

Ds 2007:11

# En mer öppen domarutbildning



REGERINGSKANSLIET  
Justitiedepartementet

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

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

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22727-5  
ISSN 0284-6012

# Förord

Genom beslut den 7 juli 2005 av dåvarande chefen för Justitiedepartementet, uppdrog Regeringskansliet åt numera justitierådet Anna Skarhed att biträda Justitiedepartementet angående den särskilda domarutbildningen (Ju2005:L).

Från och med den 1 november 2005 anställdes hovrättsassessorn Helena Josefsson för att vara sekreterare åt Anna Skarhed i hennes uppdrag.

Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i mars 2007

*Anna Skarhed*

*/Helena Josefsson*



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>25</b>
1.1 Bakgrund .....	25
1.2 Mitt uppdrag.....	25
1.3 Utredningsarbetet.....	27
<b>2 Tidigare utredningar</b> .....	<b>29</b>
2.1 Inledning.....	29
2.2 Utredningar 1943–2000.....	30
2.2.1 1943, 1955 och 1972 års domarutredningar .....	30
2.2.2 1987 års domarutredning.....	31
2.2.3 1993 års domarutredning.....	33
2.2.4 1995 års Domstolskommitté.....	34
2.3 Arbetsgrupper inom Domstolsverket 1998–2001 .....	36
2.3.1 Arbetsgrupp år 1998–1999 <i>En domarbana i balans – några förslag</i> .....	36
2.3.2 Arbetsgrupp år 2000 <i>En förbättrad domarutbildning</i> .....	39
2.3.3 FIDA-gruppen år 2000–2001.....	40

2.3.4	Gärdagruppen år 2001 <i>Rekrytering av yngre jurister</i> .....	43
2.4	Domarutredningen 2001 .....	45
2.4.1	Uppdraget .....	45
2.4.2	Betänkandet .....	46
2.4.3	Remissbehandlingen .....	51
<b>3</b>	<b>Grundläggande bestämmelser om domstolar och domare</b> .....	<b>53</b>
3.1	Inledning .....	53
3.2	Regeringsformen .....	54
3.3	Andra författningsbestämmelser .....	55
3.4	Internationella dokument .....	57
<b>4</b>	<b>Den nuvarande domarutbildningen</b> .....	<b>59</b>
4.1	Inledning .....	59
4.2	Behörighetskrav och antagningsförfarande .....	59
4.2.1	Behörighetskrav .....	59
4.2.2	Antagningsförfarande .....	60
4.3	Domarutbildningen i dag .....	64
4.3.1	Inledning .....	64
4.3.2	Praktisk tjänstgöring .....	64
4.3.3	Centralt anordnad utbildning .....	67
4.3.4	Regionalt anordnad utbildning .....	68
4.3.5	Introduktion samt utvecklings- och uppföljningssamtal .....	72
4.3.6	Handledning .....	73
4.3.7	Individuell utbildningsplan .....	73
4.3.8	Handledning m.m. i praktiken .....	74
4.4	Utbildningens dimensionering och lokalisering .....	74

4.5	Förordnande som assessor och tiden därefter .....	77
4.6	Anställningsvillkor och budgetfrågor .....	78
4.7	Särskilt om tjänstledighet .....	79
4.7.1	Allmänna regler om tjänstledighet .....	79
4.7.2	Tjänstledighet för icke ordinarie domare .....	81
4.7.3	Skillnader mot det statliga området i övrigt .....	85
4.7.4	Tidigare överväganden angående tjänstledighetsreglerna .....	87
4.8	En jämförelse mellan domarutbildningen och vissa andra yrkesutbildningar för jurister .....	88
<b>5</b>	<b>Rekrytering och utnämning av ordinarie domare .....</b>	<b>91</b>
5.1	Inledning .....	91
5.2	Nuvarande ordning .....	91
5.2.1	Formella krav och förfarande .....	91
5.2.2	Meritvärderingen vid domarutnämningar .....	93
5.2.3	Åtgärder för ökad rekrytering av domare utan domarutbildning .....	96
5.2.4	Särskilt om Migrationsdomstolsprojektet .....	96
5.3	Utveckling av formerna för domarrekruteringen .....	99
5.3.1	Förslag från Domarutredningen 2001 .....	99
5.3.2	Förändringsarbete inom TFN .....	101
5.4	En genomgång av de senaste årens utnämningar .....	101
5.4.1	Underlag .....	101
5.4.2	Slutsatser .....	102
5.5	Utbildning för nyutnämnda ordinarie domare .....	105

<b>6</b>	<b>Föredragande i hovrätt och kammarrätt.....</b>	<b>107</b>
6.1	Föredragande i överrätt .....	107
6.2	Hur fungerar ordningen med två kategorier av föredragande? .....	111
<b>7</b>	<b>Föredragande i Högsta domstolen, Regeringsrätten och vissa specialdomstolar .....</b>	<b>113</b>
<b>8</b>	<b>Icke ordinarie domare i den dömande verksamheten .....</b>	<b>117</b>
8.1	Fiskaler och assessorer i den dömande verksamheten ....	117
8.2	Särskilt om vikariat och förstärkning .....	118
8.2.1	Bakgrund till nuvarande ordning .....	118
8.2.2	Hur stora är behoven av vikariat och förstärkning? .....	119
8.2.3	I vilken utsträckning kan assessorer användas för vikariat och förstärkning? .....	121
8.3	Särskilda förstärkningsdomare .....	122
<b>9</b>	<b>Allmänna överväganden .....</b>	<b>125</b>
9.1	Inledning .....	125
9.2	”En väsentligen mer öppen domarrekrutering” .....	128
9.2.1	Önskemålet om en mer öppen domarrekrutering .....	128
9.2.2	Hur uppnår man en mer öppen domarrekrutering? .....	131
9.3	En ytterligare minskad domarutbildning? .....	134
9.3.1	Inledning .....	134
9.3.2	Antal utbildningsplatser vid en minskning med 30 eller 50 procent .....	135



9.3.3	Följder för utbildningens utformning och för verksamheten i domstolarna .....	136
9.3.4	Kostnadskonsekvenser vid en minskning av domarutbildningen .....	138
9.3.5	Andra följder av en ytterligare minskad domarutbildning .....	140
9.3.6	Andelen ordinarie domare i den dömande verksamheten .....	142
9.4	Vad bör styra dimensioneringen av domarutbildningen? .....	143
9.5	Bör domarutbildning bedrivas i hela landet? .....	148
9.6	Behovet av en ny domarnämnd och ett fortsatt kvalitetsarbete i domstolarna .....	149
9.7	Notarietjänstgöring i överrätt? .....	153
9.8	Avslutande synpunkter .....	153
<b>10</b>	<b>En mer öppen domarutbildning .....</b>	<b>155</b>
10.1	Utgångspunkter .....	155
10.2	Huvuddragen i mitt förslag till en ny och mer öppen domarutbildning.....	157
10.3	Vidgade möjligheter till notariemeritering.....	159
10.4	Fiskal i överrätt .....	160
10.4.1	Överrättstjänstgöringen frikopplas från följande delar av utbildningen .....	160
10.4.2	Behörighetskrav för att anställas som fiskal i överrätt .....	161
10.4.3	Anställningsförfarandet .....	162
10.4.4	Anställningsvillkor m.m. ....	162
10.5	Fiskal i underrätt .....	164

10.5.1 Behörighetskrav för att anställas som fiskal i underrätt .....	164
10.5.2 Anställningsförfarandet .....	164
10.5.3 Anställningsvillkor m.m. ....	166
10.6 Adjunktion i överrätt .....	168
10.7 Efter förordnandet som assessor .....	169
10.7.1 Arbetsgivaransvaret .....	169
10.7.2 Tjänstledighet .....	171
10.8 Antalet utbildningsplatser och utbildningens lokalisering .....	173
10.9 Övergångsfrågor .....	175
<b>11 Vikariat och förstärkning .....</b>	<b>177</b>
11.1 Inledning .....	177
11.2 En förbättrad grunddimensionering i domstolarna .....	177
11.3 Domarutbildade och tillfälligt förordnade domare .....	178
11.4 Förstärkningsinsatser av ordinarie domare .....	178
<b>12 Utbildning för nyutnämnda domare som inte genomgått domarutbildning.....</b>	<b>181</b>
12.1 Inledning .....	181
12.2 Domarutredningen 2001 .....	181
12.3 Nuvarande utbildning för nyutnämnda domare .....	183
12.4 Hur bör utbildningen för nyutnämnda domare utan domarutbildning utformas? .....	184
12.4.1 Individuell utvecklingsplan .....	184
12.4.2 Introduktion .....	184
12.4.3 Kurser .....	185
12.4.4 Adjunktion .....	185

12.5 Adjunktion för domarutbildade som utnämns till ordinarie domare? .....	186
<b>13 Ekonomiska konsekvenser .....</b>	<b>187</b>
13.1 Ett utökat antal ordinarie domare .....	187
13.2 Ett utökat antal utbildningsplatser .....	188
13.3 Ett utökat inslag av teoretisk utbildning .....	188
13.4 Rekrytering till utbildningsplatser i underrätt .....	189
13.5 Kan de ökade kostnaderna motiveras? .....	190
13.6 Finansiering .....	190
<b>14 Författningsändringar .....</b>	<b>193</b>
14.1 Behovet av författningsreglering .....	193
14.2 Ändringar i hovrätts- och kammarrättsinstruktionerna .....	194
14.3 Övergångsfrågor .....	195
<b>Bilagor .....</b>	<b>197</b>
<i>Bilaga 1</i> Uppdraget .....	197
<i>Bilaga 2</i> Uppgifter angående domarutbildningen .....	205
<i>Bilaga 3</i> Uppgifter angående de senaste årens domarutnämningar .....	215
<i>Bilaga 4</i> Fördelning av utbildningsplatser vid en minskning av domarutbildningen .....	229



# Sammanfattning

## *Uppdraget*

Efter remissbehandling av betänkandet *En öppen domarrekrutering* (SOU 2003:102) uttalade regeringen i budgetpropositionen för 2005 bl.a. att inriktningen för det fortsatta arbetet skall vara att domarrekruteringen skall bli mera öppen men att den särskilda domarutbildningen inte behöver avvecklas, att domarutbildningen i Sverige är av god kvalitet och att de som genomgått denna utbildning även i fortsättningen kommer att tillföra hög kompetens till domstolarna. En mer öppen domarrekrutering kunde dock enligt regeringen innebära att behovet av personer som genomgått domarutbildning minskar.

Mitt uppdrag har mot denna bakgrund varit att överväga hur en anpassning av domarutbildningen till ett minskat behov kan utformas och hur utbildningen bör utvecklas även i andra avseenden. I uppdraget har ingått att utreda och föreslå hur domarutbildningen skall dimensioneras och var den skall lokaliseras, hur antagningen till domarutbildningen skall utformas och organiseras, hur behovet av föredragande i överrätterna skall täckas, hur behovet av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skall tillgodoses, och hur utbildningen av utnämnda domare som inte genomgått domarutbildning skall utformas och organiseras.

*Situationen i dag*

Under utredningsarbetet har jag kunnat konstatera att de förändringar av domarutbildningen som genomfördes i början av 2000-talet i realiteten har inneburit att utbildningen redan har halverats. Kammarrätternas beredningsorganisation består numera till övervägande del av fast anställda föredragande och endast till en mindre del av fiskaler som antagits till domarutbildningen. Även hovrätterna har delvis bemannat sin beredningsorganisation med beredningsjurister som en anpassning till ett minskat antal utbildningsplatser för fiskaler i underrätt. Flera överrätter har på senare tid påtalat svårigheter att rekrytera fasta föredragande och beredningsjurister och även svårigheter att under någon längre tid kunna behålla dem som anställts.

Några överrätter hade tidigare periodvis problem med att hantera arbetsgivaransvaret för de färdigutbildade assessorerna som genomgått domarutbildning. Dessa problem har emellertid upphört och det råder numera på de flesta håll i stället brist på domarutbildade, både för förstärkning och vikariat i domstolarna, och för uppdrag hos andra arbetsgivare.

*Mina överväganden*

Att nu ytterligare minska domarutbildningen skulle, förutom kostnadsökningar för att ersätta fiskaler och assessorer under domarutbildning med ordinarie domare, innebära att det uppstår en ännu mer påtaglig brist på domarutbildade som kan vikariera och förstärka i domstolarna och som kan tjänstgöra som föredragande i de högsta instanserna eller hos andra arbetsgivare som efterfrågar jurister med domarutbildning. Överrätterna skulle vid en ytterligare minskning av domarutbildningen behöva rekrytera ännu fler föredragande som inte är fiskaler till sina beredningsorganisationer. Det finns i dag inget som talar för att svårigheterna att rekrytera sådana föredragande därmed skulle minska eller att en ytterligare ökad andel föredragande som inte

är fiskaler skulle leda till större kontinuitet och effektivitet eller på annat sätt höja kvaliteten i den dömande verksamheten. Domstolarnas möjligheter att locka andra skickliga och för domaryrket lämpliga jurister än sådana med domarutbildning att söka domaranställningar skulle inte heller förbättras genom en ytterligare minskad domarutbildning. För att locka fler sådana sökande till domaranställningar behöver i stället andra åtgärder vidtas, såsom att utveckla ett reformerat berednings- och rekryteringsförfarande och att öka marknadsföringen av domaranställningar. Det saknas därför enligt min mening skäl att nu ytterligare minska domarutbildningen. I stället finns det anledning att vidta vissa andra åtgärder.

En utgångspunkt för de ändringar som föreslås är att kvaliteten i domstolarnas dömande verksamhet gynnas av att det vid domaranställningar finns ett brett rekryteringsunderlag, som består av såväl skickliga och lämpliga domarutbildade som andra skickliga och lämpliga jurister. En annan utgångspunkt är att det inte i förväg går att bestämma hur många domarutbildade respektive icke domarutbildade som skall utnämnas till ordinarie domare, eftersom det i varje enskilt fall är den sökande som är skickligast och mest lämplig för den aktuella anställningen som skall utnämnas.

#### *Förslag till en mer öppen och flexibel domarutbildning*

För att åstadkomma en väsentligen mer öppen domarrekrytering föreslår jag att den nuvarande domarutbildningen förändras i vissa avseenden. I motsats till Domarutredningen 2001 har jag funnit att det bästa sättet att garantera att domstolarna i framtiden kommer att kunna rekrytera skickliga och lämpliga domare är att fler unga jurister än i dag får möjlighet att genomgå domarutbildning. Notarieutbildning, tjänstgöring som föredragande i överrätt, fiskalstjänstgöring i underrätt och adjunktion i överrätt är fyra steg på vägen mot en fullständig domarutbildning och förordnandet som assessor. Mitt förslag utgår från dessa fyra delar men är utformat för att skapa en mer

flexibel ordning för den enskilde samtidigt som utformningen skall underlätta för domstolarna att upprätthålla en god beredningsorganisation där fiskaler och assessorer utgör ett viktigt tillskott i den dömande verksamheten.

För att skapa en öppnare ingång till domarutbildningen, föreslås att även skickliga och lämpliga jurister utan notarie-meritering skall kunna anställas som fiskaler i överrätt.

I syfte att göra utbildningen mer flexibel såväl för domstolarna som för den enskilde, bör tjänstgöringen som fiskal i överrätt frikopplas från de två följande delarna, underrättstjänstgöring och adjunktion. Samtliga juristföredragande som behövs i överrätterna föreslås fortsättningsvis få tillsvidareanställas av respektive överrätt som hovrätts- respektive kammarrättsfiskaler. Den som tjänstgjort som fiskal i överrätt under ett år skall liksom i dag vara behörig att gå vidare till underrättstjänstgöring med eget dömande. Hon eller han måste då, till skillnad från i dag, ansöka om anställning som tingsfiskal eller länsrättsfiskal med efterföljande adjunktion vid den överrätt som underrätten tillhör. En centralt administrerad rekryteringsprocess, som innefattar ett testförfarande bör införas. Urvalet bland de sökande skall göras mot en av domstolarna gemensamt fastställd kravprofil.

Den som väljer att inte fortsätta till underrättstjänstgöring eller som inte antas till en sådan utbildningsplats är fortsatt tillsvidareanställd som fiskal i överrätt. Den enskilde får därmed bättre möjligheter att själv styra över sin tjänstgöring och en ordning där samtliga jurister som anställs för föredragandeuppgifter i överrätt efter ett års tjänstgöring uppnår behörighet att söka underrättstjänstgöring, bör ge ännu bättre möjligheter för överrätterna att rekrytera skickliga unga jurister till beredningsorganisationen än vad som i dag är fallet i fråga om anställningar som beredningsjurist respektive föredragande. Den överrätt som så önskar kan även i fortsättningen ha vissa föredragande som stannar under en längre tid för att specialisera sig inom ett visst område, även om de kommer att vara anställda som fiskaler. Detta kan särskilt förväntas bli aktuellt i



kammarrätterna men kan även gälla t.ex. föredragande i Miljööverdomstolen. Den föreslagna mera kvalificerade rekryteringsprocessen till utbildningsplatserna i underrätt skall säkerställa att alla fiskaler som anförtrors dömande uppgifter uppfyller vissa gemensamt fastställda krav på skicklighet och lämplighet.

Domarutbildningens dimensionering bör inte bestämmas utifrån ett förväntat framtida behov av ordinarie domare. I stället skall enligt förslaget antalet utbildningsplatser för fiskaler i överrätt bestämmas av överrätternas behov av föredragande. När det gäller antalet utbildningsplatser för fiskaler i underrätt och adjunktionsplatser i överrätt bör det ske en viss ökning jämfört med vad som gäller för närvarande. Ökningen bör dock inte vara större än att det finns en fortsatt god arbetsmarknad för de domarutbildade så att utbildningen därmed även i fortsättningen kan locka skickliga och lämpliga sökande.

För att ytterligare öka möjligheterna att anpassa domarutbildningens dimensionering till efterfrågan på assessorer och samtidigt höja kvaliteten i underrättstjänstgöringen bör fiskaler i underrätt i betydligt mindre omfattning än i dag räknas som ett arbetskraftstillskott. En sådan ordning medför att de underrätter som är utbildningsdomstolar inte blir känsliga för luckor i flödet av fiskaler på samma sätt som i dag. Detta kommer också att skapa en möjlighet att periodvis ha utbildningsplatser vid domstolar som på grund av sitt geografiska läge i normalfallet har svårt att locka fiskaler, vilket kan bidra till att förbättra dessa domstolars möjligheter att i framtiden rekrytera ordinarie domare.

Domarutbildningens utformning skall också underlätta rekryteringen av domare i hela landet. Sådan utbildning bör därför även fortsättningsvis bedrivas inom samtliga överrättsområden.

*Vikariat och förstärkning*

I första hand bör eftersträvas att minska behoven av vikariat och förstärkning, genom att varje domstol blir bättre dimensionerad för att klara variationer i arbetsbelastningen och normal frånvaro bland domarpersonalen. Även med en sådan bättre grunddimensionering kommer det emellertid att finnas behov av tillfällig förstärkning i domstolarna. Den föreslagna utökningen av antalet utbildningsplatser för fiskaler bör öka tillgången på domarutbildade som därmed kan täcka i varje fall delar av dessa behov.

*Utbildning för nyutnämnda domare utan domarutbildning*

Utbildningsbehovet för nyutnämnda domare som saknar domarutbildning kommer att variera beroende på vilken bakgrund domaren har. Någon gemensam utbildningsplan för sådana domare bör därför inte fastställas utan istället bör utbildningsbehovet för varje nyutnämnd domare fastställas individuellt. I den mån redan anordnade kurser inte täcker behovet bör domstolen också kunna ansöka om medel från Domstolsverket för s.k. behovsstyrd utbildning. Den som utnämns i tingsrätt eller länsrätt och som saknar eller bara har kortare erfarenhet av tjänstgöring i domstol bör normalt inleda sin tjänstgöring med en tids adjunktion i överrätt.

*Konsekvenser av mina förslag*

Förslaget att fiskaler i underrätt i betydligt mindre utsträckning än i dag skall räknas som ett arbetskraftstillskott kommer att kräva ett ökat antal ordinarie domare i domstolarna med därav följande kostnadsökningar. De ökade kostnaderna är dock motiverade av att kvaliteten i domarutbildningen härigenom kommer att öka, vilket i framtiden ger en ytterligare ökad kvalitet också i dömandet, att flexibiliteten vad gäller

utbildningens dimensionering och lokalisering ökar samt att utbildningsdomstolarna blir mindre sårbara för avhopp eller andra luckor i flödet av fiskaler. Förslaget innebär också ökade möjligheter att erbjuda utbildningsplatser vid domstolar som på grund av sitt geografiska läge i normalfallet kan ha svårt att locka fiskaler. Detta kan förbättra sådana domstolars möjligheter att i framtiden rekrytera domare.

Även i övrigt kan de föreslagna förändringarna av domarutbildningen ge överrätterna förbättrade möjligheter att rekrytera och behålla skickliga jurister till beredningsorganisationen. Detta bör innebära en mer stabil och effektiv beredningsorganisation, samtidigt som valfriheten för fiskalerna ökar. Genom den centrala antagningen och testningsförfarandet inför underrättstjänstgöring kvalitetssäkras det dömmande som utförs av fiskaler i underrätt och av tf. assessorer under adjunktion i överrätt.



# Författningsförslag

## 1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1996:379) med hovrättsinstruktion att 41 och 47 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Som hovrättsfiskal får anställas endast den som har *förvärvat notariemeritering*. Hovrättsfiskalen skall vara provanställd enligt lagen (1982:80) om anställnings- skydd med en prövotid om sex månader. En hovrättsfiskal som har fullgjort överrätts- notarietjänstgöring enligt för- ordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hov- rätterna och kammarrätterna skall inte vara provanställd.

41 §<sup>1</sup>

Som hovrättsfiskal får anställas endast den som har *avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen. Med svensk juris kandidatexamen och jurist- examen jämföras fullbordad juristutbildning som till över- vägande del har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge. Om denna utbildning skulle vara mer än ett år kortare än den svenska utbildningen, skall sökanden genomgå en kompletteringsutbildning som avslutas med ett kunskapsprov*. Hovrättsfiskalen skall vara provanställd enligt lagen

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2001:984.

(1982:80) om anställnings-  
skydd med en prøvotid om sex  
månader. En hovrättsfiskal  
som har fullgjort överrätts-  
notarietjänstgöring enligt  
förordningen (1998:1238) om  
försöksverksamhet vid hov-  
rätterna och kammarrätterna  
skall inte vara provanställd.

En kammarrättsfiskal som avslutat sin provanställning får  
utföra en hovrättsfiskals arbetsuppgifter.

