisationens skall givetvis kunna erbjuda en service till medborgarna som är rimlig i förhållande till vad som erbjuds inom andra samhällssektorer som tillhandahåller specialiserade tjänster av olika slag.

Landets befolkningsstruktur medför att tingsrätterna nu i princip ligger tätt i de befolkningstäta delarna av landet. Där bör tingsrätterna i framtiden kunna spridas ut utan att för den skull kravet på rimlig medborgarservice eftersätts. Den nuvarande strukturen kom till i en tid när kommunikationerna – vägar, transportmedel, tele, data – var väsentligt sämre än i dag. De allra flesta av de enskilda personer som har ett ärende till tingsrätten kommer dit ytterst sällan i sitt liv. Att få köra bil eller åka tåg någon timme extra kan inte anses orimligt i det perspektivet. Organisationen bör dessutom kunna ta till vara och utnyttja de senaste informationstekniska landvinningarna på ett sådant sätt att nackdelarna med större avstånd till domstolarna i huvudsak elimineras. En av de mest betydelsefulla faktorerna är dock att behovet av lokal förankring minskar i och med att flera av tingsrätternas sidofunktioner övertas av andra myndigheter.

Såvitt avser behovet av lokal- och personkännedom kan betydelsen av detta i och för sig ifrågasättas i dagens samhälle. Om det ändå anses betydelsefullt med sådan kännedom finns det alltid möjligheter att ordna det inom ramen för en större domstol genom t.ex. lokala enheter och/eller speciallottning inom domstolen.

Ett annat argument som brukar anföras i dessa sammanhang är att nedläggning av tingsrätter skulle kunna leda till försämrad service genom att de lokala advokaterna antagligen flyttar. Även när det gäller tillgången till advokat måste man emellertid beakta de förbättrade kommunikationerna. Farhågorna för en advokatflykt i större skala skall för övrigt inte överdrivas. Redan nu finns det advokatbyråer på många orter utan tingsrätt. Många byråer har också lokalkontor på mindre orter.

Vad gäller de mindre tätbefolkade delarna av landet kan särskilda hänsyn behöva tas så att reseavstånden till domstolarna inte blir orimligt stora.

Även i dessa sammanhang måste utgångspunkten vara flexibilitet inom ramen för givna resurser. Man kan exempelvis tänka sig en framtida domstolsorganisation med underrätter som förutom en regional enhet med full behörighet arbetar med lokala enheter med behörighet som begränsats till de vanligast förekommande måltyperna.

Domstolsorganisationen är i mycket vägledande för hur andra myndigheter, främst åklagarväsendet, i sin tur utformar sin organisatoriska struktur. Ett alltför splittrat domstolsväsende medför svårigheter för åklagarväsendet att skapa rationella och bärkraftiga enheter inom sin organisation. Även om domstolsväsendet inte främst skall organiseras med andra myndigheters bästa för ögonen är det givetvis nödvändigt att ta hänsyn till viktiga intressen på andra närliggande områden.

## Uppdraget

I samband med ställningstaganden till tidigare förslag om domstolsväsendets organisation har man stannat vid att inte ändra den nuvarande organisationen. I bilagan redovisas den modell som Statskontoret presenterade i Statskontoret Rapport 1991:31 A och det förslag som lämnades i organisationspromemorian. Mot bakgrund av vad som nu redovisats måste tiden anses mogen att i grunden se över organisationsstrukturen.

Utredningens uppdrag är därför att i en första etapp främst utreda en ny organisation för domstolsväsendet på 2000-talet i enlighet med de riktlinjer som anges i det följande. Även vissa andra frågor – som främst är avsedda att bli berörda i en andra etapp av utredningen – får behandlas redan nu om utredningen finner det önskvärt eller nödvändigt.

Mot bakgrund av bl.a. de krav på den framtida domstolsorganisationen som redovisats i tidigare avsnitt kan konstateras att varken Statskontorets förslag eller organisationspromemorian slutliga ståndpunkt går tillräckligt långt. En viktig utgångspunkt är ju att morgondagens domstolsväsende utformas så att underrättsorganisationen blir slagkraftigare.

Varken i Statskontorets rapport eller i promemorian finns några beräkningar av de ekonomiska effekterna av förslagen. I Statskontorets rapport sägs att de administrativa resurserna inom domstolsväsendet är tillräckliga för att kunna genomföra förslaget och att vissa besparingar kan göras. Inom Justitiedepartementet har våren 1995 gjorts överslagsmässiga beräkningar av promemorians förslag, den s.k. tredomarmodellen. Utan hänsyn till övergångskostnader har besparingseffekten beräknats till högst 35 miljoner kronor per år. Om man skulle följa promemorieförslaget att låta i princip varje nedlagd domstol även i fortsättningen utgöra ett fast tingsställe skulle besparingseffekten bli ännu mindre.

Utredningen bör gå längre än tidigare förslag med avseende på det ekonomiska utfallet. En av de viktigaste utgångspunkterna för en organisationsöversyn för domstolsväsendet är ju som tidigare framhållits det allvarliga ekonomiska läget i landet. Utredningens arbete måste därför inriktas mot sådana förslag som innebär avsevärda utgiftsminskningar för domstolsväsendet som helhet. En riktpunkt skall vara att den organisation som utredningen föreslår på lång sikt skall kunna medföra en sänkning av de årliga utgifterna för domstolsväsendet som helhet (ca 2,5 miljarder kronor) med minst 200 miljoner kronor.

Att övergångskostnader måste uppstå är ofrånkomligt. Utredningen skall därför analysera kostnadskonsekvenserna av sina förslag på både lång och kort sikt. Det skall också göras en bedömning av de effekter förslagen kan ha på andra sektorer inom främst rättsväsendet. Det kan förutses att dessa effekter kan medföra såväl ökade som minskade kostnader på andra områden. Det är väsentligt att kostnadsanalyserna av förslagen blir så uttömmande som möjligt. I de fall precisa beräkningar är svåra att åstadkomma bör utredningen belysa kostnadskonsekvenserna av olika alternativa utfall.

Tidigare förslag är även i övrigt tillkomna i ett något för snävt perspektiv. Det är angeläget att övervägandena om en ny organisation får styras av en helhetssyn på domstolsväsendet. En sådan skall alltså inte bara inriktas på de små tingsrätterna, även om dessa har de största organisatoriska problemen, utan också behandla frågan hur tingsrätter och länsrätter, hovrätter och kammarrätter och även de högsta domstolarna skall kunna samarbeta i fastare organisatoriska former.

Organisationsöversynen bör vidare inte inskränkas till att endast försöka fastställa någon nedre eller övre gräns för hur stor en domstol bör vara för att utgöra en ändamålsenlig enhet, även om sådana resonemang i och för sig är till hjälp vid prövande av olika modeller. I stället bör man med beaktande också av andra faktorer som geografiska och demografiska förhållanden, nödvändig samhällsservice, effektivitetsskäl m.m. söka fastställa på vilka orter det behövs en domstol.

Utgångspunkten kan då vara att det bör finnas en tingsrätt i varje residensstad eller större stad. Från denna huvudregel måste dock avsteg kunna göras med hänsyn till befolkningsstruktur, avstånd och kommunikationer m.m. I mer tätbefolkade områden skulle en sådan regel strikt tillämpad innebära onödigt stora domstolar samtidigt som andra stora orter helt skulle komma att sakna domstol. På sådana ställen måste därför en annan indelningsgrund övervägas. I glesbefolkade delar av landet kan å andra sidan regeln innebära att avstånden på vissa håll blir orimligt stora. För att lösa detta problem bör det vara möjligt att även här i viss utsträckning sprida tingsrätterna utanför residensstäderna. I några fall kan det också finnas skäl att låta det lokala dömandet skötas vid någon lokal enhet till tingsrätten som då är belägen på annan ort. Att avstånden mellan tingsrätterna kan komma att öka är dock något som man knappast kan undvika om man vill skapa en kostnadseffektivare och i övrigt mer ändamålsenlig struktur. Av stor betydelse i detta sammanhang är de nya möjligheter till förändringar som skapats genom den snabba utvecklingen inom det informationstekniska området.

Riksdagen har nyligen antagit en lagändring som innebär att de tingsrätter som nu har tingsställen själva utifrån en ekonomisk bedömning får bestämma om tingsstället bör vara kvar i drift (prop. 1994/95:100, bil. 3, bet. 1994/95:JuU15, rskr. 1994/95:255). I fråga om tingsställen bör utgångspunkten vara att sådana inte utan bärande skäl skall ersätta tingsrätter som läggs ned.

Tingsrätternas domkretsar bör helst inte bryta länsgränserna om inte detta är nödvändigt för att uppnå en mindre kostsam och mer ändamålsenlig struktur.

I fråga om de allra största domstolarna bör utredas om dessa skall delas upp på flera självständiga domstolar eller om en förändrad inre organisation är en framkomlig väg för att lösa eventuella problem. Utredningen bör i detta sammanhang bl.a. ta del av de erfarenheter som vunnits vid Stockholms tingsrätt av den nya organisationsmodell som tillämpas där. Regeringen har den 6 april 1995 givit Domstolsverket i uppdrag att göra en utvärdering av denna. Uppdraget skall redovisas senast den 15 september 1995.

Vad gäller mellaninstanserna skall utredningen kartlägga hur deras framtida domkretsar bör vara beskaffade och var domstolarna bör vara belägna i framtiden samt därvid också besvara frågan i vilket antal dessa domstolar bör finnas.

Utredningen skall också lämna förslag till hur ett mer långtgående administrativt samarbete mellan tingsrätter och länsrätter, hovrätter och kammarrätter samt Högsta domstolen och Regeringsrätten bör utformas. Utredningen är därvid fri att när det gäller överrätterna föreslå lösningar

som går längre än till enbart ett administrativt samarbete. Som exempel kan nämnas den i 1993 års domarutredning refererade tanken på en sammanslagning av Högsta domstolen och Regeringsrätten till en domstol, eventuellt verksam på två kamrar. Ett annat exempel är en motsvarande sammanläggning av hovrätter och kammarrätter i varje fall på orter där respektive överrätt är förhållandevis liten. Ett tredje exempel är att till en hovrätt knyta kammarrättsavdelningar eller vice versa.

De organisationsförändringar som nu berörts är omfattande och kommer naturligtvis att kunna genomföras fullt ut först på lång sikt. Utredningen skall därför också lämna förslag till genomförandeordning och genomförandetakt vad gäller förslagen till en förändrad organisation.

#### *Ytterligare frågor som kan tas upp*

Förutom vad som nu sagts får utredningen även ta upp de frågor som berörs i det följande. Utredningen behöver dock endast avge förslag i dessa delar om det anses nödvändigt för att kunna genomföra något av förslagen i de organisatoriska delarna. I den mån dessa frågor inte behandlas nu kan de komma att beröras i en andra etapp av utredningsarbetet.

I samband med förslagen om en ny organisationsstruktur för domsolsväsendet får också frågorna om domares förflyttningsskyldighet och tjänstgöringsskyldighet i annan domstol än den han är anställd i utredas.

Som anförts är frågor om domstolarnas ledning och den administrativa styrningen av domstolarna viktiga faktorer i skapandet av effektiva och kostnadsmedvetna domstolar. Utredningen kan ta upp dessa frågor och lämna förslag om hur chefsrollen i domstolarna bör utformas för att uppnå dessa mål utan att det inkräktar på domarnas självständighet i deras dömande verksamhet. Utredningen får vidare, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från Stockholms tingsrätt, undersöka om det är lämpligt att generellt ersätta plenum och kollegium som administrativa beslutsorgan i domstolarna med andra beslutsformer.

Det står utredningen fritt att med utgångspunkt från 1993 års domarutrednings betänkande närmare överväga frågorna om befordrade domaranställningar utan chefsansvar och om den framtida domaruppgiften (se betänkandet avsnitt III.5.3 och III.7). Övervägandena bör i så fall ge svar på frågan om det är lämpligt att införa befordrade domaranställningar utan chefsansvar och ange de närmare kriterierna för detta. Utredningen bör då också, i belysning av de reformer som genomförs och planeras i andra instans, överväga om man bör behålla ett system där rådstjänstema i överrätt lönemässigt och på annat sätt är likställda med rådmansjänster i underrätt.

Utredningen kan vidare, bl.a. mot bakgrund av 1993 års domarutredning och en utvärdering av de erfarenheter som finns av den nuvarande beredningsorganisationen hos de högsta domstolarna, överväga frågan om en ny beredningsorganisation och om så är lämpligt avge ett principförslag till en sådan för främst underrätterna. I den mån ett sådant förslag får konsekvenser även för beredningsorganisationen i överrätt bör nödvändiga förändringar föreslås även för denna.

Slutligen får utredningen, mot bakgrund av sina överväganden beträffande beredningsorganisationen, undersöka om det finns behov av att reformera notarie- och domarutbildningen samt lämna förslag även till sådana förändringar.

### **Avslutande riktlinjer**

Utredningen skall samråda med Domstolsverket, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen i de delar som rör deras intressen. Utredningen skall också samråda med Hovrättsprocessutredningen (Ju 1993:04) i de frågor som har beröringspunkter med den utredningens arbete samt med Miljöbalksutredningen (M 1993:04).

Utredningen skall lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleds av dess ställningstaganden.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) samt om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Utredningsarbetet såvitt avser den nu aktuella etappen skall vara avslutat senast den 1 december 1996.

(Justitiedepartementet)





# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till 1995 års  
domstolskommitté (Ju 1995:05)

Dir.  
1997:50

---

Beslut vid regeringssammanträde den 20 mars 1997.

## Sammanfattning av uppdraget

1995 års domstolskommitté (Ju 1995:05) har enligt sina ursprungliga direktiv (dir. 1995:102) i uppgift att föreslå en ny domstolsorganisation som kan uppfylla högt ställda krav på kvalitet, effektivitet och kompetens i rättskipningen. Den nya organisationen skall på sikt medföra avsevärt sänkta kostnader, dvs. en sänkning med minst 200 miljoner kronor årligen.

Enligt tilläggsdirektiven står det kommittén även fritt att lämna kompletterande förslag som tillgodoser de ökande kraven på kvalitet, effektivitet och kompetens i rättskipningen som förutses i direktiven, även om dessa förslag inte leder till så omfattande kostnadsänkningar som angivits i direktiven. Utöver vad som sägs i de ursprungliga direktiven om utveckling av samverkan mellan domstolar på samma nivå får kommittén också i enlighet med sin hemställan överväga lösningar som innebär en sammanläggning av tingsrätter och länsrätter.

Med hänsyn till arbetets omfattning och behovet av ett samlat förslag skall utredningsarbetet, med ändring av vad som sägs i direktiven av den 29 juni 1995, redovisas i sin helhet senast den 3 april 1998.

