

Regeringens proposition

1989/90: 79

om domarbanan och meritvärderingen vid
tillsättning av domartjänster



Prop.
1989/90: 79

Regeringen förelägger riksdagen vad som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 21 december 1989 för den åtgärd eller det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att vid all tillsättning av ordinarie domartjänster skickligheten skall sättas främst bland de sakliga grunder som skall beaktas. Vidare föreslås en förkortad och sammanhållen domarutbildning.

Den nya ordningen är avsedd att börja tillämpas den 1 juli 1990.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 december 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Lööw, Persson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Proposition om domarbanan och meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster

1 Inledning

Regeringen beslöt våren 1985 att ökad vikt skulle läggas vid sökandenas skicklighet vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Det nya synsättet kom till uttryck genom en ändring i 7 a § anställningsförfordningen (1965:601), enligt vilken tjänstetillsättning skall ske på grundval främst av skickligheten, om det inte finns särskilda skäl för något annat. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 1985 (jfr regeringens förordningsmotiv 1985:3).

Riksdagen, som bereddes tillfälle att ta del av reglerna och motiven för dem genom regeringens proposition om den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85:219), förklarade att den prioritering av skickligheten som lagts fast genom de nya föreskrifterna också borde komma till uttryck i lag. De nya principerna lagfästes härefter genom en ändring i 4 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) som trädde i kraft den 1 juli 1986 (prop. 1985/86:116, AU 17, sskr. 254).

I samband med 1985 års reform diskuterades frågan om särskilda meritvärderingssystem. I förordningsmotiven konstaterade chefen för civildepartementet att det inom flera myndigheter och sektorer tillämpades fasta karriärvägar, interna system för rekrytering, utbildning och meritvärdering, m. m. (s. 13 f; även prop. 1985/86:116 s. 8). Systemen är i allmänhet så utformade att de innehåller olika former av personalutveckling och återkommande skicklighetsbedömningar. Departementschefen betonade vikten av att det i ett sådant system verkligen sker återkommande skicklighetsbedömningar; mekaniskt tillämpade rutiner får inte ersätta nödvändiga bedömningar och värderingar. Som ett område där ett system av det här slaget tillämpades nämndes domarbanan. När det gällde domarbanan pekade departementschefen vidare på att bl.a. sådana frågor som rör meritvärderingen vid domartillsättningar var föremål för överväganden inom justitiedepartementet.

I juni 1987 uppdrog dåvarande chefen för justitiedepartementet på

regeringens bemyndigande åt en särskild utredare (numera chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh) att överväga hur de nya principerna för meritvärdering skulle slå igenom vid tillsättning av domartjänster (dir. 1987:36). Med hänsyn till meritvärderingens samband med domarbanan och de diskussioner som hade förts om domarbanans dragningskraft fick utredaren också till uppgift att göra en förutsättningslös utredning om domarkarriären. Utredningen, som antog namnet 1987 års domarutredning, överlämnade i december 1988 sitt betänkande (SOU 1988:53) Domarbanan – Utbildning och meritvärdering. Betänkandet har remissbehandlats.

Jag skall i det följande ta upp huvuddelen av de frågor om meritvärderingen och domarutbildningen som har behandlats i betänkandet. Med hänsyn till den betydelse för ett rättssamhälle som ett väl fungerande domstolsväsende har och det naturliga intresse som riksdagen har i dessa frågor bör riksdagen få tillfälle att ta ställning till de förändringar av principiell natur som jag föreslår och att i övrigt få ta del av mina bedömningar i de delar som har samband med dessa förändringar.

Till protokollet i detta ärende bör som *bilaga 1* fogas utredningens sammanfattning av sitt betänkande. En förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i ärendet (dnr 88–4397).

Jag kommer att följa betänkandets disposition och således börja med meritvärderingen och därmed sammanhängande frågor (avsnitt 2 och 3) för att därefter övergå till frågorna som rör domarbanans utformning (avsnitt 4). Avslutningsvis skall jag behandla vissa övergångsfrågor (avsnitt 5).

2 Meritvärderingen

2.1 Skicklighetsbedömning som tillsättningsgrund

Mitt förslag: Vid all tillsättning av ordinarie domartjänster skall sökandenas skicklighet sättas främst bland de sakliga grunder som skall beaktas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget att skickligheten skall sättas framför förtjänsten vid tillsättning av alla domartjänster. De remissinstanser som avstyrker uttrycker farhågor för att en skicklighetsbedömning kan leda till att rekryteringen till domarbanan försvåras och att ovidkommande faktorer tillåts inverka i tillsättningsärendena. Några pekar på risken att de som eftersträvar en domartjänst blir osjälvtvändiga och inställsamma gentemot överordnade.

Skälen för mitt förslag: De ordinarie domartjänsterna tillsätts av regeringen. De högsta tjänsterna tillsätts direkt utan att kungöras lediga och

utan förslagsförfarande. Hit hör tjänsterna som justitieråd, regeringsråd, president i hovrätt och kammarrätt, president och försäkringsdomare i försäkringsöverdomstolen, lagman i hovrätt och kammarrätt, lagman i de tre största tingsrätterna och länsrätterna, försäkringsrättsråd och chef för försäkringsrätt, försäkringsrättsråd och ordförande på avdelning i försäkringsrätt samt hyresråd, tillika chef för de tre största hyresnämnderna. Detsamma gäller också de domartjänster som finns i arbetsdomstolen, bostadsdomstolen och marknadsdomstolen. Övriga ordinarie domartjänster tillsätts efter ansökningsförfarande. Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet lämnar förslag i tillsättningsärendena.

Tillsättningsprinciperna har utvecklats så att skickligheten numera anses utslagsgivande i fråga om alla ordinarie domartjänster utom tjänsterna i den s. k. *rådsklassen*. Dit hör tjänsterna som hovrättsråd, kammarrättsråd samt rådman i tingsrätt och länsrätt. Detta innebär att bl. a. domstolschefer, lagmän i hovrätt och kammarrätt, chefsrådmän samt vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt utnämns utifrån en skicklighetsbedömning. Även vid tillsättning av tjänster som försäkringsrättsråd tillämpas principen att skickligheten skall vara utslagsgivande.

För domartjänsterna i rådsklassen (omkring två tredjedelar av alla ordinarie domartjänster) och för de hyresrådstjänster som tillsätts efter ansökningsförfarande har förtjänsten — dvs. sökandenas tjänstgöringstid — alltså ett avgörande betydelse. Tjänster av det här slaget tillsätts normalt med den sökande som börjat tidigast på domarbanan. Tidsberäkningen utgår från den s. k. *börjedagen* som domaraspirant i hovrätt eller kammarrätt. I viss begränsad utsträckning förekommer emellertid en modifierad tillämpning av denna börjedagsprincip. Detta sker när en sökande har erfarenhet från t. ex. offentliga uppdrag eller har andra meriter som bör tillmätas särskilt värde enligt den praxis som vuxit fram hos tjänsteförslagsnämnden och regeringen. En sökande får då i tillsättningsärendet tillgodoräkna sig längre tid än som följer av börjedagsregeln. Tillämpningen av börjedagsregeln förutsätter i princip att den som söker en ordinarie domartjänst är förordnad som assessor, dvs. har blivit slutligt godkänd för domarbanan.

I min fortsatta framställning inriktar jag mig på de tjänster som fortfarande tillsätts med utgångspunkt i förtjänsten.

Den som har inträtt på domarbanan och genomgått de obligatoriska moment av utbildning och prövning som ingår i karriären fram till assessorförordnandet får enligt vad som nu gäller i princip en ordinarie domartjänst efter turordning. Detta har ansetts främja självständighet och kollegialitet och samtidigt motverka splittring, egennytta och ovidkommande hänsyn. Meritvärderingen i fråga om tjänster i rådsklassen inskränks med detta system i stort sett till att slå fast om sökanden är tillräckligt skicklig för att bli ordinarie domare. Systemet ger således inte utrymme för att i det enskilda tillsättningsärendet välja den som är mest lämplig för tjänsten.

Den ordning som sålunda alltså tillämpas beträffande flertalet domartjänster motsvarar den som tidigare gällde de flesta statliga tjänstetillsättningar. Som jag redan nämnt har man nu slagit in på en ny linje och skjutit skickligheten i förgrunden på förtjänstens bekostnad. Utgångspunkten för

det nya synsättet är att det ligger i statens och allmänhetens intresse att varje tjänst utövas av den som är skickligast och mest lämpad för just den tjänsten. Dessa intressen gör sig självfallet lika starkt gällande även inom domstolsväsendet. Även om samtliga sökande till en domartjänst kan åberopa en likformig och gedigen yrkesbakgrund, visar erfarenheten att det vid en samlad bedömning av sökandenas kvalifikationer kan framträda mer eller mindre klara skillnader i skicklighet. Att inte beakta dessa skillnader framstår enligt min mening som betänkligt med hänsyn till de höga krav som med rätta ställs på våra domstolar och våra domare. För allmänheten måste det te sig märkligt att ett så viktigt ämbete som domarens tillsätts enligt ett turordningssystem, medan man beträffande snart sagt alla andra arbeten inom såväl den offentliga som den privata sektorn av arbetslivet söker välja den skickligaste. Enligt min mening kan ett turordningssystem inte längre försvaras.

Prioriteringen av skickligheten framför förtjänsten har också som sagt redan accepterats vid tillsättning av en del domartjänster. Skickligheten faller således utslaget i fråga om domartjänsterna över rådsklassen. Den modifierade turordningsberäkning som nu tillämpas i rådsklassen och som innebär uppräknig för vissa sidomeriter kan också sägas utgöra ett steg mot en skicklighetsbedömning, men den har ett begränsat värde. Beräkningen är schabloniserad och medger inte någon mera nyanserad avvägning.

Min slutsats är därför att det nu är dags att ta steget fullt ut och sätta skickligheten främst vid all tillsättning av ordinarie domartjänster. Jag förordar alltså att börjedagsregeln ersätts med vad jag för enkelhetens skull vill kalla skicklighetsprincipen.

Skicklighetsprincipen ger utan tvekan större utrymme än börjedagsregeln för att på ett nyanserat och rättvisande sätt bedöma sökandenas meriter. Den bör också kunna stimulera till rörlighet och växling mellan olika verksamhetsområden inom både allmän och privat tjänst. Det är värdefullt om det i domarkåren finns erfarenheter också från andra delar av samhällslivet, och det är angeläget att skapa förutsättningar för en bredare och mer öppen domarrekrutering. Skicklighetsprincipen bör även kunna sporra domarna att inom ramen för en domstolskarriär bredda sina erfarenheter genom att växla mellan olika domstolsslag och domstolsinstanser. Detta är enligt min uppfattning vitaliserande såväl för den enskilde domaren som för domstolsväsendet.