47 §<sup>2</sup>

<p>Hovrättsfiskaler som har <i>tjänstgjort minst ett år</i> är skyldiga att tjänstgöra som hovrättsassessor och som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt.</p>	<p>Hovrättsfiskaler som har <i>anställts som tingsfiskal</i> är skyldiga att tjänstgöra som hovrättsassessor och som lagman, rådman eller fiskal i tingsrätt.</p>
--	---

---

1. Denna förordning träder i kraft den

2. 47 § i dess tidigare lydelse skall fortfarande gälla för den  
som anställts som hovrättsfiskal före ikraftträdandet av denna  
förordning.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:984.

## 2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1996:380) med kammarrättsinstruktion att 41 och 46 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Som kammarrättsfiskal får anställas endast den som har *förvärvat notariemeritering*. Kammarrättsfiskalen skall vara provanställd enligt lagen (1982:80) om anställnings-skydd med en prøvotid om sex månader. En kammarrättsfiskal som har fullgjort överrätts-notarietjänstgöring enligt förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna skall inte vara provanställd.

41 §<sup>3</sup>

Som kammarrättsfiskal får anställas endast den som har *avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen. Med svensk juris kandidatexamen och jurist-examen jämföras fullbordad juristutbildning som till över-vägande del har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge. Om denna utbildning skulle vara mer än ett år kortare än den svenska utbildningen, skall sökanden genomgå en kompletteringsutbildning som avslutas med ett kunskapsprov*. Kammarrättsfiskalen skall vara provanställd enligt lagen (1982:80) om anställnings-skydd med en prøvotid om sex månader. En kammarrättsfiskal som har fullgjort överrätts-notarietjänstgöring enligt förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2001:985.

skall inte vara provanställd.

En hovrättsfiskal som avslutat sin provanställning får utföra en kammarrättsfiskals arbetsuppgifter.

46 §<sup>4</sup>

Kammarrättsfiskaler som har <i>tjänstgjort minst ett år</i> är skyldiga att tjänstgöra som kammarrättsassessor och som lagman, rådman eller fiskal i länsrätt.	Kammarrättsfiskaler som har <i>anställts som länsrättsfiskal</i> är skyldiga att tjänstgöra som kammarrättsassessor och som lagman, rådman eller fiskal i länsrätt.
--	---

- 
1. Denna förordning träder i kraft den
  2. 46 § i dess tidigare lydelse skall fortfarande gälla för den som anställts som kammarrättsfiskal före ikraftträdandet av denna förordning.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2001:985.



# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Bakgrund

Domarutredningen 2001 föreslog i betänkandet *En öppen domarrekrutering* (SOU 2003:102) att den särskilda domarutbildningen skulle avvecklas och att det i stället skulle införas en helt öppen domarrekrutering. Efter remissbehandling av betänkandet uttalade regeringen i budgetpropositionen för 2005 bl.a. att det är av stort värde att även andra kvalificerade jurister än domarutbildade anställs som domare, att inriktningen för det fortsatta arbetet skall vara att domarrekruteringen skall bli mera öppen men att den särskilda domarutbildningen inte behöver avvecklas, att domarutbildningen i Sverige är av god kvalitet och att de som genomgått denna utbildning även i fortsättningen kommer att tillföra hög kompetens till domstolarna. En mer öppen domarrekrutering kunde dock enligt regeringen innebära att behovet av personer som genomgått den särskilda domarutbildningen minskar.

## 1.2 Mitt uppdrag

Mot bakgrund av ovanstående har jag fått i uppdrag att överväga hur en anpassning av domarutbildningen till ett minskat behov kan utformas och hur utbildningen bör utvecklas även i andra avseenden. Promemorian med en beskrivning av uppdraget finns fogad till denna promemoria som *bilaga 1*. Huvudfrågorna kan kort beskrivas enligt följande.

I promemorian med beskrivningen av uppdraget anges att regeringens utgångspunkt är att domarrekruteringen, med bibehållande av den särskilda domarutbildningen, skall bli väsentligen mer öppen och att en mer öppen domarrekrutering kan innebära att behovet av personer som genomgått den särskilda domarutbildningen minskar. Där sägs vidare att den framtida domarutbildningen bör dimensioneras på ett långsiktigt och hållbart sätt samtidigt som utbildningen måste vara av en sådan storlek att den blir ändamålsenlig. Antagningen bör enligt promemorian dimensioneras med beaktande av vad som över tid kan utgöra en rimlig balans mellan domarutbildade och personer med annan bakgrund som utnämns till domare.

I uppdraget anges vidare att en dimensionering som helt täcker behovet av domare dels, i vart fall initialt, kan verka hämmande på en mer öppen rekrytering dels kan leda till att fler kommer att utbildas till domare än det finns behov av.

Jurister som genomgår och har genomgått domarutbildning – fiskaler och assessorer – deltar i överrätternas beredningsorganisation och i domstolarnas dömande verksamhet och fungerar även som en resurs för förstärkning och vikariat i domstolarna. Dimensioneringen av domarutbildningen har därmed också betydelse för frågan hur föredragandeorganisationen i överrätterna skall vara utformad och den påverkar även behovet av ordinarie domare.

En särskild fråga, som har samband med både dimensioneringen och utformningen, är om domarutbildning även i framtiden bör äga rum vid samtliga överrätter.

I dag sker antagningen till den särskilda domarutbildningen lokalt, dvs. varje hovrätt och kammarrätt beslutar själv vilka som skall antas som fiskaler. I uppdraget har ingått att föreslå hur det framtida antagningsförfarandet närmare bör utformas och därvid överväga om antagningen till domarutbildningen i framtiden bör ske centralt och om det finns andra åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma ett mer enhetligt antagningsförfarande.

En annan fråga som jag haft att överväga är hur man kan minska de problem som tidvis förekommit vid vissa överrätter

med ryckighet och svårighet att planera och som hänger samman med att överrätterna behåller arbetsgivaransvaret för de färdigutbildade assessorerna. Man kommer här även in på frågan om utformningen av tjänstledighetsreglerna för fiskaler och assessorer.

I betänkandet *En öppen domarrekrutering* presenterades olika åtgärder för att möta det utbildningsbehov som skulle uppkomma när jurister som inte genomgått domarutbildning utnämns till domare. Här har mitt uppdrag, mot bakgrund av att den särskilda domarutbildningen skall finnas kvar, varit att föreslå hur en sådan utbildning bör utformas och organiseras och att överväga om såväl de som genomgått domarutbildning som personer med annan bakgrund som utnämns till domare skall genomgå adjunktion i överrätt.

Slutligen har jag haft att försöka beräkna de kostnader och andra konsekvenser som förslagen kan komma att medföra och att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

### 1.3 Utredningsarbetet

Arbetet inleddes hösten 2005. Sammanträden med referensgruppen, som bestått av överrättspresidenterna samt generaldirektören för Domstolsverket, har ägt rum vid fyra tillfällen.

Under utredningsarbetet har jag tagit del av tidigare utredningar angående domarutbildningen/domarbanan. Jag har även haft tillgång till det underlag som togs fram av Domarutredningen 2001. Uppgifter har inhämtats från bl.a. Domstolsverket, Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, hovrätterna och kammarrätterna, Högsta domstolen och Regeringsrätten. Från tingsrätterna och länsrätterna har inhämtats underlag avseende deras utbildningsplatser och behov av vikariat och förstärkning. Jag har under utredningstiden också deltagit vid ett antal chefdomarmöten och haft ett möte med överrätternas administrativa direktörer.

Tillsammans med min sekreterare har jag besökt Nederländerna för att få en mer utförlig bild av hur rekrytering och utbildning av domare sker där.

Riksföreningen yngre jurister vid Sveriges överrätter och Föreningen yngre jurister vid Svea hovrätt har på min begäran lämnat synpunkter på de frågor uppdraget avser.

Jag har tagit del av Domstolsverkets rapport *Testprojektet* (DV-rapport 2006:3), vilken överlämnats till utredningen, och av Migrationsdomstolsprojektets slutredovisning.

Samråd har skett med sekretariatet för Grundlagsutredningen.

## 2 Tidigare utredningar

### 2.1 Inledning

Den svenska domarbanan och domarutbildningen har från 1940-talet och framåt varit föremål för ett stort antal statliga utredningar. Frågor som rör domarbanan och den särskilda domarutbildningen har även under senare tid tagits upp i flera rapporter och redovisningar från Domstolsverket inom ramen för olika projekt. Mitt uppdrag har sin utgångspunkt i det arbete som den senaste utredningen i raden, Domarutredningen 2001, presenterade i betänkandet *En öppen domarrekrutering* (SOU 2003:102). I det betänkandet finns en utförlig genomgång av tidigare utredningar och de frågor som dessa behandlat.<sup>1</sup>

För att tydliggöra hur argument och uppfattningar genom åren växlat när det gäller flera av de frågor som mitt uppdrag omfattar redovisas i detta avsnitt vissa av de överväganden som gjorts av tidigare utredningar. Flera tidigare utredningar har t.ex. behandlat frågorna hur domarrekruteringen kan göras mer ”öppen”, vilka faktorer som bör styra dimensioneringen av domarutbildningen och hur domarbanan bör utformas för att vara attraktiv för skickliga yngre jurister. Redovisningen ger även en bild av hur domarutbildningen utvecklats och hur dess utformning påverkat domstolarnas arbetssituation under olika perioder.

---

<sup>1</sup> Se SOU 2003:102, s. 115–190. Motsvarande redogörelser finns även i SOU 1974:96 och i SOU 1988:53.

## 2.2 Utredningar 1943–2000

### 2.2.1 1943, 1955 och 1972 års domarutredningar

Frågan om en mer öppen domarrekrutering diskuterades av 1943 års domarutredning<sup>2</sup> och 1955 års domarutredning<sup>3</sup>. Båda dessa utredningar prövade och förkastade möjligheten att i tjänstgöringsgången för blivande domare inordna viss tids obligatorisk tjänstgöring hos åklagare eller advokat. Utredningarna menade att den redan långsamma befordringsgången till ordinarie tjänst då skulle försenas ytterligare.

Även 1972 års domarutredning<sup>4</sup> behandlade frågan hur man kunde åstadkomma en domarkår med praktiska erfarenheter även från andra områden av samhällslivet än från domstolsväsendet. Kännetecknande för den dåvarande domarbanan var enligt utredningen den långa utbildnings- och prövotiden. Detta menade man ledde till att domarkarriären blev sluten. Utredningen ansåg att en föreskriven kortare utbildningstid ökade möjligheterna att efter genomgången utbildning pröva på även andra verksamhetsområden. Utredningens förslag blev att förkorta utbildnings- och prövotiden till ett och ett halvt år, förlagd till hovrätt/kammarrätt och tingsrätt (för aspiranterna i hovrätt), varefter anställningen inom domstolsväsendet skulle upphöra. Inom domstolarna skulle det dock finnas tillsvidareanställningar för icke ordinarie domare som kunde sökas efter utbildningstidens slut. För personer som inte omedelbart efter avslutad utbildning fick annan anställning inom eller utom domstolarna skulle tillskapas anordningar för att lösa deras situation under en övergångsperiod till dess de fått ny anställning. Utredningens förslag möttes av stark kritik. Bl.a. invände man mot den korta utbildningstiden och mot avskaffandet av adjunktionstjänstgöringen som ett led i utbildningen. Förslagen kom inte att genomföras.

---

<sup>2</sup> SOU 1946:57.

<sup>3</sup> SOU 1956:52 och SOU 1959:17.

<sup>4</sup> SOU 1974:96.

### 2.2.2 1987 års domarutredning

Domarbanans utformning och meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster utreddes även av 1987 års domarutredning<sup>5</sup>. Den utredningen tillsattes bl.a. mot bakgrund av diskussioner i den offentliga debatten om att yngre domare lämnade domarkarriären och att det hade skett en nedgång i antalet aspirantansökningar, vilket sågs som tecken på ett bristande intresse för domaryrket hos yngre jurister. Utredningen hade till uppgift att förutsättningslöst överväga hur domarkarriären och domarrekruteringen borde se ut i framtiden. I direktiven framhölls att domaryrket måste ha en sådan dragningskraft att tillräckligt många skickliga jurister sökte sig till domstolarna. Där betonades att de som sökt sig till domarbanan hade berättigade anspråk på anställningstrygghet och rimlig förutsebarhet i tjänstgöringen. Samtidigt angavs dock att vägledande vid utformningen av riktlinjer för domarutbildning och domarkarriär i första hand måste vara önskemålet att tillförsäkra domstolarna yrkeskunniga och omdömesgilla domare.

Utredningen ansåg att det var värdefullt för rättssamhället i stort att domarutbildade också kunde verka utanför domstolsväsendet. Man menade att en inriktning av domarbanan mot att enbart utbilda framtida domare torde vara svår eller omöjlig att genomföra och att en sådan inriktning också kom i motsatsställning till vad som framhållits om vikten av att domarkåren var allsidigt orienterad och att en bred samhällserfarenhet skulle finnas representerad i domstolarna. Utredningen ansåg också att en attityd som innebar att man skulle vara inriktad på att bli just domare för att söka sig till domarbanan inte var befrämjande för banans attraktionskraft. Tvärtom måste det enligt utredningen antas att många sökte sig till domarbanan därför att utbildningen hade ett högt meritvärde och öppnade många möjligheter. Inställningen att domarutbildningen inte skulle vara förbehållen enbart tilltänkta domare medförde enligt utredningen att man

---

<sup>5</sup> SOU 1988:53.

fick räkna med att många efter en kortare tid helt lämnade domarbanan för att i stället ägna sig åt annan verksamhet. Gjorde man domarutbildningen som sådan tillräckligt attraktiv för att locka till sig breda grupper av skickliga jurister borde det enligt utredningen emellertid finnas goda möjligheter att flera av dessa valde att så småningom återkomma och också verka som domare.

Utredningen föreslog att domarutbildningen skulle koncentreras i tiden till vad som motsvarade minimitiderna för varje obligatoriskt moment (sammanlagt två och ett halvt till tre år) och att utbildningsmomentet skulle betonas mer än dittills. Detta antogs verka rekryteringsbefrämjande genom att domaraspiranten då inte behövde vänta så länge på det godkännande som assessorsförordnandet innebar. Som assessor fick han eller hon en friare ställning och därmed också större möjligheter att skaffa sig andra erfarenheter utan att tappa anknytningen till domarbanan. Det antogs ha en negativ inverkan på rekryteringsmöjligheterna om man gjorde utbildningen tidsbegränsad. Det föreslogs att de aspiranter som godkändes efter en inledande niomånadersperiod i hovrätt eller kammarrätt skulle tillsvidareanställas i hovrätten eller kammarrätten.

Vad gäller meritvärderingen föreslog utredningen att domartjänster i rådsklassen inte längre skulle tillsättas med den sökande som var äldst i tjänst, den s.k. "börjedagsregeln", utan att alla ordinarie domartjänster skulle tillsättas efter en skicklighetsbedömning. Skicklighetsbedömningen skulle innefatta en samlad bedömning av sökandenas teoretiska och praktiska utbildning, yrkeserfarenhet och personliga egenskaper, och bedömningen skulle avse sökandenas lämplighet för just den sökta tjänsten. Bredden på sökandens yrkeserfarenhet borde tillmätas särskild betydelse.

Remissutfallet var överlag positivt och utredningens förslag lades till grund för den reform av domarutbildningen och meritvärderingen som trädde i kraft den 1 juli 1990.



### 2.2.3 1993 års domarutredning

1993 års domarutredning<sup>6</sup> tillsattes med uppgift att kartlägga behovet av att stärka domarnas ställning och lämna förslag till inriktning av det fortsatta utredningsarbetet. Direktiven omfattade inte att överväga domarbanan som sådan men i uppdraget ingick att uppmärksamma att endast ett fåtal utanför domarbanan rekryterades till ordinarie domare och i utredningens betänkande återfinns många värdefulla resonemang angående bl.a. domarrollen, domarnas ställning, domarbanan, rekrytering av domare och domarnas utbildning.

Utredningen ansåg att det även fortsättningsvis borde finnas en domarbana i någon form och att en bredare rekrytering, vilket var önskvärt, borde få växa fram på lång sikt genom en tillämpning av skicklighetskriteriet.

Beträffande domarutbildningen uttalade utredningen bl.a. att det var nödvändigt att det hos domstolarna gavs möjligheter att få en grundläggande domarutbildning. Den utbildningen skulle vara så utformad att den gjorde det möjligt att pröva huruvida den enskilde uppfyllde vissa minimikrav som var av betydelse för erhållandet av en domartjänst i framtiden. Det var också enligt utredningen viktigt att domstolarna förblev en arbetsplats där äldre domare förde vidare sina yrkeserfarenheter till en yngre generation domare. Utredningen menade att det även fanns behov av ett antal icke ordinarie domare för vissa måltyper och beslutsformer samt i vart fall för överskådlig tid för vikariats-tjänstgöring. Denna grupp borde enligt utredningen ses som en naturlig rekryteringskälla till anställning som ordinarie domare även i ett system med en öppnare domarbana. Däremot borde hovrätternas och kammarrätternas över tid skiftande behov av fiskaler inte i fortsättningen vara helt styrande för rekryteringen till en sådan grupp icke ordinarie domare. Behovet fick inte heller styras alltför mycket av att yngre domare anlätades för offentliga uppdrag. Detta talade enligt utredningen för att till viss del bemanna beredningsorganisationen i överrätterna efter

---

<sup>6</sup> SOU 1994:99.

andra principer än dittills. De yngre icke ordinarie domarnas situation, med krav på förflyttningar mellan olika orter för kortare tjänstgöringsperioder och de problem detta innebar var också enligt utredningen en fråga som fordrade uppmärksamhet. Utredningen ansåg det vara viktigt att slå vakt om den resurs som de icke ordinarie domarna utgjorde som rekryteringskälla till anställning som ordinarie domare, men menade samtidigt att det inte kunde uteslutas att viss personal i denna kategori kunde komma att ställas inför ändrade arbetsuppgifter, organisatoriska förändringar och krav på förflyttning. En omläggning fordrade enligt utredningen långsiktighet och konsekvens.

Flertalet av remissinstanserna ansåg att domarutbildningen borde vara kvar och framhöll särskilt värdet av en grundläggande domarutbildning för blivande domare. Flera av remissinstanserna påpekade det negativa i att antalet personer under domarutbildning helt styrdes av hovrätternas och kammarrätternas behov av föredragande och inte av tillgången på ordinarie domartjänster i framtiden. Det framfördes förslag om central antagning av fiskalsaspiranter.

#### 2.2.4 1995 års Domstolskommitté

Nästa utredning som behandlade domarutbildningen var 1995 års Domstolskommitté<sup>7</sup>. Kommittén övervägde bl.a. om det även fortsättningsvis borde finnas en särskild domarutbildning. Slutsatsen av kommitténs analys blev att man inte utan vägande skäl borde gå ifrån en för Sverige traditionell ordning som visat sig fungera tillfredsställande, att den existerande domarutbildningen väl fyllde sin funktion att genom praktiskt domstolsarbete och genom förebilder lära ut en yrkesroll och att den därför borde finnas kvar. Kommittén ansåg att domarutbildningen borde omfatta tjänstgöring i båda domstolsslagen. För att tillgodose utbildningssyftet borde delar av utbildningen förlängas och den totala tiden för domarutbildningen blev med

---

<sup>7</sup> SOU 1998:88.

kommitténs förslag fyra år och nio månader. Kommittén ansåg att övervägande skäl, bl.a. arbetsrättsliga principer och rekryteringsskäl, talade mot att tidsbegränsa en så lång anställning. Riktlinjer för hur många som skulle antas till domarutbildningen borde beslutas centralt.

Kommittén ansåg att man borde tillskapa en domarbana som främst skulle syfta till att tillgodose domstolarnas behov av att rekrytera ordinarie domare. Man använde uttrycket ”en domarbana i balans”. Samtidigt ansåg kommittén att det borde finnas en strävan till ökad öppenhet i rekryteringen till de ordinarie domartjänsterna. Ett sätt att åstadkomma detta kunde enligt kommittén vara att radikalt minska antagningen till domarutbildningen och vägra tjänstledighet för annan tjänst. Antalet icke ordinarie domare skulle då minska och utrymmet att rekrytera utifrån öka. Kommittén fann dock att en sådan förändring inte skulle åstadkomma en mer öppen rekrytering utan att det alltså skulle vara svårt att förmå de allra skickligaste juristerna utanför domstolsväsendet att söka domartjänst. En sådan reform skulle säkerligen också, enligt kommittén, minska domarutbildningens attraktionskraft.

För att åstadkomma en domarbana som främst skulle tillgodose domstolarnas behov av ordinarie domare gjorde kommittén i fråga om dimensioneringen en beräkning som utgick från ett förväntat antal framtida domartjänster per år, åldersstrukturen inom domarkåren och ett antagande om hur många färdigutbildade domare som kunde antas lämna domarbanan. Man kom då fram till att en rekrytering av cirka 60 aspiranter per år borde vara ett rimligt antal vilket med de tider som föreslogs beträffande de obligatoriska momenten i utbildningen medförde ett behov av cirka 120 fiskalsplatser i underrätt.

Kommittén föreslog beträffande innehållet i domarutbildningen att de tre momenten (tjänstgöring som föredragande i hovrätt och kammarrätt, självständigt dömande i tingsrätt och länsrätt samt adjunktionstjänstgöring i hovrätt och kammarrätt) skulle bibehållas, men att den inledande

aspiranttjänstgöringen i hovrätt eller kammarrätt skulle ersättas av en tidsbegränsad anställning som överrättsnotarie och att antagningen till den egentliga domarutbildningen skulle ske först efter denna inledande notarietjänstgöring. Därigenom skulle en bättre balans kunna uppnås mellan behovet av föredragande och behovet av domare.

En majoritet av remissinstanserna var för det föreslagna systemet med överrättsnotarier. Flera av dem framhöll dock att ett sådant system kunde få negativa konsekvenser från rekryteringssynpunkt eftersom den fortsatta tjänstgöringen framstod som alltför osäker. Ett stort antal remissinstanser avstyrkte också av samma skäl förslaget att införa överrättsnotarier. Flera av dessa ansåg att hovrätternas och kammarrätternas behov av beredningspersonal, utöver personer under domarutbildning, i stället borde tillgodoses genom fast anställda föredragande. En majoritet av remissinstanserna avstyrkte förslaget att domarutbildningen borde omfatta tjänstgöring i båda domstolsslagen, bl.a. därför att utbildningstiden skulle bli alltför lång och eftersom det inte skulle vara möjligt att förvärva tillräcklig kompetens inom så många rättsområden.