## Bakgrund

Regeringen gav den 29 juni 1995 en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppgift att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet. Översynen skall göras med utgångspunkt i de ökande kraven på domstolarnas – främst underrätternas – kompetens och förmåga att handlägga allt svårare mål samt kraven på att verksamheten skall bedrivas på ett effektivt sätt. Kommittén skall lämna förslag till en ny organisation för domstolsväsendet som helhet. Den nya organisationen

skall på sikt medföra sänkta kostnader med minst 200 miljoner kronor årligen.

En annan övergripande utgångspunkt för kommittén är bl.a. att samverkan mellan domstolar på samma nivå skall utvecklas betydligt. I uppdraget ingår därför att lämna förslag till hur ett mer långtgående administrativt samarbete mellan tingsrätter och länsrätter, hovrätter och kammarrätter samt Högsta domstolen och Regeringsrätten bör utformas. När det gäller överrätterna får utredningen föreslå lösningar som går längre än till enbart ett administrativt samarbete. Som exempel nämns en sammanslagning av Högsta domstolen och Regeringsrätten till en domstol och en motsvarande sammanläggning av hovrätter och kammarrätter (dir. 1995:102 s. 16–17).

I en skrivelse till Justitiedepartementet har 1995 års domstolskommitté hemställt att regeringen utfärdar tilläggsdirektiv som innebär att kommittén även får överväga förslag om en sammanslagning av tingsrätter och länsrätter. Kommittén har vidare, mot bakgrund av uppdragets komplexitet och behovet av att även Stockholms tingsrätt utreds och omfattas av ett organisationsförslag, hemställt att tiden för den första utredningsetappen förlängs till den 1 juli 1997.

### Uppdraget

Den inriktning och de krav på en ny domstolsorganisation som anges i direktiven av den 29 juni 1995 skall fortfarande utgöra utgångspunkten för kommitténs arbete. Enligt vad regeringen upplysts om under hand har flera olika modeller för en ny organisation förts fram och diskuterats i kommittén. Några av dem avviker från de utgångspunkter som anges i direktiven för ett nytt domstolsväsende, exempelvis att varken Statskontorets förslag eller den s.k. organisationspromemorians slutliga ståndpunkt går tillräckligt långt (dir. 1995:102 s. 13 – 14, bilaga till dir. s. 1 – 3).

En utgångspunkt för kommittén skall vara att domstolarna skall vara sammansatta på det sätt som bäst tillgodoser de ökande kraven på kvalitet, effektivitet och kompetens i syfte att öka rättssäkerheten och rättstryggheten i samhället. När det gäller domstolarnas antal, storlek och placering kan dock ibland särskilda hänsyn behöva tas beroende på geografiska och demografiska förhållanden, behoven av samhällsservice m.m.

Kommittén skall redovisa förslag enligt det ursprungliga uppdraget i direktiven (dir. 1995:102 s. 13 – 18). Detta innebär förslag som är mycket långtgående och som leder till en i grunden ny domstolsorganisation med moderna arbetsformer och modern teknik.

Det står emellertid kommittén fritt att även lämna kompletterande förslag som tillgodoser de ökande kraven på kvalitet, effektivitet och

kompetens i rättskipningen som förutses i direktiven, även om dessa förslag inte leder till så omfattande kostnadssänkningar som angivits i direktiven.

Enligt de ursprungliga direktiven skall samverkan mellan olika slag av domstolar på samma nivå utvecklas betydligt. I likhet med vad som gäller för överrätterna bör kommittén därför nu i enlighet med sin hemställan vara fri att också överväga lösningar som innebär en sammanslagning av tingsrätter och länsrätter. I detta sammanhang skall kommittén analysera och redovisa de processuella och administrativa för- och nackdelar som kan finnas med en sammanslagen domstolsorganisation.

De utgångspunkter som gäller för en ny domstolsorganisation måste naturligtvis tillgodoses även vid en sammanläggning av domstolsslagen, dvs. de ökande kraven på kvalitet och effektivitet i rättskipningen. Det måste säkerställas att det t.ex. finns ett tillräckligt stort antal mål, exempelvis skattemål, för att detta skall vara möjligt. Överhuvudtaget är det givetvis viktigt att se till att kompetensen och kvaliteten bibehålls i förvaltningsdomandet. Oavsett vilken lösning som väljs på sikt när det gäller en sammanslagen domstolsorganisation måste man räkna med att arbetet under en övergångstid kan behöva bedrivas med skilda arbetsenheter för förvaltningsmål och andra mål.

Kommittén skall redovisa de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av samtliga organisationsförslag som diskuteras i betänkandet. Därutöver skall kommittén lämna förslag till olika sätt att organisera domstolarnas arbete (beredningsorganisation), där t.ex. nuvarande rotelstruktur och bemanning frångås. En sådan beredningsorganisation behöver inte vara utformad på samma sätt vare sig i alla instanser eller i alla domstolar och den bör kunna anpassas efter olika måltyper.

Om kommittén finner att kvaliteten och kompetensen i domstolarnas arbete kan förbättras med en del av de resurser som frigörs genom en förändrad domstolsorganisation, är kommittén fri att lämna sådana förslag.

Regeringen har den 13 februari 1997 givit Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att granska fördelningen av resurser inom domstolväsendet. RRV skall vidare med utgångspunkt i nuvarande organisation och arbetsformer identifiera väsentliga hinder för ett effektivt resursutnyttjande inom domstolväsendet. Uppdraget skall redovisas senast den 15 oktober 1997. Resultatet av RRV:s uppdrag skall beaktas av kommittén vid utformningen av en ny domstolsorganisation.

I de ursprungliga direktiven anges att kommittén i en första etapp skall lämna förslag om var i landet domstolarna skall vara belägna och om samordning av domstolsslagen. Vidare anges att utredningen också får, för att möjliggöra förändringar av organisationen, lämna förslag om bered-

ningsorganisation, notarie- och domarutbildningen, beförade domaranställningar utan chefsansvar m.m. (dir. 1995:102 s. 13 – 18).

Under utredningens arbete har det visat sig att dessa frågor har ett så nära samband med hur man väljer att organisera domstolsväsendet att det är nödvändigt att redovisa samtliga frågor i ett sammanhang. Med hänsyn till detta och RRV:s uppdrag behöver utredningstiden förlängas. Utredningsarbetet skall därför redovisas i sin helhet senast den 3 april 1998.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till 1995 års  
domstolskommitté (Ju 1995:05)

**Dir.**  
**1998:22**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 1998.

## Sammanfattning av uppdraget

Det uppdrag som 1995 års domstolskommitté (Ju 1995:05) fick av regeringen skall inte längre omfatta domstolarnas antal och placering (domstolväsendets yttre organisation). Uppdraget begränsas till att avse frågor om domstolarnas beredningsorganisation (inre organisation) samt notarie- och domarutbildningen.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 1998.

## Bakgrund

Domstolskommittén har enligt sina ursprungliga direktiv (dir. 1995:102) i uppgift att föreslå en ny domstolsorganisation som kan uppfylla högt ställda krav på kvalitet, effektivitet och kompetens i rättsskipningen. Den nya organisationen skall enligt direktiven på sikt medföra avsevärt sänkta kostnader.

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 1997:50) står det även kommittén fritt att lämna kompletterande förslag som tillgodoser de ökande kraven på kvalitet, effektivitet och kompetens i rättsskipningen även om dessa förslag inte leder till så omfattande kostnadssänkningar som angivits i de ursprungliga direktiven. Kommittén får också enligt sin begäran överväga lösningar som innebär en sammanläggning av tingsrätter och länsrätter. Uppdraget skall redovisas i sin helhet senast den 3 april 1998.

Kommittén har i en skrivelse till regeringen den 5 december 1997 hemställt att tiden för utredningen förlängs till den 1 oktober 1998.

Kommittén har därefter i en skrivelse till regeringen den 16 februari 1998 hemställt att regeringen tar kommitténs uppdrag under förnyat övervägande. Som skäl har anförts att en reform av tingsrättsorganisationen, så långtgående som kommittédirektiven anger, inte vinner stöd av

ledamöterna i kommittén. Kommittén ifrågasätter därför det meningsfulla i att utredningsuppdraget drivs vidare med den utformning som uppdraget för närvarande har. Kommittén anser vidare att det är mycket angeläget att det grundmaterial som tagits fram under utredningsarbetets gång används i det fortsatta arbetet.

### Uppdraget

Enligt regeringens mening måste moderniseringen och reformeringen av domstolsväsendet fortsätta. De krav på moderna arbetsformer och ökad kvalitet som regeringen pekat på i de tidigare direktiven gäller alltså allttjämt. Att så är fallet bekräftas av Riksrevisionsverket som i en rapport (RRV 1997:48) om domstolsväsendet uttalat att såväl arbetsformer som organisation måste förändras för att domstolsväsendets resurser skall kunna utnyttjas effektivt. Det är således mycket angeläget att reformarbetet drivs vidare.

Enligt Domstolskommittén går det dock inte nu att få stöd av ledamöterna i kommittén för en så långtgående reform av tingsrättsorganisationen som kommittédirektiven anger. Det nödvändiga reformarbetet i fråga om domstolsväsendets yttre organisation måste därför enligt regeringen bedrivas i andra former. Dessa frågor skall följaktligen inte längre ingå i kommitténs uppdrag. När det gäller beredningsorganisationen samt notarie- och domarutbildningen skall kommittén redovisa sina överväganden och förslag enligt tidigare lämnade direktiv.

Domstolskommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 1998.

Det är angeläget att det grundmaterial som tagits fram om bl.a. den yttre organisationen används i det fortsatta arbetet om domstolsväsendets organisation. Mot denna bakgrund har regeringen i dag beslutat att Domstolskommitténs ordförande generaldirektören Bertil Hübinette skall sammanställa och till regeringen redovisa det grundmaterial som tagits fram i de delar som inte längre omfattas av kommitténs uppdrag. Grundmaterialet skall redovisas senast den 1 oktober 1998.

(Justitiedepartementet)

## Bilaga 4

## Målstatistik

## Antal inkomna mål under åren 1990 - 1997

## Tingsrätt

Tabell 1

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tvistemål	70 223	85 064	84 797	103 980	91 367	83 097	79 629	73 905
Tvistemål exkl. gem. ans.	50 682	63 776	63 201	81 895	68 457	61 118	58 220	52 379
Gem. ans.	19 541	21 288	21 596	22 085	22 910	21 979	21 409	21 526
Brottmål	72 969	78 015	79 326	78 676	75 196	69 839	59 589	58 512
Brottmål exkl. not. mål	64 032	67 767	68 171	68 582	64 953	59 455	51 307	50 288
Not. mål	8 937	10 248	11 155	10 094	10 243	9 784	8 282	8 224



## Länsrätt

Tabell 2

Inkomna	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Fastighetstax. mål	2 947	19 923	3 597	9 366	2 519	2 031	3 563	7 483
Skattemål	70 927	67 240	19 943	17 573	17 220	17 303	18 550	19 338
Körkortsmål	47 515	45 195	42 388	39 818	35 410	6 412	6 631	5 690
Socialförs. mål			14 544	18 340	20 253	17 094	16 660	15 725
Psykatri-mål			12 222	11 250	11 415	11 867	11 640	11 636
Biståndsmål	9 363	12 583	20 601	32 304	38 351	38 332	36 941	34 259
LVU-LVM	3 817	3 834	3 709	4 104	3 958	3 696	3 430	3 318
Övriga mål	1 718	1 833	1 960	2 510	4 000	11 367	14 775	15 478

## Bilaga 5

## Översikt över avverkning, bemanning och föredragandenas utbildning vid de olika länsrätterna under de tre första kvartalen 1997

Länsrätt	Avverkning 970101-970930 (genomsnitt per domare) *	Bemanning (antal föredragande och notarier per domare) **	Utbildning (antal notariemeriterade föredragande av det totala antalet) ***
Länsrätten i Skåne län	590	1,8	24/29
Länsrätten i Stockholms län	510	2,14	18/61
Länsrätten i Uppsala län	503	1,43	2/6
Länsrätten i Västmanlands län	494	1,49	2/6
Länsrätten i Västernorrlands län	492	1,40	2/5
Länsrätten i Göteborgs och Bohus län	487	1,65	3/8
Länsrätten i Älvsborgs län	487	1,35	3/5
Länsrätten i Östergötlands län	487	1,59	3/9
Länsrätten i Gävleborgs län	471	1,75	1/5
Länsrätten i Dalarnas län	462	1,73	4/5
Länsrätten i Blekinge län	461	1,69	2/4
Länsrätten i Västerbottens län	458	1,81	2/6
Länsrätten i Jönköpings län	449	1,57	0/5
Länsrätten i Södermanlands län	439	1,60	3/6
Länsrätten i Örebro län	434	1,14	1/2
Länsrätten i Skaraborgs län	425	1,41	4/7
Länsrätten i Kalmar län	423	1,28	2/5
Länsrätten i Värmlands län	409	1,41	1/3
Länsrätten i Hallands län	408	1,24	4/5
Länsrätten i Kronobergs län	391	1,62	1/5
Länsrätten i Norrbottens län	316	1,03	0/1
Länsrätten i Gotlands län	312	1,20	0/3
Länsrätten i Jämtlands län	285	1,33	0/4
Samtliga	477	1,76	

\* En icke ordinarie domare, dvs. fiskaler och assessorer har bedömts avgöra 75 % av antalet mål som en ordinarie domare kan antas avgöra.

\*\* Antalet notarier och föredragande räknat i årsarbetskrafter under perioden 970101-970930 har summerats och delats med summan av antalet årsarbetskrafter avseende ordinarie domare, assessorer och fiskaler under samma period.

\*\*\* Uppgifterna kommer från de berörda domstolarna.



## Bilaga 6

Antal icke ordinarie domare och deras tjänstgöringsförhållanden månadsskiftet mars/april 1998. Inom parentes anges det antal föredragande som överrätten har och som inte är antagna till domarbanan. Uppgifterna har inhämtats från respektive överrätt.

## Hovrätter

	asp/fi	adj/ass	org.plan asp/fi	org.plan adj/ass	fiskal. i underrätt	förstärkn. i under- rätt	tjänstl. exkl. barnle- diga	barnle- diga
Svea	32 (4)	28	27	28	35	9	254	22
Göta	14	9	12	10	11	8	53	4
Skåne	11 (4)	14	15	10	12	15	53	9
Västra	14	19	12	12	16	13	40	8
Nedre	6 (1)	5	6	10	4	2	25	2
Övre	6	5	6	5	4	6	18	1
Totalt Hovr	83 (9)	80	78	75	82	533	443	46

## Kammarrätter

Stock- holm	20 (3)	23	19	25	23	5	143	12
Göteborg	11 (3)	18	12	12	5	10	34	11
Sunds- vall	7	12	12	4	4	2	33	3
Jönkö- ping	8 (4)	2	8	8	4	-	11	4
Totalt KR	46 (10)	65	51	49	36	17	221	30

## Totalt hovrätter och kammarrätter

Summa	129 (19)	145	129	124	118	70	664	76
-------	----------	-----	-----	-----	-----	----	-----	----



## Bilaga 7

# Delegeringsprojekt

Arbetet med att finna en rationell arbetsfördelning inom domstolarna, och då framför allt vid tingsrätterna, medförde under 1970- och 1980-talet att man införde möjligheter till delegering till domstolssekreterare att fatta beslut i en rad domstolsärenden. De ärenden för vilka infördes en rätt för domstolssekreterare att självständigt besluta i var inskrivningsärenden, registrering av dödsboanmälan, betalningsförelägganden och förmynderskapsärenden. Delegeringsmöjligheten genomfördes genom ändringar i lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden.