Till skillnad från en del remissinstanser hyser jag inga farhågor för att skicklighetsprincipen skall leda till osjälvständighet och inställsamhet mot överordnade. Sådana farhågor betraktar jag som en grundlös misstro mot domarkårens förmåga och vilja att hävda sin integritet och sitt oberoende. Skickligheten har varit utslagsgivande vid tillsättning av de högre domartjänsterna under lång tid utan att sådana farhågor har besannats. Jag vill i det här sammanhanget betona att självständighet och oväld hör till de grundläggande krav som måste ställas på en domare; den som brister i dessa hänseenden bör inte komma i fråga som domare.

Det har under remissbehandlingen från en del håll också uttryckts farhågor för att domarutnämningarna skulle komma att styras av politiska

motiv, om förtjänstprincipen överges. Mot detta kan först sägas att skickligheten sedan länge använts som urvalskriterium i fråga om chefsdomartjänsterna och andra höga domartjänster utan att befogad kritik kan riktas mot dessa utnämningar. Till skillnad från förhållandena i många andra länder, där domare utses på politiska meriter, finns det i vårt land en grundmurad uppfattning att politiska hänsyn inte får inverka vid tillsättning av domare. Denna uppfattning är förankrad i grundlagens regel att endast sakliga grunder får tillmätas betydelse vid tjänstetillsättningar.

Skicklighetsprincipen medför att den som börjar på domarbanan och blir förordnad till assessor inte automatiskt är garanterad att få en ordinarie domartjänst. Jag har svårt att inse att detta skulle vara något som talar emot det nya systemet; det är ju för övrigt något som redan — och med rätta — är regel på de flesta områden i samhället. Och inte heller den nuvarande börjedagsregeln innebär en sådan garanti.

Den som börjar på domarbanan skall självfallet efter en kortare provoperiod vara garanterad den anställningstrygghet som i allmänhet gäller på den svenska arbetsmarknaden. Detta innebär bl. a. att uppsägning inte kan ske utan saklig grund och att arbetsgivaren har en långtgående omplaceringskyldighet. Staten har här som arbetsgivare också tagit på sig ett särskilt ansvar. Men anställningstrygghet är inte liktydigt med garantier för avancemang.

Jag har i det föregående pekat på intresset av en bredare och mer öppen domarrekrutering. Mot en sådan rekrytering invänds ibland att den som inte alls eller i ringa utsträckning har erfarenhet av arbete som domare i vart fall inledningsvis kan ha svårt att fungera fullt ut på en domartjänst. Som jag ser det är det angeläget att här inte anlägga ett alltför snävt och kortsiktigt perspektiv. Att en viss inskolning ofta kan behövas när den som inte är domarutbildad skall tillträda en domartjänst är sålunda enligt min mening inget argument mot en mer öppen rekrytering. Behovet av inskolning kan för övrigt förekomma också beträffande dem som har domarutbildning, t. ex. för dem som inte arbetat i domstol på lång tid eller dem som skall gå över från allmän domstol till allmän förvaltningsdomstol eller vice versa.

En metod som redan nu används för detta ändamål är att den nytillträdande domaren under en tid får delta som adjungerad ledamot i en överrätt. I förordningarna med instruktion för hovrätt och kammarrätt finns bestämmelser som ger möjlighet till adjunktion av det här slaget (62 § förordningen, 1979:569, med hovrättsinstruktion och 61 § förordningen, 1979:571, med kammarrättsinstruktion). Bestämmelserna medger också att personer som tillhör vissa andra yrkesgrupper, bl. a. åklagare, advokater och rättsvetenskapsmän kan få adjungera i överrätt. Jag är inte främmande för att vidga dessa möjligheter.

Jag är övertygad om att skicklighetsprincipen kommer att öka domarbanans attraktionskraft. Med ett sådant system får den skicklige och för domaryrket lämplige juristen större möjligheter att påverka sin karriär, något som bör verka stimulerande och locka goda krafter till domarbanan. Detta antagande får också stöd av den attitydundersökning rörande domarbanan som domstolsverket genomförde under hösten 1986 och våren

1987 (DV Rapport 1987:1). Både bland notarierna och de yngre domare som lämnat domarbanan angavs nämligen att domaryrkets attraktionskraft skulle öka, om tjänsterna tillsattes efter en skicklighetsbedömning.

Prop. 1989/90: 79

För tydlighetens skull vill jag framhålla att skickligheten bör bli utslagsgivande också vid tillsättning av hyresrådstjänster.

Av den redogörelse för de nya meritvärderingsregler som jag lämnade inledningsvis framgår att den erforderliga författningsregleringen för att tillämpa skicklighetsprincipen vid tillsättning av domartjänster i och för sig redan finns (4 kap. 3 § LOA och 7 a § anställningsförfordningen). Med hänsyn till de uttalanden som gjordes år 1985 beträffande en skicklighetsbedömning vid domartillsättningar bör emellertid den nya ordningen komma till direkt uttryck i författning. Om riksdagen delar min uppfattning om den framtida meritvärderingen för domartjänster, avser jag därför att senare föreslå regeringen att det i förordningen (1988:318) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet tas in en bestämmelse som erinrar om de tillämpliga reglerna i LOA och anställningsförfordningen.

2.2 Värderingsgrunderna

Min bedömning: Skicklighetsbedömningen skall innefatta en samlad bedömning av sökandenas teoretiska och praktiska utbildning, yrkeserfarenhet och personliga egenskaper. Bedömningen skall avse sökandenas lämplighet för just den sökta tjänsten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna ansluter sig till utredningens förslag. Från en del håll invänds att utredningen inte har tillmätt domarutbildningen tillräckligt högt meritvärde. Några remissinstanser framför olika förslag till meritvärderingssystem där skickligheten får spela en större roll än i dag utan att alltid tillmätas avgörande betydelse.

Skälen för min bedömning: Med skicklighet brukar förstås lämpligheten för befattningen, visad främst genom teoretisk och praktisk utbildning, samt erfarenheter från tidigare verksamhet (jfr prop. 1973:90 s. 406).

För en lagfaren domare gäller först och främst vissa i författning fastställda behörighetsvillkor. En domare skall vara lagfaren, dvs. ha avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen, och vara svensk medborgare. Examenskravet syftar för närvarande enbart på svensk juridisk examen. Kravet på svensk examen kan emellertid komma att omprövas som ett resultat av det ökade internationella samarbetet. Närmast kan förändringar härvidlag bli aktuella inom ramen för det nordiska samarbetet.

Några formella krav på genomgången domarutbildning eller notariemering uppställs inte för tillträde till de ordinarie domartjänsterna. Enligt min mening finns det inte heller anledning att införa några sådana krav. En annan sak är att genomgången domarutbildning och erfarenhet av domstolsarbete självfallet är viktiga meriter när det gäller tillsättningen av just domartjänster. Jag återkommer strax till den frågan.

Domarutredningen har i sitt betänkande angett vad som utöver de grundläggande behörighetsvillkoren bör krävas av en domare. Domaren måste vara självständig och objektiv i sin dömande verksamhet. Han eller hon måste också ha goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och kunna tillämpa det väl. En domare bör vidare ha gott omdöme och personlig mognad, uppträda förtroendeingivande, bemöta dem som kommer i kontakt med domstolen korrekt och seriöst, kunna samarbeta med andra samt vara effektiv utan att ge avkall på kvaliteten. Det är alltså mot dessa grundläggande krav som sökandena skall bedömas, menar utredningen.

Skicklighetsbedömningen skall avse sökandens lämplighet för just den sökta tjänsten. Olika domartjänster kan ställa olika krav på sin utövare. Exempelvis är det inte säkert att den som är den lämpligaste för en tjänst i överrätt också är den bäste underrättsdomaren. En annan sak är att man någon gång kan ha anledning att i ett tillsättningsärendet tillgodose ett behov av särskilda kunskaper eller erfarenheter. Jag tänker t. ex. på det fallet att det vid en domstol som är vattendomstol inte finns någon domare med erfarenhet av dömande i vattenmål.

Värderingen av de sökandes skicklighet skall grundas på en helhetsbedömning av all erfarenhet som är av betydelse i ärendet. Hit hör teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper samt kunskaper och färdigheter som har förvärvats i offentlig eller privat anställning eller i egen verksamhet. Det är inte möjligt och knappast heller meningsfullt att fullständigt förteckna alla egenskaper och meriter som kan vara av betydelse för en domartjänst eller att exakt ange deras inbördes tyngd. En uppräknings av egenskaper och erfarenheter som bör räknas som meriter måste med nödvändighet bli en exemplifiering av vad som typiskt sett är av värde för en domare.

Domarutredningen har enligt min mening gjort en väl avvägd och nyanserad bedömning av de allmänna krav som bör ställas på en domare, och utredningens bedömning har också i huvudsak lämnats utan erinran av remissinstanserna. Jag övergår därför nu till en mera detaljerad redovisning av de kriterier som utredningen har angett.

Personliga egenskaper

Ett grundläggande krav som måste ställas på en domare är att han eller hon är *självständig* i sin dömande verksamhet. Kravet på självständighet följer inte bara av domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning utan också av själva domarrollen. Självständigheten innebär framför allt förmåga att fatta beslut och stå fast vid dessa utan att påverkas av ovidkommande faktorer, såsom tillfälliga opinioner eller yttre påtryckningar.

Domaren måste givetvis också vara *yrkesskicklig*, dvs. ha goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och behärska metoderna för att tillämpa det. Domarens ställningstaganden skall vara objektiva och sakligt grundade. Tillämpningen av rättsreglerna bör vara förutsebar, och lika fall skall behandlas lika och utan ovidkommande hänsyn. Domarens yrkesskicklig-

het är av största vikt både för den enskilde parten och för allmänhetens tilltro till rättsväsendet.

Prop. 1989/90: 79

En domare måste ha ett *gott omdöme*. Det är en grannliga uppgift att konkretisera vad detta innebär. Man måste naturligtvis kunna kräva ett omdömesgillt uppträdande framför allt i yrkesutövningen, men som utredningen framhållit kan kravet gälla även i privatlivet. Utredningen har anfört att den som söker en ordinarie domartjänst bör uppfylla högt ställda krav på vandel och omdöme för att komma i fråga för tjänsten, och utredningen har därvid uttalat att det är särskilt viktigt att denna prövning görs redan i tillsättningsärendet med tanke på att en ordinarie domare i princip är oavsättlig.

För egen del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till utredningens överväganden. Men jag vill samtidigt tillägga att det, som också har påpekats under remissbehandlingen, är en mycket känslig fråga i vilken utsträckning den privata vandeln skall tillåtas inverka vid domartillsättningar. Några skarpa och klara gränser torde inte vara möjliga att dra upp. Inte heller är det möjligt att göra några generella uttalanden om vilken betydelse det har att det eventuella felsteget ligger nära eller långt tillbaka i tiden. Klart är att det måste röra sig om allvarliga brister som vid bedömningstillfället är ägnade att minska tilltron till domarens omdöme eller skada allmänhetens förtroende för domstolsväsendet.