Kommitténs förslag om införande av ett system med tidsbegränsat anställda överrättsnotarier genomfördes i form av en särskild försöksverksamhet under perioden december 1998–2001. Sedan år 2000 beslutar Domstolsverket centralt beträffande antalet och lokaliseringen av fiskalsplatser i underrätt.<sup>8</sup>

## **2.3 Arbetsgrupper inom Domstolsverket 1998–2001**

### **2.3.1 Arbetsgrupp år 1998–1999 *En domarbana i balans – några förslag***

Samtidigt som försöksverksamheten med överrättsnotarier påbörjades, i enlighet med förslaget från 1995 års Domstolskommitté, fortsatte arbetet med att försöka skapa en domarbana

---

<sup>8</sup> Angående dagsläget se nedan, avsnitt 4.4.

i balans. Ett sådant uppdrag gavs till Domstolsverket i regleringsbrevet för budgetåret 1998. Domstolsverket hade enligt regleringsbrevet att prioritera åtgärder som syftade till att tillgodose domstolarnas behov av domarpersonal utan att det byggdes upp ett nytt överskott av icke ordinarie domare. En arbetsgrupp med uppgift att överväga vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att uppnå detta mål tillsattes av Domstolsverket i mitten av år 1998. Arbetsgruppen avlämnade i maj 1999 rapporten *En domarbanan i balans – några förslag*.

Arbetsgruppen ansåg att ryckigheten i antagningen till domarbanan och risken för en obalans på arbetsmarknaden för domarutbildade jurister borde åtgärdas genom dels en analys av det långsiktiga rekryteringsbehovet, dels en organisatorisk ram som möjliggjorde ett jämnare och förmodligen lägre inflöde av jurister till domarbanan.

Arbetsgruppen fann att förändringar av den dåvarande ordningen behövdes för att inte fler skulle antas varje år än som motsvarade det framtida rekryteringsbehovet, vilket bedömdes uppgå till omkring 50 ordinarie domare per år ca 15 år framåt i tiden. Antalet fiskalsplatser vid underrätterna var vid denna tid omkring 120 och adjunktionsplatserna knappt 100. Minimitiden för tjänstgöring vid underrätt var ett år och för adjunktion nio månader. (Detta innebar en dimensionering motsvarande 120 nya assessorer varje år vid en genomströmning enligt minimitiderna utan avhopp.) Gruppen föreslog att ca 80 fiskaler skulle antas varje år i hovrätterna och kammarrätterna och att antalet fiskalsplatser i underrätt skulle vara ca 120 med en förlängd underrättstjänstgöring till 1 år 8 månader och att antalet adjunktionsplatser skulle vara 70 med en adjunktionstid om 1 år. Detta skulle efter beräknade avhopp ge ca 50 kvarvarande nya domarutbildade per år.

Arbetsgruppen ansåg vidare att ett nödvändigt steg mot en ordning med en jämnare och mer planmässig rekrytering var att finna en fastare struktur för antagningen till och utformningen av domarbanan och att man därför borde lämna det dåvarande systemet som innebar att överrätterna i princip fritt bestämde

hur många som skulle antas till domarbanan. Gruppen ansåg att samrådsformerna mellan överrätterna behövde utvecklas och fördjupas samtidigt som det kunde komma att krävas medverkan av Domstolsverket, samt att det var nödvändigt att domarutbildningen utformades så att tjänstgöringstiderna samt antalet fiskals- och adjunktionsplatser kunde ligga fast en längre tid.

De enskilda underrätterna kunde vid tiden för arbetsgruppens rapport mer eller mindre fritt förfoga över sina fiskalsplatser och avstod ibland från en fiskalsplats för att hantera en besvärlig budgetsituation. För att garantera att det totala antalet fiskalsplatser inte varierade alltför mycket över tiden ansåg arbetsgruppen att underrätternas möjligheter att förfoga över fiskalsplatserna borde begränsas.

Gruppen föreslog att finansieringen av fiskalsplatserna skulle lyftas ur tingsrätternas budgetar och att dessa i stället skulle finansieras av centrala medel. Som en konsekvens av detta förordade arbetsgruppen vidare ett fastare centralt grepp i frågor som rörde tilldelning och fördelning av fiskals- och adjunktionsplatser. Genom att skapa en fastare och mer strukturerad dimensionering på fiskals- och adjunktionsnivå bedömde arbetsgruppen att antagningsordningen i huvudsak borde kunna bli självreglerande. Behovet av att samråda om det långsiktiga domarbehovet i varje enskild antagningsomgång skulle därmed inte komma att vara så framträdande. För att följa upp prognoser samt för att diskutera dimensionerings- och fördelningsfrågor förordade arbetsgruppen ett ökat samråd mellan överrätterna och att Domstolsverket borde spela en framträdande roll.

Arbetsgruppen framhöll att en förutsättning för en i högre grad centralt beslutad dimensionering och placering av fiskaler var att det skulle gå att hitta andra lösningar när det gällde domstolarnas förstärkningsbehov.

Arbetsgruppens förslag ledde fram till att Domstolsverket i juni 2000 beslutade om lokaliseringen av utbildningsplatser i underrätt för fiskaler. Domstolsverket beslutade också i enlighet med arbetsgruppens förslag att lyfta ut finansieringen av fiskalsplatserna ur underrätternas budgetar och att överrätterna

fortsättningsvis skulle ha det fulla kostnadsansvaret för fiskalernas utbildningsplatser, men tilldelas centrala budgetmedel för kostnaden.

I budgetpropositionen 1999/2000:1 föreslog regeringen att tiden som fiskal i länsrätt eller tingsrätt skulle förlängas från ett år till två år. Förslaget antogs av riksdagen och ändringarna i hovrätts- och kammarrättsinstruktionerna trädde i kraft den 1 februari 2000. Genom ändringarna förlängdes fiskalstiden i underrätt successivt med två månader i taget. De fiskaler som har anställts fr.o.m. den 1 september 2001 tjänstgör två år i underrätt. (Den förlängda tiden som fiskal i underrätt innebar att det med samma antal utbildningsplatser endast kunde godkännas hälften så många assessorer som tidigare varje år.)

### **2.3.2 Arbetsgrupp år 2000 *En förbättrad domarutbildning***

I regleringsbrevet för budgetåret 2000 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att lämna förslag om hur domarutbildningen skulle utformas som en följd av att den minsta tiden för fiskalstjänstgöring i tingsrätt och länsrätt ändrades från ett år till två år. Med anledning härav tillsatte Domstolsverket i januari 2000 en projektgrupp. I direktiven angavs att syftet med uppdraget var dels att domarutbildningen skulle utformas på ett sådant sätt att den attraherade de skickligaste juristerna, dels att de som genomgått utbildningen skulle uppfylla högt ställda krav vad gäller självständighet, yrkesskicklighet och omdöme. Av direktiven framgick vidare att detta syfte skulle uppnås genom att de obligatoriska momenten i domarutbildningen – som skulle utgöra naturliga led i en fortlöpande utveckling – skulle erbjuda dem som genomgår utbildningen relevanta och utvecklande arbetsuppgifter.

Arbetsgruppens rapport, DV-rapport 2000:1, *En förbättrad domarutbildning*, överlämnades till regeringen den 1 november 2000. Rapporten innehöll förslag om förstärkt handledarskap, mentorskap, utvecklingssamtal, förändrat innehåll i fiskalernas tjänstgöring i underrätt, förlängd adjunktionstid till ett år, ett

större antal obligatoriska kurser för fiskalerna och en gemensam utbildningsplan för de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna.

Förslagen har härefter i allt väsentligt kommit att genomföras genom tillägg i de olika domstolsinstruktionerna eller i form av avsiktsförklaringar i utbildningsplanerna för fiskaler och assessorer.

### 2.3.3 FIDA-gruppen år 2000–2001

Parallellt med nyss nämnda arbetsgrupp tillsatte Domstolsverket en annan arbetsgrupp som fick namnet FIDA-gruppen. Gruppen skulle identifiera vilka planeringsfrågor förlängningen av fiskalstiden aktualiserade (bl.a. måste antalet adjunktionsplatser minskas) och vilka åtgärder som borde vidtas för att underlätta övergången. Gruppen skulle särskilt behandla frågan vilka konsekvenser den dåvarande tillämpningen av reglerna om ledighet kunde få och om tillämpningen eller regelsystemet med anledning av den förlängda fiskalstiden borde förändras i något avseende. Vidare skulle arbetsgruppen överväga hur det behov av domare som kunde förutses på sådana underrätter som inte fick fiskalsutbildningsplatser kunde tillgodoses och hur överrätternas behov av domararbetskraft skulle lösas när adjunktionsplatserna minskade i antal. Särskilda frågor som i detta sammanhang aktualiserades i Norrland skulle beaktas och lösas. Förutom att planera de praktiska frågorna kring förlängningen av fiskalstiden fick arbetsgruppen i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka intresset för tjänstgöring på domarbanan och åtgärder för att minska antalet avhopp bland yngre jurister.

Gruppen lämnade en första rapport den 1 september 2000. Den behandlade frågorna om behovet av domararbetskraft vid de 35 underrätter som framtogs en eller flera fiskalsutbildningsplatser och vid överrätterna när adjunktionsplatserna minskade i antal. Gruppen föreslog bl.a. att adjunktionstiden skulle förlängas från nio månader till ett år, för att minska de negativa effekter som de färre adjunktionsplatserna innebar för



överrätterna och för att få en ökad balans mellan de olika momenten i domarbanan.

Gruppen framhöll vidare att det fanns ett dokumenterat vikarie- och förstärkningsbehov vid de allmänna domstolarna som det i framtiden inte skulle vara möjligt att fylla med icke ordinarie domare som dittills. De alternativ för förstärkning som diskuterades var dels en förstärkningsstyrka bestående av assessorer, dels fyra olika varianter av förstärkningsstyrkor bestående av ordinarie domare. Gruppen ansåg att det var nödvändigt att snabbt inrätta en förstärkningsstyrka och att denna borde bestå av ordinarie domare som har den erfarenhet som krävs för att snabbt sätta sig in i flera olika typer av mål.

I beslut den 18 maj 2000 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att analysera och utvärdera erfarenheterna av försöket med överrättsnotarier. Enligt uppdraget skulle Domstolsverket också lämna förslag på de eventuella förändringar av systemet som verket fann nödvändiga för att säkerställa en god rekrytering till domstolarna. FIDA-gruppens uppdrag utvidgades med anledning härav till att även omfatta uppgiften att ta fram ett underlag för Domstolsverkets redovisning av regeringsuppdraget.

FIDA-gruppen lämnade en andra rapport, *Överrättsnotariesystemet*, i november 2000. Den innehöll underlag för en utvärdering av försöket med överrättsnotarier. I rapporten konstaterades att kritiken från de yngre mot överrättsnotariesystemet var förödande. De nackdelar som framför allt pekades ut var den sämre anställningstryggheten och ovissheten om den framtida karriären. Försöksverksamheten borde därför enligt FIDA-gruppen inte förlängas eller permanentas. Efter en genomgång av fördelar och nackdelar med olika förslag till förändringar av överrättsnotariesystemet, konstaterade gruppen att en ny ordning som skulle kunna ersätta försöksverksamheten kanske bara skulle komma att gälla under en begränsad tid med hänsyn till den av regeringen aviserade utredningen med uppdrag att se över domarbanan i ett bredare

perspektiv<sup>9</sup>. Gruppen konstaterade samtidigt att det även under denna tid måste finnas ett väl fungerande och attraktivt system och att det allmänt sett upplevdes negativt med alltför många förändringar och försöksverksamheter. Gruppen förordade därför en återgång till det tidigare aspirantsystemet, kombinerat med ett antal fasta föredragandetjänster. Det framhölls att en återgång till aspirantsystemet borde innebära att överrätterna kunde erbjuda speciellt kvalificerade jurister en bra domarutbildning med bättre ekonomiska och arbetsmässiga förhållanden än tidigare och att överrätterna borde vara lyhörda för aspiranternas krav, bl.a. på bättre feedback och omhändertagande. De fasta föredragandetjänsterna öppnade enligt gruppen en möjlighet till tjänstgöring i överrätt också för jurister som inte önskade bli domare samtidigt som dessa innebar en större anställningstrygghet. En möjlighet borde enligt gruppen öppnas för att en fast föredragande skulle kunna söka fiskalsanställning utan att behöva fullgöra aspiranttjänstgöring.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen 2000/2001:1 att riksdagen, som hittills haft att godkänna alla detaljer i utformningen av domarbanan, skulle bemyndiga regeringen att närmare ange frister m.m. för de olika momenten i domarutbildningen. Justitieutskottet tillstyrkte regeringens förslag<sup>10</sup> och riksdagen antog propositionen i december 2000<sup>11</sup>.

FIDA-gruppen lämnade en tredje rapport i januari 2001 (DV rapport 2001:2 *Domarbanans attraktionskraft*). I rapporten lämnades förslag till hur man inom ramen för det dåvarande systemet skulle kunna öka intresset för domarbanan. Bland annat föreslogs en ökad information om domarbanan till juriststuderande och yngre jurister, bättre löneförhållanden, förbättringar i olika familjesociala avseenden, bättre möjligheter att få en ordinarie domartjänst inom rimlig tid, utökad utbildning för fiskalerna, förbättrad arbetsmiljö, minskad arbetsbörda totalt sett i domstolarna, mer genomtänkt

---

<sup>9</sup> Regeringens skrivelse 1999/2000:106 som resulterade i direktiven för Domarutredningen 2001, se avsnitt 2.4.

<sup>10</sup> 2000/01:JuU1.

<sup>11</sup> Rskr 2000/01:78.

tjänstgöring och plan för utbildning, en enhetlig tillämpning av tjänstledighetsreglerna, samt bättre spridning på de offentliga uppdragen över landet.

### 2.3.4 Gärdagruppen år 2001 *Rekrytering av yngre jurister*

I januari 2001 träffades överrättspresidenterna och Domstolsverkets generaldirektör m.fl. för en diskussion om överrättsnotariesystemet och domarbanans attraktivitet. Överrätterna och Domstolsverket enades om att förändringar av yngre juristers arbetsförhållanden och arbetsvillkor var nödvändiga för att säkerställa en god rekrytering till domstolarna. Överrättsnotariesystemet borde avvecklas, men en återgång till aspirantsystemet var inte tillräcklig. Gärdagruppen tillsattes därför för att ta fram dels ett förslag till nytt system för rekrytering av yngre jurister, dels ett åtgärds paket för att förbättra domarbanans attraktivitet. Det nya systemet skulle vara möjligt att tas i bruk den 1 januari 2002.

Gärdagruppen föreslog att överrättsnotariesystemet, som under två år på försök ersatt fiskalsaspirantsystemet, borde avskaffas, att den som antogs till domarutbildningen borde anställas tills vidare som fiskal med sex månaders provanställning och att aspiranttiteln borde avskaffas. Gruppen konstaterade att rekryteringsförfarandet måste förbättras. Intervjuer borde vara ett obligatoriskt inslag i rekryteringsförfarandet och all personal som med viss regelbundenhet skulle delta i intervju förfaranden borde genomgå utbildning i intervjuteknik. Ett sätt att utveckla rekryteringsförfarandet kunde enligt gruppen vara att överrätterna under en period använde sig av konsulter vid urvalet och intervjuerna för att få synpunkter, tips och idéer om vad som kan förbättras. Gärdagruppen ansåg också att det behövdes ökad kunskap avseende olika slag av praktiska och teoretiska tester som används i rekryteringssammanhang utanför domstolsväsendet. Arbetet med att ta fram ett underlag för att kunna avgöra om tester eller andra nya moment borde vara ett inslag vid bl.a. rekrytering till domarutbildningen borde enligt

gruppen fortsätta<sup>12</sup>. En särskild handledare borde utses för varje fiskal under utbildningstiden och varje fiskal borde också ha en individuell utbildningsplan. De teoretiska utbildningsinslagen i domarutbildningen borde öka. Vid sidan av fiskaler borde hovrätterna och kammarrätterna anställa föredragande, som även de borde erhålla en tillsvidareanställning efter sex månaders provanställning. Gärdagruppen ansåg att en föredragande som ville gå vidare in på domarbanan borde få ansöka om att bli antagen som fiskal på vanligt sätt men få tillgodoräkna sig upp till sex månader av tiden som föredragande som fiskalstid i överrätt. Det borde också införas en möjlighet för överrätterna att ha notarier<sup>13</sup>. Samma anställningsvillkor skulle i så fall gälla för dem som för notarier i underrätt och tjänstgöringen skulle ge notariemeritering. Slutligen ansåg Gärdagruppen att omfattande marknadsföringsåtgärder borde vidtas.

Från och med den 1 januari 2002 upphörde överrättsnotariesystemet och i stället infördes den nuvarande ordningen som innebär att aspiranttiteln avskaffats och att fiskaler och fasta föredragande blir tillsvidareanställda efter sex månaders provanställning. Sedan dess krävs för anställning som assessor i princip fyra års domstolstjänstgöring; ett år som fiskal i överrätt, två år i underrätt samt ett år som adjungerad ledamot i överrätt. Även förslagen om handledare och individuell utbildningsplan för fiskalerna liksom utökningen av de teoretiska utbildningsinslagen genomfördes samtidigt genom tillägg i domstolsinstruktionerna och i utbildningsplanerna.

---

<sup>12</sup> Jfr Testprojektets uppdrag, avsnitt 4.2.2.

<sup>13</sup> Se DV-promemoria 2003-05-05 *Notariemeritering i överrätt* (dnr 655-2003).

## 2.4 Domarutredningen 2001

### 2.4.1 Uppdraget

I juni 2001, samtidigt som arbetet pågick inom Gärdaggruppen, gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare.

Uppdraget för Domarutredningen 2001 var att göra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare och att lämna förslag till förändringar som innebar att domstolarna även i framtiden skulle kunna rekrytera ordinarie domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna. Man hade att utgå från den sedan länge gällande ordningen där juris kandidatexamen eller juristexamen samt notariemeritering är en förutsättning för att genomgå domarutbildning. Enligt utredningsdirektiven hade domarutbildningen under lång tid tillgodosett domstolsväsendets behov av kompetent personal men även utgjort värdefull arbetskraft i Regeringskansliet, utredningsväsendet, riksdagens utskott, hos Riksdagens ombudsmän och vid andra myndigheter, vilket varit av godo såväl för domstolsväsendet som för statsförvaltningen i övrigt. Det angavs vidare att även näringslivet rekryterar fiskaler och assessorer vilket innebär att domarutbildningen är till nytta för hela samhället. Trots att utredningsdirektiven således beskrev domarutbildningen som en tillgång för hela samhället ingick det i utredningens uppdrag att se över om det, för att säkerställa en god rekrytering till domaryrket, fortfarande skulle finnas en särskilt reglerad domarbana. I direktiven konstaterades att domarutbildningen och domarkarriären hade varit i stort oförändrad under lång tid och där listades påståenden, problem med den gällande ordningen och krav inför framtiden som utredaren hade att överväga.

### 2.4.2 Betänkandet

Betänkandet *En öppen domarrekrutering*<sup>14</sup> överlämnades i december 2003.

Utredaren utgick från att uppdraget endast avsåg rekryteringen till sådana domaranställningar som tillsätts efter ett ansökningsförfarande samt att uppdraget, förutom att säkerställa en god domarrekrutering, även syftade till att finna en ordning för domarrekruteringen som medförde att domstolarna i framtiden kunde möta de krav som behöver ställas på den dömande verksamheten. Om det kunde skapas förutsättningar för att också andra yrkeserfarenheter än de som varit traditionella hos domarna skulle finnas representerade i domstolarna ansåg utredaren att medborgarnas krav och förväntningar på domstolsväsendet skulle kunna tillgodoses på ett bättre sätt än tidigare. Domstolarna måste enligt utredaren kunna tillgodose de enskilda parternas berättigade anspråk på kvalitet och kompetens vid domstolsavgöranden och underlaget för rekryteringen till domaryrket behövde därför breddas för att de skickligaste och lämpligaste juristerna skulle kunna anställas. Samtidigt måste domarförsörjningen i hela landet säkerställas. Det borde även enligt utredaren ges möjligheter för domstolarna att rekrytera specialkompetens så att kvaliteten i den dömande verksamheten kunde höjas ytterligare. Sammantaget borde enligt utredaren åtgärder med i huvudsak denna inriktning leda till att domarna och domstolarna i sin helhet skulle komma att stå bättre rustade att möta dagens krav och de krav som skulle komma att ställas i framtiden.

Enligt utredaren var en orsak till svårigheterna att kunna rekrytera andra jurister än dem som genomgått domarutbildning till ordinarie domartjänster att de domarutbildade gynnas i tillsättningsförfarandet samtidigt som det är svårt att ha en attraktiv domarutbildning om inte de som genomför utbildningen också ges rimliga möjligheter att bli domare.

---

<sup>14</sup> SOU 2003:102.

Utredaren menade att domarutbildningen i sig inte ger den bredare livserfarenhet och de yrkeserfarenheter som anses värdefulla för en domare och att önskemålet om att domarna skall ha olika yrkesbakgrund huvudsakligen tillgodoses genom att sidomeriter i form av tjänstgöring utanför domstolarna, såsom arbete i Regeringskansliet och hos andra statliga arbetsgivare skattas högt vid anställning som domare. Andra yrkeserfarenheter än dessa var enligt utredaren ovanliga bland dem som anställdes som domare. Om det förhållandet skulle ändras och bredare erfarenheter finnas representerade bland domarna måste enligt utredaren det dåvarande slutna systemet för rekrytering av ordinarie domare frångås.

Domarutbildningen gav inte heller enligt utredaren ett tillräckligt underlag för att landets samtliga domstolar skulle kunna försörjas med domare, eftersom en minskad rörlighet bland de domarutbildade lett till att dessa inte söker tjänster i hela landet.

Utredaren prövade olika möjligheter att med en bibehållen särskild domarutbildning kunna åstadkomma en förbättrad domarrekrutering. Att begränsa antalet utbildningsplatser i syfte att garantera de domarutbildade en ordinarie domaranställning ansåg utredaren inte vara en framkomlig väg. En koncentration av domarutbildningen till färre utbildningsorter ansåg utredaren skulle medföra att problemen att rekrytera domare i hela landet skulle öka. Inte heller en senarelagd domarutbildning och krav på en viss längre tids yrkeserfarenhet för att antas till domarutbildningen fann utredaren vara en framkomlig väg eftersom en sådan utbildning med hänsyn till det begränsade rekryteringsbehovet skulle behöva koncentreras till ett fåtal utbildningsorter. Utredaren ansåg det vara osäkert om etablerade jurister skulle vara beredda att bryta upp från sin hemmiljö för att genomgå en sådan utbildning och problemen med domarförsörjningen i hela landet skulle kvarstå.

Utredarens sammanfattande bedömning blev att det inte var möjligt att utveckla det rådande systemet så att detta skulle kunna tillgodose önskemålet om att olika arbets- och

livserfarenheter tillfördes domstolarna. I ett sådant slutet system, som i huvudsak baserades på en särskild intern domarutbildning för rekrytering av domare, skulle inte heller konkurrensen om domaranställningar bli tillräckligt stor.