I slutet av 1980-talet påbörjades olika projekt som syftade till att undersöka möjligheterna till delegering även i målarbetet. Nedan lämnas en redogörelse för några av dessa projekt.

### **Förnyelseprojektet vid Göteborgs tingsrätt**

Redan före tillkomsten av idéskissen (Ds 1989:2) prövades tankarna om en renodling av domarrollen i en försöksverksamhet vid Göteborgs tingsrätt. Bakgrunden var de problem som fanns vid tingsrätten med en stor arbetsbörda och ett ekonomiskt ansträngt läge. Med medel ur förnyelsefonden kartlades arbetsorganisationen vid tingsrätten och arbetades ett förslag fram om ändrade arbetsformer.

Före försöksverksamheten var kansliarbetet vid tvistemålsavdelningarna organiserat med rotelsekreterare medan brottmålsavdelningarna hade ett samlat målkansli. Protokollförarna hade som huvuduppgift att föra protokoll i både tvistemål och brottmål och att utarbeta förslag till vissa delar av domen. Något ADB-stöd i målarbetet fanns inte.

Domarnas arbetstid med förberedelsearbete beräknades till cirka 20 procent i både tvistemål och brottmål. I båda måltyperna utgjorde 30 procent av arbetstiden förhandlingstid inklusive tid för överläggning. Den tidsvinst som borde bli följd av en ökad delegering beräknades för brottmålsavdelningarna till en utökning av förhandlingstiden per domare från två dagar per vecka till två och en halv dag per vecka och för tvistemålsdelen till en ökning med cirka tio procent av domarens arbetstid.

Kartläggningen av arbetsformerna vid tingsrätten avslutades med att domstolen begärde att få genomföra en försöksverksamhet med delegering av vissa arbetsuppgifter till domstolssekreterare. Regeringen utfärdade en förordning (1989:851) om försöksverksamhet vid Göteborgs tingsrätt med delegering av vissa arbetsuppgifter. De uppgifter som enligt förordningen skulle kunna delegeras var betydligt mindre omfattande än tingsrätten begärt och gällde endast behörighet för domstolssekreterare att ta emot fullföljdsinlagor när talan förts mot tingsrättens domar eller slutliga beslut och pröva om talan har fullföljts på föreskrivet sätt och inom rätt tid, att bestämma grundavgift och procentsats efter vilken tilläggsavgift skall betalas samt högsta belopp för tilläggsavgift enligt rättshjälpslagen samt besluta om vissa ersättningar.

Försöksverksamheten hade fullt ut påbörjats vid tre avdelningar vid tingsrätten i januari 1990. Samtidigt fick dessa avdelningar ADB-stöd i form av ord- och textbehandling samt en av dem dessutom kanslidatorstöd. Försöksverksamheten utvärderades efter ett år av såväl Domstolsverket som av den s.k. produktivitsdelegationen.

Domstolsverkets utvärdering visade att målavverkningen hade ökat per avdelning och domare med 15 respektive 21 procent, för domstolssekreterare med 29 respektive 35 procent. Samtliga domare angav att utrymmet för förhandlingar ökat och att en viss renodling av domarrollen skett. Handläggare, protokollförare och domstolssekreterare ansåg genomgående att man borde utöka de arbetsuppgifter som kunde delegeras.

Produktivitsdelegationens utvärdering visade att domarna vid två av försöksavdelningarna ökat målavverkningen med omkring 15 procent, medan målavverkningen på den tredje avdelningen – till följd av att den under försöksperioden hade extremt många stora mål – var oförändrad.

### **Försöksverksamheten vid Malmö tingsrätt**

Samtidigt med förnyelseprojektet vid Göteborgs tingsrätt genomfördes under år 1990 en försöksverksamhet vid Malmö tingsrätt med en hov-

rättsfiskal, som efter engelsk förebild förberedde brottmålen till huvudförhandling. Försöksverksamheten bedrevs vid två av tingsrättens brottmålsavdelningar.

Syftet med verksamheten var att renodla brottmålsdomarens arbete för att skapa en rationell och effektiv målhantering. Målet var att domarna endast skulle behöva läsa in målen, sitta i förhandling, döma och skriva domen. Alla övriga arbetsuppgifter skulle i stort sett utföras av annan personal. Inför försöksverksamheten uppskattades de förberedande arbetsuppgifter som skulle delegeras till i genomsnitt 20–30 procent av rotelinnehavarnas arbetstid.

Clerken, som den beredande juristen kom att kallas, fattade alla förberedande beslut i brottmålen och svarade i allmänhet för olika kontakter med försvarare, parter och andra. Han hade även viss arbetsledande funktion för protokollförarna och målkansliet.

Resultatet av försöksverksamheten utvärderades av Domstolsverket efter att den pågått under nio respektive fem månader vid de två utsedda avdelningarna.

Under försöksperioden ökade målavverkningen med 14 respektive sju procent per domare vid de två försöksavdelningarna. Tingsrättens tredje avdelning, som inte omfattades av försöket, ökade emellertid målavverkningen under samma period med 15 procent per domare. Orsaken till att målavverkningen inte ökade ytterligare vid försöksavdelningarna angavs vara att även om domarna fått en lättnad i sin arbetsbörda så hade inte protokollförarna fått en motsvarande arbetslättnad. Detta medförde att man inte kunde sätta ut fler förhandlingar än tidigare. Protokollförarna var något av en flaskhals.

Uppfattningen om vilken arbetsvinst som gjordes varierade mellan domarna. Flertalet uppgav dock att systemet möjliggjorde ungefär ytterligare en halv förhandlingsdag per vecka. Någon domare ansåg att arbetsvinsten uppgick till 20–25 procent. Samtliga domare ansåg att tiden för inläsning av mål, lagförarbeten m.m. och domskrivning ökat.

Domstolsverket ansåg inte att det, med den nya förkortade domarbanan, var lämpligt att en fiskal under utbildningstiden utnyttjades som "clerk". Inte heller ansågs det lämpligt att utnyttja en så pass kvalificerad arbetskraft som en hovrättsassessor. Systemet ansågs inte heller kunna fungera i en mindre domstol eftersom clerken, för att kunna utnyttjas fullt ut, borde betjäna minst åtta–nio rotlar. Domstolsverket ansåg emellertid att erfarenheterna av clerksystemet borde utnyttjas för en försöksverksamhet med något annan inriktning. Flertalet av de arbetsuppgifter, med undantag av frågor om tvångsmedel, som clerken haft borde kunna utföras av domstolssekreterare efter en individuell prövning.



### **Försöksverksamheten i Hovrätten över Skåne och Blekinge**

Vid hovrätterna har olika försöksverksamheter genomförts. Av intresse här är närmast den försöksverksamhet, som bedrevs vid tre avdelningar i Hovrätten över Skåne och Blekinge under tiden september 1991 – juni 1993.

Bakgrunden till försöksverksamheten var ett regeringsuppdrag till Hovrätten över Skåne och Blekinge att i samarbete med Domstolsverket se över hovrättens arbetsformer och arbetsorganisation. Efter förslag från en arbetsgrupp inom hovrätten (DV-rapport 1992:1, Nya arbetsformer i hovrätt) utfärdade regeringen en förordning (1991:135) om försöksverksamhet i Hovrätten över Skåne och Blekinge med delegering av vissa arbetsuppgifter. Senare utvidgades förordningen till att avse även Hovrätten för Västra Sverige (SFS 1992:995). Enligt förordningen fick rotelinnehavare, efter hovrättens förordnande, besluta att delegera åtgärder med visst måls beredning till antingen domstolssekreterare, hovrättsfiskal eller hovrättsfiskal aspirant.

De åtgärder som fick delegeras motsvarade dem som rotelinnehavaren fick företa ensam, med den begränsningen att de inte fick avse mål där någon var berövad friheten. Delegeringen fick inte heller avse mål vars beredning var av svår beskaffenhet eller som av någon annan orsak skulle kräva särskild kunskap och erfarenhet. Domstolssekreterare skulle inte heller få avskrivna mål.

Försöksverksamheten innebar att ansvaret för målens beredning fördelades mellan rotelinnehavaren, fiskalen/aspiranten eller domstolssekreteraren. Domstolssekreteraren hade behörighet att även besluta om t.ex. rätts hjälp och personundersökning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge gjorde en framställning till Justitiedepartementet om en permanentning av verksamheten. Försöksverksamheten ledde till att den ordning för delegering som beskrivits under redogörelsen för gällande rätt infördes (SFS 1993:648).

### **Domstolsverkets projekt**

Hösten 1991 startades ett projekt inom Domstolsverket om ändrade arbetsformer vid domstolarna. Projektet omfattade tingsrätt, länsrätt, hovrätt och kammarrätt. Syftet var att ta till vara erfarenheterna från tidigare delegeringsarbete inom domstolarna samt att även utnyttja domstolspersonalens kunnande för att få fram förnyelseförslag. Projektet bedrevs med medel från förnyelsefonderna. Seminarier med personal från vissa domstolar hölls för samtliga domstolskategorier. Seminarierna dokumenterades och resulterade i en framställning till

Justitiedepartementet om vissa förordningsändringar. Till stöd för framställningen fanns en vid seminarierna diskuterad "katalog" över åtgärder i målarbetet som skulle kunna delegeras till notarier eller domstolssekreterare.

Domstolsverkets framställning om förordningsändringar och Hovrättens över Skåne och Blekinge framställer om en permanentning av försöksverksamheten där var en del av bakgrunden till att regeringen år 1993 lade fram en proposition, prop. 1992/93:213, om delegering av arbetsuppgifter till domstolssekreterare vid domstol.

### **Försöksverksamheten vid Kammarrätterna i Stockholm och Jönköping**

Inom Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Jönköping pågår en försöksverksamhet avseende delegering av uppgifter till domstolssekreterare. Kansliföreståndarna medges under försökstiden att föredra vissa mål på avdelning. Möjligheten till delegering av föredragandeuppgifter avser patientjournalmål, HSAN-mål, mål enligt 6 § socialtjänstlagen och körkortsmål.

### **Försöksverksamheten vid vissa tingsrätter för att pröva olika former av beredningsorganisation**

Efter en framställning från kommittén om vissa förordningsändringar för att möjliggöra en försöksverksamhet med olika typer av beredningsorganisation i tingsrätt utfärdade regeringen förordning (1997:139) om försöksverksamhet vid vissa tingsrätter.

Enligt förordningen skall en försöksverksamhet bedrivas vid nio tingsrätter av olika storlek. Under försöksperioden har dessa domstolar möjlighet att delegera arbetsuppgifter rörande beredningen av mål till domstolssekreterare och notarier i vidare omfattning än vad tingsrättsinstruktionen medger. Vidare får domstolarna anställa tingsmeriterade jurister som beredningsjurister. Beredningsjuristen får samma behörighet som de notarier som omfattas av försöksverksamheten.

Vid några av de domstolar som omfattas av förordningen bedrivs en försöksverksamhet med s.k. storrotlar, dvs. en rotel med ökad inlottning av mål bemannas med en ordinarie domare, en icke ordinarie domare, notarier och rotelsekreterare. I vissa fall utnyttjas den icke ordinarie domaren för visst förberedelsearbete medan i andra fall denne dömer i motsvarande omfattning som den ordinarie domaren. Andra domstolar prövar en arbetsorganisation med beredningsjurister. Samt-

liga domstolar utnyttjar de möjligheter till delegering som försöksförordningen medger.

Försöksverksamheten har utvärderas under våren 1998. Utvärderingen redovisas i bilaga 8.

### **Försöksverksamheter vid hovrätt och kammarrätt**

Vid några hovrätter och en kammarrätt har tingsmeriterade jurister anställt på viss tid som föredragande. De fullgör samma uppgifter som aspiranterna vid överrätterna.

En kammarrätt har i stället valt att anställa jurister som inte har notariemeritering. Även dessa fullgör i stort motsvarande uppgifter som aspiranterna. Ytterligare en kammarrätt avser att tillfälligt anställa en byrådirektör vid länsrätt som föredragande.

## Bilaga 8

### Utvärdering av försöksverksamheten i tingsrätt

#### 1 Uppdraget

##### 1.1 Inledning

Domstolskommittén får enligt sina ursprungliga direktiv överväga frågan om en ny beredningsorganisation och, om så är lämpligt, avge ett principförslag till en sådan organisation för i första hand underätterna (dir. 1995:102 s. 18).

Domstolskommittén har funnit att beredningsorganisationen i underätterna har ett så nära samband med domstolsorganisationen att ett principförslag är nödvändigt. För att ge kommittén ett underlag för bedömning av frågan begärde kommittén hos regeringen att få bedriva försöksverksamhet med beredningsorganisation vid nio av landets tingsrätter nämligen tingsrätterna i Huddinge, Ängelholm, Malmö, Kristianstad, Karlstad, Eksjö, Luleå, Umeå och Uppsala. Regeringen gav tillstånd till försöksverksamheten och utfärdade en förordning som skulle gälla för verksamheten. Inför försöksverksamheten beslutade kommittén att en utvärdering av verksamheten skulle göras. Till utvärderare utsågs numera hovrättslagmannen Göran Ewerlöf.

##### 1.2 Utgångspunkter

Vid övervägande av olika alternativ till beredningsorganisation har en övergripande utgångspunkt varit att rättsväsendets resurser bör utnyttjas så effektivt som möjligt. En effektivisering bör innefatta att beredningen av målen huvudsakligen ska utföras av andra än ordinarie domare dvs. domarrollen bör så långt möjligt renodlas.

En annan utgångspunkt vid utformning av en beredningsorganisation är att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans. Men allt dömande behöver inte utföras av ordinarie domare. Det kommer också i framtiden att finnas mål som lämpar sig för jurister under utbildning att handlägga självständigt.

En tredje utgångspunkt är att delegerade arbetsuppgifter utförs på eget ansvar. Beredningsorganisationen måste utformas så att den tar till vara den kunskap som finns hos kanslipersonalen.

### 1.3 Försöksförordningen

Försöksverksamheten har haft sin författningensliga förankring i "Förordning om försöksverksamhet vid vissa tingsrätter med delegering av arbetsuppgifter" (SFS 1997:139 med ändring i SFS 1998:51). Förordningen gäller efter förlängning till och med den 31 december 1998.