Det är också viktigt att den som får en domartjänst har förvärvat ett tillräckligt mått av *personlig mognad och livserfarenhet*. Härav följer bl. a. att den som utses till ordinarie domare i allmänhet inte bör vara alltför ung. En nybliven assessor i det tilltänkta system med en kortare och sammanhållen domarutbildning som jag skall presentera längre fram torde som regel behöva skaffa sig några års ytterligare yrkeserfarenhet för att komma i fråga för en ordinarie domartjänst. Här kan det också finnas skäl att framhålla att en ordinarie domartjänst för många blir en sluttjänst, och att det från vissa synpunkter kan ha nackdelar om en sådan tjänst uppnås vid mycket unga år.

Det är viktigt att de som kommer i kontakt med en domstol blir korrekt behandlade och bemötta på ett seriöst sätt. En domare måste *uppträda balanserat och förtroendeingivande*. Den som skall komma i fråga för en ordinarie domartjänst får inte vara arrogant och brysk mot parter och andra som kommer till domstolen.

Något som också bör tillmätas betydelse är *samarbetsförmågan*. Arbetet som domare förutsätter samarbete med annan personal i domstolen och kontakter med allmänhet, parter, ombud, nämndmän och andra som deltar i eller berörs av domstolens verksamhet. Inte minst viktigt är att domaren har förmåga och vilja att dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter till notarier, yngre domare och övrig personal.

Andra egenskaper som bör beaktas vid skicklighetsbedömningen är förmågan att uttrycka sig begripligt och även i övrigt väl i tal och skrift och att vara effektiv. Jag vill stryka under att begreppet effektivitet också omfattar ett krav på kvalitet; effektivitet är inte ett kvantitativt begrepp.

Under remissbehandlingen har från en del håll riktats kritik mot hur utredningen värderat domarutbildning och domstolstjänstgöring. Kritiken går ut på att arbete som domare har undervärderats. Jag delar inte kritiker-
nas uppfattning. Jag har visserligen i det föregående pekat på intresset av att domarkåren tillförs erfarenheter från andra delar av samhällslivet. Men det finns enligt min mening inte någon risk för att erfarenhet av dömande verksamhet skall värderas för lågt vid meritvärderingen. Som jag redan sagt är det nämligen självklart att genomgången domarutbildning och gängse domstolstjänstgöring måste tillmätas ett särskilt meritvärde när man skall tillsätta domartjänster. Det säger sig självt att tjänstgöring i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är det naturligaste sättet att visa att man har det yrkeskunnande och de egenskaper som krävs för domaryrket.

Yrkeserfarenheter i övrigt m. m.

Domaryrket ställer stora krav på domarens människokännedom, kunskaper om samhället och förmåga att föra komplicerade rättsliga resonemang. Erfarenhet av annan, främst juridisk verksamhet utanför domstolarna kan i många fall vara berikande i alla dessa hänseenden.

Erfarenheter utanför domstolsväsendet är alltså enligt min mening av mycket stort värde för en domare. Den enskilde bör uppmuntras att skaffa sig sådan erfarenhet. Det är också angeläget att domaryrket på olika nivåer görs mera tillgängligt för andra väl kvalificerade jurister. Jag tänker här främst på advokater och åklagare och akademiskt verksamma jurister.

Jag menar att det är så värdefullt att vid sidan av domstolstjänstgöring ha även andra erfarenheter att en sökande med sådana erfarenheter normalt får anses ha bättre förutsättningar att utöva domaryrket än en sökande som har tjänstgjort enbart i domstol. Varje annan erfarenhet skall emellertid inte ge ett sådant försteg. Det måste vara fråga om erfarenheter och insikter som har betydelse för en domare i domararbetet, och en erkänt skicklig domstolsjurist som saknar sidomeriter skall inte i alla lägen behöva se sig förbigången av sökande som har sådana meriter. Avgörande skall alltid vara vem av de sökande som framstår som skickligast vid en samlad bedömning av alla relevanta faktorer.

Det kan också förtjäna nämnas att en alltför mångskiftande yrkesverksamhet, om inslagen är korta eller mindre kvalificerade, kan komma att sakna önskvärt djup. Också meritvärdet av verksamhet utanför domstolsväsendet måste självfallet bedömas med utgångspunkt i arbetsuppgifternas art, tjänstgöringens längd och hur arbetet har utförts.

Jag vill erinra om att den som enbart eller huvudsakligen tjänstgör i domstol kan bredda sin kompetens genom växling mellan de olika domstolsslagen och få sig detta tillgodoräknat vid meritvärderingen.

Vid sidan av domstolstjänstgöring bör framför allt erfarenhet som avser kvalificerad juridisk verksamhet med anknytning till rättsväsendet räknas som en merit. En viktig sådan erfarenhet är utan tvekan lagstiftningsarbe-

te. Sådant arbete har av tradition utförts av tjänstlediga domare som ett led i deras domarkarriär. Växling mellan dömande och lagstiftande arbete är av stort värde för båda verksamhetsområdena. Erfarenhet av lagstiftningsarbete kan man få genom tjänstgöring i regeringskansliet, riksdagsutskott och kommittéväsendet. Meritvärdet av lagstiftningsarbete blir självfallet större ju mer kvalificerat arbetet är.

Också tjänstgöring som föredragande i högsta domstolen och regeringsrätten bör vara meriterande även i fortsättningen.

Verksamhet som åklagare, advokat eller biträdande jurist på en advokatbyrå ger också värdefulla erfarenheter för en domare. Särskilt viktig är den närmare kontakt med parter och andra och den inblick i bakomliggande förhållanden som dessa yrken erbjuder.

Som en merit bör även räknas tjänstgöring i specialdomstolar — särskilt slutinstanser som t. ex. försäkringsöverdomstolen och arbetsdomstolen — och i domstolsliknande nämnder liksom tjänstgöring hos riksdagens ombudsmän, justitiekanslern och riksåklagaren. Hos specialdomstolarna och nämnderna finns möjligheter till fördjupade kunskaper inom speciella rättsområden. Arbete hos riksdagens ombudsmän och justitiekanslern ger på sin sida värdefull kunskap om allmänhetens syn på vårt rättssystem och dess praktiska tillämpning. Tjänstgöringen där kan också ge en överblick över stora delar av den offentliga verksamheten. Även hos riksåklagaren finns kvalificerade och utvecklande arbetsuppgifter. Särskilt för förvaltningsdomarna är kvalificerat juridiskt arbete hos riksskatteverket och riksförsäkringsverket av intresse.

De arbetsuppgifter som jag nu har räknat upp är alla sådana att det är närmast självklart att erfarenhet därav bör vara meriterande vid tillsättning av ordinarie domartjänster. I allmänhet beaktas de också enligt nuvarande praxis genom den modifierade börjedagsprincip som jag tidigare redogjort för. Ett genomförande av skicklighetsprincipen gör att erfarenheterna kan vägas in i bedömningen på ett mera nyanserat sätt än i dag.

Självfallet finns utöver nu uppräknade yrkeserfarenheter även andra arbetsuppgifter — såväl inom rättsväsendet som inom andra områden av samhällslivet — som kan ge en domare värdefulla inblickar och erfarenheter och som därför bör tillmätas meritvärde. Hit kan räknas t. ex. kvalificerad juridisk tjänstgöring vid statliga verk liksom motsvarande arbete inom exekutionsväsendet, skatteförvaltningen, polisväsendet och kriminalvården.

I detta sammanhang vill jag gärna peka på värdet av akademiskt arbete inom det rättsvetenskapliga området. Framför allt tänker jag på den rättsvetenskapliga forskningen. Forskarutbildning ger träning i problemanalys och metodträning och, om utbildningen är fullbordad, föreligger en dokumenterad förmåga att självständigt utföra och redovisa en omfattande problemlösningsuppgift. Men också de erfarenheter som en akademisk lärare får av att på ett pedagogiskt klargörande sätt redogöra för juridiska problem och deras lösning kan vara av värde för en domare.

Under remissbehandlingen har från en del håll påpekats att domarutredningen inte har angett annat privat arbete än advokatverksamhet som meriterande. Detta är säkerligen en naturlig konsekvens av att det är svårt

att peka ut andra yrken inom den privata sektorn som regelmässigt har ett sådant innehåll att erfarenhet av dem bör tillmätas ett särskilt meritvärde för en domartjänst. Men givetvis skall också relevant yrkeserfarenhet som en sökande förvärvar i annan privat anställning än som advokat kunna räknas tillgodo som en merit. Särskilt kan här nämnas tjänstgöring med kvalificerade juridiska uppgifter i banker, försäkringsbolag eller andra företag eller organisationer. Generellt sett torde det dock ändå vara så att det — här liksom utomlands — är advokatycket som intar en särställning som bakgrund för en domarkarriär.

Som utredningen konstaterat kan man givetvis förvärva erfarenheter som är värdefulla för en domare också på annat sätt än genom formell anställning. Utredningen nämner i sammanhanget allmänna, samhälleliga förtroendeuppdrag. Jag har ingen erinran mot utredningens bedömning men vill stryka under att det också beträffande sådana uppdrag är viktigt att se till verksamhetens art, omfattning och innehåll.

Meritvärdet av vård av barn är en fråga som uppmärksammas under remissbehandlingen. Det skulle enligt min mening föra för långt att låta vård av barn bli en merit i sig för en domartjänst. En annan sak är att ledighet för vård av barn enligt gängse regler kommer att räknas som arbetad tid vid beräkning av förtjänsten och att vård av barn kan utveckla omdöme och andra personliga egenskaper som vägs in vid bedömningen av sökandenas skicklighet.

I detta sammanhang vill jag också något beröra den praxis som innebär att en ordinarie domare i regel måste inneha sin tjänst en viss tid innan han eller hon kan räkna med att få en annan likvärdig tjänst. Bakgrunden är att det anses olämpligt med alltför täta byten på en och samma tjänst. Enligt min mening finns det skäl att även i fortsättningen ta hänsyn till detta. Den tid som en innehavare av en ordinarie domartjänst har utövat den tjänsten när han eller hon söker en ny likadan tjänst bör vara en sådan saklig omständighet som kan beaktas i tillsättningsärendet. Samtidigt vill jag dock framhålla att det i vissa fall, exempelvis för att underlätta rekryteringen till vissa orter, kan finnas skäl att inte tillmäta tidsfaktorn lika stor betydelse som nu. Detsamma bör gälla — och tillämpas redan nu — när den som söker en ny tjänst har starka personliga skäl för att flytta.