Utredaren prövade även om önskemålet om en bredare erfarenhetsbakgrund kunde tillgodoses genom en kombination av en öppen rekrytering och rekrytering av domarutbildade. En väg skulle då kunna vara att kraftigt skära ner antalet utbildningsplatser så att antalet domarutbildade svarade mot endast en viss del av det förväntade rekryteringsbehovet. En annan väg kunde vara att man på annat sätt försökte åstadkomma en bredare rekrytering. En väsentlig svaghet med dessa båda modeller ansåg utredaren vara att de inte kunde förväntas leda till att såväl domarutbildade som jurister med annan bakgrund skulle finnas representerade i åtminstone det stora flertalet domstolar. Att mera allmänt försöka åstadkomma en bredare rekrytering skulle enligt utredaren kräva att jurister med domarutbildning och jurister med annan bakgrund kunde konkurrera på jämbördiga villkor om domaranställningarna. Det ansåg utredaren kunde minska attraktionskraften hos domarutbildningen. En kombination av en öppen rekrytering och rekrytering av domarutbildade kunde därför inte förordas.

Utredarens förslag blev i stället att den särskilda domarutbildningen skulle avvecklas och att rekryteringen till domaryrket i stället skulle ske bland jurister som fått sin utbildning och yrkeserfarenhet inom andra områden. En fördel med ett sådant system för domarrekrutering skulle enligt utredaren vara att domarna därigenom skulle komma att ha olika yrkeserfarenheter, vilket skulle vara till gagn för den dömande verksamheten. En sådan ordning skulle vidare, enligt utredaren, ge ett väsentligt breddat rekryteringsunderlag och därmed större konkurrens om domaranställningarna, vilket skulle ge större möjligheter att välja ut de skickligaste och lämpligaste juristerna. De domstolar som vid tiden för utredningen hade svårt att rekrytera domare skulle gynnas genom att lokalt verksamma jurister skulle ges möjlighet att få anställning där och



domstolarnas behov av specialkompetens skulle också lättare kunna tillgodoses. En annan positiv effekt med att avskaffa den särskilda domarutbildningen skulle enligt utredaren vara att jurister inte redan i unga år behövde ta ställning till om de kunde tänka sig att bli domare längre fram i tiden. De skulle få möjlighet att pröva olika yrken och först därefter träffa sitt val medan det nuvarande systemet med en särskild domarutbildning i praktiken innebar att många redan i unga år utesluts från möjligheten att senare i livet bli ordinarie domare trots att det bland dessa finns många väl kvalificerade och för domaryrket lämpliga personer. Man skulle också med den föreslagna ordningen enligt utredaren undvika svårigheterna att bedöma hur en ung jurist kommer att utvecklas senare i livet.

Utredaren ansåg att dömande verksamhet inte kräver att man har genomgått den traditionella domarutbildningen och att en grundläggande utbildning i början av tjänstgöringen för en erfaren jurist, med rätt personliga egenskaper, kan kompensera avsaknad av tidigare domstolserfarenhet.

Beträffande rekryteringsförfarandet lämnade utredaren förslag på vilka krav som borde ställas på en blivande domare och vilka utgångspunkter som borde gälla för skicklighetsbedömningen. Förslaget innebar en precisering och komplettering av sedan tidigare gällande krav. Skicklighetsbedömningen borde enligt utredaren innefatta en helhetsbedömning av de sökandes samtliga meriter för den sökta anställningen. De faktorer som främst borde vara avgörande var enligt utredaren yrkesskicklighet, personliga egenskaper, utbildning och yrkeserfarenheter.

Utredaren föreslog att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet borde ersättas av en ny nämnd – Domarnämnden – i vilken borde ingå fyra domare, två advokater, en representant för allmänheten samt generaldirektören i Domstolsverket. Med hänsyn till domarnas konstitutionella särställning borde bestämmelser om nämndens sammansättning och utseende av ledamöter och ersättare tas in i en särskild lag om domarutnämningar. I den lagen borde också enligt utredaren tas in grundläggande regler om nämndens arbetsuppgifter. Domar-

nämnden borde ha ett eget kansli som utgör en del av myndigheten. Beträffande beredningen av ansökningarna till domartjänster ansåg utredaren att intervjuer borde vara ett självklart inslag i alla ärenden och att dessa även behövde kompletteras med anlags- eller personlighetstester. Domstolschefen borde delta i intervjuerna av de sökande och ha rätt att delta vid överläggningar inför Domarnämndens förslag, men däremot inte delta i själva beslutsfattandet.

Beredningsarbetet i hovrätter och kammarrätter borde enligt utredaren utföras av fast anställda föredragande, som kunde ha titeln hovrättsfiskal respektive kammarrättsfiskal. Detta borde väsentligt kunna öka kontinuiteten och stabiliteten i hovrätternas och kammarrätternas beredningsorganisationer och därmed bidra till ökad kvalitet i verksamheten. En längre tjänstgöringstid som föredragande borde ge utrymme för nödvändig fördjupning och specialisering inom olika områden. Om rekryteringen av jurister för föredragandeuppgifter endast behövde styras av hovrätternas och kammarrätternas personalbehov skulle den fördelen uppnås att beredningsorganisationen vid varje domstol kunde utformas på det sätt som bäst passade just den domstolen. Beredningsorganisationen i de högsta instanserna skulle enligt förslaget i framtiden få bestå av andra jurister än sådana som genomgått domarutbildning.

Enligt utredarens förslag borde det skapas särskilda introduktions- och utbildningsprogram för nyutnämnda domare som borde vara individuellt utformade och avpassade för den enskilda domarens behov. I utbildningen ingå borde en viss tids adjunktion i hovrätt eller kammarrätt.

Vad gällde domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål ansåg utredaren att domstolarna redan i dimensioneringsarbetet borde tillförsäkras tillräckliga domarresurser för att klara av verksamheten. För de tillfällen då förstärkningsfrågan ändå inte skulle kunna lösas internt ansåg utredaren att resursbehoven i första hand borde tillgodoses genom att domare frivilligt tjänstgör vid andra domstolar. Ordinarie domare som övergått till annan verksamhet och

pensionerade domare borde också kunna användas för att klara tillfälliga behov. Utredaren avvisade tanken på att man utan grundlagsändring mera allmänt skulle kunna anställa domare vid flera domstolar för att på det sättet lösa förstärkningsfrågor och fann det inte heller möjligt att ålägga domare en mer långtgående skyldighet att tjänstgöra vid en annan domstol än anställningsdomstolen. Däremot borde det för att lösa en regions behov av förstärkningsdomare kunna anställas ett mindre antal domare som gavs fullmakt i regionens samtliga domstolar. En sådan lösning borde också enligt utredaren kunna tillämpas för att anställa domare med specialistkunskaper.

### 2.4.3 Remissbehandlingen

I stort sett samtliga remissinstanser var positivt inställda till ett ökat inslag av domare utan domarutbildning. De flesta delade också uppfattningen att det krävdes ändringar i rekryteringsförfarandet för att få till stånd detta. En majoritet av de remissinstanser som uttalade sig i frågan avstyrkte dock förslaget att avveckla den särskilda domarutbildningen. Flera ansåg att det behövdes en reformering av domarutbildningen och många av dessa ställde sig bakom det särskilda yttrande som avgetts av två av utredningens experter. Flera remissinstanser menade att det borde vidtas åtgärder för att höja domaryrkets attraktionskraft oavsett vad som skulle komma att ske med domarutbildningen.

När det gällde rekryteringsförfarandet tillstyrkte de flesta av dem som särskilt uttalade sig i frågan att en ny domarnämnd borde skapas och att rekryteringsförfarandet borde moderniseras. En stor majoritet av remissinstanserna var positiva till förslagen om att nyutnämnda domare borde ges särskild introduktion och utbildning, inklusive adjunktion. Flera ansåg dock att det skulle krävas mer utbildning än vad utredaren föreslagit och pekade på andra problem med att utnämnda icke domarutbildade till ordinarie domare.



## 3 Grundläggande bestämmelser om domstolar och domare

### 3.1 Inledning

Domstolarnas uppgift är ytterst att upprätthålla rättsordningen. Domstolarna skall garantera att medborgarna kan få rättigheter och skyldigheter fastställda på ett objektivt och oberoende sätt. Principen om domstolarnas självständighet i dömandet kommer till uttryck i 11 kap. 2 § regeringsformen där det stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. Motsvarande bestämmelse i § 47 i 1809 års regeringsform stadgade att domstolarna ”skola efter lag och laga stadgar döma”.

Domstolarnas roll för medborgarnas rättsskydd har under senare år kommit alltmer i centrum. Det brukar sägas att domstolarna i Sverige fått en mer betydelsefull samhällsroll, bl.a. genom inkorporeringen i svensk lag av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt genom medlemskapet i Europeiska unionen. I den internationella diskussionen har betonats att det finns en utvecklingstendens att domstolarnas betydelse stärks i de väl utvecklade moderna samhällena. Domstolarna har också en viktig roll i att kontrollera den offentliga förvaltningens verksamhet i förhållande till medborgarna. Förvaltningsorganens beslut kan överklagas till domstol och med lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut kan även vissa av regeringens förvaltningsbeslut bli föremål för en rättslig kontroll i domstol. Det är därför väsentligt att domstolarna står fria

gentemot statsmakterna och att domarna även i övrigt är oberoende av påtryckningar utifrån. Detta oberoende anses också vara kännetecknande för en rättsstat.

Kraven på domstolarnas och domarnas oavhängighet kommer således till uttryck genom vissa grundläggande bestämmelser om domstolar och domare i regeringsformen, medan övriga bestämmelser som gäller domare och deras anställningsförhållanden återfinns i bl.a. rättegångsbalken, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, lagen om offentlig anställning och lagen om fullmaktsanställning. Det finns även olika internationella dokument som behandlar frågor om domstolarnas och domarnas ställning.

### 3.2 Regeringsformen

I 11 kap. 1–5 §§ regeringsformen finns bestämmelser till skydd för domstolarnas och domarnas oavhängighet.

I 11 kap. 1 § regeringsformen anges, beträffande andra domstolar än Högsta domstolen och Regeringsrätten, att sådana skall inrättas med stöd av lag och att det vid dem skall finnas ordinarie domare.

Principen om domstolarnas självständighet i dömandet kommer till uttryck i 11 kap. 2 § regeringsformen.

Enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen skall vid tillsättning av statlig tjänst, däribland anställning som domare, avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Vidare föreskrivs att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst.

Den som har utnämnts till ordinarie domare kan enligt 11 kap. 5 § regeringsformen skiljas från tjänsten endast om han genom brott eller grovt åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten. I övrigt får en ordinarie domare skiljas från sin tjänst endast om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att gå i pension. Bestämmelsen syftar till att garantera ordinarie domares oberoende. En ordinarie domare är också enligt samma

lagrum skyddad mot att förflyttas. Förflyttning får ske endast till annan jämställd domartjänst och endast om det påkallas av organisatoriska skäl.

### 3.3 Andra författningsbestämmelser

I 4 kap. rättegångsbalken finns vissa regler som gäller domare i allmän domstol.

I kapitlets 1 § uppställs vissa behörighetskrav för lagfaren domare; hon eller han skall vara svensk medborgare och ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov. Det föreskrivs också att den inte må utöva domarämbete som är i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Det anges slutligen att regeringen förordnar om kunskapsprov och villkor i övrigt för utövande av domarämbete. I kungörelsen (1964:29) angående kunskapsprov för behörighet som domare, m.m. i lydelse enligt förordning 1991:540 föreskrivs att som kunskapsprov för behörighet att utöva domartjänst gäller juris kandidatexamen eller juristexamen.

I kapitlets 2 § föreskrivs att ordinarie domare i tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen utnämns av regeringen.

I 4 § samma kapitel anges att regeringen meddelar bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för lagfaren domare i hovrätt eller underrätt.

För de allmänna förvaltningsdomstolarnas del finns vissa regler om domare i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. I lagens 3, 10 och 15 §§ föreskrivs att ordinarie domare i kammarrätt och länsrätt skall vara lagfarna, att minst två tredjedelar av domarna i Regeringsrätten skall vara lagfarna, och att de utnämns av regeringen. I 28 § samma lag anges att ledamöter och föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall vara svenska medborgare, samt att den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte får utöva befattning som ledamot eller föredragande.

I övrigt regleras ordinarie domares anställningsförhållanden i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

I lagen om offentlig anställning, som innehåller särskilda föreskrifter om arbetstagare hos bl.a. myndigheterna under regeringen, finns regler om bl.a. bedömningsgrunder vid anställning (skicklighetskriteriet skall sättas främst), bisysslor, upphörande av anställningar, disciplinansvar, åtalsanmälan, arbetskonflikter och periodiska hälsoundersökningar.

I lagen om fullmaktsanställning finns särskilda föreskrifter för sådana arbetstagare hos myndigheter under regeringen som är anställda med fullmakt. Föreskrifter i lagen om fullmaktsanställning som avviker från lagen om offentlig anställning gäller i stället för den senare lagen. Enligt 3 § lagen om fullmaktsanställning skall en ordinarie domare anställas med fullmakt. Regeringen bestämmer vilka domaranställningar som skall vara ordinarie. Enligt 4 § får en fullmaktsanställd skiljas från anställningen bara med stöd av föreskrifterna i lagen om fullmaktsanställning. Denna paragraf begränsar alltså giltigheten av lagen (1982:80) om anställningsskydd, som annars formellt gäller även för fullmaktsanställda. För ordinarie domare gäller dock i fråga om avskedande och förflyttning i stället de föreskrifter som finns i regeringsformen.

Ytterligare föreskrifter som rör domare finns bl.a. i tingsrätts- och hovrättsinstruktionerna och i länsrätts- och kammarrättsinstruktionerna.

Tjänstledighetsregler för såväl ordinarie domare som icke ordinarie domare finns i förordningen om ledighet för domare (DVFS 1996:19)<sup>1</sup>.

För icke ordinarie domare gäller inte reglerna i lagen om fullmaktsanställning. Deras anställningsförhållanden regleras i stället, liksom för arbetstagare i allmänhet, av lagen (1982:80) om anställningsskydd, och därutöver av lagen om offentlig anställning. Dessutom finns deras anställningsförhållanden reglerade i tingsrätts- och hovrättsinstruktionerna och i

---

<sup>1</sup> Se närmare om reglerna för tjänstledighet under avsnitt 4.7.



länsrätts- och kammarrättsinstruktionerna. I dessa återfinns också deras behörighet att döma och vilka krav som ställs för anställning som fiskal respektive assessor.

Icke ordinarie domare saknar således det särskilt starka anställningsskydd som gäller för ordinarie domare enligt regeringsformen och lagen om fullmaktsanställning. Icke ordinarie domare kan därför sägas upp enligt allmänna regler vid t.ex. arbetsbrist.

### 3.4 Internationella dokument

I den europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 6, stadgas om vars och ens rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol. Ett liknande innehåll finns i artikel 14 i Förenta Nationernas (FN:s) konvention om civila och politiska rättigheter från år 1966 och i artikel 10 i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från år 1948. De båda konventionerna är folkrättsligt bindande och Europakonventionen är sedan den 1 januari 1995 också gällande svensk lag.

Med oavhängig domstol förstås i Europakonventionen att domstolen är oberoende av såväl den verkställande makten som parterna i målet. Det krävs dock inte att domarna skall vara tillsatta på livstid under förutsättning att det finns tillräckliga garantier för att de inte kan godtyckligt avsättas eller skiljas från tjänsten utan saklig grund.

Det grundläggande kravet på ett oavhängigt domstolsväsende som alltså kommer till uttryck i de båda ovannämnda konventionerna har sedan utvecklats närmare i olika internationella dokument, bl.a. FN:s Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985) och Europarådets rekommendation R (94)12 om domares oberoende, skicklighet och roll (1994). Båda innehåller bl.a. rekommendationer om hur domare bör utses och vilka krav som kan ställas på domare.

Andra dokument som utvecklar vilka krav som kan ställas på domare är bl.a. the European Charter on the Statutes for Judges (1998)<sup>2</sup> och the Bangalore Principles (2002)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Utarbetad inom ramen för samarbetet i Europarådet av domare i medlemsländerna.

<sup>3</sup> Framtagna av Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, ett världsomspännande nätverk bestående av domare från de högsta instanserna. Tillämpning av principerna har rekommenderats av FN:s kommission för mänskliga rättigheter (Commission Resolution 2004/33).

## 4 Den nuvarande domarutbildningen

### 4.1 Inledning

Den svenska domarutbildningen har sedan lång tid tillbaka varit uppbyggd på ungefär samma sätt som i dag.<sup>1</sup> Utbildningen består av tre delar; tjänstgöring som fiskal i hovrätt eller kammarrätt innefattande i huvudsak arbete som föredragande, fiskaltjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt med eget dömande, samt adjunktion i hovrätt eller kammarrätt med deltagande i den dömande verksamheten. Antagningen och anställningen är knuten till överrätterna. Utbildningen är uppbyggd på samma sätt i de allmänna domstolarna och i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Domarutbildningen har under åren varit föremål för många utredningar, men huvuddragen har förblivit desamma även om de teoretiska utbildningsinslagen utökats avsevärt under senare år och längden på de olika delarna av tjänstgöringen har varierat.

### 4.2 Behörighetskrav och antagningsförfarande

#### 4.2.1 Behörighetskrav

Anställning som fiskal kräver svenskt medborgarskap och fullgjord notariemeritering<sup>2</sup>. För att anställas som notarie krävs i sin tur, enligt notarietförordningen, juris kandidatexamen eller

---

<sup>1</sup> Se t.ex. SOU 1946:57, s. 9–10 och 85–89 samt SOU 1956:52 s. 10–11.

<sup>2</sup> 38 och 41 §§ förordning (1996:379) med hovrättsinstruktion och 38 och 41 §§ förordning (1996:380) med kammarrättsinstruktion.

juristexamen. Med svensk juris kandidatexamen och juristexamen jämställs juristutbildning som till övervägande del har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge.<sup>3</sup>

I 4 kap. 1 § rättegångsbalken och i 28 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar anges som ett generellt krav att domarämbete inte får utövas av den som är i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

#### 4.2.2 Antagningsförfarande

##### Nuvarande ordning

Varje hovrätt och kammarrätt beslutar själv om anställning av hovrätts- och kammarrättsfiskaler. Eftersom tjänstgöringen som fiskal i överrätt utgör första delen av den fyraåriga domarutbildningen måste antagningen dock anpassas efter det antal fiskalsplatser i underrätt som Domstolsverket fastställer (se avsnitt 4.4). Fiskalstjänster utannonseras normalt inte<sup>4</sup>, utan antagning sker vid sex tillfällen per år eller när behov uppstår. Den som vill bli hovrätts- eller kammarrättsfiskal ger in sin ansökan direkt till den överrätt där hon eller han vill bli anställd. Ansökan görs på en särskild blankett som finns att hämta på Sveriges Domstolars webbplats. Till ansökan bifogas betyg från akademisk utbildning och från gymnasieutbildning. Om betyg från notarietjänstgöring redan utfärdats bifogas även dessa. Därutöver kan eventuella andra meriter åberopas. Slutligen skall referenser anges.

Ansökan ligger kvar i överrätten under sex månader från det att den kommit in, varefter den upphör att gälla. Anställning kan sökas vid flera domstolar samtidigt. En ansökan ges då in till varje domstol där anställning söks. Om anställning söks vid två eller flera domstolar samtidigt, anges i varje ansökan en prioriteringsordning. Antagningen samordnas mellan de

---

<sup>3</sup> 1 § notarietjänstförordningen (1990:469).

<sup>4</sup> 39 § hovrättsinstruktionen respektive kammarrättsinstruktionen i vilka det anges att 6 § anställningsförordningen (1994:373) inte tillämpas vid anställning av fiskaler.

domstolar där anställning sökts, varvid i möjligaste mån hänsyn tas till den sökandes prioritering.

Inför ett antagningstillfälle bereds de ansökningar som getts in till överrätten inom domstolens administrativa funktion. Domstolsreferenser tas vanligtvis in i detta skede. Därefter sker i regel en föredragning inför en antagningsnämnd som gör ett förslag till urval varefter presidenten beslutar vilka som skall intervjuas. Hur intervjuerna genomförs och vilka som deltar vid intervjuerna varierar mellan domstolarna. Efter intervjuerna inhämtas eventuella externa referenser. Därefter fattas beslut om vem eller vilka som skall antas som fiskal.

### Testprojektets förslag

Processen för rekrytering till den särskilda domarutbildningen har setts över av ett projekt inom Domstolsverket som fått namnet Testprojektet<sup>5</sup>. Bakgrunden till projektet var att den s.k. Gärdagruppen under sommaren 2001 avslutade sitt arbete genom att lämna förslag till ett förbättrat rekryteringsförfarande för antagning till domarutbildningen och förslag på åtgärder som skulle förbättra utbildningens attraktionskraft.<sup>6</sup> Gärdagruppen föreslog att ett eller flera test skulle tas fram för att användas vid rekrytering av fiskaler. Sedan överrätterna och Domstolsverket enats om att lämpliga test borde tas fram som ett komplement i rekryteringsprocessen beslutade Domstolsverket att starta Testprojektet, med företrädare för överrätterna i projektgruppen, och fastställde direktiv för projektet den 1 oktober 2002. Projektarbetet inleddes emellertid först under hösten 2004, alltså efter det att Domarutredningen 2001 lämnat sitt betänkande. Testprojektets uppdrag var att förstärka systemet för rekrytering av fiskaler och medverka till att skapa ett mera likartat förfarande vid de olika överrätterna. Projektmålet var att ge förslag på ett eller flera lämpliga test, i första hand personlighetstest, som kan användas vid fiskalsrekryteringen.

---

<sup>5</sup> DV-rapport 2006:3, *Testprojektet, Slutrapport*.

<sup>6</sup> *Rekrytering av yngre jurister, En rapport från Gärdagruppen*, DV 2001.

Projektgruppen hade vidare i uppgift bl.a. att ta fram en eller flera tänkta kravprofiler för ordinarie domare och att utifrån dessa ta fram en kravprofil för fiskalsrekryteringen.

I den del av projektarbetet som avsåg tester undersöktes olika former av test som används i dag. Enligt slutrapporten visar tillgänglig forskning kring olika testers validitet eller prognosförmåga att arbetsprov har högst validitet följt av begåvnings- tester och strukturerade intervjuer. I rapporten konstateras att andra validitetsstudier visar att s.k. Assessment Center som kombinerar test, gruppövningar, simuleringsövningar och intervjuer har den högsta validiteten.