Enligt försöksförordningen ska försöksverksamheten bedrivas för att pröva olika former med en förstärkt beredningsorganisation i tingsrätt. Syftet är att de domstolar som deltar ska utveckla arbetsmetoder för att renodla arbetsuppgifterna för domarna så att domarna i större utsträckning ska kunna ägna sig åt dömande verksamhet.

Enligt försöksförordningen får försöksdomstolarna möjlighet att anställa notariemeriterade jurister. Dessa har enligt förordningen möjlighet att döma i samma utsträckning som notarier.

Försöksförordningen ger utrymme för att låta en tingsfiskal som deltar i försöket vara utan egen rotel. Vidare öppnar förordningen möjlighet att till beredningsjurist, notarie och domstolssekreterare delegera den förberedande handläggningen av mål. Vissa beslut undantas från delegering. Allmänt gäller att delegeringen inte bör avse mål eller frågor av vidlyftig eller svår beskaffenhet.

## 2 Utvärderingens genomförande

Utvärderingen inleddes med ett möte i juni 1997 med bl.a. företrädare från samtliga tingsrätter som skulle delta i försöket. Vid mötet lades försöksverksamheten fast. De flesta tingsrätter avsåg att inleda försöksverksamheten omkring den 1 september 1997.

Eftersom Huddinge tingsrätt startat sin försöksverksamhet redan i mars 1997 genomförde jag i augusti en utvärdering av tingsrättens dittillsvarande försök. Denna utvärdering hade som huvudsakligt syfte att ge erfarenheter hur den slutliga utvärderingen skulle läggas upp. Den resulterade i en rapport "Försöksverksamhet med ny beredningsorganisation i Huddinge tingsrätt – en interimrapport".

I december 1997 träffades åter företrädare för försökstingsrätterna, denna gång för att gemensamt stämma av den hittillsvarande försöksverksamheten.

Den slutliga utvärderingen genomfördes under perioden mars–maj 1998. Jag besökte under denna tid samtliga försökstingsrätter och intervjuade i princip samtlig personal som medverkat i försöket.

Före besöket i respektive tingsrätt tog jag del av skriftligt material som de flesta tingsrätter hade tillhandahållit. Jag hade också skickat ut frågor som berörda tjänstemän skulle tänka igenom inför besöket. Frågorna finns i bilaga 1.

Efter besöket hos respektive försökstingsrätt sammanställde jag ett utkast till rapport. Utkastet skickades till tingsrätten för rättelser och synpunkter. Sedan sådana influerats fastställdes de slutliga rapporterna vilka redovisas i bilagorna 2–10 (**anm.** här uteslutna).

### 3 Erfarenheter från försöksverksamheten

#### 3.1 Inledning

Försöksverksamheten hade vid utvärderingen pågått i sex –åtta månader vid de olika tingsrätterna. Vid Huddinge tingsrätt hade den pågått i ett år.

Uppläggningsen av försöket har varierat. Samtliga tingsrätter utom Huddinge tingsrätt har haft beredningsjurist i någon form. I Huddinge har man arbetat i två storrotlar utan särskild beredningsjurist.

Anställningsförhållandena för beredningsjuristerna har varierat i de olika tingsrätterna. I vissa fall har notarier, som fullgjort notarieutbildning vid tingsrätten, fått fortsatt notarieförordnande med uppgift att vara beredningsjurist. Ett sådant anställningsförhållande har inneburit att beredningsjuristen har haft samma förordnanden som en ettårsbehörig notarie. I andra fall har en notariemeriterad jurist rekryterats från annat håll och fått tidsbegränsad anställning som beredningsjurist. I sådana fall har beredningsjuristen inte kunna få de förordnanden som en ettårsbehörig notarie har, vilket har inneburit att beredningsjuristen inte kunna ägna sig åt någon dömande verksamhet. Vid en tingsrätt har beredningsjuristen haft fiskalskompetens.

Arbetsuppgifterna för beredningsjuristerna har också varierat. Vid vissa tingsrätter har beredningsjuristen ombesörjt i princip all beredning av såväl brottmål som tvistemål fram till muntlig förhandling. Men vid de flesta tingsrätter har beredningsjuristen arbetat huvudsakligen med tvistemål medan beredningen av brottmålen skötts av domstolssekreterare och/eller notarie. Vid några tingsrätter har beredningsjuristen – förutom ren beredningsverksamhet – även gjort rättsutred-

ningar, skrivit tryck i tvistemål inför huvudförhandling, varit protokollföreläsare samt skrivit domförslag. Utgångspunkten för beredningsjuristens verksamhet har dock genomgående varit att beredningsjuristen ska avlasta de ordinarie domarna från vissa – huvudsakligen icke dömande – uppgifter.

### 3.2 Synpunkter från domarna

Ett övergripande mål med en förstärkt beredningsorganisation har varit att domarrollen renodlas dvs. att ordinarie domare ska kunna ägna sig mer åt dömande verksamhet. Oavsett vilken organisationsmodell som har valts har de allra flesta domare som har ingått i försöket uppgett att det övergripande målet har uppfyllts.

Genom att domarna har blivit avlastade från beredning av målen har de kunnat koncentrera sig mer på att sitta i rätten och skriva domar. De upplever att de har blivit effektivare. Statistik från vissa tingsrätter visar också att målavverkningen har ökat under försöket. I Huddinge tingsrätt har man på försöksrotlarna uppnått en resultatförbättring av uppemot 50 procent. Vid andra tingsrätter har kunnat konstateras att ökningen av antalet avgjorda mål har uppgått till uppemot 25 procent.

Många domare upplever att kvaliteten i arbetet har höjts som en följd av den förstärkta beredningsorganisationen. Utrymmet för att ägna sig åt kärnfrågor har ökat. Också den omständigheten att domarna har haft naturliga "bollplank" i form av domarkollegor och beredningsjurist har varit ägnad att förbättra kvaliteten.

En del domare anser att de under försöket har fått mer tid att följa rättsutvecklingen genom att ta del av rättsfall, doktrin m.m. Många domare upplever dock ingen skillnad i detta hänseende jämfört med normala förhållanden.

De allra flesta domare är överens om att en förstärkt beredningsorganisation gör verksamheten mindre sårbar. Arbetet flyter jämnare och säkrare vilket skapar trygghet för domaren. Eftersom det finns en beredningsjurist som sköter den löpande beredningen av målen är domarens ständiga närvaro inte lika påkallad. Mål blir t.ex. inte liggande utan åtgärd när domaren sitter i rätten. Vidare skapar beredningsorganisationen ett samarbetsklimat mellan domarna som är ovanligt i en normal rotelorganisation. Domarna i en storrotelorganisation ställer upp för varandra vid förfall på ett naturligt sätt.

Samtliga domare uppger att arbetstillfredsställelsen har ökat genom försöksverksamheten. Det är intressant och stimulerande att arbeta tillsammans andra jurister. Det uppkommer en lagkänsla som man inte är van vid som domare. Men en viktig faktor i sammanhanget är att

samtliga som arbetar tillsammans strävar åt samma håll och att personkemin rent allmänt fungerar.

De allra flesta domare anser att den förstärkta beredningsfunktionen har sin största förtjänst i tvistemål. I fråga om brottmål är beredningsuppgifterna av sådan art att domstolssekreterare med bistånd av notarie huvudsakligen kan ansvara för dem.

En del domare upplever som en nackdel med beredningsorganisation att domaren får sämre överblick över målen på roteln. Möjligheterna att påverka målens handläggning minskar därmed vilket inte är förenligt med det ansvar som domaren har för målen. Några domare anser till och med att en förstärkt beredningsfunktion kan innebära att handläggningen av vissa mer komplicerade mål kan fördröjas.

Vissa domare anser att aktvandringen har ökat genom beredningsorganisationen. Andra anser att den har minskat.

Samtliga domare är överens om att en förstärkt beredningsorganisation kräver en kvalificerad jurist som beredningsjurist. De flesta domarna anser att om beredningsjuristen ska utgöra en verklig avlastning för domaren krävs att han eller hon har fiskalskompetens. Därmed skulle en del av den dömande verksamheten kunna läggas över på denne och de svåra tvistemålen få en kvalificerad beredning. I vart fall anser domarna att beredningsjuristen måste ha fullgjort notarietjänstgöring. Domarna är emot fasta beredningstjänsten av den typ som förekommer i t.ex. länsrätten. Samtidigt anses det viktigt att beredningsjuristen stannar kvar under inte alltför kort tid. Det tar tid innan samarbetsformerna etableras och beredningsjuristen kan möta de krav som ställs på honom eller henne från olika håll. De förhållandevis höga kvalifikationskraven kan leda till att det blir svårt att rekrytera lämpliga personer som beredningsjurister.

Samtliga domare är överens om att en förstärkt beredningsorganisation i underrätterna har framtiden för sig. Hur den ska utformas får bli beroende på lokala förhållande.

De icke-ordinarie domarna i Huddinge tingsrätt anser att det är mycket värdefullt att arbeta tillsammans med en ordinarie domare. Den ordinarie domaren kan tjäna som mentor och bollplank. Men de betonar vikten av att personkemin är bra mellan domarna. Kombinationen av att vara domare och beredningsjurist anser de ändamålsenlig. Där emot är de skeptiska till att syssla bara med beredningsverksamhet.

En icke-ordinarie domare har uttryckt synpunkten att en förstärkt beredningsorganisation inte bör omfatta fiskalsrotlar eftersom fiskalsutbildningen i fråga om målhantering då blir sämre.



### 3.3 Synpunkter från beredningsjuristerna

De flesta beredningsjurister anser att beredning av brottmål inte är en meningsfull arbetsuppgift för en beredningsjurist. Sådan beredning kan lämpligen läggas på domstolssekreterare. Däremot är beredningen i fråga om tvistemål mera kvalificerad. De flesta beredningsjurister anser att det är lagom att betjäna tre ordinarie rotlar.

Beredningsjuristerna anser det stimulerande att arbeta nära en domare. För att beredningsjuristen ska kunna ta på sig arbetsledande uppgifter och betraktas som något mer än en extranotarie krävs att han eller hon har minst notarietkompetens. Å andra sidan upplevs beredningssysslans inte i längden som tillräckligt utvecklande. För en jurist med ambitioner är funktionen som beredningsjurist inte tillräckligt lockande utan kommer sannolikt att fungera som en genomgångsstation i avvaktan på annat arbete. För att kunna behålla en beredningsjurist under någon längre tid torde krävas att denne tilldelas också andra än beredande uppgifter t.ex. dömande och utredande. Men risken är i så fall att beredningsjuristen berövar notarierna viktiga utbildningsuppgifter.

### 3.4 Synpunkter från notarierna

Notarierna upplever genomgående att det är positivt att arbeta i en storrotel. Därmed uppstår naturligt ett lagarbete som gör verksamheten mindre sårbar och mer stimulerande. Det finns i princip alltid någon notarie som kan ta sig an löpande frågor på roteln. Dessutom är det lättare att använda sina notarietkollegor som bollplank. Många upplever det också som positivt att få arbeta åt flera domare. Det är nyttigt att få ta del av olika sätt att hantera mål. Dessutom är det bra från betygssynpunkt att kunna få möjlighet att visa upp sig för flera domare.

Genom försöksförordningen har de ettårsbehöriga notarierna fått mer kvalificerade arbetsuppgifter och ökat ansvar. Det upplevs som positivt. Samtidigt innebär det att de ettårsbehöriga notarierna har fått mer att göra i de fall förordningens delegationsmöjligheter utnyttjats fullt ut.

Många notarier upplever att beredningsjuristen har berövat dem arbetsuppgifter som de anser viktiga för utbildningen. Det är främst fråga om posthanteringen men gäller även i viss mån tryck- och domskrivning samt rättsutredningar. En del notarier anser också att beredningsjuristfunktionen har medfört att avståndet mellan rotelinnehavaren och notarien har blivit större i och med att domaren i första hand har med beredningsjuristen att göra vid beredningen av målen.

En del notarier anser att beredningsverksamheten inte har påverkat deras arbete alls. Vid de tingsrätter där notarierna anlägger dessa synpunkter har beredningsjuristen över huvud taget inte kommit in på notariernas revir utan har sysslat med uppgifter som rotelinnehavaren eller domstolssekreteraren annars skulle ha gjort.

### 3.5 Synpunkter från domstolssekreterarna

De flesta domstolssekreterarna anser att det är positivt att de enligt försöksförordningen får utföra vissa av beredningsuppgifterna på eget ansvar. En vanlig synpunkt är dock att delegationsmöjligheterna inte har kunnat utnyttjas fullt ut förrän i ett sent stadium av försöket. Detta har att göra med brist på utbildning för det nya ansvaret.

Flertalet domstolssekreterare upplever det som positivt att arbeta tillsammans med andra. Det skapar gruppkänsla och leder till att man hjälps åt på kanslierna bättre än i en traditionell organisation. Arbetsglädjen har ökat påtagligt och sårbarheten har minskat.

Det finns domstolssekreterare som anser att det är bättre att arbeta åt en domare. Därigenom har man kontroll över sina mål och vet vilka rutiner som gäller på roteln. Arbetet blir därmed smidigare och effektivare.

Domstolssekreterarna anser genomgående att de har fått mer att göra i försöksorganisationen. Detta har att göra med det ökade ansvaret.

Flertalet domstolssekreterare upplever att arbetet på kansliet har blivit effektivare genom att man arbetar i lag. Men några hävdar tvärtom att arbetet har blivit mera tungrovt bl.a. genom att aktvandringen har ökat.

### 3.6 Synpunkter från fackliga företrädare

ST-Domstol anser att det är positivt att kanslipersonalen tilldelas nya och mer ansvarsfulla arbetsuppgifter. Detta är något av en överlevnadsfråga för kanslipersonalen. Samtidigt betonar facket att det krävs ordentlig utbildning innan domstolssekreterarna åläggs det ansvar som försöksförordningen ger utrymme för. Facket utgår från att det ökade ansvarstagandet från kanslipersonalens sida på sikt bör påverka lönesättningen av denna personalgrupp.

Jusek anser att en renodling av domarrollen i underrätterna på sikt är nödvändig om det i framtiden ska gå att rekrytera tillräckligt kvalificerad personal till domarämbetet. Det är viktigt att en förstärkt beredningsorganisation inte får till följd att notarieutbildningen urholkas.