Andra sakliga grunder

Som jag kommer att utveckla i nästa avsnitt är det i regel förtjänsten som får bli utslagsgivande, om flera sökande till en tjänst bedöms vara lika eller i huvudsak lika skickliga. Vid tjänstetillsättningar inom det statligt reglerade området finns det emellertid utrymme för att beakta också andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet. Till sådana sakliga grunder har kommit att räknas bl.a. företrädesrätt till återanställning enligt LOA, omplacering enligt samma lag, intresset av att bereda arbetshandikappade sysselsättning och strävan att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Allmänt vedertagna sådana sakliga grunder skall givetvis beaktas även vid utnämning av domare. En sådan saklig grund som jag särskilt vill

framhålla är jämställdheten. Här gäller numera att jämställdhetsintresset bör kunna väga över den gradskillnad i fråga om förtjänst och skicklighet eller bådadera som föreligger mellan sökande av olika kön när kvalifikationerna är i stort sett om också inte helt lika. Det är angeläget att könsfördelningen inom domarkåren blir jämnare på alla nivåer. Här är en positiv utveckling redan i gång. Bland de yngre juristerna på domarbanan är jämställdhetsmålet redan uppnått.

2.3 Förtjänsten som utslagsfaktor vid lika skicklighet

Min bedömning: Vid lika skicklighet skall i princip förtjänsten vara utslagsgivande. Förtjänsten bör beräknas med utgångspunkt i all tidigare anställning och inte enbart i tiden på domarbanan.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig särskilt över denna fråga har ställt sig bakom utredningens förslag. De övriga vill behålla börjedagen som utgångspunkt för beräkning av förtjänsten.

Skälen för min bedömning: Skicklighetsprincipen förutsätter en ingående och nyanserad bedömning i varje tillsättningsärende. Men man måste räkna med att det i vissa fall kan bli svårt att skilja mellan två eller flera sökande i fråga om skicklighet. Enligt de principer för tjänstetillsättningar som gäller inom det statliga området får i sådana fall förtjänsten bli utslagsgivande. Andra sakliga grunder kan dock också få sådan betydelse (jfr avsnitt 2.2).

Med förtjänst avses enligt regeringsformens förarbeten den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring (prop. 1973:90 s. 405). I praktiken har förtjänsten oftast ansetts vara liktydig med antalet tjänsteår, dvs. vad som brukar kallas anciennitet. Inom domarkarriären räknas som jag tidigare redovisat förtjänsten i princip med utgångspunkt i börjedagen som aspirant i hovrätt eller kammarrätt.

Frågan är då om förtjänstberäkningen bör ske enligt den nu tillämpade s.k. börjedagsregeln eller enligt de allmänna reglerna i 7 a och 7 b §§ anställningsförordningen. De sistnämnda reglerna innebär i korthet att all anställning, statlig och privat likaväl som egen verksamhet, skall inräknas i förtjänsten. I likhet med domarutredningen finner jag det följdriktigt att man när skicklighetsprincipen införts, tillämpar anställningsförordningens principer för förtjänstberäkningen. Jag vill stryka under att all anställningstid — oavsett om den ligger före eller efter examen — skall räknas in härvidlag. För tydlighetens skull vill jag också påpeka att det av de bestämmelser i anställningsförordningen som jag nyss nämnde framgår att i vissa fall annan tid än anställningstid räknas till godo som förtjänst, t. ex. tid för föräldraledighet eller fullgjord forskarutbildning.

Vad jag nu har sagt hindrar inte att börjedagsprincipen kan leva kvar i den del av domarkarriären som omfattar tillträdet till de olika obligatoriska momenten i domarutbildningen. Det är naturligt och praktiskt att dessa

moment, som skall fullgöras i en viss ordningsföljd, också i huvudsak genomgå i turordning med utgångspunkt från den dag när aspiranttjänstgöringen började.

Prop. 1989/90: 79

3 Förfarandet vid tillsättning av domartjänster

3.1 Tjänsteförslagsnämnden behålls

Min bedömning: Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet skall även fortsättningsvis avge förslag beträffande domartjänster som tillsätts efter ett ansökningsförfarande.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna har inte framfört någon erinran mot utredningens förslag.

Skälen för min bedömning: Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet inrättades samtidigt med domstolsverket den 1 juli 1975. För verksamheten gäller förordningen (1988:318) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Tjänsteförslagsnämndens huvuduppgift är att efter beredning avge förslag till regeringen i fråga om sådana ordinarie domartjänster i domstolar och tjänster som ordförande i hyresnämnd som kungörs lediga och tillsätts efter ansökningsförfarande.

Det är viktigt att domartjänsterna tillsätts på objektiva grunder och enligt enhetliga principer. Med hänsyn härtill är det en fördel att koncentrera uppgiften att bereda ärendena och avge förslag till en central instans som tjänsteförslagsnämnden. Eftersom domartjänsterna över rådsklassen redan nu tillsätts enligt skicklighetsprincipen har nämnden erfarenhet av att tillämpa principen. Nämnden har en sammansättning som borgar för god personkännedom och för en opartisk och sakkunnig bedömning. Genom sin samlade erfarenhet av olika referensgivare har nämnden också goda möjligheter att bedöma värdet av de uppgifter som dessa lämnat.

Tjänsteförslagsnämndens medverkan skapar alltså goda förutsättningar för att domartillsättningar även i fortsättningen kommer att ske utan ovidkommande hänsyn och på ett från rättssäkerhetssynpunkt oantastligt sätt. Nämnden bör mot den bakgrunden behållas som förslagsorgan till regeringen.

3.2 Tjänsteförslagsnämndens sammansättning

Min bedömning: Tjänsteförslagsnämnden bör utökas med en ledamot med erfarenhet av domstolsarbete som utses efter förslag av TCO-S.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet bland de remissinstanser som har yttrat sig särskilt i denna fråga är negativa till att nämnden utökas på det sätt som utredningen föreslagit.

Skälen för min bedömning: Tjänsteförslagsnämnden består av ordförande, vice ordförande och sju andra ledamöter (2 § förordningen med instruktion för tjänsteförslagsnämnden). Ledamöterna utses av regeringen för en tid av högst tre år. För varje ledamot utom ordföranden utses också en ersättare. De ordinarie ledamöterna utgörs för närvarande av generaldirektören i domstolsverket, som också är ordförande, ordförandena i högsta domstolen och regeringsrätten, presidenten i försäkringsöverdomstolen, en hovrättspresident och en kammarrättspresident samt ytterligare tre ledamöter. Dessa tre ledamöter, som utses efter förslag av Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK) och Sveriges domareförbund, är för närvarande en kammarrättslagman, en lagman i tingsrätt och en lagman i länsrätt.

Tjänsteförslagsnämndens sammansättning diskuterades ingående vid domstolsverkets tillkomst (prop. 1974: 149 s. 34 f, JuU 1975: 1 s. 20 f). Den enda ändring av nämndens sammansättning som gjorts sedan dess är att nämnden år 1988 utökades med presidenten i försäkringsöver domstolen.

Som jag redan sagt har tjänsteförslagsnämnden fungerat väl. Den utredning som följde upp 1975 års reform av domstolsadministrationen konstaterade i sitt betänkande (Ds Ju 1982: 3) Domstolsverket och domstolarna att sammansättningen var sådan att det inte fanns risk för att besluten skulle påverkas av annat än rent sakliga hänsyn. Utredningens slutsats stämmer väl överens med mina egna erfarenheter. Nämnden bör därför i huvudsak vara uppbyggd på samma sätt som nu.

JUSEK har alltsedan begynnelsen haft plats i tjänsteförslagsnämnden. Som domarnas främsta fackliga organisation bör JUSEK självfallet behålla sin plats i nämnden. I likhet med utredningen anser jag att också kanslipersonalen bör vara företrädd genom en ledamot som utses efter förslag av deras fackliga organisation.

Av min redogörelse för hur nämnden för närvarande är sammansatt framgår att både de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är företrädda i nämnden. När det gäller överrätterna har representationen varit garanterad alltsedan nämndens tillkomst. Enligt min mening bör emellertid även tingsrätterna och länsrätterna vara garanterade plats i nämnden. Det kan i och för sig diskuteras hur dessa ledamöter skall utses. Jag bedömer det dock vara praktiskt och ändamålsenligt att domareförbundet, som är en etablerad organisation med internationell status för landets yrkesdomare, får lämna förslag. Förbundet bör inte vara bundet av andra restriktioner än att det bör vara fråga om lagmän, en från tingsrätt och en från länsrätt. Något krav på medlemskap i domareförbundet bör däremot inte ställas upp.

Det är angeläget att ledamöterna i nämnden uppfyller höga krav på sakkunskap och erfarenhet. Särskilt värdefull är naturligtvis den personkännedom som olika ledamöter har förvärvat i domstolsarbete och på

andra håll. Det är också angeläget att tjänsteförslagsnämnden får en jämnare fördelning mellan kvinnor och män.

Prop. 1989/90: 79

Det är viktigt att det finns erfarenhet och kontinuitet i nämnden. Men det är samtidigt önskvärt att nämndens sammansättning då och då förnyas. Detta bidrar till att nämndens samlade personkännedom ökar. Efter som förordnandena är tidsbegränsade finns goda möjligheter att successivt genomföra en förnyelse.

3.3 Närmare om förfarandet i tjänsteförslagsnämnden

Min bedömning: Tjänsteförslagsnämndens verksamhet bör i huvudsak bedrivas som i dag. Inhämtandet av referenser bör dock breddas och fördjupas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Förslaget lämnas i huvudsak utan erinran av nästan alla remissinstanser. De flesta remissinstanser som har yttrat sig särskilt över frågan om att inhämta uppgifter från åklagare, advokater och andra ombud har dock avstyrkt utredningens förslag i den delen.

Skälen för min bedömning: Det är självfallet av största vikt att förfarandet vid tjänstetillsättningarna utformas så att garantier skapas för att utnämningarna sker efter noggrann utredning, på objektiva grunder och efter enhetliga principer.

Det viktigaste beslutsunderlaget vid en skicklighetsbedömning är utan tvekan referenserna. Referenstagningen syftar dels till att komplettera den skriftliga dokumentation som kan föreligga i form av anställningsbevis och betyg, dels till att ge ytterligare information om tidigare anställningar och om hur dessa fullgjorts. Inhämtandet av referenser bör som nu i första hand skötas av tjänstemän som är knutna till tjänsteförslagsnämnden.

Referenstagningen är en grannlaga uppgift. Den som har att utföra uppgiften måste vara lyhörd för nyanser i referensgivarens uttalanden och uppmärksamma behovet av följdfrågor. Det är angeläget att referenstagaren verkligen försöker att få belysa de egenskaper som är viktiga för en domare. En lista där viktiga egenskaper och krav är förtecknade kan vara ett lämpligt hjälpmedel och bidra till en viss systematik i referensmaterialet. Detta torde underlätta för tjänsteförslagsnämnden och regeringen att jämföra sökandena med varandra.