Projektgruppen drog följande slutsatser i fråga om testanvändning vid fiskalsrekrytering. Eftersom samtliga de som kan komma i fråga för anställning som fiskal har genomgått notarietjänstgöring, som utgör en form av arbetsprov, behöver man inte regelmässigt använda sig av test förutsatt att man satsar på en god referenstagning och strukturerad intervju. Ett test bör dock kunna vara ett komplement i slutfasen av en rekryteringsprocess där valet står mellan ett fåtal likvärdiga sökande eller där de som skall rekryteras är osäkra eller oense beträffande vem som skall anställas. I sådana fall bör testresultatet användas som ett underlag för ytterligare intervjuer. Användning av test bör enligt projektgruppen ske med försiktighet och med beaktande av etiska aspekter. För det fall testning skall komma i fråga bör metoderna följa en testpolicy och genomföras av en centralt upphandlad, av STP (Stiftelsen för Tillämpad Psykologi) certifierad konsult.

I sitt arbete med att ta fram en kravprofil för ordinarie domare har Testprojektet tagit sin utgångspunkt i de krav och bedömningsgrunder som Domarutredningen 2001 ansåg borde gälla vid rekrytering av ordinarie domare. Utifrån dessa krav och bedömningsgrunder har Testprojektet, med vissa avvikelser och omformuleringar, gjort en mer komprimerad kravprofil som är tänkt att kunna användas som hjälpmedel vid rekrytering av ordinarie domare. Projektet har också med utgångspunkt i kravprofilen för ordinarie domare utarbetat en särskild kravprofil

för fiskalsrekryteringen. Tanken med detta är att kravprofilen för ordinarie domare visserligen kan finnas med även vid fiskalsrekryteringen men att den är alltför inriktad på ordinarie domares arbetsuppgifter för att kunna användas ensam vid rekrytering av fiskaler.

I sin slutrapport presenterar projektgruppen även ett förslag till hur dagens rekryteringsprocess kan förbättras. Enligt förslaget kan det nuvarande ansökningsförfarandet behållas. Ansökningsblanketten bör emellertid kompletteras med ett personligt brev och en CV. Referenstagningen bör liksom nu ske i början av urvalsprocessen men skall vara strukturerad och utgå från kravprofilen och bör avse endast de sökande som kan komma ifråga för intervju. Intervjutekniken bör moderniseras och utbildning bör anordnas för dem som genomför intervjuerna. I slutet av urvalsprocessen kan därefter ett begåvnings- eller personlighetstest i vissa fall användas för att välja mellan ett fåtal kvarstående, likvärdiga sökande. Projektgruppen framhåller i sitt förslag bl.a. vikten av att kravprofilen utgör utgångspunkten för alla delar av rekryteringsprocessen och att de intervjuer som hålls med de sökande är strukturerade, dvs. att intervjuaren samlar in "exakt samma" information från alla sökande. Målet för intervjuaren är enligt projektgruppen att kunna utvärdera sökandens förmåga i relation till en specifik kompetens tydliggjord i en kravprofil. Förutom att ställa samma frågor till samtliga sökande skall också bemötandet och hela intervjusituationen vara så likartad som möjligt. Fokus i frågeställningarna bör ligga på hur personen arbetar, hur hon eller han fungerar i olika situationer och vilka resultat som personen uppnått i olika sammanhang.

## **4.3 Domarutbildningen i dag**

### **4.3.1 Inledning**

Den särskilda domarutbildningen består huvudsakligen av praktisk tjänstgöring i tre olika delar: tjänstgöring som fiskal i överrätt, som fiskal i underrätt och slutligen adjunktion i överrätt. Genom den reform som trädde i kraft 1990 koncentrerades tiderna för de olika delarna till nio månader, ett år, respektive nio månader. Under början av 2000-talet har tjänstgöringstiderna på nytt förlängts och är nu ett år, två år, respektive ett år.

Fiskalens arbete som föredragande och adjunkt i överrätt sker i nära samarbete med äldre kollegor medan arbetet i underrätt är mera självständigt. Under hela utbildningen är fiskalen dock under prövning och skall tillägna sig de kunskaper och färdigheter som krävs för att kunna gå vidare till nästa steg. Syftet med domarutbildningen är, enligt den utbildningsplan som fastställts av Domstolsverket i samråd med överrätterna<sup>7</sup> (härefter benämnd DV:s utbildningsplan), att tillhandahålla en bred men samtidigt djup grundutbildning för dem som i framtiden önskar bli domare eller som vill meritera sig för annan juridisk tjänstgöring. Domarutbildningens innehåll skall enligt utbildningsplanen vara tydligt och sammanhållet och på det sättet likna ett traineeprogram. Den praktiska tjänstgöringen kombineras med teoretiska utbildningsinslag, huvudsakligen i form av ett centralt anordnat utbildningsprogram.

### **4.3.2 Praktisk tjänstgöring**

#### **Fiskal i överrätt**

Den inledande delen av domarutbildningen utgörs av ett års tjänstgöring som fiskal i överrätt. Arbetsuppgifterna för fiskalen består under denna period i huvudsak i att bereda mål och ärenden, göra rättsutredningar, föredra mål och ärenden, avfatta

---

<sup>7</sup> 2004-05-17, diarienummer 673-2003.



förslag till avgöranden och vara protokollförare vid muntliga förhandlingar. Chefen för den avdelning där fiskalen tjänstgör skall under denna period, enligt de riktlinjer som hovrätten respektive kammarrätten beslutar och enligt DV:s utbildningsplan, se till att fiskalen får en allsidig och utvecklande utbildning<sup>8</sup>. Chefen för avdelningen skall också ge fiskalen vitsord över hans eller hennes tjänstgöring.

### Fiskal i underrätt

Sedan fiskalen tjänstgjort under minst ett år i överrätt följer anställning under två år som fiskal i tingsrätt eller länsrätt. Sådan anställning beslutas av hovrätten respektive kammarrätten. Den som tjänstgjort som fiskal i hovrätt eller kammarrätt kan anställas antingen som tingsfiskal eller som länsrättsfiskal.<sup>9</sup>

Under tjänstgöringen i underrätt handlägger fiskalen mål och ärenden och dömer på eget ansvar. Fiskalen får inte tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens erfarenhet av arbete i domstol och får inte heller tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Vid tilldelningen av arbetsuppgifter skall också fiskalens behov av att delta i utbildning beaktas. Vid sidan av lagmannen ansvarar en handledare för att fördelningen av arbetsuppgifter sker på föreskrivet sätt. Hovrätterna har gemensamt enats om riktlinjer för vilka mål som bör anses vara sådana som kräver särskild erfarenhet. Varje domstol bör också enligt DV:s utbildningsplan diskutera vilka typer av mål som normalt sett inte bör handläggas av fiskal och dra upp riktlinjer för detta. För att arbetsbelastningen för fiskalen skall vara anpassad till utbildningsinslaget räknas vid resursfördelningen till domstolen en fiskal i genomsnitt motsvara ett tillskott på en halv årsarbetskraft domare. Vid denna bedömning har även hänsyn tagits till den tid som går åt för handledaren att handleda fiskalen.

---

<sup>8</sup> 7 § hovrättsinstruktionen respektive kammarrättsinstruktionen.

<sup>9</sup> 42 § tingsrättsinstruktionen och 37 § länsrättsinstruktionen.

Under tingsrätts- respektive länsrättstjänstgöringen ansvarar lagmannen vid den aktuella domstolen för att fiskalen får en allsidig och utvecklande utbildning enligt DV:s utbildningsplan. Lagmannen ger också vitsord över fiskalens tjänstgöring.

### **Försök med en intensifierad fiskalsutbildning vid Nyköpings tingsrätt**

Nyköpings tingsrätt har från och med den 1 juli 2006 och ett år framåt tilldelats två tillfälliga fiskalsplatser för att pröva en form av intensiv fiskalsutbildning.

Tingsrättens arbetsbelastning motiverar enligt lagmannen inte några extra domarresurser i form av fiskaler. Den domararbetskraft som fiskalernas arbetsinsats frigör används istället för särskilda utbildningsinsatser för fiskalerna. Målsättningen är att på ett aktivt sätt utbilda fiskalerna till domare. Lagmannen och en rådman ansvarar för varsin fiskal och bestämmer över fiskalernas tjänstgöring, bl.a. för att se till att deras arbetsbörda är avpassad efter den utbildning de skall få.

Fiskalerna har egna rotlar med halv lottning av tvistemål och tjänstgör i övrigt på de ordinarie domarnas rotlar. Varje fiskal tilldelas ett ordinarie brottmålsting varannan vecka, samt därutöver mål med häktade och ungdomsmål efter samråd med lagmannen respektive rådmannen.

De ordinarie domarnas utbildningsinsatser för fiskalerna består i att sitta med (på åhörarplats) på vissa av fiskalernas förhandlingar, respektive att ha med fiskalerna vid domarbordet vid vissa av domarnas egna förhandlingar, för att sedan diskutera ordförandeinsatserna och målet med fiskalerna. Sådana utbildningstillfällen äger rum ca en gång per vecka. De ordinarie domarna läser också vissa av fiskalernas domar för att ge feedback i domskrivning. I början av varje vecka har fiskalerna och lagmannen ett möte, där rådmännen deltar i mån av tid och intresse. Vid mötet summeras föregående vecka och planeras den närmaste tiden, särskilt den kommande veckan.

Fiskalerna ges också möjlighet att delta i kurser, utöver de obligatoriska fiskalskurserna.

Fiskalerna har uppgett att de är synnerligen nöjda med utbildningsmodellen och anser att den mycket aktiva praktiska utbildning och feedback som de får av de ordinarie domarna ger dem en roligare och mycket mer lärorik utbildningstid än vad som traditionellt gäller under tjänstgöring som fiskal i underrätt.

### Adjunktion

Den sista delen av domarutbildningen utgörs av ett års adjunktion i överrätt. Under denna period tjänstgör fiskalen som ledamot i domstolen och fullgör i allt väsentligt samma arbetsuppgifter som en ordinarie domare i hovrätt eller kammarrätt. Även under denna period är det chefen för avdelningen, lagmannen, som enligt de riktlinjer som hovrätten respektive kammarrätten beslutar och enligt DV:s utbildningsplan skall se till att fiskalen får en allsidig och utvecklande utbildning.

#### 4.3.3 Centralt anordnad utbildning

Under de tre delarna av den praktiska tjänstgöringen skall fiskalen genomgå viss obligatorisk utbildning som anordnas centralt av Domstolsverket. Från och med år 2002 är utbildningsprogrammet mer omfattande än tidigare. Vissa utbildningsavsnitt är gemensamma för allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol, medan andra avsnitt är specialinriktade och särskilt utformade för respektive domstolsslag. Utgångspunkten för kursprogrammen har varit förslag som framförts i två olika DV-rapporter under 2000 och 2001<sup>10</sup>.

Utbildningen består för närvarande av sju fiskalskurser och omfattar totalt 35 arbetsdagar. Kurserna infaller med ca sex månaders mellanrum under de tre tjänstgöringsperioderna i

---

<sup>10</sup> DV:s rapport 2000:1 *En förbättrad domarutbildning* och Gärdagruppens rapport 2001 *Rekrytering av yngre jurister*.

överrätt och underrätt, vilket innebär att fyra eller fem av de sju kurserna vanligtvis infaller under tjänstgöringen i underrätt. De olika kurserna är avpassade efter det skede i utbildningen som fiskalen befinner sig i. Tanken är att de fiskaler som går den första av fiskalskurserna tillsammans därefter skall följas åt genom resterande fiskalskurser. Efter kurserna görs utvärderingar som ligger till grund för framtida ändringar i kursprogrammen. Kurserna omfattar för båda domstolsslagen bl.a. domarrollen och domareetik, föredragningsteknik, domskrivning, EG-rätt, massmediefrågor och arbetsledning. För båda domstolsslagen ingår också en praktisk del med rättegångsspel/rollspel där fiskalerna får träna på praktiska situationer. De särskilda kurserna för allmän domstol innehåller därutöver bl.a. avsnitt om hovrättsprocessen, formell och materiell processledning i brottmål och tvistemål, påföljdsfrågor, bevisfrågor, avtalsrätt och familjerätt medan kurserna för allmän förvaltningsdomstol berör bl.a. kammarrättsprocessen, förvaltningsprocessen, PBL, LVU, skatterätt, socialförsäkringsrätt och sekretess. Den avslutande kursen, i ämnet Europarätt, är gemensam för allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol och utgörs av en studieresa till bl.a. domstolarna i Strasbourg och Luxembourg.

#### 4.3.4 Regionalt anordnad utbildning

Den centralt anordnade utbildningen kan enligt DV:s utbildningsplan behöva kompletteras med kortare seminarier som ges internt inom domstolen. Som exempel på sådan intern utbildning nämns utbildning i överrättsprocess, föredragningsteknik, sekretess, massmediehantering och språkvård.

Vilken intern utbildning som erbjuds fiskalerna varierar mellan överrätterna<sup>11</sup>. Samtliga överrätter ger sina nyanställda fiskaler en särskilt fastställd introduktion. Under denna introduktion får fiskalerna bl.a. viss grundläggande information

---

<sup>11</sup> Utredningen har under våren 2006 inhämtat uppgifter om respektive överrätts interna utbildning för fiskaler från överrätternas administrativa direktörer eller motsvarande.

om överrättens verksamhet och organisation samt grundläggande utbildning i fiskalens arbetsuppgifter i hovrätten eller kammarrätten, såsom åtgärder och arbete inför föredragningar, föredragningsteknik och hovrätts- respektive kammarrättsprocessen. Introduktionen är av varierande längd i de olika överrätterna.

Flera av överrätterna har också, utöver den inledande introduktionsutbildningen, interna utbildningstillfällen särskilt anordnade för fiskalerna (dessa erbjuds vanligtvis även överrättens beredningsjurister eller fasta föredragande).

Vid Hovrätten för Övre Norrland erbjuds fyra halvdagars utbildning som omfattar; anteckningar vid huvudförhandling, tryckskrivning, rättsutredningar, språkfrågor, hovrättsprocessen och sekretessfrågor. Utöver detta brukar denna hovrätt tillsammans med Hovrätten för Nedre Norrland varje år ha ett gemensamt utbildningstillfälle för icke ordinarie domare och beredningsjurister om en och en halv till två dagar med seminarier eller föreläsningar i olika ämnen som i möjligaste mån styrs av deltagarnas önskemål.

Hovrätten för Nedre Norrland har som målsättning att anordna en utbildningsdag per halvår för fiskaler och beredningsjurister. Fiskalerna och beredningsjuristerna deltar också i de utbildningstillfällen som anordnas gemensamt för samtliga jurister i hovrätten, ibland även i samverkan med Kammarrätten i Sundsvall, och som hittills behandlat bl.a. fastighetsrätt, utskökningsrätt, aktiebolagslagen, artikel 6 i Europakonventionen och lagen om offentlig upphandling. Därutöver anordnas även studiebesök hos exempelvis polis, åklagare och behandlingshem m.m.

Svea hovrätt anordnar intern utbildning för fiskalerna ca en halvdag varje månad och planerar att fr.o.m. hösten 2006 utöka detta till ca två halvdagar per månad. Under hösten 2005 och våren 2006 har fiskalerna erbjudits intern utbildning totalt tio halvdagar som innefattat bl.a. retorik för jurister, presentations-teknik i domstol, handläggning av familjemål, aktuell civilrättspraxis, barnet i rättsprocessen (internat) samt offentlighet och

sekretess,. Utöver detta har fiskalerna erbjudits studiebesök, ett i riksdagens justitieutskott och ett på Justitiedepartementet. Fiskalerna har även möjlighet att delta i de seminarier som anordnas för hovrättens samtliga personalkategorier, normalt tre tillfällen under höst och vår. Det senaste året har dessa seminarier handlat om att möta olika kulturer, bemötande i domstolar, hur man hanterar massmedia, brottsutvecklingen, EG-rättsliga metoder samt verksamheten hos Diskrimineringsombudsmannen.

Hovrätten för Västra Sverige anordnar i början av fiskalernas och beredningsjuristernas tjänstgöring intern utbildning som omfattar fem halvdagar med utbildning i föredragningsteknik, videoinspelade föredragningar, hovrättsprocessrätt (två halvdagar) och webbaserade rättsdatabastjänster. Mot slutet av första året har hovrätten obligatoriska studiedagar (sju halvdagar) som behandlar bl.a. påföljdssystemet, domskrivning i tingsrätt, offentlighet och sekretess samt 34 kap. brottsbalken. Det anordnas även regelbundet utbildningstillfällen för all personal som fiskalerna och beredningsjuristerna kan delta i. Hovrättens yngreförening anordnar också olika studiebesök för sina medlemmar.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har utöver introduktionen ett löpande program under året med utbildningstillfällen i egen regi som omfattar ca två timmar per tillfälle. De ämnen som tas upp är bl.a. påföljdsval och straffmätning, sekretessfrågor, domskrivning, särskilda rättsmedel, hovrättsprocessen samt EG-rätt.

Kammarrätten i Sundsvall gör kompetensinventeringar och arbetar med individuella utvecklingsplaner. Studiebesök arrangeras av utbildningsansvarig och av yngreföreningen, ibland tillsammans med Hovrätten för Nedre Norrland. Under år 2005 förekom härutöver bl.a. internutbildning i Vera, utbildning i nya Karnov, aktiebolagslagen samt utbildning i PowerPoint. Yngreföreningen anordnade en föreläsningsserie med interna föreläsare och gjorde också ett studiebesök vid Hasselakollektivet. Tre kammarrättsråd har bildat en kompetensinventeringsgrupp som

genomfört möten om kompetensfrågor med föredragandegruppen.

Kammarrätten i Stockholm har för närvarande inget fastslaget program med regelbundet återkommande kurser för fiskaler och föredragande även om det under åren har genomförts ett flertal utbildningsinsatser inom områden som exempelvis förvaltningsprocess, offentlighet och sekretess, EG-rätt, offentlig upphandling och mervärdesskatt. Det är enligt uppgift från kammarrätten mycket möjligt att regelbundet återkommande kurser kommer att bli aktuella inom kort, tack vare den satsning på utbildning och kompetensutveckling som kammarrätten gör under 2006. De ämnesområden som framför allt kan komma att bli aktuella som regelbundna utbildningsmoment är förvaltningsprocess, offentlighet och sekretess, samt rättsutredningsteknik.

Kammarrätten i Jönköping anordnar interna föreläsningar för fiskaler och föredragande i förvaltningsprocess, domskrivning, föredragningsteknik, socialförsäkring, handläggning av skattemål, taxeringsförfarandet, mervärdesskatt, plan- och bygglagen, laglighetsprövning, offentlighet och sekretess, tvångsvård samt EG-rätt/Europarätt.

Kammarrätten i Göteborg har för närvarande ingen fastställd kursplan för internutbildning av fiskalerna, men det har tidigare förekommit utbildning i t.ex. sekretessfrågor. Det har emellertid framkommit att det finns ett behov av utbildning inför underrättstjänstgöring respektive adjunktion och kammarrättens utbildningskommitté kommer därför att se över möjligheterna att anordna kurser avseende t.ex. praktiska frågor i förvaltnings- och skatteprocessen m.m.

De flesta av överrätterna har således särskilt anordnade interna kurser för sina fiskaler där ofta även föredragandegruppen deltar.

#### 4.3.5 Introduktion samt utvecklings- och uppföljningssamtal

Enligt DV:s utbildningsplan skall en väl planerad introduktion för fiskalen ske när anställningen i överrätt påbörjas, vid övergången till underrätt och då adjunktionstjänstgöringen påbörjas. Syftet med en sådan introduktion är att fiskalen skall trivas och snabbt kunna göra en god insats som medarbetare i arbetslaget.

I utbildningsplanen framhålls också vikten av utvecklings- och uppföljningssamtal. Utvecklingssamtal skall under utbildningstiden hållas oftare än en gång om året. Antalet samtal och tidpunkten för dem måste anpassas till fiskalens byten av avdelning eller arbetsplats. Utvecklingssamtalen skall vara relativt djupgående och beröra verksamheten, arbetsförhållandena och fiskalens yrkesmässiga och personliga utveckling. Syftet med sådana samtal är att utveckla medarbetaren och verksamheten samt förbättra arbetsförhållandena på arbetsenheten och ytterst inom hela domstolen. Utöver utvecklingssamtalen bör också enligt DV:s utbildningsplan uppföljningssamtal hållas minst varannan månad under hela utbildningstiden i hovrätt/kammarrätt och i tingsrätt/länsrätt. Uppföljningssamtalen skall ge fiskalen information om vad som förväntas av honom eller henne när det gäller arbetsinsatsen, hur hittillsvarande arbetsinsatser bedömts, i vilka avseenden han eller hon behöver förkovra sig etc. Både utvecklings- och uppföljningssamtalen bör hållas av fiskalens närmaste chef. Syftet med samtalen är att ge fiskalerna återkoppling på deras arbetsinsatser och ledning i främst deras yrkesmässiga utveckling, för att förhindra osäkerhet och otrivsel och för att fiskalerna skall kunna göra en god arbetsinsats.



### 4.3.6 Handledning

Under hela utbildningstiden skall det för varje fiskal finnas en handledare<sup>12</sup>. Till handledare skall utses en ordinarie domare/ledamot som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget. Handledning skall, enligt DV:s utbildningsplan, vara ett personligt stöd för fiskalen för att hjälpa honom eller henne att bättre använda sig själv, sina kunskaper och erfarenheter i den praktiska verksamheten och för att utveckla och stärka fiskalens yrkesroll. Utgångspunkten för handledningen bör tas i fiskalens egna önskemål. Handledningen bör vara skild från chefsrollen och bör inte heller ersätta referentens eller andras dagliga återkoppling på fiskalens hantering av enskilda mål.

### 4.3.7 Individuell utbildningsplan

För varje fiskal skall det finnas en individuellt utformad utbildningsplan. Syftet med denna är att få en samlad information om fiskalens tidigare erfarenhet, utbildning och kommande behov för att bättre kunna anpassa utbildningen efter fiskalens egna förutsättningar. Planen skall vara ett hjälpmedel som redan på ett tidigt stadium kan ge fiskalen en preliminär planering över såväl kurser som kommande tjänstgöring vid underrätt och överrätt. För domstolarna där fiskalen tjänstgör skall planen ge en överblick avseende omfattningen av och tidpunkterna för den utbildning som genomförs, vilket kan underlätta domstolarnas planering. Tanken är att utbildningsplanen skall följa fiskalen vid byte av avdelningar och domstolar och att den skall revideras och uppdateras allt eftersom tiden går och fiskalens behov förändras.

---

<sup>12</sup> 7 § hovrättsinstruktionen respektive kammarrättsinstruktionen samt 5 § tingsrättsinstruktionen och 4 § länsrättsinstruktionen.

#### **4.3.8Handledning m.m. i praktiken**

Enligt uppgifter som lämnats till utredningen från överrätternas yngreföreningar fungerar inte alltid vad som beskrivits ovan om utvecklings- och uppföljningssamtal, handledning, introduktion m.m. ute på domstolarna på det sätt som det är tänkt. Omfattningen och tillämpningen varierar mellan domstolarna. Bland annat har det påtalats brister när det gäller handledning och utvecklings- och uppföljningssamtal vid underrätterna.