## 4 Några slutsatser

Försöksverksamheten har bedrivits enligt olika modeller vid de olika försöksdomstolarna. Följande huvudsakliga modeller har prövats

- Storrotel med en ordinarie och en icke ordinarie domare, tre notarier och tre domstolsbiträden; målen har lagts ihop
- Storrotel med två eller tre rotlar betjänade av en särskild beredningsjurist med två respektive tre notarier och lika många domstolsbiträden; målen har varit kvar på respektive rotel

Den första modellen har visat sig mycket effektiv och ändamålsenlig i Huddinge tingsrätt. De ordinarie domarna upplever att domarrollen har renodlats och att arbetsglädjen har ökat. De icke-ordinarie domarna anser dessutom att utbildningen för dem har förbättrats genom samarbetet med en ordinarie domare. Också notarier och kanslipersonal har upplevt det positivt och utvecklande att arbeta i försöksorganisationen. Att det har varit effektivt att arbeta i en storrotel bekräftas av både statistik och den inblandade personalens upplevelser.

Även när det gäller den andra modellen har de övergripande målen uppfyllts i de allra flesta fall. Särskilt domarna har varit positiva till den avlastning av beredningsuppgifter som de fått genom försöket. Beredningsjuristerna har upplevt det som positivt att under en tid få ägna sig åt beredning av tvistemål men har understrukit att beredningsuppgifterna i sig inte är tillräckligt stimulerande för att locka kvalificerade jurister till någon längre tjänstgöring. Notarierna har varit positiva till att de har fått mer kvalificerade arbetsuppgifter men har uttryckt farhågor för att notarieutbildningen i viss mån urholkas om beredningsjuristen är den som huvudsakligen sköter beredningen av målen. Domstolssekreterarna är positiva till det ökade ansvar som den har fått men har anfört att en beredningsorganisation skapar mer arbete för dem.

En slutsats man kan dra av försöket är att underrätterna är i behov av en förändrad organisationsform när det gäller beredning av målen. Båda de modeller som har prövats har visat sig framgångsrika när det gäller renodling av domarrollen, effektivitet och kvalitetshöjning i den dömande verksamheten samt förbättring av arbetsglädjen. En förstärkt beredningsorganisation ger dessutom domarna utrymme att fortlöpande vidareutbilda sig. För en domare, som under många år innehar en ordinarie tjänst, torde detta vara av väsentlig betydelse för att denne i längden ska kunna hålla kvalitet, effektivitet och vitalitet i arbetet vid liv.

En viktig förutsättning för att en beredningsorganisation enligt den andra modellen ska fungera har visat sig vara att beredningsjuristen är en kvalificerad person med ledaregenskaper. Från flera håll har hävdats att en verklig effektivitets- och kvalitetshöjning i verksamheten kan uppnås bara om beredningsjuristen har minst fiskalskompetens. Det

krävs att beredningsjuristen kan avlasta domaren, inte bara när det gäller beredning, utan också i den dömande verksamheten. Erfarenheterna från Huddinge-modellen tyder på att denna slutsats är riktig. Men ett avgörande hinder mot att tillämpa Huddinge-modellen i större skala är bristen på fiskaler. Med utgångspunkten att man inte bör utbilda fler domare än som kan antas få ordinarie tjänst som domare får man därför räkna med att Huddinge-modellen endast kan tillämpas vid en minoritet av tingsrätterna.

Om den andra modellen tillämpas får man i första hand räkna med att jurister med notariekompetens rekryteras till beredningsjurister. För att över huvud taget göra arbetet lockande torde krävas att beredningsjuristen i dessa fall har minst samma förordnanden som notarierna bl.a. innefattande förordnande att handlägga egna mål och vara ledamot i tvistemål. Man torde ändå få räkna med att det blir svårt att rekrytera tillräckligt kvalificerade jurister, i vart fall för någon längre tid. Med tanke på att behovet på kontinuitet i beredningsverksamheten kan rekryteringsproblemen bli ett hinder för många tingsrätter som vill bygga upp en förstärkt beredningsorganisation.

Notarieutbildningen är ett viktigt inslag i utbildningen av unga jurister. De farhågor som uttryckts från notariehåll om riskerna att denna utbildning urholkas till följd av en förstärkt beredningsorganisation måste tas på allvar. Det är alltså viktigt att beredningsjuristens arbetsuppgifter avgränsas så att notariernas utbildning inte försämras. En allmän utgångspunkt bör vara att beredningsjuristen inte ska utföra arbetsuppgifter som kan utföras av notarie. I annat fall kan en bättre lösning vara att förstärka organisationen med ytterligare notarier.

En av utgångspunkterna med en förstärkt beredningsorganisation är att handläggningsbesluten inte bör fattas på högre nivå än som är nödvändigt. Detta innebär att en stor del av målberedningen, särskilt i fråga om brottmål, kan skötas självständigt av domstolssekreterarna. En förutsättning för detta torde vara att kanslipersonalen är tillräckligt utbildade för att ta på sig detta ökade ansvar.

För att en förstärkt beredningsorganisation ska kunna leda till att domarens roll i egentlig mening renodlas torde rent allmänt krävas att domaren släpper en del av kontrollen över målen på roteln. Domaren måste kunna lita på att medarbetarna utför beredningsuppgifterna på ett korrekt sätt så att han eller hon därmed ska kunna koncentrera sig på den rent dömande uppgiften. Detta förutsätter att delegationsuppgifterna utförs på eget ansvar av den behöriga tjänstemannen. Det sagda kommer sannolikt för många domare att innebära en omprövning av rollen som domare.

Sammanfattningsvis ger försöksverksamheten vid handen att någon form av förstärkt beredningsorganisation behövs i underrätterna. Det

torde inte gå att ställa upp någon "riksmodell" för hur en sådan organisation ska se ut. Flera olika modeller kan tänkas. En utgångspunkt bör dock vara att handlägningsbesluten inte fattas på högre nivå än nödvändigt. Det torde få ankomma på varje underrätt att utifrån sina egna förutsättningar – storlek, samarbetsklimat, förändringsvilja, ekonomiska förutsättningar, organisation m.m. – utforma den modell som passar underrätten bäst.

## Underbilaga 1

## INTERVJUFRÅGOR VID UTVÄRDERING AV FÖRSTÄRKT BEREDNINGSORGANISATION I TINGSRÄTTERNA

### De övergripande målen för beredningsorganisation

- Den dömande verksamheten ska i ökad utsträckning ombesörjas av ordinarie domare och domarrollen ska renodlas
- Vissa mål kan handläggas av jurister under utbildning
- Delegerade arbetsuppgifter ska kunna utföras på eget ansvar

### Frågor till rotelinnehavarna

- 1) Beskriv dina arbetsuppgifter under försöksverksamheten.
- 2) Har Du fått ökat utrymme att ägna dig åt dömande verksamhet?
- 3) Har Du fått ökat utrymme att följa rättsutvecklingen genom studium av litteratur, rättsfall m.m.?
- 4) Hur har samarbetet mellan dig och beredningsjuristen fungerat?
- 5) Har sjukdomar, ojämnheter i arbetsbelastningen m.m. kunnat hantearas bättre under försöksverksamheten?
- 6) Har effektiviteten (avverkningstakt, minskning av omloppstider m.m.) förbättrats under försöksverksamheten? Försök i så fall kvantifiera.
- 7) Har arbetstillfredsställelsen påverkats under försöket?
- 8) Har aktvandringen påverkats under försöket?
- 9) Anser Du att de övergripande målen med försöksverksamheten har uppfyllts?
- 10) Är beredningsorganisation i tingsrätt något för framtiden? Hur bör den i så fall utformas?

**Frågor till beredningsjuristen**

- 1) Beskriv dina arbetsuppgifter.
- 2) Hur har de övergripande målen uppfyllts?
- 3) Har man som beredningsjurist tillräckligt med meningsfulla arbetsuppgifter?
- 4) Hur har samarbetet med rotelinnehavarna fungerat?
- 5) Vilken utbildning bör beredningsjuristen ha (notarie- eller fiskalskompetens)?
- 6) Är beredningsorganisationen något för framtiden?

**Frågor till domstolssekreterarna**

- 1) Har dina arbetsuppgifter förändrats under försöksverksamheten?
- 2) Har Du fått mer kvalificerade arbetsuppgifter under försöksverksamheten? I så fall vilka?
- 3) Har Du haft tillräckligt med kunskaper för de krav som ställs på dig i beredningsorganisationen?  
Har utbildningen varit tillräcklig?
- 4) Hur har samarbetet med rotelinnehavaren och beredningsjuristen fungerat under försöket?
- 5) Har försöksverksamheten påverkat möjligheterna att vid sjukdomar, ojämnheter i arbetsbelastningen m.m. täcka upp för varandra på kansliet?
- 6) Har aktvandringen påverkats under försöket?
- 7) Har effektiviteten på kansliet påverkats under försöket? På vad sätt i så fall?
- 8) Är beredningsorganisationen något för framtiden?

**Frågor till notarierna**

- 1) Är notariearbetet annorlunda i en beredningsorganisation än i en traditionell organisation?
- 2) Hur har de övergripande målen uppfyllts?
- 3) Har samarbetet mellan notarie, rotelinnehavare och domstolssekreterare förändrats under försöket?
- 4) Har arbetet i beredningsorganisationen inneburit bättre eller sämre tillvaratagande av notariens kompetens? Har notarieutbildningen påverkats?

**Fråga till protokollförare**

Har arbetet som icke rättsbildad protokollförare påverkats av försöket?

**Fråga till fackliga representanter**

Fackliga aspekter på försöksverksamheten





## Bilaga 9

# KARTLÄGGNING AV UNDERRÄTTSDOMARNAS ARBETSTID M.M.

## Inledning

Domstolskommittén beslutade i januari 1996 att genomföra en kartläggning av hur underrättsdomarnas arbetstid fördelar sig på olika arbetsuppgifter.

Syftet med kartläggningen har varit att ge ett underlag för en bedömning av hur många mål en domare kan handlägga om beredningsorganisationen i domstolarna förändras. Syftet har även varit att ge ett underlag för bedömningen av om det antal domare som i dag arbetar med mål är väl avvägt i förhållande till den arbetsorganisation som finns eller om dimensioneringstalen behöver förändras. En annan faktor som varit av intresse är andelen administrationstid för chefsdomarna.

Samtidigt med undersökningen av arbetstiden ombads de domare som omfattades av denna, att besvara frågor bl.a. om de anser att arbetstiden är tillräcklig, om de är nöjda med kvaliteten på det arbete de hinner utföra m.m. Resultatet av denna undersökning redovisas efter arbetstidsundersökningen.

## ARBETSTIDSUNDERSÖKNINGEN

### Tillvägagångssätt

Kartläggningen har omfattat ett slumpmässigt urval av domstolar, tingsrätter och länsrätter. Urvalet har avsett domstolar av olika storlek, i skilda delar av landet och i storstad respektive landsbygd. Totalt har 20 tingsrätter och åtta länsrätter ingått i undersökningen; se under-

bilaga 1. Vid Stockholms tingsrätt har en brottmålsavdelning och en tvistemålsavdelning ingått i undersökningen, vid Göteborgs tingsrätt två tvistemålsavdelningar och vid Malmö tingsrätt en brottmålsavdelning. Vid Länsrätten i Stockholms län har en chefsrådmän, fem rådmän, en assessor och två fiskaler deltagit.

Samtliga domare vid de utvalda domstolarna eller avdelningarna har under tiden den 4 mars – 31 mars 1996 fortlöpande fyllt i en enkätblankett, underbilaga 2–3. För domarna i tingsrätt har samtliga dagar, således även lördagar och söndagar, rapporterats. För de domare i länsrätt som rapporterat arbete under helger har denna tid lagts till den tid som rapporterats måndag–fredag. Frånvaro i form av semester eller sjukfrånvaro har rapporterats men inte registrerats i undersökningresultatet. Eftersom frånvaron har bedömts vara i enlighet med normal-situationen har någon justering för detta bortfall inte gjorts. Ett annat skäl är att syftet med undersökningen endast varit att mäta faktiskt arbetad tid under arbetsveckorna, inte genomsnittlig arbetstid per år.

Innan enkätundersökningen genomfördes informerades samtliga domare som avsågs bli omfattade av enkätundersökningen och de fackliga organisationerna både centralt och vid domstolarna. Enkätblanketterna testades också av ett urval av domare vid några tingsrätter och länsrätter. Slutligen fick domstolscheferna särskilt riktad information.

Den redovisade tidsåtgången skulle avrundas till jämna 10-minutersintervaller. Lunchraster liksom annan personlig tid har registrerats som övrig tid. Vid bearbetningen har därefter gjorts avdrag från övrig tid för lunch med en schablon om 45 minuter. Om övrig tid har angetts till mindre än 45 minuter har hela denna tid avdragits. De som undantagsvis inte angett någon övrig tid har inte fått något avdrag för lunch.

Varje domare har sänt "sina" blanketter till domstolskommitténs sekretariat. Som framgår av nedanstående tabeller har svarsfrekvensen för tingsrätterna varit 91 procent. Om inte de tre största domstolarna medräknas har svarsfrekvensen för övriga tingsrätter varit 94 procent. Svarsfrekvensen för länsrätt har varit 82 procent.

**Tabell 1**

Antal domare i urvalet m.m., tingsrätt

Domstolar	Antal domare i urvalet	Inlämnade svar	Svarsprocent
1-2 domare	11	11	91
3-4 domare	21	19	90
5-6 domare	14	12	86
7-9 domare	25	24	96
10-14 domare	14	14	100
De tre största	29	24	83
<b>Totalt</b>	<b>114</b>	<b>104</b>	<b>91</b>
Exkl. de tre största	85	80	94

**Tabell 2**

Antal domar i urvalet, länsrätt

Antal domare i urvalet	Inlämnade svar	Svarsprocent
51	42	82

Den höga svarsfrekvensen gör att resultatet inte behöver korrigeras för det bortfall som förekommit beträffande domare som valt att inte delta. En korrigerad skulle ge ett statistiskt svårbedömt resultat eftersom det inte finns någon grund för ett antagande om hur bortfallet skulle skattas i förhållande till de som svarat på enkäten.

Sedan enkäterna inlämnats till sekretariatet har dessa registrerats på ADB-medium av personal vid Domstolsverket och därefter bearbetats av Cap Programator AB i Jönköping. Nedan redovisas resultatet av kartläggningen för tingsrätt respektive länsrätt. När annat inte anges avses med arbetstid domarnas arbetstid.

## Tingsrättsenkäten

### Veckoarbetstiden

Den genomsnittliga veckoarbetstiden per domare och befattning framgår av nedanstående tabell. Med domarvecka förstås en arbetsvecka, dvs. fem arbetsdagar, justerad med genomsnittlig arbetstid under helgdagar. Tiden anges i timmar och minuter.

**Tabell 3**

#### Genomsnittlig veckoarbetstid

Lagman	Chefsrådman	Rådman	Fiskal	Vikarie	Totalt
44.25	39.11	43.36	43.16	47.54	43.38

Av tabellen framgår att arbetstiden i genomsnitt är 43 timmar och 38 minuter. En jämförelse kan göras med motsvarande undersökning av hovrättsprocessutredningen. Denna visade att hovrättsdomarna i genomsnitt arbetar 42 timmar och 40 minuter, således en timme i veckan mindre än tingsrättsdomarna.