Men lika viktigt som att referenstagaren ställer de rätta frågorna är det att referensgivarna ger korrekta och uttömmande svar. Det kan självfallet upplevas som obehagligt att nödgas lämna negativa uppgifter om en sökande. Det får dock anses ingå i tjänsten att lämna korrekta upplysningar i tillsättningsärenden. För personer i chefsställning är det inte någon ny eller ovanlig uppgift att lämna referenser.

För att få ett fullständigt och korrekt underlag bör referenser inhämtas från flera personer. Det behövs i allmänhet flera referenser när omdömena från olika uppgiftslämnare skiljer sig starkt från varandra än när bilden är

entydig. Referenser bör som regel inhämtas från de referensgivare som den sökande själv angett i sin ansökan och från arbetsledare på den sökandes olika arbetsplatser.

En fråga som tilldragit sig uppmärksamhet under remissbehandlingen är i vilken utsträckning erfarenheter och synpunkter skall tillföras från åklagare och advokater som ofta fört talan inför någon som söker en domartjänst. Utredningen anser att sådana upplysningar lämpligen bör kunna tillföras tillsättningsärendet genom lagmannen i den underrätt där sökanden har tjänstgjort. Förslaget har i den delen mött kritik från remissinstanserna. Kritiken går i huvudsak ut på att ett sådant förfarande kan äventyra domarens självständighet.

Själv anser jag det vara av stor betydelse att en domare under förhandlingar och övrig handläggning av målen uppträder korrekt och förtroendeingivande i sina kontakter med parter och ombud. Enligt min uppfattning får det anses ingå i en domstolschefs åligganden att fortlöpande skaffa sig en bild av hur ombud och åklagare ser på domarna i dessa hänseenden. Lagmannen bör därför inte behöva inhämta upplysningar från t. ex. åklagare och advokater i tillsättningsärendet. Jag har svårt att inse hur en sådan ordning skulle kunna äventyra en domares självständighet.

Uppgifter som kommer fram vid referenstagningen — liksom även sådana upplysningar som ledamöterna i nämnden själva tillför ärendet — bör dokumenteras så att det finns möjlighet att i efterhand se vad som ingått i beslutsunderlaget. Därigenom motverkas ogrundade misstankar om att ovidkommande hänsyn tillåtits inverka i tillsättningsärendena.

Under remissbehandlingen har ifrågasatts om inte också sökanden själv under tjänsteförslagsnämndens beredning bör få del av vad som tillförts tillsättningsärendet. Som utredningen påpekat föreligger enligt 17 § första stycket 2 förvaltningslagen (1986: 223) ingen skyldighet till detta i tillsättningsärenden. Det är också tydligt att ett sådant förfarande skulle medföra stora praktiska olägenheter och risk för avsevärd fördröjning av ärendet. Inte heller jag anser därför att någon kommunikation av det här slaget bör ske.

Tjänsteförslagsnämnden är inte formellt skyldig att motivera sina förslag men har alltid gjort det (20 § första stycket 2 förvaltningslagen). Jag vill framhålla värdet av att tjänsteförslagsnämnden motiverar sina förslag på ett nyanserat och utförligt sätt. Härigenom motverkar man misstankar om att förslagen inte skulle vara sakligt grundade. Det bör också vara lättare att åstadkomma en enhetlig praxis när förslagen är motiverade. För den som är missnöjd med tjänsteförslagsnämndens förslag är det givetvis av största betydelse att få del av skälen för ställningstagandet.

Referenserna är som jag redan framhållit det viktigaste urvalsinstrumentet vid en skicklighetsbedömning. Detta utesluter naturligtvis inte att beslutsunderlaget någon gång kompletteras med hjälp av något annat urvalsinstrument, t. ex. en intervju med en sökande som kommer från en annan verksamhet.

Min bedömning: Chefen för den domstol där tjänsten finns bör beredas tillfälle att yttra sig innan tjänsteförslagsnämnden avger sitt förslag.

Utredningens förslag: Överensstämmer i princip med min bedömning. Utredningen föreslår dock att tillfälle till yttrande skall beredas domstolen först efter det att tjänsteförslagsnämnden lämnat sitt förslag.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Bland dem som ställt sig bakom utredningens förslag att domstolen skall få yttra sig anser en klar majoritet att yttrandet skall avges innan tjänsteförslagsnämnden beslutar i ärendet.

Skälen för min bedömning: De flesta tjänster tillsätts av myndigheterna själva. Myndighetens chef får härigenom ett avgörande inflytande på tillsättningsärendet. Att de ordinarie domartjänsterna tillsätts av regeringen efter förslag av tjänsteförslagsnämnden bör inte medföra att den domstol, där tjänsten är placerad, är utesluten från allt inflytande i tillsättningsärendet.

Liksom utredningen finner jag att ett lämpligt sätt att låta domstolen medverka i tillsättningsärendena är att bereda domstolens chef tillfälle att yttra sig.

Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck under remissbehandlingen att sådana yttranden bör avges innan tjänsteförslagsnämnden lämnar sitt förslag till regeringen. Regeringen bör nämligen som regel kunna grunda sitt tillsättningsbeslut på samma beslutsunderlag som tjänsteförslagsnämnden. På så sätt minskas också riskerna för att regeringen, på grund av omständigheter som nämnden inte känt till utan som kommit fram först vid departementsbehandlingen, tvingas avvika från nämndens bedömning.

Yttrandet bör således avges till tjänsteförslagsnämnden av domstolens chef och ingå i nämndens beslutsunderlag. Jag avser att föreslå regeringen att en erinran om detta tas in i instruktionen för tjänsteförslagsnämnden.

Domstolschefen bör regelmässigt få sig tillsänd den meritsammanställning nämnden upprättar över sökandena men bör själv få avgöra i vilken utsträckning han eller hon vill ta del av nämndens referensmaterial.

I likhet med utredningen anser jag att det inte finns anledning att föreskriva någon särskild form för domstolschefens yttrande. Det bör kunna vara såväl muntligt som skriftligt.

4.1 Domarutbildningen bör förkortas och fullgöras i ett sammanhang

Mitt förslag: Domarutbildningen bör innehålla tre obligatoriska inslag, nämligen aspiranttjänstgöring, underrättstjänstgöring och adjunktionstjänstgöring. Tjänstgöringstiden bör i princip motsvara minimitiderna för varje obligatoriskt moment. Minimitiderna bör vara för aspiranttjänstgöringen nio månader, för underrättstjänstgöringen ett år och för adjunktionen nio månader. Det nuvarande kravet på viss tid som fiskal i överrätt tas bort.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Så gott som alla remissinstanser ställer sig bakom utredningens förslag. Vissa instanser anser dock att tiden som aspirant i överrätt bör kombineras med en obligatorisk minsta tid som föredragande fiskal där och att tiden för underrättstjänstgöringen blir för kort.

Skälen för mitt förslag: Domarutbildningen och domarkarriären i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är efter 1979 års länsrättsreform uppbyggd efter samma principer. Den som vill träda in på domarbanan har att efter juris kandidatexamen eller juristexamen och notariemeritering söka tjänst som aspirant i hovrätt eller kammarrätt. Som aspiranter antas bara sökande som förväntas klara provtjänstgöringen. Aspiranttjänstgöringen pågår i allmänhet nio – tolv månader. Är tjänstgöringen godkänd – vilket den normalt brukar vara – förordnas aspiranten av överrätten till fiskal. Därefter tjänstgör fiskalen ytterligare en tid i överrätten innan han eller hon förordnas till tingsfiskal eller länsrättsfiskal i en tingsrätt eller en länsrätt för att tjänstgöra minst ett år. För framför allt hovrättsfiskalerna blir tjänstgöringen i underrätt ofta betydligt längre.

Nästa obligatoriska moment är adjunktion i överrätten. Fiskalen tjänstgör då som ledamot i överrätten. Om adjunktionstjänstgöringen är godkänd – vilken den så gott som alltid brukar vara – och fiskalen alltså befinns vara lämplig för domarbanan, förordnas han eller hon av domstolen till assessor. För att bli förordnad till assessor krävs att fiskalen förutom underrättstjänstgöringen har tjänstgjort i överrätt ett år och nio månader efter fiskalsförordnandet, varav minst sex månader som fiskal och minst nio månader som adjungerad ledamot. I viss utsträckning förekommer också att fiskaler, utöver den obligatoriska underrättstjänstgöringen och tjänstgöringen som fiskal i överrätten, under viss tid arbetar som föredragande i specialdomstolar och domstolsliknande organ.

De obligatoriska inslagen i domarkarriären från inträdet som aspirant i överrätt till assessorsförordnandet tar formellt tre år och tre månader. Ofta brukar det dock ta längre tid innan man blir förordnad till assessor. Framför allt gäller detta i de allmänna domstolarna där det i regel dröjer

sex – åtta år från börjedagen i hovrätt till dess adjunktion kan påbörjas. Denna ordning är av flera skäl otillfredsställande.

Prop. 1989/90: 79

Enligt motiven till regeringsformen skall den dömande verksamheten i största möjliga utsträckning utföras av ordinarie domare. Därför bör andelen domare i underrätt som ännu inte har avslutat sin domarutbildning bli mindre. Det är inte heller tillfredsställande att den prövning av en persons lämplighet för domaryrket som skall göras efter det sista obligatoriska momentet i domarutbildningen kommer efter det att han eller hon under lång tid rent faktiskt har tjänstgjort som domare. Härtill kommer de olägenheter för den sökande och hans eller hennes familj som kan följa med att de obligatoriska inslagen i domarutbildningen ofta är förlagda till olika orter.

Olägenheterna skulle minska, om ett eller flera av de nuvarande obligatoriska inslagen i domarutbildningen togs bort. Men i likhet med utredningen anser jag att aspiranttjänstgöringen, underrättstjänstgöringen och adjunktionen var för sig har sådant värde för en blivande domare att de bör vara kvar även i fortsättningen.

Ett sätt att minska de nackdelar som trots allt är förknippade med det nuvarande systemet är att – som utredningen föreslagit – söka hålla nere den faktiska tjänstgöringstiden så att den i stort sett kommer att motsvara minimtiden för varje obligatoriskt moment. Domarutbildningen fram till assessorsförordnandet bör därför koncentreras och fullgöras i ett sammanhang. Härigenom bör både domarutbildningen och domarkarriären bli attraktivare. Den egna personliga planeringen kommer att underlättas när de obligatoriska inslagen kan fullgöras direkt efter varandra och den sammanlagda tjänstgöringstiden begränsas. Den som blivit godkänd som assessor har större möjligheter att själv styra sitt yrkesliv fram till dess det blir dags för en ordinarie domartjänst än fiskalen som väntar på att fullgöra sin adjunktionstjänstgöring. En viktig fördel med en koncentrerad domarutbildning är vidare att den underlättar en reell prövning av domaraspirantens lämplighet som domare.