#### **4.4 Utbildningens dimensionering och lokalisering**

Tidigare styrdes antagningen till domarutbildningen huvudsakligen av överrätternas kortsiktiga behov av föredragande, vilket ledde till stor variation över tiden när det gällde hur många som antogs, och med därav följande periodvis överskott av icke ordinarie domare. Antalet utbildningsplatser för fiskaler i underrätt kunde också variera beroende på underrätternas budgetläge.

Som beskrivits i kapitel 2 beslutar Domstolsverket sedan år 2000 om dimensioneringen och lokaliseringen av utbildningsplatser för fiskaler i underrätterna och från och med år 2001 är det överrätterna i stället för underrätterna som formellt har budgetansvaret för utbildningsplatserna i underrätt. Den nya ordningen är avsedd att garantera att antalet utbildningsplatser i underrätt inte varierar för mycket över tiden. Eftersom medel till utbildningsplatserna i underrätt tas från en central budgetpost kan dessa inte längre användas av underrätterna som en budgetregulator vid besparingsbehov. Avsikten är att den valda dimensioneringen skall överensstämma med det långsiktiga rekryteringsbehovet av ordinarie domare och att antagningen av fiskaler vid överrätterna skall vara avpassad för att fylla det antal utbildningsplatser som ligger i linje med detta behov. Systemet är därigenom avsett att vara långsiktigt hållbart genom själva sin organisation.

En utgångspunkt för Domstolsverkets beslut om lokalisering av utbildningsplatserna var att de domstolar som tilldelades utbildningsplatser skulle ha sådan storlek att de kunde förväntas erbjuda en god utbildning och vara belägna så att de var attraktiva för fiskalerna. En annan utgångspunkt var att utbildningsdomstolarna så långt möjligt skulle ha minst två fiskalsplatser. Motivet för detta var bl.a. att det är en fördel för fiskaler som genomgår utbildning att på arbetsplatsen ha kollegor i samma situation.

Dagens domarutbildning är alltså dimensionerad för att täcka det framtida behovet av ordinarie domare. För närvarande<sup>13</sup> finns det totalt 126 ordinarie utbildningsplatser i underrätterna (se *bilaga 2*). Utbildningsplatser för fiskaler finns vid 30 av landets för närvarande 55 tingsrätter och vid 13 av landets 23 länsrätter. Domstolsverket kan dessutom inrätta extra utbildningsplatser vid domstolar som redan är utbildningsdomstolar och tillfälliga utbildningsplatser vid domstolar som inte är utbildningsdomstolar. Det förekommer också, framför allt i Stockholmsområdet, utbildningsplatser för fiskaler utöver de av Domstolsverket beslutade. Detta sker ibland för att täcka förstärkningsbehov i domstolarna och ibland för att ett överintag av fiskaler i förhållande till antalet utbildningsplatser i underrätt medför att överrätten har fler fiskaler färdiga för underrätts-tjänstgöring än det finns ordinarie utbildningsplatser. När fiskaler tjänstgör på detta sätt belastar detta vanligtvis respektive underrätts budget. Det har ifrågasatts om utbildningsvärdet i sådan tjänstgöring, särskilt vid en domstol som inte normalt är utbildningsdomstol motsvarar det som gäller för en ordinarie utbildningsplats.

För att kunna fylla de nuvarande ordinarie utbildningsplatserna vid underrätterna behöver överrätterna varje år anta minst ca 60 fiskaler. För att täcka avhopp, tjänstledigheter och föräldraledigheter antas dock fler fiskaler varje år och därför är det totala antalet fiskalsplatser i överrätterna drygt 90<sup>14</sup>. De 126

---

<sup>13</sup> Augusti 2006.

<sup>14</sup> Enligt uppgifter från överrätterna i maj-juni 2006.

tvååriga utbildningsplatserna för fiskaler i underrätterna innebär att det finns behov av drygt 60 adjunktionsplatser för tf. assessorer i överrätterna varje år.

Det nuvarande antalet utbildningsplatser i underrätt och de nuvarande tjänstgöringstiderna innebär därmed att drygt 60 nya assessorer, i normalfallet, tillkommer varje år. Under åren 2001–2005 har antalet nya assessorer varierat mellan 50 och 67 per år. Detta kan jämföras med att det förordnades 126 nya assessorer under 1995.

Efter reformen av domarutbildningen 1990 var antalet utbildningstjänster i domstolarna under år 1992 142 aspiranter/fiskaler i överrätt, 165 fiskaler i underrätt samt 167 tf. assessorer/assessorer i överrätt. Minimitiderna för utbildningen var vid den tiden nio månader som aspirant i överrätt, ett år som fiskal i underrätt och nio månader som tf. assessor i överrätt. Den faktiska totala utbildningstiden uppgick till mellan två år nio månader och tre år sex månader.<sup>15</sup> I början av år 1999 var antalet fiskalsplatser vid underrätterna omkring 120 och adjunktionsplatserna knappt 100<sup>16</sup>. Minimitiden för tjänstgöring vid underrätt var då fortfarande ett år och för adjunktion nio månader. Detta innebar en dimensionering motsvarande 120 nya assessorer varje år vid en genomströmning enligt minimitiderna och utan avhopp.

Det utbildas alltså numera bara ungefär hälften så många assessorer varje år som under mitten av 1990-talet. Halveringen beror dels på att antalet utbildningsplatser har minskat, men framför allt på att tjänstgöringstiderna har förlängts. Se för en sammanställning av antalet nya assessorer per år *bilaga 2*.

---

<sup>15</sup> DV-rapport 1993:2, *Effekterna av den reformerade domarbanan – En enkätundersökning avseende de kvalitativa aspekterna*, s. 9 och bilaga 3.

<sup>16</sup> Se vidare avsnitt 2.3.1.

## 4.5 Förordnande som assessor och tiden därefter

Efter fullgjord och godkänd adjunktion anställs fiskalen som hovrätts- eller kammarrättsassessor. I och med assessorsförordnandet är domarutbildningen avslutad. Assessorerna är dock även fortsättningsvis anställda av hovrätterna och kammarrätterna. Tanken är att assessorerna skall täcka de vikariats- och förstärkningsbehov som uppkommer vid domstolarna. Det förutsätts samtidigt att assessorerna för att meritera sig tjänstgör utanför domstolarna innan de söker ordinarie domartjänst<sup>17</sup>.

Förordnandet som assessor innebär ingen garanti för att senare få en anställning som ordinarie domare, eftersom det vid tillsättning av varje domartjänst är den av de sökande som är skickligast och mest lämpad för den aktuella tjänsten som skall utnämnas. Att ha blivit assessor innebär inte heller någon garanti för att i framtiden anses vara lämplig för en ordinarie domartjänst, även om det får förutsättas att den som blir förordnad vid tidpunkten för assessorsförordnandet bedöms som lämplig.

I juni 2006 hade 509 assessorer sin grundanställning vid hovrätterna och kammarrätterna; 329 hovrättsassessorer och 180 kammarrättsassessorer<sup>18</sup>. Detta kan jämföras med att antalet assessorer med grundanställning i hovrätterna och kammarrätterna år 1996 var 777, varav 465 hovrättsassessorer och 312 kammarrättsassessorer (se för en sammanställning 1996 – 2006 *bilaga 2*).

Överrätterna har lämnat uppgifter till utredningen om samtliga assessors tjänstgöring i juni 2006 (se *bilaga 2*). Sammanfattningsvis kan konstateras att av de 509 assessorerna tjänstgjorde 37 i ”sin egen” överrätt och 2 i en annan överrätt. 47 tjänstgjorde i tingsrätt eller länsrätt, (varav 14 som tf rådmän) och 65 i Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen, Patentbesvärslagen, Miljööverdomstolen och EG-domstolen. Den i särklass största arbetsgivaren för de tjänstlediga assessorerna var Regeringskansliet och kommitté-

---

<sup>17</sup> Se vidare avsnitt 5.2.2.

<sup>18</sup> Dessa och följande uppgifter har lämnats till utredningen av hovrätterna och kammarrätterna i juni 2006.

väsandet som i juni 2006 sysselsatte 206 av de tjänstlediga assessorerna, huvudsakligen som rättssakkunniga, ämnessakkunniga och utredningssekreterare. 57 assessorer var tjänstlediga för anställning hos Riksdagens ombudsmän, hos Justitiekanslern eller i riksdagens utskott. Vidare var 15 assessorer tjänstlediga för anställning vid Åklagarmyndigheten eller hos Riksåklagaren och 18 för anställning vid Domstolsverket. Övriga tjänstlediga hade anställningar av olika slag, t.ex. vid Migrationsverket, Skatteverket, Kriminalvårdsstyrelsen, olika universitet, advokatbyråer, revisionsbyråer, Jusek, m.m. 18 av assessorerna var i juni 2006 föräldralediga.

#### 4.6 Anställningsvillkor och budgetfrågor

Den som antagits till den särskilda domarutbildningen är inledningsvis provanställd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd med en provtid om sex månader. Om provanställningen faller väl ut övergår därefter anställningen i en tillsvidareanställning vid överrätten. Denna tillsvidareanställning fortsätter att gälla även efter det att utbildningen avslutats genom förordnandet som assessor. För anställningen som fiskal respektive assessor gäller lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1982:80) om anställningsskydd. Det finns ingen särskild reglering av icke ordinarie domares anställningsskydd som motsvarar de regler som gäller för ordinarie domare. För icke ordinarie domare gäller därför samma skydd mot uppsägning och förflyttning som allmänt gäller på den svenska arbetsmarknaden.

I hovrättsinstruktionen och i kammarrättsinstruktionen finns det särskilda regler för icke ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet<sup>19</sup>. Enligt dessa bestämmelser har hovrätts- och kammarrättsassessorer viss tjänstgöringsskyldighet i andra domstolar än anställningsdomstolen. Bestämmelserna är inte helt identiska.

---

<sup>19</sup> 46–48 §§ hovrättsinstruktionen och 45–47 §§ kammarrättsinstruktionen.

Kostnaderna för den första delen av utbildningen, som fiskal i överrätt, belastar respektive överrätts ordinarie budget. Även under den del av utbildningen som fullgörs i underrätt ligger kostnadsansvaret från och med år 2001 formellt på överrätterna. Överrätterna tillförs dock särskilda budgetmedel för dessa kostnader via en central budgetpost. Kostnaderna för underrätts-tjänstgöringen belastar därför varken överrättens eller underrättens budget. Under adjunktionstiden belastar kostnaderna för adjunkten återigen överrättens ordinarie budget och detsamma gäller kostnader för assessorer som efter sitt förordnande periodvis tjänstgör i överrätten.

Överrätternas arbetsgivaransvar för de färdiga assessorerna kan leda till ekonomiska problem för överrätterna om fler assessorer än vad som ryms inom budgeten blir kvar eller återvänder till överrätten. Eftersom det oftast dröjer ett antal år innan en assessor får en ordinarie domartjänst eller lämnar domstolarna för annan fast anställning medför arbetsgivaransvaret att överrätten kan ha kvar en färdigutbildad assessor i sin ekonomiska och praktiska planering under många år. Överrätterna har därför ett stort antal assessorer anställda. Många av dem är tjänstlediga men måste ändå "bevakas" för att överrätterna skall kunna planera sin verksamhet och ekonomi.

## **4.7 Särskilt om tjänstledighet**

### **4.7.1 Allmänna regler om tjänstledighet**

Beträffande ledighet under anställning för olika ändamål gäller rent allmänt att en arbetstagare kan erhålla ledighet från arbetet för vilka ändamål som helst, om han eller hon bara kommer överens med arbetsgivaren. Det finns ingen grundläggande rätt för en anställd att få tjänstledigt för att inneha en anställning hos en annan arbetsgivare. På det statligt reglerade området finns dock vissa särskilda föreskrifter om rätt till ledighet. För anställda vid myndigheterna under regeringen finns således

föreskrifter i Tjänstledighetsförordningen (1984:111) och i kollektivavtal.

Föreskrifterna i tjänstledighetsförordningen tillämpas bara om något annat inte följer av lag, av föreskrifter som har meddelats av regeringen eller av kollektivavtal. Förordningen innehåller regler om rätt till ledighet för utlandstjänstgöring, för vissa kommunala uppdrag och för facklig anställning. För andra fall av ledighet än som avses i förordningen eller i någon annan författning anges i förordningens 10 b § att en arbetstagare får beviljas tjänstledighet om det finns särskilda skäl för det och det kan ske utan olägenheter för myndighetens verksamhet.

I det centrala allmänna löne- och förmånsavtalet inom statlig sektor, ALFA<sup>20</sup>, finns särskilda regler om innehav av flera anställningar i avtalets 1 kap. 9–14 §§. Avtalet gäller för arbetstagare vid myndigheterna under regeringen<sup>21</sup>. Den som har en anställning som omfattas av avtalet får samtidigt vara ledig för att ha en annan sådan anställning under de villkor som anges i 10–14 §§. För den som är tillsvidareanställd gäller enligt 10 § att ledighet skall beviljas, dock längst tre år, för att ha en annan tidsbegränsad anställning som omfattas av avtalet. Om arbetsgivaren finner att särskilda skäl föreligger kan längre ledighet beviljas. I andra fall anges i 11 § att en arbetstagare får vara ledig för att ha en annan anställning om arbetsgivaren medger det. En sådan ledighet får omfatta högst sex månader om inte arbetsgivaren anser att det finns särskilda skäl för längre ledighet. I 12 § finns särskilda regler om ledighet för kontraktsanställda. Enligt 13 § gäller att den som är tillsvidareanställd utan särskilt beslut får vara ledig för att ha en tidsbegränsad anställning som sakkunnig i Regeringskansliet. I 14 § slutligen anges att bestämmelserna i 10–11 §§ inte gäller för bl.a. assessorer och fiskaler. För dessa gäller i stället att de får vara lediga för att ha en annan anställning endast om arbetsgivaren medger det (se vidare nedan).

---

<sup>20</sup> ALFA – Allmänt löne- och förmånsavtal, Arbetsgivarverket, Centrala avtal 2005:4, 2005-05-05.

<sup>21</sup> Avtalet gäller dock inte för arbetstagare som omfattas av ett annat centralt eller lokalt löne- och förmånsavtal eller andra bestämmelser med motsvarande innehåll.



## 4.7.2 Tjänstledighet för icke ordinarie domare

### Tidigare reglering

Möjligheterna för icke ordinarie domare att vara tjänstlediga för att inneha annan anställning har varierat under åren. Före 1985 gällde för icke ordinarie domare, liksom för övriga statligt anställda, vissa regler i anställningsförordningen (1965:601) om s.k. tjänsteförening, dvs. att den som var statligt anställd i vissa fall fick behålla sin tjänst trots att vederbörande fått en annan statligt reglerad anställning. I vissa fall krävdes inget beslut om tjänstledighet medan i andra fall tjänstledighet måste beviljas för att arbetstagaren skulle få inneha flera tjänster samtidigt. Med verkan från den 1 januari 1985 genomfördes dock vissa ändringar i domstolsinstruktionerna som medförde att reglerna i anställningsförordningen om automatisk tjänstledighet i vissa fall av tjänsteförening inte längre gällde för domarpersonal. Ändringarna innebar att domare fick förena sin domartjänst med tjänst utanför domstolsväsendet bara efter särskilt beslut av regeringen om tjänstledighet från domartjänsten.

Enligt ett regeringsbeslut i september 1986 luckrades reglerna upp så att en hovrättsassessor eller en kammarrättsassessor som innehade eller uppehöll en tjänst som kansliråd, departementsråd eller chefstjänsteman i statsrådsberedningen eller ett departement utan särskilt beslut var tjänstledig från assessorstjänsten. Efter att regeringen utvecklat en fast praxis i vissa fall av tjänstledighet för assessorer och fiskaler delegerade regeringen i november 1987 rätten att bevilja tjänstledighet i dessa fall till hovrätterna och kammarrätterna. Överrätterna fick därmed bevilja assessorer tjänstledighet för att vara föredragande i riksdagens utskott, hos JO eller hos JK, för att vara rättssakkunnig i regeringskansliet eller för att vara kommittésekreterare. För fiskaler som fullgjort sitt underrättsår fick överrätterna bevilja ledighet för tjänstgöring som sekreterare i bl.a. arbetsdomstolen, marknadsdomstolen och statens Va-nämnd.

Parterna på den statliga arbetsmarknaden träffade avtal angående bl.a. tjänsteförening, som trädde i kraft den 1

november 1988. Enligt avtalet gällde som huvudregel att förening bara fick ske av en "bottentjänst" som var tillsatt med förordnande tills vidare och en annan tjänst tillsatt med ett tidsbegränsat förordnande. Tjänstförening skulle i dessa fall ske automatiskt, medan arbetsgivaren kunde bevilja förening av tjänster även i andra fall genom att i beslut medge tjänstledighet. Enligt en särskild bestämmelse i avtalet skulle dessa regler dock inte gälla för icke ordinarie domare. För dessa skulle i stället tjänsteförening bara få ske om regeringen eller den regeringen delegerat beslutanderätten till medgav arbetstagaren tjänstledighet. Avtalet från 1988 inarbetades sedan i sektoravtal för att fr.o.m. den 1 januari 1997 ersättas av ALFA som numera gäller enligt ovan angiven lydelse från 2005.

### Nuvarande reglering

Tjänstledighetsförordningen och bestämmelserna i 1 kap. 9 och 13 §§ ALFA gäller även för assessorer och fiskaler. Förutom dessa generella bestämmelser för det statliga området finns också särskilda föreskrifter för tjänstledighet i Förordningen om ledighet för domare, DVFS 1996:19<sup>22</sup>. Förordningen gäller såväl ordinarie som icke ordinarie domare i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt och länsrätt samt revisions- och regeringsrättssekreterare. Enligt förordningsmotiven<sup>23</sup> saknades det före 1996 heltäckande och tydliga regler om domarpersonals rätt till ledighet för att ha annan anställning. Bestämmelser fanns i samtliga domstolsinstruktioner och i en särskild förordning om ledighet för vissa domare. Genom förordningen 1996 samlades samtliga regler om domares rätt till ledighet för att ha annan anställning i en och samma förordning, samtidigt som samtliga otvistiga ärenden om ledighet fördes bort från regeringen.

Enligt förordningen är assessorer utan särskilt beslut lediga när de har en tidsbegränsad högre anställning inom domstolsväsendet eller en tidsbegränsad anställning som departementsråd

---

<sup>22</sup> Med ändringar genom förordningarna DVFS 2002:1 och 2003:10.

<sup>23</sup> Regeringens förordningsmotiv 1996:9.

eller chefstjänsteman i Regeringskansliet. Före den 1 januari 1997 gällde att assessorer var lediga utan särskilt beslut för att inneha eller uppehålla en anställning som kansliråd, departementsråd eller chefstjänsteman i Statsrådsberedningen eller ett departement<sup>24</sup>. För assessorerna har alltså möjligheten till ledighet utan särskilt beslut begränsats till att gälla enbart tidsbegränsad anställning. Enligt förordningsmotiven för-  
anleddes inskränkningen av att det enligt regeringens bedömning inte fanns anledning att bevilja ledighet under längre tid än ett år för att pröva annan anställning i de fall en assessor får en tillsvidareanställning. Genom tillsvidareanställningen ansågs den enskilde nämligen tillförsäkras samma anställningstrygghet som genom anställningen som assessor. Enligt övergångsbestämmelse till förordningen framgår att de som vid förordningens ikraftträdande var lediga för att ha en tillsvidareanställning i regeringskansliet som kansliråd, departementsråd eller chefstjänstemän även efter ikraftträdandet har rätt att vara lediga utan särskild prövning så länge de har kvar anställningen.

Assessorer och fiskaler är också utan särskilt beslut lediga från sin anställning i hovrätt eller kammarrätt när de tjänstgör i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol eller hyresnämnd. Att assessorer och fiskaler är lediga utan särskilt beslut när de har en tidsbegränsad anställning som sakkunnig i regeringskansliet följer, enligt vad som anges i förordningen, av 1 kap. 12 §<sup>25</sup> ALFA. Med sakkunnig avses enligt förordningsmotiven rättssakkunnig, ämnessakkunnig och militärsakkunnig samt även sekreterare eller expert inom kommittéväsendet.

Enligt förordningen får assessorer beviljas ledighet för att ha en tidsbegränsad anställning som föredragande hos Riksdagens ombudsmän (JO) eller hos Justitiekanslern, för att ha en tidsbegränsad anställning som jurist hos myndighet under riksdagen eller regeringen, eller för att ha en anställning som föredragande i riksdagens utskott. Enligt förordningsmotiven kunde enligt tidigare gällande bestämmelser ledighet beviljas

---

<sup>24</sup> Enligt regeringsbeslut den 29 september 1986, Ju86/2119.

<sup>25</sup> Denna bestämmelse finns numera i 1 kap. 13 § ALFA.

även för tillsvidareanställningar. Ändringen genom förordningen 1996 innebar att ledighet numera endast kan beviljas för tidsbegränsade anställningar utom vad avser anställning som föredragande i riksdagens utskott. Föredragande i utskott anställs tills vidare. Ledighet bör enligt förordningsmotiven ändå medges eftersom en anställning som föredragande i ett utskott i realiteten endast innehåller under en begränsad tid och därför till sin karaktär är jämförbar med t.ex. en anställning som rättssakkunnig i Regeringskansliet eller en anställning som föredragande hos Justitiekanslern. I och med förordningen 1996 utvidgades den tidigare möjligheten att bevilja assessorer ledighet för att tjänstgöra vid Domstolsverket och Riksskatteverket till att numera omfatta samtliga myndigheter under riksdagen och regeringen.

Vidare får assessorer och fiskaler som har fullgjort den tjänstgöring i underrätt som krävs för anställning som assessor beviljas ledighet för att under högst tre år inom en femårsperiod ha en anställning som sekreterare i Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen eller Statens Va-nämnd. Ledighet får även beviljas samma personalkategori för att under högst tre år inom en femårsperiod ha en anställning i Förenta nationernas organ, i Europeiska unionens institutioner eller organ, eller i internationell domstol eller tribunal.

Slutligen får assessorer och fiskaler som har fullgjort den tjänstgöring i överrätt som krävs för anställning som tingsfiskal eller länsrättsfiskal beviljas ledighet för att under högst ett år inom en treårsperiod pröva en annan anställning än de ovan angivna.

I de fall där det krävs ett beslut om beviljande av tjänstledighet skall detta enligt Domstolsverket fattas av anställningsmyndigheten, dvs. överrätten, såvitt avser icke ordinarie domare. Vad gäller fiskaler i underrätt är enligt förordningsmotiven det naturliga att underrätten beviljar ledigheten i de fall tanken är att fiskalen efter ledigheten skall återvända dit. I annat fall bör han eller hon frånträda anställningen vid underrätten för att i stället beviljas ledighet av överrätten. Om domstolen anser att en

ansökan om ledighet inte bör beviljas, skall ärendet överlämnas till regeringen.