Vid bedömningen av resultatet bör det hållas i minnet att en viss osäkerhet finns beträffande det schablonavdrag som gjorts för lunchtid. Vidare bör det uppmärksammas att endast fyra vikarier omfattats av undersökningen. Antalet är därför för litet för att någon slutsats skall kunna dras av dessas arbetstid. Det påverkar inte heller totalsiffrorna.

Arbetstiden överstiger för alla domarkategorier utom för chefsrådmännen, en normal 40-timmarsvecka.

Variationerna i arbetstiden följer i viss mån domstolsstorleken.

**Tabell 4**

#### Genomsnittlig veckoarbetstid fördelad efter domstolsstorlek

1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-14 domare	De tre största
45.37	46.10	47.36	41.23	40.18	42.37

Arbetstiden förefaller att vara längre vid mindre domstolar. Orsakerna till att mindre domstolar har en längre arbetstid kan vara flera. En sådan orsak kan vara att de senare årens besparingar troligen har slagit hårdare mot de mindre domstolarna. En annan orsak kan vara att de mindre domstolarna har svårare att få den förstärkning de behöver vid arbetstoppar och andra tillfälliga påfrestningar.

## Arbetstidens fördelning på olika arbetsuppgifter

Av nedanstående tabell kan utläsas hur arbetstiden fördelar sig mellan olika måltyper och sidofunktioner.

**Tabell 5**

Genomsnittlig veckoarbetstid per måltyp m.m. och domstolsstorlek.

Domstolar	Brottmål		Tvistemål		Roteladm.		Övrig tid		Sidofunkt.		Andra mål	
	Tid	%	Tid	%	Tid	%	Tid	%	Tid	%	Tid	%
1-2	19.38	43,1	16.26	36,0	1.36	3,5	3.23	7,4	1.39	3,6	-	
3-4	19.45	42,8	15.16	33,1	1.43	3,7	5.23	11,7	2.11	4,8	0.08	0,3
5-6	14.17	30,0	18.06	38,0	1.09	2,4	4.12	8,8	2,57	6,2	3.21	7,1
7-9	14.37	35,3	13.43	33,2	1.40	4,0	5.24	13,1	1.15	3,0	3.03	7,4
10-14	15.02	37,3	13.46	34,2	1.45	4,4	5.39	14,6	1.56	4,8	0.02	0,1
De tre största	11.03	26,4	20.54	49,0	2.03	4,8	5.48	13,6	1.19	3,1	0.01	0,1
Totalt	15.22	35,2	16.29	37,8	1.42	3,9	5.09	11,8	1.47	4,1	1.07	2,6

Resultatet beträffande de tre största tingsrätterna bör tolkas något försiktigt eftersom dessa har helt renodlade avdelningar, dvs. en avdelning hanterar antingen tvistemål eller brottmål.

Totalt använder domarna drygt 35 procent av arbetstiden för brottmål och närmare 40 procent för tvistemål. Om de största domstolarna inte medtages är siffrorna 37 respektive 35 procent. Övrig tid, dvs. tid som inte avser något speciellt mål, t.ex. internutbildning, besvarande av frågor från allmänheten, notarie eller rotelsekreterare på annan rotel

än den egna samt restid som endast tagit del av dag i anspråk, uppgår totalt till 11,8 procent. Skillnaderna mellan domstolarna är relativt stora. Detta kan bero på att i övrig tid bl.a. ingår restid till endagsförrättningar och att vissa domstolar har relativt mycket sådan tid. Det kan också bero på att man redovisat den övriga tiden på lite olika sätt. För en slutsats beträffande övrig tid bör därför endast totalsiffran användas. Denna kan jämföras med hovrättsprocessutredningens undersökning där andelen övrig tid genomsnittligt uppgick till 14 %. I denna tid ingick även personlig tid för t.ex. kaffepauser och dylikt.

## Målhantering

I nedanstående tabell redovisas den tid som domarna lägger ned på förberedelsearbete i brottmål och i tvistemål. Med förberedelsearbete avses allt arbete med "måladministrationen", genomgång av målet, utfärdande av stämning, olika förberedande beslut m.m., dock ej handläggning av olika tvångsmedel. Roteladministration, dvs. planläggning av arbetet på roteln, ingår inte heller.

**Tabell 6**

Genomsnittlig veckoarbetstid med förberedelsearbete i brottmål och tvistemål

Förberedelsearb. Brottmål			Förberedelsearb. Tvistemål		
Tid	% av arb.tid med B-mål	% av tot. arb. tid	Tid	% av arb. tid med T-mål	% av tot. arb.tid
3.16	21,3	7,5	6.22	38,6	14,6

Av den totala arbetstiden åtgår cirka 22 procent till förberedelsearbete. Uppgiften avser samtliga domarkategorier och är således en genomsnittssiffra. En del av detta arbete torde åtminstone i brottmål kunna delegeras till andra personalkategorier. En viss inläsningstid av mål torde dock inte kunna undvikas även om den förberedande handläggningen förs från rotelinnehavarens arbetsområde.

**Tabell 7**

Genomsnittlig veckoarbetstid, förhandlingstid inklusive tid för överläggning och uppehåll som inte kan disponeras för annat arbete

Handläggning av tvångsmedel		Huvudförhandling i brottmål		Muntlig förbered. i tvistemål		Huvudförhandling i tvistemål	
Tid	Procent av arb.tid	Tid	Procent av arb.tid	Tid	Procent av arb.tid	Tid	Procent av arb.tid
0.28	1,1	4.15	9,8	1.33	3,6	1.47	4,1

Handläggning av tvångsmedel innefattar allt arbete med tvångsmedel, således även sådant som inte är förhandlingstid. Merparten av tiden avser dock förhandlingstid, varför uppgiften i sin helhet har ansetts vara förhandlingstid.

Totalt sitter domarna drygt åtta timmar i veckan i muntlig förhandling. Förhandlingstiden upptar endast drygt 18 procent av den totala arbetstiden. Resultatet skall jämföras med uppgifterna i tabell 8 avseende veckoarbetstiden för rättsutredningar och skrivning av dom eller beslut.

**Tabell 8**

Veckoarbetstiden för rättsutredning och skrivning av dom eller beslut

Rättsutredn. i B-mål		Skrivn. av dom och besl. i B-mål		Rättsutredn. i T-mål		Skrivn av dom och besl. i T-mål	
Tid	Procent av arb. tid	Tid	Procent av arb. tid	Tid	Procent av arb. tid	Tid	Procent av arb. tid
0.44	1,7	6.36	15,1	1.24	3,2	5.21	12,3

Av uppgifterna i tabellen framgår att rättsutredningar upptar närmare fem procent av arbetstiden medan skrivning av dom och beslut upptar drygt 27 procent. Arbetsuppgifterna "skriva dom eller beslut" å ena sidan och "rättsutredningar" å andra sidan, är svåra att särskilja. Den totala andelen av arbetstiden som dessa moment tar är 32.3 procent, således betydligt mer än den totala förhandlingstiden.

Visst rättsutredningsarbete och domskrivningsarbete skulle kunna föras över till en kvalificerad beredningsorganisation. Tidsvinsten är dock beroende av hur erfaren rotelinnehavaren är. Av tabell 9 framgår



tiden för rättsutredning och skrivning av dom och beslut fördelat på de olika befattningshavarna.

**Tabell 9**

Veckoarbetstiden fördelat efter vissa arbetsmoment och befattningshavare

	Lagman		Chefsrådman		Rådman		Fiskal		Vikarie	
	Tid	Procent	Tid	Procent	Tid	Procent	Tid	Procent	Tid	Procent
Rättsutredning i brottmål	0.27	1,0	0.15	0,6	0.41	1,6	1.39	3,8	0.30	1,0
Skrivning av dom, besl. brottmål	5.43	12,9	5.04	12,9	6.49	15,7	7.17	16,9	6.50	14,3
Rättsutredning i tvistemål	0.39	1,5	1.38	4,2	1.25	3,3	2.07	4,9	1.25	3,0
Skrivning av dom, besl. tvistemål	4.29	10,1	3.50	9,8	5.21	12,3	5.22	12,4	9.50	20,5

Som framgår av tabellen använder lagmännen och chefsrådmännen mindre tid och fiskalerna mer tid för samtliga dessa arbetsmoment än genomsnittet. Förklaringen är troligen att chefsdomarna normalt har en reducerad lottning och att de ägnar viss tid för administration medan fiskalerna, trots att även de normalt har en reducerad lottning, är mer oerfarna än övriga domare.

## Administration

Tiden för bl.a. chefsdomarnas administrationsuppgifter framgår av tabell 10.

**Tabell 10**Genomsnittlig veckoarbetstid, administration fördelad efter befattning

Domstol	Administration, tid i tim	Administration, procent av arb. tiden
Lagman	8.34	19,3
Chefsrådmän	5.40	14,5
Rådman	0.24	1,0
Fiskal	0.19	0,7
Vikarie	0.03	0,1

Genomsnittligt använder lagmännen 19,3 procent av sin arbetstid för administration medan motsvarande procenttal för chefsrådmännen är 14,5 procent. Det bör observeras att lagmännen vid de tre största tingsrätterna inte ingått i undersökningen. Även rådmän och fiskaler använder en viss tid för administration. Detta kan avse t.ex. bibliotek, aktuariekontor eller arkivfrågor.

## Länsrättsenkäten

I samtliga fall avses med handläggare fasta föredragande och notarier.

## Veckoarbetstiden

Den genomsnittliga veckoarbetstiden per domare och befattning framgår av nedanstående tabell. Med en arbetsvecka förstås fem arbetsdagar, i förekommande fall justerad med arbetstid under helgdagar. Tiden anges i timmar och minuter.

**Tabell 11**

Genomsnittlig veckoarbetstid.

Lagman	Chefsrådmann	Rådman	Assessor	Fiskal	Vikarie	Totalt
42.35	40.27	40.37	40.46	41.06 *	42.51	41.06**

\* I undersökningen ingår en fiskal som arbetar 75 % och som har reducerad arbetsdag. Denna fiskals arbetstid har räknats om till heltidsarbete. En annan fiskal arbetar 60 procent. Eftersom arbetstiden är förlagd till hela dagar påverkats inte de dagar som redovisats. Utan korrigering för den deltidarbetande fiskalen uppgår fiskalernas genomsnittliga arbetstid till 39.46

\*\* Utan korrigering för den fiskal som arbetar deltid och som påverkar den genomsnittliga arbetstiden blir den totala genomsnittliga arbetstiden 40.51.

Av tabellen framgår att arbetstiden i genomsnitt var 41 timmar och 6 minuter.

**Tabell 11 A**

Veckoarbetstid fördelad på olika arbetsmoment.

	Tid	Procent
Förberedelsearbete	6.45	16,6
Föredragning och överläggning, total tid	0.53	2,2
Muntlig förhandling och överläggning	1.11	2,9
Genomgång av mål uppsatta av notarier	4.35	11,2
Genomgång av mål uppsatta av fördragande	3.23	8,3
Rättsutredningar m.m.	3.17	8,1
Dom- och beslutskrivning	9.08	22,4
Roteladministration	1.30	3,7
Administration*	2.11	5,4
Övrig tid	7.54	19,4
<b>Totalt</b>	<b>40.51</b>	

\* Den genomsnittliga tiden för administration är förhållandevis hög som genomsnitt eftersom den inkluderar samtliga domarkategoriernas tidsåtgång härför, jfr tabell 23.

Vid bedömningen av resultatet bör det noteras att det, i likhet med vad som gäller för tingsrätterna, kan finnas en viss osäkerhet beträffande det schablonavdrag som gjorts för lunchtid. Undersökningen har endast omfattat en chefsrådman och en vikarie varför uppgifterna om deras arbetstid inte kan användas för några slutsatser avseende dessa kategoriers arbetstid.

Den genomsnittliga veckoarbetstiden för alla domarkategorier, inklusive fiskalerna – efter omräkning av den deltidsarbetande fiskalens tid till heltidsarbete – överstiger en normal arbetsvecka.

**Tabell 12**

Genomsnittlig veckoarbetstid fördelad efter antalet handläggare (föredragande och/eller notarie).

Bemanning på roteln	Total arbetstid
En handläggare	39.57
Två handläggare	41.31
Tre handläggare	39.06

Uppgifterna om bemanningen vid rotlarna avser endast rotlar med **en** domare. Anställningar för handläggare som angivits till 75 procent eller mer har i förekommande fall avrundats uppåt till 100 procent.

### Arbetstidens fördelning på olika arbetsuppgifter

Inledningsvis bör anmärkas att tabellerna med genomsnittliga arbetstider per arbetsmoment för fiskalernas del grundar sig på samtliga fiskalers uppgifter utan korrigerering för att en av fiskalerna har reducerad arbetsdag. Detta gör att den sammanlagda veckoarbetstiden för fiskalerna blir något lägre än den som framgår av tabell 11, dvs. den sammanlagda veckoarbetstiden blir 39.46. Anledningen till att någon justering inte gjorts vid fördelningen av arbetstid mellan olika moment är att den reducerade arbetstiden inte har annat än marginell betydelse för detta. När tabellerna inte behandlar fördelningen av arbetstiden mellan olika arbetsmoment används arbetstiden såsom den framgår av tabell 12.

## Förberedelsearbete, rättsutredningar samt dom- och beslutskrivning

**Tabell 13**

Veckoarbetstiden fördelad efter arbetsmoment och befattningshavare.

Befattning	Förberedelsearbete		Rättsutredningar		Dom- och beslutskrivning	
	Tid	Procent	Tid	Procent	Tid	Procent
Lagman	4.04	9,6	2.54	6,8	7.34	17,8
Chefsrådmän	2.35	6,4	0.25	1,0	1.10	2,9
Rådman	7.31	18,5	3.00	7,4	9.02	22,3
Assessor	7.47	19,1	1.41	4,2	10.14	25,1
Fiskal	7.16	18,3	5.12	13,1	11.32	29
Vikarie	5.53	13,8	8.02	18,8	11.15	26,2
Totalt	6.45	16,6	3.17	8,1	9.08	22,4

Av uppgifterna i tabellen framgår att lagmännen och chefsrådmannen i genomsnitt ägnar betydligt mindre tid än rådmännen för de arbetsuppgifter som tabellen omfattar. Skillnaderna i tidsåtgång kan dels bero på att lagmän och chefsrådmän vanligen har en reducerad lottningsgrad, dels på att de ofta har ett annat antal handläggare på sina respektive rotlar. Även andra förklaringar kan förekomma.

**Tabell 14**

Veckoarbetstiden fördelad på arbetsmoment efter antal handläggare.