Domarutredningen har föreslagit att aspiranttjänstgöringen skall pågå under en bestämd tid av nio månader, den obligatoriska underrättstjänstgöringen under ett år och adjunktionstjänstgöringen under nio månader. De obligatoriska minimitiderna blir därmed två år och sex månader mot tre år och tre månader enligt gällande ordning. Som jag redan framhållit är dessutom de nuvarande minimitiderna i praktiken i allmänhet betydligt längre.

Utredningens förslag har i denna del utsatts för viss kritik under remissbehandlingen. Framför allt har detta gällt tiden för underrättstjänstgöringen. Från en del håll har det också påpekats att det har praktiska olägenheter att aspiranttjänstgöringen skall pågå under en exakt fastställd tid.

Jag anser att de av utredningen föreslagna tiderna är i huvudsak väl avvägda. När det gäller tiden för aspiranttjänstgöringen håller jag emellertid med om att det har praktiska olägenheter med en exakt fastställd tid för aspiranttjänstgöringen. Jag anser därför att det också för denna tjänstgöring bör fastställas en minsta tid, lämpligen bestämd till nio månader.

Samtidigt bör det dock slås fast att tjänstgöringen, om inte alldeles speciella omständigheter föreligger, inte bör överstiga ett år.

Flera remissinstanser har ansett att det bör uppställas ett krav på obligatorisk tjänstgöringstid i överrätten efter fiskalsförordnandet. Man pekar i det sammanhanget på överrätternas behov av föredragande och den risk som ligger i att alltför många nya aspiranter måste anställas för att täcka detta föredragandebehov. Enligt min mening bör man inte ha ytterligare ett moment av obligatorisk tjänstgöring. Därmed inte sagt att det inte skulle finnas utrymme för tjänstgöring som fiskal någon tid i överrätten efter fiskalsförordnandet innan det blir dags för underrättstjänstgöringen. Ett sådant utrymme kan uppstå av rent praktiska skäl; det kan behövas en viss tid för att klara planeringen. Överrätterna bör även se till att vid varje tillfälle ha erfarna föredragande i tillräcklig utsträckning. Och som påpekats från några håll kan det vara av värde med någon ytterligare tid i överrätten, t. ex. för den fiskal som gjort sin tingstjänstgöring vid det andra domstolsslaget. Under den tid som sålunda kan komma att ligga mellan fiskalsförordnandet och underrättstjänstgöringen bör också finnas utrymme för fiskalen att genomgå den särskilda domarkurs som domstolsverket anordnar för nyblivna fiskaler. I likhet med utredningen anser jag emellertid att fiskalen i allmänhet inte bör vara kvar längre tid än högst ett halvår i överrätten innan underrättstjänstgöringen tar vid.

Som jag nyss nämnde har den föreslagna tiden för underrättstjänstgöringen mött viss kritik under remissbehandlingen. Tiden har av utredningen satts till ett till ett och ett halvt år med en minsta tid av ett år. Flera remissinstanser anser att detta är för kort tid för att fiskalen skall hinna få tillräcklig erfarenhet inför en framtid som domare.

Till detta vill jag först säga att minsta tid för underrättstjänstgöringen redan i dag är ett år. Även om många fiskaler i praktiken tjänstgör längre tid, är det inte helt ovanligt — och i de allmänna förvaltningsdomstolarna snarast regel — att fiskalens underrättstjänstgöring pågår just ett år. Jag menar att den föreslagna tiden normalt är tillräcklig för att ge den grundläggande träning i att självständigt handlägga och avgöra mål och ärenden som är det huvudsakliga syftet med underrättstjänstgöringen. Till detta kommer att fiskalen i omedelbar anslutning till underrättstjänstgöringen får tillfälle till ytterligare erfarenheter av dömande verksamhet under adjunktionstjänstgöringen. Och innan det är dags för en ordinarie domartjänst finns det tillfälle till ytterligare erfarenheter, såväl av arbete inom domstolsväsendet som på andra håll.

En tjänstgöring som på detta sätt är begränsad i tiden förutsätter självfallet att innehållet är allsidigt och i övrigt meningsfullt. Jag återkommer till den frågan i nästa avsnitt.

I likhet med flertalet remissinstanser anser jag den föreslagna tiden för adjunktion i överrätt väl avvägd. En förkortning av adjunktionstiden kan dock övergångsvis bli aktuell för de fiskaler som har lång underrättstjänstgöring bakom sig när det blir dags för adjunktion. Jag återkommer också till den frågan längre fram.

Domarutredningens förslag utgår från att domaraspiranten rent faktiskt har tjänstgjort på heltid under de föreskrivna minimitiderna för varje

moment. Jag instämmer i den uppfattningen. Frånvaro som går utöver sedvanlig ledighet för semester och annan kortare frånvaro får således kompenseras genom förlängd tjänstgöring.

Jag avser att återkomma till regeringen med de förslag till ändringar i domstolsinstruktionerna som blir nödvändiga.

Jag vill här också något beröra den framtida tjänstgöringen för de assessorer som för kortare eller längre tid arbetar kvar inom domstolsväsendet innan de får en ordinarie domartjänst. Liksom utredningen anser jag att assessorerna bör anlitas för vikariats- och förstärkningsändamål i domstolarna. För underrätternas del innebär det att de fiskaler som idag används för sådana ändamål i stor utsträckning kommer att ersättas med assessorer. Detta är också principiellt tilltalande av det skälet att det innebär att huvuddelen av den dömande verksamheten kan skötas av ordinarie domare eller assessorer som har genomgått fullständig domarutbildning. Vid bl. a. de största tingsrätterna kan man förutse att ett antal assessorer kontinuerligt kommer att behövas för just förstärkningsändamål.

4.2 Innehållet i domarutbildningen

Min bedömning: Utbildningsmomentet i den obligatoriska tjänstgöringen bör betonas kraftigare.

Utredningens förslag: Överensstämmer i princip med min bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft något att erinra mot utredningens överväganden.

Skälen för min bedömning: Ett viktigt syfte med de inledande obligatoriska inslagen i domarkarriären är att ge den som genomgår utbildningen träning i kvalificerat juridiskt arbete och på så sätt lägga en god grund för en framtida uppgift som domare. Man måste därför sträva efter att utforma tjänstgöringen så att domaraspiranten ges relevanta och utvecklande uppgifter under de olika momenten i domarutbildningen. Detta är självfallet särskilt viktigt, om domarutbildningen avkortas och koncentreras.

Det är angeläget att intensifiera och vidareutveckla den utbildning som domstolsverket och domstolarna själva ordnar för de unga juristerna på domarbanan. Jag ser det också som värdefullt att det numera finns särskilda utbildningsplaner för hovrätt och kammarrätt som omfattar tiden från aspiranttjänstgöringens början till assessorsförordnandet.

Det förekommer tyvärr att fiskaler och fiskalsaspiranter som tjänstgör i överrätt får syssla med rent kansliarbete. Detta sägs ofta vara en följd av domstolarnas stora arbetsbörda och knapphet på personal. Det är nödvändigt att förändra detta. Arbetet i överrätt – liksom i övriga domstolar – skall organiseras så att kansliuppgifter i huvudsak utförs av just kanslipersonal. Jag har i skilda sammanhang framhållit vikten av att domarrollen renodlas och att domarnas arbetsuppgifter inriktas på den dömande verksamheten. I linje med det ligger att fiskaler och aspiranter får tid att ägna

sig åt sådana arbetsuppgifter som innefattar en träning i rättslig analys och metodik och således utgör förberedelse för det kommande arbetet som domare.

Jag vill också framhålla betydelsen av att domarna — i alla instanser — är villiga att dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter till dem som genomgår domarutbildningen och tar ansvar för deras utveckling. Så sker redan i dag men det blir viktigare i ett system med en kortare och mera koncentrerad domarutbildning. Utan tvekan är ett av de mest värdefulla inslagen i domarutbildningen de erfarna domarnas exempel och handledning i det dagliga arbetet. Deras attityder har också stor betydelse för hur de yngre uppfattar domaryrket. Det är angeläget att denna typ av vad som på andra håll brukar kallas mentorskap lever kvar och vidareutvecklas inom domstolsväsendet.

Frågan är då om detta, som utredningen har föreslagit, bör ske genom att man under aspiranttjänstgöringen och underrättstjänstgöringen utser en särskild handledare för den yngre domaren. Vad gäller handledare för aspiranter fungerar detta i princip redan i dag på det sätt som utredningen har tänkt sig, och jag har inget att erinra mot att detta ytterligare markeras genom en särskild instruktionsbestämmelse.

Betänkligheter har däremot framförts mot att en särskild handledare utses också för fiskaler i underrätt. För egen del hyser jag inga farhågor för att en handledare skulle inkräkta på fiskalens självständighet i dömandet. Alla domare är väl förtrogna med att de dömer självständigt och på eget ansvar. En eventuell handledare skall självfallet inte ingripa i själva dömandet eller beslutsfattandet genom direkta anvisningar om hur en fråga skall avgöras i ett visst fall. Däremot skulle han eller hon ha ett särskilt ansvar för att fungera som diskussionspartner för fiskalen i olika frågor. Framför allt skulle detta gälla handläggningsrutiner, sättet att bereda målen, metoder för att främja förlikning och sättet att leda förhandlingar. Också i olika praxisfrågor kan en ung domare ha stor nytta av en äldre kollegas erfarenheter.

Som jag ser det är det en naturlig uppgift för lagmannen eller, i förekommande fall, chefsrådmannen att ta ett särskilt ansvar i detta hänseende. Det är därmed inte sagt att det är till chefsdomaren som fiskalen vid varje tillfälle skall vända sig. I många fall kan det vara lika naturligt att rådgöra med någon av de andra domarna. Mot denna bakgrund finner jag det inte nödvändigt att författningsreglera frågan om en handledare i underrätt.

Utredningen har i sitt betänkande föreslagit att fiskalsplatserna med hänsyn till utbildningsmomentet i tjänstgöringen och den begränsade tjänstgöringstiden i största möjliga utsträckning skall förläggas till stora och medelstora underrätter. För egen del menar jag att även tjänstgöring i små underrätter bör vara möjlig och att sådan tjänstgöring många gånger kan ha ett stort värde ur utbildningssynpunkt. Härtill kommer att det i vissa delar av landet finns många små underrätter med endast en eller ett par ordinarie domare. Även i dessa delar av landet måste det finnas en domarutbildning i underrätt. Det är därför — som även utredningen påpekat — oundvikligt att det finns fiskalsplatser också vid sådana mindre

domstolar. Jag anser att en viss smidighet vid förläggningen av underrättstjänstgöringen även i övrigt är att förorda.

Prop. 1989/90: 79

Det får närmast bli en fråga för domstolsverket att i samråd med överrätterna ombesörja en lämplig dimensionering och lokalisering av tingsfiskaltjänsterna och göra de anpassningar som från tid till annan kan visa sig vara nödvändiga. Inriktningen bör vara den att varje fiskal så långt det är möjligt får fullgöra hela sin underrättstjänstgöring i en och samma domstol. Detta är viktigt för att fiskalen skall få ansvar för en rotel med egna mål, något som är ett betydelsefullt inslag i tjänstgöringen. Härigenom underlättas också den bedömning av fiskalens lämplighet som domare som skall göras i underrätten. Till detta kommer inte minst hänsynen till den enskilde fiskalens egna personliga planering.