Tillämpningen av reglerna för tjänstledighet för icke ordinarie domare är generös, vilket ligger i linje med det meritvärderings-system som infördes efter förslag av 1987 års domarutredning<sup>26</sup>. Många assessorer är tjänstlediga från överrätterna under långa perioder. Som anförts i föregående avsnitt, så kan arbetsgivaransvaret och de många och långa tjänstledigheterna ibland innebära svårigheter för överrätterna att kunna planera sin verksamhet. Tidigare har vissa av överrätterna upplevt problem med att fler assessorer än vad som varit nödvändigt för att täcka behoven av vikariat och förstärkning i domstolarna har stannat kvar vid eller återvänt till överrätten efter tjänstledighet. I dag är dock situationen den att det inte vid någon överrätt finns ett överskott på assessorer. I stället råder det numera vid de flesta av överrätterna istället brist på assessorer.

#### 4.7.3 Skillnader mot det statliga området i övrigt

Som framgår ovan gäller för det statliga området i övrigt, t.ex. vid Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, reglerna i ALFA och tjänstledighetsförordningen.

Även inom det statliga området i övrigt gäller således enligt 1 kap. 13 § att den som är tillsvidareanställd utan särskilt beslut får vara ledig för att ha en tidsbegränsad anställning som sakkunnig i Regeringskansliet. Denna möjlighet gäller alltså inte endast för den som genomgår eller har genomgått domarutbildning. Enligt Löne- och förmånsavtal för sakkunniga (specialister) inom Regeringskansliet (2006-06-07), avses med rättssakkunnig den som är ledig från anställning som fiskal/assessor i hovrätt eller kammarrätt, revisions- eller regeringsrättssekreterare, rådman, hovrättsråd, kammarrättsråd eller hyresråd och som anställs i Regeringskansliet för speciella arbetsuppgifter för rättssakkunniga. Anställningen inom

---

<sup>26</sup> SOU 1988:53 och prop. 1989/90:79, se vidare under avsnitt 5.2.2.

domstol är alltså en förutsättning för en anställning som rättssakkunnig i Regeringskansliet enligt avtalet. Däremot finns inga sådana begränsningar vad gäller ämnessakkunniga och utredningssekreterare. Här skiljer sig alltså tjänstledighetsmöjligheterna för fiskaler och assessorer inte från vad som gäller för övriga anställda inom det statliga området.

Vad gäller assessorernas möjligheter i övrigt till ledighet för olika tidsbegränsade anställningar så finns en sådan möjlighet även för andra anställda inom det statliga området genom bestämmelsen i 1 kap. 10 § ALFA. Rätten till tjänstledighet för sådan anställning är dock enligt ALFA i princip begränsad till tre år, medan det inte anges någon tidsgräns i den särskilda förordningen om ledighet för domare. Längre ledighet kan dock beviljas även enligt ALFA om arbetsgivaren finner att särskilda skäl föreligger. Rätten till ledighet enligt ALFA gäller också enbart för annan anställning inom ALFA-området, dvs. myndigheterna under regeringen och alltså inte myndighet under riksdagen. Det kan också anmärkas att assessorerna *får* beviljas ledighet för vissa tidsbegränsade anställningar, medan det i 1 kap. 10 § ALFA anges att ledighet *skall* beviljas.

Även för utlandstjänstgöring, bl.a. anställning i Europeiska unionens institutioner eller organ, finns generella regler om tjänstledighet för arbetstagare hos myndigheterna under regeringen i tjänstledighetsförordningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att assessorer och fiskaler har möjlighet till längre tjänstledigheter för andra tidsbegränsade anställningar än vad som gäller normalt inom det statliga området och även möjlighet till tjänstledighet utanför ALFA-området. Det finns även möjlighet för fiskaler och assessorer till tjänstledighet för vissa tillsvidareanställningar (som föredragande i riksdagens utskott eller sekreterare i bl.a. Marknadsdomstolen), vilket inte motsvaras av bestämmelser på det statliga området i övrigt.

#### 4.7.4 Tidigare överväganden angående tjänstledighetsreglerna

Frågan om de icke ordinarie domarnas tjänstledighet har behandlats av bl.a. 1987 års domarutredning, 1993 års domarutredning, 1995 års Domstolskommitté och av olika arbetsgrupper inom Domstolsverket<sup>27</sup>.

Till stöd för generösa tjänstledighetsregler har anförts att generösa möjligheter till tjänstledighet bör locka fler unga jurister att söka sig till domarutbildningen, och att en sådan ordning också ger blivande domare möjlighet att med bibehållen anställningstrygghet skaffa sig en bredare yrkeserfarenhet. Det har också bedömts som värdefullt för samhället i stort att domarutbildade personer på detta sätt kan komma till nytta även inom andra områden än i domstolarna. Vidare har det framhållits att ordningen där domstolsjurister med tjänstledighet från domstolarna anlitas för lagstiftning i kommittéväsendet, för tjänstgöring i regeringskansliet, riksdagen eller andra myndigheter har en lång tradition som går tillbaka på hovrätternas centrala roll för utbildning och prövning av yngre jurister och som har sitt ursprung i Axel Oxenstiernas principer för den svenska statsförvaltningen. 1993 års domarutredning ansåg, mot bakgrund av att samhället även fortsättningsvis var betjänt av att ha väl utbildade, opartiska och självständiga ämbetsmän, att domstolarna även i framtiden borde ges förtroendet att förse samhället med personer som är lämpade att med juridiska uppgifter tjänstgöra hos riksdagen, regeringen och förvaltningsmyndigheter eller inom kommittéväsendet.

Argument för att i stället begränsa möjligheterna till tjänstledighet har varit att detta kan minska ”trängseln på domarbanan” och därigenom öka domarutbildningens attraktivitet och skapa balans mellan antalet icke ordinarie domare och antalet framtida domartjänster. Det har också ifrågasatts om det är domstolsväsendets uppgift att vid rekrytering av framtida

---

<sup>27</sup> Jämför SOU 1988:53, SOU 1994:99, SOU 1998:88, DV-promemorian *En domarbanan i balans – några förslag* i maj 1999, samt FIDA-gruppens rapport i januari 2001; DV-rapport 2001:2 *Domarbanans attraktionskraft*.

domare se till att regeringskansliets och andra myndigheters behov av jurister tillgodoses. Vidare har det ifrågasatts varför vissa arbeten inom den offentliga sektorn berättigar till tjänstledighet medan andra inte gör det, samt om man inte mer allmänt borde tidsbegränsa möjligheterna för assessorer att behålla sin grundtjänst i överrätten.

#### **4.8 En jämförelse mellan domarutbildningen och vissa andra yrkesutbildningar för jurister**

För att få en bild av hur den särskilda domarutbildningen förhåller sig till andra yrkesutbildningar har uppgifter inhämtats från Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Regeringskansliet beträffande åklagarutbildningen, kronofogdeutbildningen och utbildning inom Skatteverket, samt Regeringskansliets och Riksdagsförvaltningens aspirantprogram (aspirantprogrammet) och UD:s Diplomatprogram (diplomatprogrammet). Uppgifter om vissa advokatbyråers utbildningar för biträdande jurister framgår av SOU 2003:102.

När det gäller kraven för att antas till de olika utbildningarna så är, på samma sätt som för domarutbildningen, notariemeritering, i normalfallet, ett krav för att antas som åklagaraspirant eller kronofogdeaspirant. Till aspirantprogrammet och diplomatprogrammet antas vanligtvis unga akademiker med någon kortare tids arbetslivserfarenhet. Advokatbyråerna anställer såväl notariemeriterade som nyutexaminerade jurister. Skatteverket anställer såväl nyutexaminerade jurister som jurister med arbetslivserfarenhet.

Vad först gäller antagningsförfarandet så kan konstateras att i jämförelse med antagningen till domarutbildningen tillämpar Åklagarmyndigheten ett mer omfattande förfarande med en första lokal intervjuomgång, därefter arbetspsykologiska test med en extern psykolog, sedan en strukturerad intervju med såväl lokal som central medverkan och slutligen referenstagning. Även vid antagning till aspirantprogrammet och diplomatprogrammet tillämpas ett testförfarande. I en första omgång får



ett antal av de sökande genomgå ett skriftligt prov, gemensamt för de båda programmen. Därefter väljs vissa av de sökande ut för att gå vidare till en djupintervju och tester i ett s.k. Assessment Center, i regi av ett utomstående rekryteringsföretag.

Det är, på samma sätt som när det gäller domarutbildningen, vanligt att anställningen inleds med en provanställning som sedan övergår i en tillsvidareanställning. De som antas till aspirantprogrammet tillsvidareanställs dock redan från början, eftersom rekryteringsprocessen anses ge en hög kvalitetssäkring.

I samtliga de nu aktuella utbildningarna ingår, liksom i domarutbildningen, såväl praktisk som teoretisk utbildning.

Den som anställs som åklagaraspirant genomgår en grundutbildning i tre delar; en praktikperiod om nio till tolv månader, en tre dagar lång introduktionskurs vid Riksåklagarens kansli, samt en 15 veckor lång teoretisk grundutbildning. Under tiden som assistentåklagare varvas den teoretiska utbildningen med praktiskt operativt arbete som åklagare vid en åklagarkammare. Under praktikperioden som åklagaraspirant skall aspiranten inhämta och fördjupa sina kunskaper i frågor som rör den vardagliga åklagarverksamheten. Tiden som åklagaraspirant skall därför i första hand ses som en ren utbildningsperiod. Den teoretiska grundutbildningen består av fyra grundkurser. De två första syftar till att ge åklagaren grundläggande kunskaper om åklagarverksamhetens kärnområden; förundersökningsfrågor, frågor i samband med åtalsprövning och frågor i samband med talan inför domstol. Den tredje kursen behandlar i huvudsak olika brottstyper som kräver särskild kunskap. Den sista kursen syftar i första hand till att öka kunskapen inom sådana områden som inte direkt hör till den operativa åklagarverksamheten, men som ändå är av betydelse för arbetet som åklagare, såsom kriminologi, retorik och massmedieträning.

Den som anställs som kronofogdeaspirant får först genomgå en introduktionsutbildning om en vecka. Därefter vidtar en praktikperiod om sex månader enligt en särskild praktikplan. Under praktikperioden genomförs en tredagarskurs i samtals-teknik. Efter praktikperioden infaller fem teoriveckor med två

inläsningsveckor före varje teorivecka (totalt 15 veckors teori). Den teoretiska utbildningens tyngdpunkt ligger på områdena verkställighet och indrivning, annan verkställighet och borgenärsrollen. Den sammanlagda utbildningstiden, inklusive praktik, uppgår till ca 45 veckor. Huvuddelen av praktiken ligger på arbetsuppgifter inom fältenheten och avser verkställighet, indrivning och annan verkställighet.

De som antas till aspirantprogrammet och diplomatprogrammet genomgår en ettårig utbildning där teoriblock varvas med praktiktjänstgöring och studieresor. Teoriblocken i aspirantprogrammet omfattar 16 veckor samt drygt två veckors studieresor. Diplomatprogrammets teoridel omfattar ca 20 veckor. Till viss del är utbildningen gemensam för de båda programmen.

Vilken utbildning som erbjuds biträdande jurister vid advokatbyråer varierar. Vid flera advokatbyråer anordnas grundutbildning för de biträdande juristerna i såväl materiell juridik som allmänna byrårelaterade ämnen. Därutöver förekommer såväl interna som externa kurser. För att vinna inträde i Advokatsamfundet krävs avlagd advokatexamen. Examen föregås av en utbildning som omfattar sex utbildningsdagar fördelade på tre terminer. Efter fullgjord utbildning avläggs muntlig examen under termin fyra.<sup>28</sup>

Såväl åklagarutbildningen, som kronofogdeutbildningen och Regeringskansliets och UD:s utbildningar har enligt sina kursplaner mer omfattande teoretiska inslag än domarutbildningen. Kursinnehållet i framför allt åklagarutbildningen framstår också som mer fördjupat på olika områden än domarutbildningens fiskalskurser.

Ett viktigt konstaterande när det gäller målsättningen för de nu beskrivna utbildningarna är att när utbildningen avslutats så leder de regelmässigt direkt fram till en anställning i just det yrke som utbildningen avser (som t.ex. åklagare, kronofogde, departementssekreterare, advokat). Domarutbildningen skiljer sig i detta avseende från andra utbildningar.

---

<sup>28</sup> Se närmare SOU 2003:102, s. 93 ff.

## 5 Rekrytering och utnämning av ordinarie domare

### 5.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis den nuvarande ordningen för rekrytering av ordinarie domare och de förslag till förändringar av rekryteringsprocessen som lagts fram. Därefter följer uppgifter om de senaste årens domarutnämningar. Av dessa framgår bl.a. hur antalet ansökningar varierat över tid, vilken betydelse utbildningsdomstolen har för var assessorer söker ordinarie tjänst, hur många icke domarutbildade som sökt och fått domartjänster under senare år samt erfarenhetsbakgrunden hos dem som blivit utnämnda till ordinarie domare. Sammanställningar av de uppgifter som inhämtats finns även bifogade i tabellform (*bilaga 3*). Avslutningsvis beskrivs kort den centralt anordnade utbildningen för nyutnämnda ordinarie domare.

### 5.2 Nuvarande ordning

#### 5.2.1 Formella krav och förfarande

Ordinarie domare utnämns av regeringen. Ärenden om anställning som ordinarie domare och hyresråd bereds av en särskilt inrättad myndighet, Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN), som lämnar förslag till regeringen om vem som bör utnämnas eller anställas<sup>1</sup>. Ärenden om anställning

---

<sup>1</sup> Förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.

som domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten, presidenter och lagmän i hovrätter och kammarrätter, lagmän vid tingsrätterna och länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt cheferna vid hyresnämnderna i dessa städer, s.k. kallelsetjänster, ligger utanför TFN:s verksamhetsområde.

De domaranställningar som bereds av TFN tillsätts efter ett ansökningsförfarande. Ledigförklarade domartjänster publiceras dels på Sveriges Domstolars webbplats, dels på Domstolsverkets interna webbsida och i vissa fall genom annons i dagspress. Ansökan görs på en särskild blankett framtagen av Domstolsverket där den sökande skall ange de meriter och referenser som han eller hon åberopar. Som den i dag är utformad skall en sökande ange sina chefer under de senaste fem åren samt övriga chefer som sökanden haft under de obligatoriska delarna av domarutbildningen. Vidare skall sökanden ange vilka tidigare arbeten hon eller han har haft och hur länge dessa anställningar har varat. Till ansökan skall också fogas dokumentation utvisande att den sökande är svensk medborgare, inte befinner sig i konkurstillstånd eller är satt under förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

När ansökningstiden gått ut hämtar TFN in de referenser som åberopats av de sökande. Referenser från de senaste fem årens tjänstgöringar tas regelmässigt in, liksom referenser från domstolstjänstgöringar de senaste tio åren (inklusive de obligatoriska momenten i domarbanan)<sup>2</sup>. Dessa referenser skickas till chefen för den domstol där den ledigförklarade anställningen finns. Domstolschefen ges tillfälle att yttra sig över de sökande och föreslå hur de skall rangordnas.

Sedan den 1 oktober 2003 gäller enligt instruktionen för TFN att chefen för den aktuella domstolen bör träffa de sökande som han eller hon avser att yttra sig över. Detta har ansetts vara värdefullt i framför allt två situationer; dels när domstolschefen inte anser sig kunna göra en bedömning enbart på grundval av det skriftliga referensmaterialet, dels när domstolschefen har en

---

<sup>2</sup> PM – Att arbeta som föredragande i Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, 2004-05-11.

god personlig kännedom endast om någon eller några sökande. Ett intervjuförfarande bör enligt TFN förekomma om detta kan antas tillföra ärendet något. Initiativet till ett intervjuförfarande tas av domstolschefen, som bestämmer vilka sökande som skall intervjuas efter samråd med ordföranden och föredraganden i nämnden. Det är domstolschefen som avgör vilka som skall företräda domstolen vid intervjuförandet. Resultatet av intervjuerna redovisas i domstolschefens yttrande.

TFN gör en bedömning av de sökandes skicklighet och lämplighet, på grundval av det underlag som enligt vad som ovan beskrivits inhämtats. Denna bedömning utmynnar i ett förslag där en eller flera sökande rangordnas av nämnden. Det är därefter regeringen som beslutar om utnämning.

### 5.2.2 Meritvärderingen vid domarutnämningar

Vid tillsättning av statlig tjänst skall, enligt 11 kap. 9 § regeringsformen, avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Detta stadgas också i 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, som innehåller särskilda föreskrifter om arbetstagare hos bl.a. myndigheterna under regeringen. Där anges vidare att skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I 4 § anställningsförordningen (1994:373), även den med föreskrifter om arbetstagare hos myndigheterna under regeringen, anges att myndigheten vid anställning utöver skickligheten och förtjänsten också skall beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

I 8 a § i instruktionen för TFN anges sedan drygt femton år, när det gäller tillsättning av domartjänster, att de sökandes skicklighet särskilt skall beaktas vid nämndens prövning. Tidigare var vid utnämning av ordinarie domare i rådsklassen förtjänsten, dvs. i princip tjänstetiden, avgörande för vem som skulle utnämnas.

I förarbetena till reformen 1990<sup>3</sup> uttalades bl.a. att skicklighetsbedömningen skall innefatta en samlad bedömning av sökandenas teoretiska och praktiska utbildning, yrkeserfarenhet och personliga egenskaper och att bedömningen skall avse sökandenas lämplighet för just den sökta tjänsten. Departementschefen uttalade att det krävs av en domare att hon eller han är självständig och objektiv i sin dömande verksamhet, samt har goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och kan tillämpa det väl. Vidare bör en domare 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 uttalades också i propositionen att det var värdefullt om det i domarkåren fanns erfarenheter också från andra delar av samhällslivet och att det var angeläget att skapa förutsättningar för en bredare och mer öppen domarrekrutering.

Beträffande frågan vilken betydelse genomförd domarutbildning skulle tillmätas vid meritvärderingen anfördes att några formella krav på genomgången domarutbildning eller notariemeritering inte uppställs för tillträde till de ordinarie domartjänsterna. Det angavs vidare att det inte heller fanns anledning att införa sådana krav, även om det var självklart att genomgången domarutbildning och erfarenhet av domstolsarbete var viktiga meriter vid tillsättning av just domartjänster. Enligt departementschefen fanns det med den nya ordningen för meritvärdering inte någon risk för att erfarenhet av dömande verksamhet skulle värderas för lågt vid meritvärderingen, eftersom det var självklart att genomgången domarutbildning och domstolstjänstgöring måste tillmätas ett särskilt meritvärde när man skall tillsätta domartjänster och 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.

---

<sup>3</sup> Prop.1989/90:79, s. 5 ff., 1989/90:JuU25, rskr. 1989/90:193.

Beträffande yrkeserfarenheter i övrigt anförde departementschefen bl.a. följande<sup>4</sup>.

Domaryrket ställer stora krav på domarens människokänedom, 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.

Bland särskilt meriterande tjänstgöring nämndes i propositionen lagstiftningsarbete, tjänstgöring som föredragande i Högsta domstolen och Regeringsrätten, verksamhet som åklagare, advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå, tjänstgöring i specialdomstolar och i domstolsliknande nämnder samt tjänstgöring hos riksdagens ombudsmän, justitiekanslern och riksåklagaren.

Utöver det som nu beskrivits och vad som härefter uttalats av de tre utredningar som efter 1990 behandlat frågor om domarutnämningar (se kap. 2) finns inte något dokument som beskriver enligt vilka riktlinjer TFN i dag arbetar när det gäller att värdera skicklighet och lämplighet hos dem som söker domartjänster.

---

<sup>4</sup> A. prop. s. 10.

### **5.2.3 Åtgärder för ökad rekrytering av domare utan domarutbildning**

En praktisk åtgärd som har vidtagits under senare år, bl.a. i syfte att bredda rekryteringen till domaryrket är att Domstolsverket under år 2003 och 2006 erbjudit överrätterna extra budgetmedel för att finansiera tillfälliga adjunktionsplatser för jurister utan domarutbildning. Under år 2003 adjungerade som en följd av detta nio jurister vid sex av landets hovrätter och kammarrätter. Av dessa har tre senare utnämnts till ordinarie domare.

Annonseringen om adjunktionsplatser under år 2006 skedde gemensamt för överrätterna i vissa dagstidningar där intresserade hänvisades till information på Sveriges Domstolars webbplats. Intresset för adjunktionsplatserna var stort och resulterade i tillfällig adjunktion för tjugotvå jurister vid nio av de tio överrätterna. Bland dessa fanns bl.a. åtta åklagare, tre professorer, en docent, och en advokat. Det finns ett stort intresse från överrätternas sida att även fortsättningsvis erbjuda tillfälliga adjunktionsplatser för jurister från andra yrkesgrupper.

Under senare tid har det även förekommit att domstolschefer mera aktivt försökt uppmuntra jurister med en annan bakgrund än den traditionella att söka domartjänster och att annonsering beträffande domaranställningar skett i dagspress.

### **5.2.4 Särskilt om Migrationsdomstolsprojektet**

I det s.k. Migrationsdomstolsprojektet år 2005 togs det fram en särskild kravprofil för rekryteringsarbetet till tjänsterna som rådman, kammarrättsråd och vice ordförande i de nya migrationsdomstolarna. Kravprofilen, som utformades med utgångspunkt i den beskrivning av krav och bedömningsgrunder som återfinns i Domarutredningens betänkande SOU 2003:102, utarbetades av projektet tillsammans med berörda domstolar. De krav som uppställdes i rekryteringen till migrationsdomstolarna, var förutom juris kandidatexamen, erfarenhet av tjänstgöring i domstol eller annat kvalificerat juridiskt arbete, t.ex. som



advokat eller åklagare, vilket skulle ha utförts med skicklighet, god förmåga till muntlig och skriftlig framställning på svenska, kunskaper i engelska samt datorvana. Som meriterande angavs också vara genomförd domarutbildning, fördjupade kunskaper inom de rättsområden som är aktuella vid berörd domstol, lagstiftningsarbete, arbete som föredragande i de högre instanserna eller i specialdomstol, yrkeserfarenhet från advokatverksamhet, tjänstgöring som åklagare eller föredragande hos JO eller JK eller annan kvalificerade juridisk tjänstgöring vid statliga verk, akademisk verksamhet, arbete av administrativ natur, medverkan i utbildningsverksamhet, samt olika slag av förtroendeuppdrag. Vidare angavs i profilen ett antal önskvärda personliga egenskaper, vissa sociala/kommunikativa egenskaper och ett visst allmänt förhållningssätt. Kravprofilen användes som underlag för utformning av annonser samt i urvalsarbetet och vid rangordningen av de sökande.