Bemanning på roteln	Förberedelse		Rättsutredningar		Dom- och beslutskrivning	
	Tid	%	Tid	%	Tid	%
En handläggare	7.14	18,1	4.35	11,5	10.14	25,6
Två handläggare	7.21	17,7	2.52	6,9	9.49	23,7
Tre handläggare	5.36	14,3	1.47	4,6	6.53	17,6

Av tabellen framgår att tidsåtgången för förberedelse, dom- och beslutskrivning minskar med fler handläggare på roteln. Förhållandevis mycket tid åtgår ändå till förberedelsearbete.

## Roteladministration

**Tabell 15**

Tidsåtgång för roteladministration fördelad efter befattning.

Befattning	Roteladministration	
	Tid	Procent
Lagman	1.30	3,6
Chefsrådman	1.47	4,4
Rådman	1.23	3,4
Assessor	0.56	2,3
Fiskal	1.58	5,0
Vikarie	2.08	5,0
<b>Totalt</b>	<b>1.30</b>	<b>3,7</b>

**Tabell 16**

Tidsåtgång för roteladministration fördelad efter antal handläggare

Bemanning på roteln	Roteladministration	
	Tid	Procent
En handläggare	1.51	4,7
Två handläggare	1.33	3,8
Tre handläggare	0.52	2,3

Av tabellen framgår att domarnas arbetstid för annat än dömande uppgifter minskar vid rotlar som har fler handläggare. En ökning av antalet handläggare per rotel skulle således kunna frigöra domararbetstid för dömande uppgifter och för att leda förhandlingar.

## Genomgång av mål uppsatta av handläggare och notarier

**Tabell 17**

Genomsnittlig arbetstid för genomgång av mål uppsatta av handläggare fördelad efter befattning.

Befattning	Genomgång av mål uppsatta av handläggare	
	Tid	Procent
Lagman	7.22	17,3
Chefsrådman	6.14	15,4
Rådman	8.02	19,8
Assessor	8.38	21,2
Fiskal	8.49	22,3
Vikarie	3.33	8,3
<b>Totalt</b>	<b>7.58</b>	<b>19,5</b>

**Tabell 18**

Tidsåtgång för genomgång av uppsatta mål.

Bemanning på roteln	Genomgång av mål uppsatta av handläggare	
	Tid	Procent
En handläggare	6.10	15,4
Två handläggare	8.23	20,2
Tre handläggare	11.17	28,0

## Muntlig förhandling och överläggning

**Tabell 19.**

Genomsnittlig tid för muntlig förhandling och överläggning fördelad efter befattning.

Befattning	Muntlig förhandling och överläggning	
	Tid	Procent
Lagman	0.55	1,7
Chefsrådman	3.22	8,3
Rådman	1.28	3,6
Assessor	0.19	0,8
Fiskal	0.39	1,7
Vikarie	0.53	2,1
<b>Totalt</b>	<b>1.11</b>	<b>2,9</b>

Totalt sitter domarna i genomsnitt i muntlig förhandling, inklusive överläggningstid, drygt en timme i veckan. Talet bör jämföras med tingsrättsdomarnas veckoförhandlingstid, drygt åtta timmar. Merparten av målen vid länsrätt avgörs således fortfarande efter ett helt skriftligt förfarande.

## Föredragning och överläggning

**Tabell 20**

Genomsnittlig veckoarbetstid per befattning för föredragning och överläggning.

	Lagman	Chefs- rådman	Rådman	Assessor	Fiskal	Vikarie
Föredragning och överläggning totalt	0.42	1.50	0.59	1.06	0.35	0.00



Föredragning och överläggning, egna mål	0.21	0.00	0.19	0.08	0.14	0.00
---	------	------	------	------	------	------

Trots att de flesta målen i länsrätterna avgörs med nämnd ägnar domarna inte mer än en timme per vecka i snitt åt föredragningar och överläggningar.

### Tabell 21

Veckoarbetstid för föredragning och överläggning fördelad efter antal handläggare per rotel.

Bemanning på roteln	Föredragning och överläggning	
	Tid	Procent
En handläggare	0.49	2,1
Två handläggare	0.48	2,0
Tre handläggare	1.54	4,9

Den tid som åtgår för föredragning av mål och överläggning, dvs. mål där nämndemän deltar, är liten. Av tabellen framgår att föredragningstiden, inkl. tid för överläggning, mer än fördubblas när man ökar från två till tre beredare. Fortfarande åtgår dock endast 4,9 procent av den totala veckoarbetstiden till föredragning och överläggning.

## Administration

### Tabell 22

Veckoarbetstid för administration.

Befattning	Administration	
	Tid	Procent
Lagman	10.27	24,6
Chefsrådman	12.22	30,6
Rådman	0.09	0,4
Assessor	0.10	0,4
Fiskal	0.03	0,1

**Tabell 23**

Veckoarbetstid för administration fördelad efter antal handläggare per rotel.

Bemanning	Administration	
	Tid	Procent
En handläggare	1.42	4,2
Två handläggare	1.07	2,7
Tre handläggare	0.08	0,3

Genomsnittligt använder lagmännen 24,6 procent av sin arbetstid åt administration. Rådmän, assessorer och fiskaler använder endast mindre än en procent av sin veckoarbetstid åt dessa uppgifter. Tidsåtgången för administration minskar allteftersom bemanningen ökar.

## ENKÄT ANGÅENDE UNDERRÄTTSDOMARNAS UPPFATTNING OM ARBETSTIDEN ÄR TILLRÄCKLIG M.M.

Domstolskommittén har, på motsvarande sätt som hovrättsprocessutredningen, låtit de domare som omfattats av arbetstidsundersökningen, besvara frågor bl.a. om de anser att den arbetstid de har är tillräcklig och om de anser att så inte är fallet, hur mycket ytterligare arbetstid de önskar och vilka arbetsmoment de skulle vilja ägna den ytterligare arbetstiden åt. Nedan redovisas de frågor som ställts och resultatet av undersökningen.

### Tingsrättsenkäten

1. Hovrättsprocessutredningen lät Statskontoret genomföra en enkät rörande hovrättsdomarnas arbetstid. I samband med enkäten framkom att det är relativt vanligt att ledamöterna inte anser att den tid de lägger ned på målhantering är tillräcklig för att de skall vara nöjda med avgörandenas kvalitet. Anser Ni att detta gäller för Er arbetssituation.

Domstol	Totalt antal svarande	Svarsprocent	Antal "ja"-svar	Procent "ja"-svar
1-2 domare	10	82	7	70
3-4 domare	19	90	13	68
5-6 domare	12	86	10	83
7-9 domare	17	88	15	88
10-14 domare	12	86	4	33
De tre största	21	72	17	81
Summa	91	74	66	73
Lagman, chefsrådman	19		12	63
Rådman	56		43	77
Fiskal	16		11	69

2. Om Ni besvarat fråga 1 med ja, hur mycket arbetstid (uppskattad i procent av total arbetstid) anser Ni att Ni skulle behöva för att vara nöjd med kvaliteten på de avgöranden Ni deltar i?

	1-10 %	11-20 %	21-30 %	31-40 %	41-50%	Totalt
Lagman, chefs- rådman	8	4	1			13
Rådman	5	18	16	1	2	42
Fiskal		6	5			11
Totalt	13	28	22	1	2	66

En av de svarande som angett att ytterligare arbetstid skulle behövas, har inte angett något procenttal.

3. Om Ni besvarat fråga 1 med ja, vilka arbetsmoment skulle Ni ägna den ytterligare tiden (anger Ni flera arbetsmoment, ange fördelningen av tid mellan dem)?

Rättsutredning	34
Studier av lagförarbeten, rättsfall m.m.	11
Domskrivning	43
Förberedelsearbete	25
Utbildning	2
Kontrollarbete	2

Uppgifterna avser antal svarande som angett någon av ovanstående arbetsmoment, antingen endast ett moment eller flera.

Av de svarande har vanligen flera arbetsmoment angetts, dock utan någon procentuell fördelning mellan dem. Den vanligaste kombinationen är Rättsutredningar och domskrivning.

## Länsrättsenkäten

1. Hovrättsprocessutredningen lät Statskontoret genomföra en enkät rörande hovrättsdomarnas arbetstid. I samband med enkäten framkom att det är relativt vanligt att ledamöterna inte anser att den tid de lägger ned på målhanteringen är tillräcklig för att de skall vara nöjda med avgörandenas kvalitet. Anser Ni att det gäller för Er arbetssituation?

Befattning	Totalt antal svarande	Svarsprocent	Antal "ja-svar"	Procent "ja-svar"
Lagman, chefsrådman	7	88	5	71
Rådman	21	75	14	67
Fiskal	8	89	3	38
Assessor	3	50	2	67
Vikarie	1		1	100
Totalt	40	78	25	62

2. Om Ni besvarat fråga 1 med ja, hur mycket arbetstid (uppskattad i procent av total arbetstid) anser Ni att Ni skulle behöva för att vara nöjd med kvaliteten på de avgöranden Ni deltar i?

	1-10 %	11-20 %	21-30 %	31-40 %	41-50 %	Totalt
Lagman, chefsrådman	1	1	2	1		5
Rådman	1	7	4	1	1	14
Fiskal		3				3
Assessor		2				2
Vikarie			1			1
Totalt	2	13	7	2	1	25

3. Om ni besvarat frågan 1 med ja, vilka arbetsmoment skulle Ni ägna den ytterligare tiden (anger Ni flera arbetsmoment, ange fördelningen av tid mellan dem)?

Rättsutredning	21
Studier av förarbeten, rättsfall m.m.	4
Domskrivning	17
Utbildning	3
Kontrollarbete	1
Förberedelse	5
Föredragning	2
Tid för att få enhetlig rättstillämpning	1
Övrigt	1

Uppgifterna avser de svar som angett något av ovanstående arbetsmoment, och varje svarande kan ha angett ett moment eller flera.

Bland de svarande har vanligen flera arbetsmoment angetts, ibland utan procentuell fördelning mellan dem. Den vanligaste kombinationen är rättsutredningar och domskrivning.

## Underbilaga 1

Tingsrätter i urvalet  
Stockholms tingsrätt  
Huddinge tingsrätt  
Tierps tingsrätt  
Leksand  
Köping  
Örebro tingsrätt  
Falun tingsrätt  
Linköpings tingsrätt  
Västervik  
Falköpings tingsrätt  
Skövde tingsrätt  
Karlskrona tingsrätt  
Kristianstad tingsrätt  
Ängelholms tingsrätt  
Malmö tingsrätt  
Göteborgs tingsrätt  
Arvika tingsrätt  
Lycksele tingsrätt  
Gällivare tingsrätt  
Luleå tingsrätt

Länsrätter i urvalet  
Länsrätten i Stockholms län  
Länsrätten i Uppsala län  
Länsrätten i Kronobergs län  
Länsrätten i Blekinge län  
Länsrätten i Hallands län  
Länsrätten i Värmlands län  
Länsrätten i Kopparbergs län  
Länsrätten i Västernorrlands län



**1995 års Domstolskommitté**  
(Ju 1995:05)

**Underbilaga 2**

**UNDERSÖKNING AV ARBETSTID, DAGRAPPORT**  
Information om blanketten finns på baksidan.

Tingsrätt Mynd kod

Befattning

Datum

Veckodag

Semester el dyl

		Tim	Min
<b>Brottmål</b>	Förberedelsearbete i mål	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Handläggning av tvångsmedel, inkl förhandling	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Rättsutredningar m.m.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Förhandlingstid i övrigt, inkl. överläggning	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Skrivning av dom och beslut	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Tvistemål</b>	Förberedelsearbete i mål	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Muntlig förberedelse	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Rättsutredningar m.m.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Huvudförhandling	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	Skrivning av dom och beslut	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Rotelad- ministration</b>		<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Admini- stration</b>		<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Övrig tid</b>		<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Sidofunk- tioner</b>	(konkurser, ärenden, inskrivning, bouppteckningar m.m.)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Andra mål</b>	(fastighetsdomstolsmål, vattenmål m.m.)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Total arbetstid</b>		<input type="text"/>	<input type="text"/>



**ANVISNINGAR**

1. Undersökningen avser lagmännens, rådmännens och tingsfiskalernas arbetstid under perioden den 4 mars - 31 mars 1996. Endast fasta rotlar vid tingsrätten omfattas, dvs ordinarie innehavare av rotel och vikarie för ordinarie rotelinnehavare. Domare som endast arbetar med vattenmål omfattas inte av undersökningen.
2. En blankett fylls i för varje dag. Om något arbete inte utförs under lördag eller söndag lämnas ingen blankett.
3. Befattning anges med siffra, 1=lagman, 2=chefsrådman, 3=rådman, 4=tingsfiskal, 5=vikarie.
4. Dag anges med såväl datum som siffra, 1=måndag, 2=tisdag, 3=onsdag, 4=torsdag, 5=fredag, 6=lördag, 7=söndag.
5. Vid frånvaro p g r a semester, sjukdom, utbildning eller tjänstgöring vid annan domstol än den egna anges detta med kryss i rutan semester el dyl. Vid sammanhängande semester anges detta endast på en blankett.
6. Tiden anges i timmar och minuter. Minuter anges endast i 10-minutersintervall, ex. 1 timme och 8 minuter anges som 1 tim 10 min.
7. Med förberedelsearbete avses allt arbete med "mål-administrationen", genomgång av målet, utfärdande av stämning, olika förberedande beslut m.m., exklusive handläggning av olika tvångsmedel.
8. Med förhandlingstid i övrigt respektive huvudförhandling avses tiden för förhandling inklusive överläggningstid och uppehåll som inte kan disponeras för annat arbete.
9. För tvistemålens del räknas som muntlig förberedelse även förberedelse som avslutas med huvudförhandling i förenklad form. Sammanträde i FT-mål anses som huvudförhandling.
10. Med roteladministration avses rotelgenomgång, planläggning m.m.
11. Vid administration anges lagmannens respektive chefsrådmannens tid för administration av domstolen respektive avdelningen.
12. Övrig tid är tid som inte har samband med målarbetet eller rotelarbetet, t.ex. tid för internutbildning egen eller andras, sammanträden med personal o dyl. samt måltids- och andra pauser. Här anges även restid till tingsställen eller tjänsteresa som endast tagit del av dag i anspråk.

1995 års Domstolskommitté  
(Ju 1995:05)

## Underbilaga 3

## UNDERSÖKNING AV ARBETSTID

## DAGRAPPORT

Information om blanketten finns på baksidan.