I den mån det behövs några regler i domstolsinstruktionerna med anledning av vad jag anfört i detta avsnitt kommer jag att återkomma till regeringen i frågan.

4.3 Vitsord under domarutbildningen

Min bedömning: Den som inträtt på domarbanan bör få vitsord i anslutning till varje genomfört obligatoriskt moment i domarutbildningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet bland de remissinstanser som har yttrat sig över frågan har tillstyrkt utredningens förslag i den delen.

Skälen för min bedömning: I ett nytt meritvärderingssystem där skickligheten skall vara avgörande vid tillsättningen av alla ordinarie domartjänster är det självfallet viktigt att det finns ett fullgott underlag för att bedöma den sökandes lämplighet för domaryrket. Detta ställer särskilda krav på att domstolschefer och andra som har ansvar för domaraspiranternas utbildning noggrant följer deras arbete för att bilda sig en uppfattning om deras lämplighet som domare och samtidigt fortlöpande ger synpunkter på hur arbetet utförs.

I likhet med utredningen anser jag därför att det bör åvila domstolarna att i anslutning till varje avslutat obligatoriskt moment utfärda skriftliga vitsord. En uttrycklig skyldighet att lämna vitsord gör att bedömaren vid vitsordsgivningen måste pröva prestationerna mot de krav som domaryrket ställer. Samtidigt får den som vitsorden avser tillfälle att rätta till eventuella brister.

Vitsorden kommer självfallet att ha betydelse vid tillsättning av domartjänster. De kommer visserligen då i regel inte att vara helt aktuella, men de fyller ändå en funktion som stöd för minnet för den som har att i efterhand avge muntliga referenser.

En del remissinstanser har uttryckt farhågor för att ett system med vitsord kommer att påverka domarbanans attraktionskraft negativt genom att inslagen av prövning i domarutbildningen härigenom betonas ytterliga-

re. Jag hyser för egen del inga sådana farhågor. Alla som börjar på domarbanan måste vara införstådda med att de första stegen i karriären är förenade med en fortlöpande bedömning och prövning.

Om domarutbildningen skall fylla sin dubbla funktion att skilja ut och utveckla dem som är lämpliga för domarbanan och att sälla bort dem som är mindre lämpade — något som i första hand görs i den rättssökande allmänhetens intresse — bör prövningsmomentet inte underskattas. Jag ser det som en fördel, om domaraspiranten genom vitsordsgivningen får del av de bedömningar som görs. Jag vill emellertid samtidigt med skärpa stryka under att de vitsord jag har talat om här inte får ersätta de muntliga besked och samtal om sina arbetsinsatser som aspiranter och fiskaler skall få fortlöpande under hela domarutbildningstiden.

Jag anser i likhet med utredningen att vitsorden i princip bör utformas som sedvanliga arbetsbetyg. Det kan vara lämpligt att domstolsverket efter samråd med domstolarna och tjänsteförslagsnämnden anger riktlinjer för vitsordsgivningen. Utgångspunkten bör vara att vitsorden skall belysa de egenskaper som är viktiga för en domare. Ansvaret för att betyg utfärdas bör ligga på domstolschefen.

4.4 Tjänstledighetsfrågor

Min bedömning: Tjänstledigheter bör beviljas generösare än i dag.

Utredningens förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag.

Skälen för min bedömning: Jag har i avsnittet om meritvärderingen betonat värdet av att en blivande domare skaffar sig erfarenheter också utanför domstolväsendet. Sådana erfarenheter är ofta meriterande vid bedömningen av en sökandes lämplighet för en ordinarie domartjänst. Detta förutsätter att den som börjat på domarbanan också får möjligheter att inom ramen för sin fortsatta karriär skaffa sig ytterligare meriter. Dessa möjligheter hör nära samman med möjligheterna att få tjänstledighet.

År 1985 infördes restriktioner i fråga om möjlighet till tjänstledighet för annan verksamhet (jfr prop. 1984/85: 100 bil. 4, JuU 25, rskr. 228). Bakgrunden var den bristande balansen mellan antalet ordinarie domartjänster och antalet icke ordinarie domare som kunnat förmärkas och farhågor för att den okontrollerade tjänstledighetsgivningen skulle leda till en långsammare domarkarriär.

En avsikt med regleringen var att åstadkomma en rimligare proportion mellan antalet ordinarie och icke ordinarie domare och undvika den förlängning av den grundläggande domarutbildningen som visats sig särskilt i de allmänna domstolarna. Reglerna har fått avsedd effekt så till vida att det totala antalet domare som är tjänstlediga för annan verksamhet har minskat och det sammanlagda antalet icke ordinarie domare har gått ned. Men detta har sannolikt till stor del berott på att kåren av icke ordinarie

domare minskat på grund av att många yngre domare har lämnat banan. I vilken utsträckning dessa avhopp berott på den förlängning av tiden fram till assessorsförordnande som reglerna avsågs motverka, på de restriktiva reglerna för tjänstledighet eller på något annat låter sig knappast utredas. Så mycket står emellertid klart att utredningens förslag om en ny meritvärdering och en koncentrerad domarutbildning ställer tjänstledighetsfrågan i ett nytt ljus.

Det sagda leder mig till slutsatsen att de icke ordinarie domarna — efter assessorsförordnande — bör ges ökade möjligheter till tjänstledighet för att inneha annan statlig tjänst. För dem som genomgår den nya, koncentrerade domarutbildningen finns däremot knappast skäl att överväga någon ändring.

Enligt min mening finns det inte heller skäl att överväga någon ändring i fråga om möjligheterna att få tjänstledighet för att pröva annan anställning. Jag tänker framför allt på privata anställningar.

En följd av de förändringar av domarbanan som jag redogjort för i det föregående blir att den som genomgår domarutbildningen får utrymme för att vara tjänstledig för verksamhet utanför domstolarna först efter assessorsförordnandet. För framtiden får man därför räkna med att viss tjänstgöring som i dag regelmässigt utförs av tjänstlediga fiskaler, t. ex. som sekreterare i olika specialdomstolar, i stället kommer att utföras av assessorer. Förslag härom lades fram i den promemoria som föregick 1985 års reglering av tjänstledighetsfrågorna men mötte då stark kritik. Men också den här frågan kommer i ett nytt läge med en förkortad domarutbildning. De nu aktuella arbetsuppgifterna torde i allmänhet passa bra för sådana nyblivna assessorer som fått sina förordnanden efter ungefär tre års tjänstgöring inom domstolsväsendet. Härtill kommer att det i viss utsträckning torde vara fullt möjligt att utveckla arbetsinnehållet i tjänsterna och göra det mera kvalificerat.

Jag är väl medveten om de svårigheter som på sina håll finns att få arbetsuppgifter utanför domstolsväsendet. Den som vill pröva något annat och skaffa sig meriter inför en framtida domartjänst tvingas på grund härav många gånger att byta bostadsort. Helt går väl detta inte att undvika. Men det har länge varit regeringskansliets ambition att sprida uppdrag inom främst kommittéväsendet till orter utanför Stockholmsområdet. Ett uttryck för detta är att det för närvarande finns särskilda utredningsavdelningar i Göteborg, Malmö och Jönköping.

Avslutningsvis vill jag också något uppehålla mig vid frågan om de ordinarie domarnas möjligheter till tjänstledighet för offentliga uppdrag. Hittills har regeringen — till efterkommande av intentionerna bakom 1974 års regeringsform — behandlat önskemål härom mycket restriktivt. Jag anser för egen del att en viss uppmjukning är möjlig. Exempelvis kan vissa uppdrag ställa sådana krav på utövaren att det är angeläget att uppdraget utförs av någon ordinarie domare. Dessutom är det naturligtvis önskvärt att även ordinarie domare har möjligheter att fördjupa och bredda sina erfarenheter. Min ståndpunkt är således att tjänstledighet i något större utsträckning än i dag bör kunna beviljas för regeringsuppdrag och andra kvalificerade uppdrag, framför allt om den ordinarie domaren på grund av

5 Vissa frågor inför ett genomförande av förslagen

5.1 Omfördelning av domartjänster

En avkortad och koncentrerad domarutbildning förutsätter som utredningen konstaterat en omfattande planering och en viss omfördelning av befintliga tjänster. Det senare gäller framför allt de allmänna domstolarna där antalet tingsfiskalsplatser överstiger antalet adjunktionsplatser med köbildning till adjunktionen som följd. En snabbare genomströmning inom varje moment av domarutbildningen förutsätter därför att antalet befintliga tingsfiskaltjänster minskas medan antalet adjunktionsplatser i hovrätt utökas. Det behov av domarpersonal som uppkommer i tingsrätterna, om ett antal tingsfiskaltjänster tas bort, kan täckas dels genom att vissa fiskaltjänster omvandlas till rådmantjänster, dels genom att tingsrätterna tilldelas assessorer för att fylla det behov av domare för vikariats- och förstärkningsbehov som hittills brukat tillgodoses med fiskaler.

Någon lika radikal omfördelning av tjänster torde åtminstone inte för närvarande behövas vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Där finns ingen nämnvärd obalans i fördelningen av de skilda utbildningstjänsterna, och domarutbildningen går också betydligt snabbare än inom de allmänna domstolarna.

En del remissinstanser har kritiserat att det i domarutredningens betänkande inte finns någon detaljerad och klarläggande analys av hur tjänsterna skall fördelas om i praktiken. Beredningen av frågan om vilka tjänster och domstolar som bör beröras av omfördelningen måste emellertid, som jag ser det, överlåtas på domstolsverket och domstolarna. Som utredningen påpekar måste förändringar av det här slaget genomföras successivt och flera olika faktorer beaktas. Dit hör den nuvarande tjänstestrukturen, åldersammansättningen hos tjänstgörande domare, när en viss tingsfiskaltjänst blir ledig, behovet av utbildningstjänster inom ett visst område m. m.

Den självklara utgångspunkten för omfördelningen är att antalet utbildningstjänster skall anpassas så att den som börjar på domarbanan skall kunna genomföra utbildningen fram till assessorsförordnandet inom de tidsramar som jag har förordat här.

Jag vill erinra om att regeringen nyligen bemyndigat mig att tillkalla en kommitté med uppgift att se över domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation (dir. 1989:56). Resultatet av kommitténs arbete kan självfallet komma att få återverkningar på domarutbildningen. Detsamma gäller frågan om handläggningen av socialförsäkringsmålen som jag tar upp i min anmälan till 1990 års budgetproposition.