Länsrätt	Befattning	Datum	Veckodag	Semester e.d
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Rotelns bemanning:				
Domare	Handläggare	Notarie		Rotelsekr. e.d.
<input type="text"/>	<input type="text"/>	Ej notariemer.	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
			Tim	Min
Förberedelsearbete i mål.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tid för föredragning och överläggning.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Varav egna mål.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tid för muntlig förhandling och överläggning.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tid för genomgång av uppsatta mål				
Mål uppsatta av notaries.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Mål uppsatta av handläggare.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Rättsutredningar m.m.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Dom-och beslutskrivning.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Roteladministration.. ..			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Administration.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
Övrig tid.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>
TOTAL ARBETSTID.....			<input type="text"/>	<input type="text"/>

**ANVISNINGAR**

- 1 Undersökningen avser lagmännens, rådmännens, assessorernas och länsrättsfiskalernas arbetstid under perioden den 11 mars - 7 april 1996. Endast fasta rotlar, d.v.s. med ordinarie domare eller vikarier avses.
2. En blankett fylls i för varje dag. Vid sammanhängande frånvaro räcker det med att på en blankett ange den aktuella frånvaroperioden.
3. Länsrätt anges med länsbokstav.
4. Befattning anges med siffra: 1=lagman, 2=chefsrådman, 3=rådman, 4=länsrättsassessor, 5=länsrättsfiskal och 6=vikarie.
5. Dag anges med såväl datum som siffra: 1=måndag, 2=tisdag, 3=onsdag, 4=torsdag och 5=fredag.
6. Vid rotelinnehavarens frånvaro p.g.a. semester, sjukdom, extern utbildning eller tjänstgöring vid annan domstol än den egna anges detta med ett kryss i rutan semester, sjukledighet e.d.
7. Rotelns bemanning skall anges i antal heltidstjänster, d.v.s. deltidstjänst uppgående till 75 procent anges som 0,75.
8. Tiden anges i timmar och minuter. Minuter anges endast i 10-minutersintervall, ex. en timme och åtta minuter anges som 1 tim och 10 minuter.
9. Med förberedelsearbete avses allt arbete med "måladministrationen", genomgång av målet, olika förberedande beslut m.m.
10. Dom- och beslutskrivning avser eget uppsättande av domar och beslut.
11. Roteladministration avser rotelgenomgång, planläggning m.m.
12. Vid administration anges lagmannens respektive chefsrådmannens tid för administration av domstolen respektive avdelningen.
13. Övrig tid avser restid till förhandlingar inklusive tidsspillan och tid som inte har samband med målarbetet eller rotelarbetet. t.ex. tid för internutbildning - egen eller andras - och sammanträden med personal o.dyl., även måltids- och andra pauser.

## Underbilaga 4

Genomsnittlig veckoarbetstid per arbetsmoment och befattning, tingsrätt

	Lagman (Bef. = 1) Tid	%	Chefsrådmann (Bef. = 2) Tid	%	Rådmann (Bef. = 3) Tid	%	Fiskal (Bef. = 4) Tid	%	Vikarie (Bef. = 5) Tid	%	Totalt Tid	Totalt %
Förberedelsearb.	3.13	7.3	1.26	3.7	3.06	7.1	4.24	10.2	4.33	9.5	3.16	7.5
Handl av tvångsmedel	0.34	1.3	0.24	1.0	0.29	1.1	0.25	1.0	0.12	0.4	0.28	1.1
Rättsutr	0.27	1.0	0.15	0.6	0.41	1.6	1.39	3.8	0.30	1.0	0.44	1.7
Förhandl.tid, inkl. överl.tid	4.54	11.0	3.26	8.8	4.24	10.1	3.14	7.5	3.57	8.3	4.15	9.8
Skrivning av dom eller beslut	5.43	12.9	5.04	12.9	6.49	15.7	7.17	16.9	6.50	14.3	6.36	15.1
Delsumma	14.53	33.5	10.37	27.1	15.31	35.6	17.01	39.4	16.04	33.6	15.22	35.2
Förberedelsearb.	4.01	9.0	5.02	12.8	6.34	15.1	7.44	17.9	9.26	19.7	6.22	14.6
Muntlig förbered.	1.33	3.5	0.58	2.5	1.36	3.7	1.16	2.9	2.25	5.0	1.33	3.6
Rättsutr	0.39	1.5	1.38	4.2	1.25	3.3	2.07	4.9	1.25	3.0	1.24	3.2
Hf	1.03	2.4	2.07	5.4	1.57	4.5	1.57	4.5	1.28	3.0	1.47	4.1
Skrivning av dom eller beslut	4.29	10.1	3.50	9.8	5.21	12.3	5.22	12.4	9.50	20.5	5.21	12.3
Delsumma	11.48	26.6	13.36	34.7	16.56	38.8	18.28	42.7	24.36	51.4	16.29	37.8
Roteladm.	1.24	3.2	2.33	6.5	1.44	4.0	1.30	3.5	1.56	4.0	1.42	3.9
Adm	8.34	19.3	5.40	14.5	0.24	1.0	0.19	0.7	0.03	0.1	1.59	4.5
Övrig tid	6.57	15.6	6.09	15.7	4.52	11.2	4.22	10.1	3.38	7.6	5.09	11.8
Sidofunkt.	0.27	1.0	0.24	1.0	2.23	5.5	1.20	3.1	1.34	3.3	1.47	4.11
Andra mål	0.19	0.7	0.09	0.4	1.43	3.9	0.13	0.5	0.00	0.0	1.07	2.6
Delsumma	17.43	39.9	14.57	38.2	11.08	25.6	7.46	18.0	7.12	15.1	11.46	27.0
Totalt	44.25		39.11		43.36		43.16		47.54		43.38	

Unit 1

Unit	1011	1012	1013	1014	1015	1016	1017	1018	1019	1020	1021	1022	1023	1024	1025	1026	1027	1028	1029	1030
Unit 1	1011	1012	1013	1014	1015	1016	1017	1018	1019	1020	1021	1022	1023	1024	1025	1026	1027	1028	1029	1030
Unit 2	1031	1032	1033	1034	1035	1036	1037	1038	1039	1040	1041	1042	1043	1044	1045	1046	1047	1048	1049	1050
Unit 3	1051	1052	1053	1054	1055	1056	1057	1058	1059	1060	1061	1062	1063	1064	1065	1066	1067	1068	1069	1070
Unit 4	1071	1072	1073	1074	1075	1076	1077	1078	1079	1080	1081	1082	1083	1084	1085	1086	1087	1088	1089	1090
Unit 5	1091	1092	1093	1094	1095	1096	1097	1098	1099	1100	1101	1102	1103	1104	1105	1106	1107	1108	1109	1110
Unit 6	1111	1112	1113	1114	1115	1116	1117	1118	1119	1120	1121	1122	1123	1124	1125	1126	1127	1128	1129	1130
Unit 7	1131	1132	1133	1134	1135	1136	1137	1138	1139	1140	1141	1142	1143	1144	1145	1146	1147	1148	1149	1150
Unit 8	1151	1152	1153	1154	1155	1156	1157	1158	1159	1160	1161	1162	1163	1164	1165	1166	1167	1168	1169	1170
Unit 9	1171	1172	1173	1174	1175	1176	1177	1178	1179	1180	1181	1182	1183	1184	1185	1186	1187	1188	1189	1190
Unit 10	1191	1192	1193	1194	1195	1196	1197	1198	1199	1200	1201	1202	1203	1204	1205	1206	1207	1208	1209	1210

Continuation of the table from the previous page.

## Underbilaga 5

Genomsnittlig veckoarbetstid per arbetsmoment och befattning, länsrätt

	Lagman (Bef. = 1) Tid	%	Chefsrådmann (Bef. = 2) Tid	%	Rådman (Bef. = 3) Tid	%	Assessor (Bef. = 4) Tid	%	Fiskal (Bef. = 5) Tid	%	Vikarie (Bef. = 6) Tid	%	Total Tid	%
Förberedelse- arbete	4.04	9.6	2.35	6.4	7.31	18.5	7.47	19.1	7.16	18.3	5.53	13.8	6.45	16.6
Friredning och överläggning, total tid	0.42	1.7	1.50	4.5	0.59	2.4	1.06	2.7	0.35	1.5	0.00	0.0	0.53	2.2
Muntlig förhandling och överläggning	0.55	2.2	3.22	8.3	1.28	3.6	0.19	0.8	0.39	1.7	0.53	2.1	1.11	2.9
Gemensamhet av mål uppsatta av notarier	4.28	10.5	4.47	11.8	4.04	10.0	5.02	12.4	6.25	16.2	2.08	5.0	4.35	11.2
Gemensamhet av mål uppsatta av handläggare	2.54	6.8	1.27	3.6	3.58	9.8	3.36	8.8	2.24	6.1	1.25	3.3	3.23	8.3
Rättsutredningar mm	2.54	6.8	0.25	1.0	3.00	7.4	1.41	4.2	5.12	13.1	8.02	18.8	3.17	8.1
Dom och besluts- skrivning	7.34	17.8	1.10	2.9	9.02	22.3	10.14	25.1	11.32	29.0	11.15	26.2	9.08	22.4
Reteladm.	1.30	3.6	1.47	4.4	1.23	3.4	0.56	2.3	1.58	5.0	2.08	5.0	1.30	3.7
Administration	10.27	24.6	12.22	30.6	0.09	0.4	0.10	0.4	0.03	0.1	0.00	0.0	2.11	5.4
Övrig tid	7.04	16.6	10.40	26.4	8.59	22.1	9.52	24.2	3.38	9.1	11.04	25.8	7.54	19.4
Totalt	42.35		40.27		40.37		40.46		39.46		42.51		40.51	

1952

Country	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Canada	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
France	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Germany	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Italy	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Japan	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
United Kingdom	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
United States	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Sweden	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Denmark	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Netherlands	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Belgium	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Spain	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Portugal	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Greece	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Turkey	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
India	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
China	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Soviet Union	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Other countries	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

Official statistics of the United States, Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis



# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet  
– nytt ersättningsssystem för vuxentandvård. S.
3. Valfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisations-specifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
  12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.  
120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbyggda system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.  
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskerid administrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskerid administrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.  
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.  
Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.  
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?  
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?  
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.  
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.



## Kronologisk förteckning

---

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
  57. DUKOM Distansutbildningskommittén.  
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
  58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.  
IT-kommissionens rapport 6/98. K.
  59. Räddningstjänsten i Sverige  
– Rädda och Skydda. Fö.
  60. Kring Hallandsåsen. M.
  61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
  62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
  63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  64. Bättre och mer tillgänglig information.  
Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
  65. Nya tider, nya förutsättningar...  
IT-kommissionens rapport 8/98. K.
  66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
  67. Socialavgiftslagen. S.
  68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
  69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
  70. Skolan, IT och det livslånga lärandet.  
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04,  
IT-kommissionens rapport 7/98. K.
  71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
  72. Kommunala finansförbund. Fi.
  73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandramas riksorganisationer m.fl. In.
  74. Styrningen av polisen. Ju.
  75. Djurförsök. Jo.
  76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
  77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
  78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
  79. IT och regional utveckling.  
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.  
IT-kommissionens rapport 9/98. K.
  80. Bostadsrättsregister. Ju.
  81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
  82. Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem  
Fi.
  83. DUKOM Distansutbildningskommittén.  
På distans utbildning, undervisning och lärande.  
Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
  84. DUKOM Distansutbildningskommittén.  
Flexibel utbildning på distans. U.
  85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direkt demokrati i Schweiz. SB.
  86. Utvecklingsamarbete på rättsområdet.  
Östeuropa. Ju.
  87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
  88. Domaren och Beredningsorganisationen  
- utbildning och arbetsfördelning. Ju.
-

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

Demokratis räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]  
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]  
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]  
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]

### Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.  
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]  
En samlad vapenlagstiftning. [44]  
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]  
Bulvaner och annat. [47]  
Styrningen av polisen. [74]  
Bostadsrättsregister. [80]  
Utvecklingssamarbete på rättsområdet.  
Östeuropa. [86]  
DOMAREN OCH BEREDNINGSORGANISATIONEN  
– utbildning och arbetsfördelning. [88]

### Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall  
– en översyn. [29]

### Förvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]  
Utlandsstyrkan. [30]  
Försvarmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]  
Sotning i framtiden. [45]  
Räddningstjänsten i Sverige  
– Rädda och Skydda. [59]

### Socialdepartementet

Tänder hela livet  
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]  
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]  
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]  
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.  
+ 4 st bilagor. [25]  
Från hembränt till Mariakliniken.  
– fakta om ungdomar och svartspit. [26]  
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]  
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]

Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]  
Företagare med restarbetsförmåga. [34]  
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]  
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]  
Läkemedelsinformation för alla. [41]  
Hur skall Sverige må bättre?  
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]  
Kontrollerad och ifrågasatt?  
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]  
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]  
Socialavgiftslagen. [67]

### Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.  
120 exempel från Sveriges län. [19]  
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]  
Problem med inbyggda system inför 2000-skiftet.  
Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]  
Identifiering och identitet i digitala miljöer.  
– Referat från en hearing den 12 november 1997.  
IT-kommisionens rapport 4/98. [36]  
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]  
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommisionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]  
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.  
IT-kommisionens rapport 6/98. [58]  
Nya tider, nya förutsättningar...  
IT-kommisionens rapport 8/98. [65]  
Skolan, IT och det livslånga lärandet.  
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommisionen, Rosenbad 1997-12-04,  
IT-kommisionens rapport 7/98. K. [70]  
IT och regional utveckling.  
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

- Omstrukturering och beskattning. [1]  
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]  
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]  
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]  
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]  
En gräns – en myndighet? [18]  
Försäkringsgaranti.  
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]  
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]  
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]  
Kommunala finansförbud. [72]  
Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem [82]  
Premiepensionsmyndigheten. [87]

### Utbildningsdepartementet

- Campus för konst [10]  
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]  
Vuxenutbildning och livslångt lärande.  
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]  
DUKOM Distansutbildningskommittén.  
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]  
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]  
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]  
DUKOM Distansutbildningskommittén.  
På distans utbildning, undervisning och lärande.  
Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]  
DUKOM Distansutbildningskommittén.  
Flexibel utbildning på distans. [84]

### Jordbruksdepartementet

- Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.  
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]  
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]  
Djurförsök. [75]

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Välfärdens genusansikte. [3]  
Män passar alltid? Nivå- och organisationspecifika processer med exempel från handeln. [4]  
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]  
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]  
Utstationering av arbetstagare. [52]

### Kulturdepartementet

- Samordning av digital marksänd TV. [17]

### Närings- och handelsdepartementet

- Staten och exportfinansieringen. [23]  
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]  
Bättre och mer tillgänglig information.  
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]  
Kompetens i småföretag.  
Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]  
Regelförenkling för framtiden.  
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]

### Inrikesdepartementet

- Historia, ekonomi och forskning.  
Fem rapporter om idrott. [33]  
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]  
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandramas riksorganisationer m.fl. [73]  
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]

### Miljödepartementet

- Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]  
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]  
Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. [39]  
Kring Hallandsåsen. [60]  
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]  
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]
-



**FRITZES**  
OFFENTLIGA  
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90  
EPOST: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
INTERNET: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

ISBN 91-38-20958-6  
ISSN 0375-250X