Det är angeläget att snabbt genomföra de förslag jag nu gått igenom. För att åstadkomma detta behövs särskilda åtgärder beträffande de fiskaler i hovrättskarriären som väntar på adjunktion. Många av dessa har redan tjänstgjort flera år i tingsrätt och har således under lång tid prövats i domaryrket.

Jag delar utredningens bedömning att adjunktionstiden för dessa mycket erfarna fiskaler bör kunna göras kortare än de annars föreskrivna nio månaderna. I likhet med utredningen anser jag att en lämpligt avvägd tid i dessa fall är sex månader. En sådan ordning ökar genomströmningstakten på adjunktionsplatserna och minskar kön av fiskaler som väntar på adjunktionsplats.

Jag avser därför att föreslå regeringen att besluta om en övergångsreglering med kortare adjunktionstjänstgöring för dem som förordnats till fiskal före de nya reglernas ikraftträdande och som före adjunktionen tjänstgjort minst två år i underrätt.

5.3 Genomförande

Den nyordning i fråga om meritvärderingen och domarutbildningen som jag har förordat bör kunna börja tillämpas den 1 juli 1990. Men som jag redogjort för i det föregående kommer den snabbare domarutbildningen att behöva genomföras successivt. Vissa regionala skillnader kan också förutses inledningsvis.

Den nya ordningen för meritvärdering bör lämpligen tillämpas vid tillsättning av tjänster som utlysts efter genomförandet.

Några särskilda övergångsbestämmelser utöver dem jag har behandlat i föregående avsnitt anser jag inte behövs.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen dels föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för tillsättning av domartjänster efter en skicklighetsbedömning som jag har förordat (avsnitt 2.1),
2. godkänna de riktlinjer i fråga om en avkortad och sammanhållen domarutbildning som jag har förordat (avsnitt 4.1),

dels bereder riksdagen tillfälle att

3. ta del av vad jag i övrigt anfört om meritvärderingen och domarbanan.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad som föredraganden har anfört för den åtgärd eller det ändamål som föredraganden har hemställt om.

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

Meritvärderingen

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

Vid tillsättning av ordinarie domartjänster i den s.k. rådsklassen, som omfattar tjänsterna som hovrättsråd, kammarrättsråd samt rådman i tingsrätt och länsrätt, tillämpas av gammal hävd ett särskilt system som bygger på förtjänstfaktorn. Enligt detta system tillsätts tjänsterna i regel med den sökande som först inträdde på domarbanan, dvs. har den tidigaste börjedagen som domaraspirant i hovrätt eller kammarrätt. Denna s.k. börjedagsregel förutsätter i princip att sökanden har genomgått domarutbildningen och blivit slutligt godkänd för domarbanan, dvs. har förordnats som assessor. Regeln skapar tillämpningssvårigheter när det gäller att bedöma sökande med olika bakgrund, eftersom domarutbildning och assessorsförordnande inte är någon nödvändig förutsättning för att få en domartjänst. Det har vidare vuxit fram ett behov av att fästa särskilt avseende vid erfarenheter av betydelse för domaryrket som en sökande fått genom annan tjänstgöring än domstolstjänstgöring. Detta önskemål har tillgodosetts inom ramen för börjedagsregeln på så sätt att en sådan sökande enligt ett schabloniserat system tillgodoräknas längre tid än vad som svarar mot den verkliga tiden efter börjedagen.

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

I linje härmed föreslås att alla ordinarie domartjänster skall tillsättas efter en skicklighetsbedömning. Det betonas att bedömningen skall omfatta all relevant erfarenhet. Det anses dock inte vara möjligt att ge sådana

anvisningar beträffande värdet av olika meriter att det skulle bli möjligt att gradera sökandena genom en enkel räkneoperation. Däremot anges de viktigaste meriterna för en domartjänst och vägledande principer för bedömningen av deras värde. Förslagen om formerna för att skaffa erforderligt beslutsunderlag och för att pröva sökandenas meriter ges en mer konkret utformning. Det betonas att formerna för förfarandet har stor betydelse för att garantera att tillsättningarna görs på objektiva och sakliga grunder.

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

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

domartjänsterna på grundval av sina meriter med dem som har sådan utbildning. Här avses framför allt sökande som har kvalificerade arbetsuppgifter inom andra delar av rättsväsendet.

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

Beträffande förfarandet vid tjänstetillsättningarna är utgångspunkten att alla ordinarie domartjänster även i fortsättningen skall tillsättas av regeringen och i samma omfattning som för närvarande föregås av ledigförklarande och tjänsteförslag. Det föreslås att tjänsteförslagsnämnden, liksom i dag, skall avge tjänsteförslagen och handha det praktiska förfarandet kring de tillsättningar där förslag skall lämnas. Nämnden bör utökas med en ledamot som utses på förslag av TCO-S. Den domstol där tjänsten finns bör vara tillförsäkrad ett visst inflytande på tjänstetillsättningen, eftersom det är där som domaren skall vara verksam och kunna fungera. Det föreslås därför att domstolen får tillfälle att yttra sig i tillsättningsärendet utom då det gäller tjänsten som chef i domstolen. Tillfälle till yttrande bör lämnas domstolen sedan tjänsteförslagsnämnden lämnat sitt förslag. Det bör ankomma på domstolens chef att avge yttrandet på domstolens vägnar.

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

Domarbanan

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

Enligt förslaget bör domarutbildningen alltjämt innehålla tre obligatoriska inslag, nämligen aspiranttjänstgöring, underrättstjänstgöring och adjunktion. Utbildningstiden skall dock koncentreras så att den motsvarar

minimitiderna för varje obligatoriskt moment. Härigenom uppnås den fördelen att den enskilde domaraspiranten får bättre överblick över sin tjänstgöring vilket bör underlätta den personliga planeringen. Vidare ger en mer koncentrerad och därmed kortare utbildningsperiod större utrymme för en reell prövning av domaraspirantens lämplighet som domare.

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

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

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

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

En omfördelning av domartjänster mellan icke ordinarie och ordinarie bedöms bli nödvändig i fråga om de allmänna domstolarna. Det föreslås att antalet tingsfiskalstjänster minskas. I viss utsträckning bör dessa ersättas med ordinarie rådmantjänster. Det behov av ytterligare domarpersonal som uppkommer när antalet tingsfiskaler minskar får i övrigt täckas av assessorer. Vidare föreslås att antalet adjunktionsplatser i hovrätt utökas.

I betänkandet föreslås att en öppnare attityd bör intas till att utnämna domare bland jurister som helt eller delvis saknar domarutbildning. En sådan förändring underlättas av att börjedagsregeln överges och domar-

tjänsterna i stället tillsätts efter skicklighet. Ett sätt att låta välmeriterade jurister som är allvarligt intresserade av domaryrket få möjlighet att pröva på detta är att förordna dem till adjungerade ledamöter i överrätt. Redan idag finns bestämmelser i överrättsinstruktionerna som medger detta i fråga om vissa yrkesgrupper. Det föreslås att möjlighet till sådan adjunktion också bör ges till andra väl kvalificerade jurister som bedöms kunna komma i fråga för en domartjänst och som har anmält intresse för detta.

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

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

Efter remiss har yttranden över betänkandet (SOU 1988:53) Domarbanan – Utbildning och meritvärdering avgetts av högsta domstolen, regeringsrätten, justitiekanslern, riksåklagaren, bostadsdomstolen, försäkringsöverdomstolen, domstolsverket, tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, notariénämnden, rikspolisstyrelsen, datainspektionen, riksskatteverket, statens arbetsgivarverk, marknadsdomstolen, arbetsdomstolen, statens va-nämnd, patentbesvärsrätten, statskontoret, riksrevisionsverket, koncessionsnämnden för miljöskydd, Svea hovrätt, Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Nedre Norrland, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Sundsvall, kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, Falu tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Sölvesborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Luleå tingsrätt, hyresnämnden i Stockholm, hyresnämnden i Göteborg, länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Malmöhus län, länsrätten i Göteborgs och Bohus län, länsrätten i Gävleborgs län, länsrätten i Västerbottens län, försäkringsrätten för Mellansverige, försäkringsrätten för Södra Sverige, försäkringsrätten för Norra Sverige, universitetet i Stockholm, universitetet i Uppsala, universitetet i Lund, universitetet i Göteborg, länsstyrelsen i Kristianstads län, länsstyrelsen i Västernorrlands län, Huddinge tingsrätt, Sollentuna tingsrätt, Södra Roslags tingsrätt, Tierps tingsrätt, Eskilstuna tingsrätt, Katrineholms tingsrätt, Örebro tingsrätt, Mora tingsrätt, Växjö tingsrätt, Karlskrona tingsrätt, Hässleholms tingsrätt, Eslövs tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Lunds tingsrätt, Trelleborgs tingsrätt, Mölndals tingsrätt, Uddevalla tingsrätt, Alingsås tingsrätt, Borås tingsrätt, Gävle tingsrätt, Gällivare tingsrätt, länsrätten i Södermanlands län, länsrätten i Kristianstads län, länsrätten i Jämtlands län, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges domareförbund, Föreningen Jurister vid Sveriges allmänna advokatbyråer, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges kronofogdar och Föreningen Sveriges polischefer.

Centralorganisationen SACO/SR har överlämnat ett remissyttrande från medlemsförbundet JUSEK.

Yttranden har också inkommit från rådmannen Jan Rudberg, tjänstgörande fiskaler vid Göta hovrätt och kammarrätten i Jönköping samt Föreningen yngre jurister vid försäkringsrätten för Mellansverige.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 december 1989	
1 Inledning	2
2 Meritvärderingen	3
2.1 Skicklighetsbedömning som tillsättningsgrund	3
2.2 Värderingsgrunderna	7
Personliga egenskaper	8
Meritvärdet av domarutbildning och domstolstjänstgöring	10
Yrkeserfarenheter i övrigt m. m.	10
Andra sakliga grunder	12
2.3 Förtjänsten som utslagsfaktor vid lika skicklighet	13
3 Förfarandet vid tillsättning av domartjänster	14
3.1 Tjänsteförslagsnämnden behålls	14
3.2 Tjänsteförslagsnämndens sammansättning	14
3.3 Närmare om förfarandet i tjänsteförslagsnämnden	16
3.4 Domstolens medverkan i tillsättningsärenden	18
4 Domarbanan	19
4.1 Domarutbildningen bör förkortas och fullgöras i ett sammanhang	19
4.2 Innehållet i domarutbildningen	22
4.3 Vitsord under domarutbildningen	24
4.4 Tjänstledighetsfrågor	25
5 Vissa frågor inför ett genomförande av förslagen	27
5.1 Omfördelning av domartjänster	27
5.2 Förkortad adjunktionstid övergångsvis	28
5.3 Genomförande	28
6 Hemställan	28
7 Beslut	28
 Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet (SOU 1988:53)	
Domarbanan – Utbildning och meritvärdering	29
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanserna	34