I Migrationsdomstolsprojektet ansågs det, med hänsyn till det stora antalet ordinarie domare som behövde rekryteras till den nya verksamheten, särskilt angeläget att domare kunde rekryteras även från andra juridiska verksamhetsområden än som hittills förekommit. Detta ansågs ställa andra krav på ledigförklarandet av domaranställningarna för att kunna nå ut till yrkesverksamma jurister utanför domstolsväsendet, varför annonsering skedde, förutom på vanligt sätt, även i flera dagstidningar och i Pointlex. Det medförde också ett behov av ett något förändrat urvalsarbete och användande av tester i större omfattning än vad som förekommit tidigare.

För samtliga domaranställningar användes ett intervju- och testförfarande. Test och intervju av sökande till domaranställningar som inte var chefsdomaranställningar skedde som ett stöd för berörd domstolschef inför dennes yttrande över de sökande till TFN. Urvalet till testerna och intervjuerna av sökandena (förutom chefsdomaranställningarna) gjordes av respektive domstolschef efter förslag från Migrationsdomstolsprojektet. Två av projektets medarbetare hade var för sig gått igenom och rangordnat samtliga sökande och stämt av mot

varandra innan förslag lämnades till respektive domstol. Sedan berörd domstolschef gått igenom samtliga ansökningshandlingar till den egna domstolen skedde en ny avstämning innan beslut fattades om vilka sökande som skulle komma ifråga för test. Testerna utfördes av ett utomstående företag som sedan redovisade resultaten till domstolschefen och föredraganden i TFN. I stort sett alla som testades intervjuades också. Vid intervjuerna medverkade domstolschefen, någon eller några ytterligare anställda i domstolen och föredraganden i TFN. Efter tester och intervjuer lämnade respektive domstolschef ett yttrande till TFN med förslag till rangordning av de sökande.

Totalt utnämndes 111 personer till ordinarie domare i migrationsdomstolarna efter att ha genomgått det rekryteringsförfarande som fastställts och som innefattade bl.a. en bedömning utifrån den fastlagda kravprofilen. Av dessa hade 106 assessorsbakgrund. Av de övriga fem var fyra notariemeriterade, varav en arbetade som advokat, en som utlänningsnämndsråd, en som stabschef vid Migrationsverket och en som kammaråklagare. En av de 111 utnämnda, en advokat, saknade helt tidigare domstolserfarenhet.

Till anställningarna i migrationsdomstolarna fanns det över etthundra sökande som inte var domarutbildade. Många av dessa var anställda vid Migrationsverket eller Utlänningsnämnden, men det fanns också bland de sökande ett flertal advokater och andra jurister från privat verksamhet samt ett mindre antal åklagare och jurister från kronofogdemyndigheten. Endast fem sökande utan domarutbildning utnämndes dock till ordinarie domare. Enligt uppgift från Migrationsdomstolsprojektet hade de berörda domstolarna en öppen inställning till att rekrytera även jurister som inte var domarutbildade och ville uppnå en spridning i erfarenhetsbakgrunden hos dem som skulle utnämnas. Domstolarna var dock inte beredda att dra ner på skicklighetskraven. Projektmedarbetarna och domstolarna var i stort sett överens om vilka personer som skulle kallas till intervju. De var också i stort sett eniga om att många av assessorerna var skickliga och hade sådan kvalificerad juridisk

erfarenhet att de kunde vara lämpliga som domare i migrationsdomstol. Många av de sökande som inte var domarutbildade hade inte arbetat med tillräckligt kvalificerat juridiskt arbete för att kunna konkurrera med assessorerna. Många hade inte heller erfarenhet av självständigt juridiskt beslutsfattande och hade en ämnesmässigt alltför begränsad eller inte tillräckligt långvarig juridisk yrkeserfarenhet. En del av de sökande som inte var domarutbildade ville inte uppge eller hade inte några referenser de kunde åberopa för att styrka sina meriter. Migrationsdomstolsprojektet bedömer att detta försvårade för framför allt advokaterna att kunna konkurrera om domaranställningarna.

## **5.3 Utveckling av formerna för domarrekruteringen**

### **5.3.1 Förslag från Domarutredningen 2001**

Domarutredningen 2001 föreslog att TFN borde ersättas av en ny nämnd, Domarnämnden, med en annan sammansättning och ett annat arbetssätt än dagens TFN.<sup>5</sup> Den nya nämndens ledamöter borde enligt förslaget delta mer aktivt i beredningsarbetet och nämnden borde också ha ett eget kansli knutet till myndigheten. Bestämmelser om nämndens sammansättning och utseende av ledamöter och ersättare borde enligt förslaget tas in i en särskild lag om domarutnämningar, för att markera domarnas konstitutionella särställning och i den lagen borde också tas in grundläggande regler om nämndens arbetsuppgifter.

Enligt utredningen var de krav på självständighet, objektivitet, kunskap om och förmåga att tillämpa det rättsliga regelsystemet samt personliga egenskaper som dittills ställts för utnämning till ordinarie domare, så allmängiltiga att de borde kunna tillämpas också vid en öppen domarrekrutering. Kraven borde dock enligt utredningen preciseras och kompletteras. Ett nytt krav som borde ställas var enligt utredningen förmåga att slutföra mål och ärenden i rimlig tid. Ett annat krav borde vara förmåga att leda

---

<sup>5</sup> SOU 2003:102, s. 294 ff.

och stimulera sina medarbetare. Dessutom borde enligt utredningen en domare ha förmåga, vilja och intresse av att ta på sig andra och/eller nya arbetsuppgifter och allmänt verka för att resultatet av domstolens verksamhet i dess helhet blir gott. Vid sidan av de grundläggande kraven borde det också kunna uppställas särskilda krav i enskilda anställningsärenden när det är påkallat t.ex. för att en domstol behöver tillföras en viss specialistkompetens. Mot denna bakgrund utvecklade utredningen i betänkandet närmare vilka bedömningsgrunder som borde gälla vid domarrekrutering.

Som en allmän utgångspunkt ansåg utredningen att de krav på skicklighet och lämplighet som ställs på en domare och mot vilka de sökande till domaranställningar skall bedömas samt principerna för hur denna bedömning skall ske, bör vara fastlagda i förväg. Det var dock enligt utredningen inte möjligt att på något mera uttömmande sätt ange vilka dessa principer bör vara, varför det knappast kunde komma i fråga att lägga fram förslag om annat än allmänna anvisningar om vilka faktorer som bör vägas in vid bedömningen av sökande till domaranställningar. Det fick i stället enligt utredningen ankomma på det organ som bereder ärenden om domaranställningar att utveckla och närmare utforma grunder för denna värdering. Utredningen ansåg inte heller att det går att uppställa en enhetlig profil för alla domare, även om en domare alltid måste uppfylla vissa krav, såsom juridisk skicklighet. Vilka olika yrkeserfarenheter, personliga egenskaper och utbildningar som är nödvändiga går enligt utredningen inte att fastställa generellt och inte heller hur dessa skall vägas mot varandra. Helhetsbedömningen tillsammans med de krav som den aktuella befattningen ställer kan innebära att olika faktorer kan ha varierande tyngd beroende på vilken typ av domaranställning det är fråga om. Särskilt tungt vägande faktorer borde enligt utredningen vara yrkesskicklighet, personliga egenskaper, utbildning och yrkeserfarenheter.

### 5.3.2 Förändringsarbete inom TFN

I november 2006 beslutade TFN om direktiv för en arbetsgrupp att se över TFN:s arbetsformer.<sup>6</sup> Syftet med uppdraget är enligt direktiven att förbättra TFN:s möjligheter att göra en adekvat bedömning av det underlag som TFN har till sitt förfogande. Uppdraget skall särskilt omfatta frågor om hur konsulternas material skall presenteras för nämnden, hur TFN skall samarbeta med de konsulter som genomför chefstester, om det är lämpligt att använda samma chefsprofil för anställningar som domstolschefer, chefsrådmän och vice ordförande, om TFN bör utarbeta en kravprofil för ordinarie domare, samt om TFN skall anordna tester och intervjuer även beträffande ärenden som avser obefordrade ordinarie domaranställningar.

Arbetsgruppen kommer att avsluta sitt arbete under våren 2007.

## 5.4 En genomgång av de senaste årens utnämningar

### 5.4.1 Underlag

För att få en bild av hur läget är i dag vad avser rekryteringen till domartjänster har jag inhämtat uppgifter från Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) om de senaste årens tillsättningsärenden och utnämningar.

De uppgifter som inhämtats avser samtliga tillsättningsärenden under åren 1999–2005. Dessa har analyserats för att få en bild av hur antalet sökande till domartjänster varierat över tid, om det finns problem med alltför få sökande till domartjänster, i vilken utsträckning de domarutbildade söker domartjänster inom andra överrättsområden, i vilken mån icke domarutbildade söker domaranställning och utnämns till domare, samt vilken erfarenhetsbakgrund de som nyligen utnämnts till ordinarie domare har.

---

<sup>6</sup> TFN protokoll 2006-11-22, nr 13, 4 §, jämte bilaga 15, dnr 114-2006.

Analysen har i första hand gjorts av ärenden och utnämningar som avser ordinarie anställningar som hovrättsråd, kammar-rättsråd, och rådman i tingsrätt eller länsrätt. De ärenden som är hänförliga till det särskilda Migrationsdomstolsprojektet under 2005 har analyserats separat.

Förutom uppgifterna om tillsättningsärenden under 1999–2005 har utredningen även haft tillgång till vissa uppgifter om tillsättningsärenden från 1987 och framåt som inhämtades av Domarutredningen 2001. Som underlag för att bedöma erfarenhetsbakgrunden hos nyutnämnda ordinarie domare, har även inhämtats meritförteckningar för dem som utnämnts till råd eller rådman under 2005 och första halvåret 2006 och som inte redan var ordinarie domare.

De olika genomgångar och sammanställningar som gjorts på grundval av det nu nämnda materialet finns i *bilaga 3*.

#### **5.4.2 Slutsatser**

##### **Variation i antalet ansökningar över tid**

Den genomgång som gjorts av antalet ansökningar till domaranställningar åren 1999–2005 (*bilaga 3, avsnitt B 3.1*) samt beträffande vissa större orter under åren 1987–2005 (*bilaga 3, avsnitt B 3.2*) visar inte någon generell tendens till att antalet sökande till domaranställningar minskar. Däremot föreligger en stor variation mellan olika år när det gäller antalet ansökningar på flera orter.

##### **Domaranställningar med få sökande**

Sammanställningen av antalet sökande inom de olika över-rätternas områden (*bilaga 3, avsnitt B 3.3*) visar att det främst är anställningar som rådman vid tingsrätter som har lockat få sökande. Det är hovrättsområdet under Hovrätten för Övre Norrland följt av området under Hovrätten för Nedre Norrland

och området under Göta hovrätt som haft flest ärenden med färre än fem sökande till en tjänst. Att antalet sökande är lågt främst när det gäller tjänster utanför storstadsområdena är knappast förvånande och överensstämmer enligt min uppfattning med situationen inom andra yrkesgrupper av akademiker och högutbildade. Tillsättningsärenden med få sökande förekommer i samtliga hovrättsområden, utom i området under Hovrätten över Skåne och Blekinge. Av kammarrättsområdena är det inom områdena under Kammarrätterna i Sundsvall och i Stockholm som det under de senaste åren förekommit tillsättningsärenden med färre än fem sökande. Det kan noteras att flera av ärendena med få sökande avser vikariat eller tidsbegränsade/tillfälliga anställningar.

### **Söker domarutbildade företrädesvis domaranställningar inom det egna överrättsområdet?**

En särskild genomgång har gjorts av var de domarutbildade som söker olika domaranställningar har fått sin domarutbildning (*bilaga 3, avsnitt B 3.4*). Resultatet visar att det finns en stark koppling mellan var en assessor fått sin domarutbildning och var han eller hon så småningom söker domaranställning. Detta gäller för samtliga överrättsområden. Den främsta förklaringen till detta torde vara att man etablerat sig och bildat familj under utbildningstiden och därmed av praktiska och ekonomiska skäl vill vara kvar inom det egna överrättsområdet, men också kännedom om arbetsförhållanden och kollegor inom denna region kan säkert spela in.

### **Antal sökande utan fullständig domarutbildning**

När det gäller antalet sökande utan domarutbildning under de senaste fem åren (*bilaga 3, avsnitt B 3.5*) kan man konstatera att det alltså bara är enstaka jurister utan domarutbildning som söker domaranställning och att få av dessa kommer på förslag

eller utnämns. Flera av dem som sökt och blivit utnämnda har haft viss tidigare domstolserfarenhet genom fiskalsutbildning. Det förefaller finnas en försiktig trend att fler icke domarutbildade jurister söker domaranställningar. Under 2005 var det således betydligt fler sådana sökande än tidigare år. Många av dessa sökte anställningar i migrationsdomstolarna men även till övriga domstolar fanns ett större antal sökande utan domarutbildning än tidigare år. Till domaranställningarna i migrationsdomstolarna var det över etthundra sökande som inte var assessorer, varav fem utnämndes till ordinarie domare<sup>7</sup>. Till övriga domstolar vara det tio olika sökande helt utan domarutbildning och åtta olika sökande med bara delvis domarutbildning vilket skall jämföras med ett fåtal per år under perioden 2001–2004. Fem av dessa sökande utnämndes också av regeringen till ordinarie domare.

### Erfarenhetsbakgrund hos utnämnda under 2005 och 2006

Undersökningen av erfarenhetsbakgrund (*bilaga 3 avsnitt B 3.6*) hos de domarutbildade som under 2005 och t.o.m. den 1 juni 2006 för första gången utnämndes till ordinarie domare (förutom utnämningarna i det särskilda Migrationsdomstolsprojektet) visade att 35 procent hade minst ett års erfarenhet från något annat område än de som av Domarutredningen 2001 betecknats som "vanliga" (dvs. erfarenhet från arbete i Regeringskansliet, som utredningssekreterare, som föredragande hos Riksdagens ombudsmän eller hos Justitiekanslern, eller som föredragande i riksdagsutskott). Bl.a. förekom erfarenhet från advokatbyrå, revisionsbyrå, bank, erfarenhet som bolagsjurist eller åklagare. En fjärdedel av de utnämnda assessorerna (24 procent) hade mer än två års erfarenhet från något annat område än de "vanliga", medan 17 procent hade minst fyra års erfarenhet från något sådant område. Endast fem av 71

---

<sup>7</sup> Se avsnitt 5.2.4.



utnämnda assessorer saknade erfarenhet av annan tjänstgöring än i domstol.

När det gäller erfarenhetsbakgrunden hos de domarutbildade som utnämndes till råd eller rådmän i Migrationsdomstolsprojektets ärenden och som inte tidigare var ordinarie domare, så förekom det, liksom vid övriga utnämningar under 2005 och början av 2006 även annan yrkeserfarenhet än den som tidigare betecknats som den vanliga. Andelen med erfarenhet från privat verksamhet var visserligen mindre i Migrationsdomstolsprojektets utnämningar, men däremot hade många av de utnämnda annan juridisk yrkeserfarenhet från exempelvis olika myndigheter.

## 5.5 Utbildning för nyutnämnda ordinarie domare

Domstolsverket tillhandahåller fem särskilda kurser, om vardera ca en vecka, för nyutnämnda ordinarie domare; Domarkurs I–V. Kurserna är gemensamma för alla nyutnämnda domare. Tanken är att den som utnämns till ordinarie domare skall gå en kurs per termin och alltså ha genomgått alla kurserna två och ett halvt år efter utnämningen. Det finns i dag inga kurser som är specialanpassade för nyutnämnda ordinarie domare som saknar domarutbildning. Domstolarna har dock en möjlighet att vid behov begära medel från Domstolsverket för s.k. behovsstyrd utbildning, där kompetensutvecklingsinsatser planeras och genomförs lokalt eller regionalt samt på individnivå. Domstolen ansöker då om medel från Domstolsverket inför en planerad insats. Det kan enligt Domstolsverket vara tänkbart att starta en sådan behovsstyrd utbildning för en grupp nyutnämnda domare utan tidigare domarutbildning.

Domarkurs I tar upp ämnena offentlighet och sekretess i domstol, säkerhetsfrågor, vad som händer i förändrings- och stressituationer, domaretiska frågor, diskrimineringsfrågor, det mångkulturella samhället och massmediafrågor.

I Domarkurs II behandlas bevisfrågor, samhällsaktuella frågor som t.ex. hatbrott, officialprincipen i förvaltningsprocessen,

arbetsledning, processledning, medling/förlikning samt skatte-tillägg.

Domarkurs III behandlar ämnena tolkning av prejudikat och andra metodproblem, frågor om psykiatrisk tvångsvård och allvarlig psykisk störning, samt bedömning av risk för återfall i brott, domskrivning, påföljdsfrågor och bevisfrågor i brottmål, PBL, samt laglighetsprövning. I kursen ges också information från kriminalvården.

I den första delen av Domarkurs IV (numera två kurser) tas frågor som rör barn upp, såsom intervjumetodik, barnet i rättsprocessen, Barnombudsmannens arbete och FN:s konvention om barns rättigheter, vårdnadsfrågor, samt barn-misshandel och sexuella övergrepp. I den andra delen tas ungdomsfrågor upp såsom ungdomsbrottslighet, påföljdsfrågor och ungdomar som brottsoffer.

Domarkurs V består (liksom Fiskalskurs VII) av en Europaresa med bl.a. studiebesök vid EG-domstolen, Förstainstansrätten, Europadomstolen och Europarådet.

Det kan här nämnas att Domstolsverket sedan en tid arbetar med kompetensutveckling utifrån ett särskilt år 2006 framtaget dokument *Strategier för kompetensutveckling i Sveriges domstolar*.

## 6 Föredragande i hovrätt och kammarrätt

### 6.1 Föredragande i överrätt

Sedan lång tid tillbaka består det som brukar betecknas som den särskilda domarutbildningen i huvudsak av praktisk tjänstgöring i tre delar där den första utgörs av arbete som föredragande i överrätt. Arbetet som fiskal i överrätt kan beskrivas som ett lärlingsarbete där fiskalerna tillgodoser hovrätternas och kammarrätternas behov av föredragande samtidigt som domstolarna genom praktisk handledning och olika former av mera teoretisk utbildning utbildar de unga juristerna i domstolsarbetet. Arbetet som föredragande i överrätt innebär bl.a. att delta i beredningen av mål, göra rättsutredningar, föredra mål för avgörande och upprätta förslag till beslut eller dom. Tidigare täcktes hovrätternas och kammarrätternas behov av föredragande helt av aspiranter/fiskaler som antagits till domarutbildningen. Överrätternas behov av föredragande styrde därför antagningen, vilket kunde innebära stora variationer i det antal fiskaler som antogs varje år. Efter år 1998<sup>1</sup>, har antagningen av fiskaler i stället anpassats för att motsvara det framtida rekryteringsbehovet av ordinarie domare, först genom försöket med överrättsnotarier och därefter genom att Domstolsverket från och med år 2000 beslutar om antal utbildningsplatser för fiskaler i underrätt.

Anpassningen av antagningen av fiskaler till det beräknade framtida rekryteringsbehovet av ordinarie domare har medfört att fiskalerna inte längre kan tillgodose överrätternas hela behov

---

<sup>1</sup> Enligt förslag av 1995 års Domstolskommitté i SOU 1998:88.

av föredragande. Hovrätterna, förutom Göta hovrätt, har därför sedan några år även börjat tillsvidareanställa föredragande, s.k. beredningsjurister, som inte antas till domarutbildning. I kammarrätterna har sedan en längre tid tillbaka förekommit fast anställda föredragande vid sidan av fiskalerna. Även kammarrätterna anställer dock sedan några år tillbaka allt fler fasta föredragande och färre fiskaler. För kammarrätterna har skälet till detta inte främst varit det minskade antalet utbildningsplatser för fiskaler, utan snarare en strävan att skapa en mer stabil och effektiv beredningsorganisation, med större utrymme för nödvändig specialisering bland föredragandena.

Fördelningen mellan fiskalsplatser och fast anställda föredragande eller beredningsjurister var våren 2006, enligt vad som uppgetts från överrätterna, följande (i vissa fall är angiven siffra en målsättning).

**Tabell 6.1 Fördelning fiskaler/fasta föredragande eller beredningsjurister**

Hovrätt/Kammarrätt	Fiskaler	Fasta föredragande eller beredningsjurister
Svea hovrätt	30	10
Göta hovrätt	12	0
Hovrätten över Skåne och Blekinge	9	3
Hovrätten för Västra Sverige	10	3
Hovrätten för Nedre Norrland	2–3	3–4
Hovrätten för Övre Norrland	6	0
Kammarrätten i Stockholm	15	16
Kammarrätten i Göteborg	5	14
Kammarrätten i Sundsvall	2–3	10
Kammarrätten i Jönköping	3–5	14
<i>Totalt</i>	<i>94–98</i>	<i>73–74</i>

Alla överrätter, utom Göta hovrätt och Hovrätten för Övre Norrland, använder sig således i dag av fast anställda föredragande/beredningsjurister för att täcka delar av sitt behov av föredragande.

Förvaltningsdomstolarna har till skillnad från de allmänna domstolarna en tradition av att ha fasta föredragande i sin organisation. Detta gäller främst länsrätterna, men även några av kammarrätterna har sedan en längre tid tillbaka fast anställda föredragande. Skälen till detta har angetts vara att man i förvaltningsdomstolarna har ett större behov av föredragande eftersom man i större utsträckning än i de allmänna domstolarna avgör mål efter föredragning och att det även finns större behov av medarbetare med specialkunskaper inom vissa rättsområden än i allmän domstol. Fast anställda jurister har i viss utsträckning bedömts vara mer effektiva och kvalitativt överlägsna fiskaler. När det gäller hovrätterna har däremot introduktionen av beredningsjurister främst varit en följd av den minskade tilldelningen av fiskalsplatser.

Vissa av överrätterna uppställer notariemeritering som ett krav för att kunna komma i fråga som föredragande eller beredningsjurist, medan andra anger det som ett önskemål. Överrätterna angav när de tillfrågades i ett inledande skede av utredningsarbetet att de inte haft några egentliga problem med att rekrytera kvalificerade föredragande eller beredningsjurister. Några överrätter har dock beskrivit vissa rekryteringsproblem på senare tid och det har även sagts från flera av överrätterna att det är svårt att få föredragandena att stanna i domstolen. Önskemålet från överrätternas sida har angetts vara att få behålla beredningsjuristerna/föredragandena i tre till fyra år.

Lönerna för beredningsjurister och föredragande ligger vanligtvis något högre än ingångslönen för fiskalerna, eftersom tanken är att beredningsjuristerna/föredragandena skall stanna på överrätten under längre tid än fiskalerna. På kammarrätterna är lönespannet för föredragandena större än för beredningsjuristerna på hovrätterna. Detta beror delvis på att vissa av föredragandena på kammarrätterna har särskild specialkompetens inom t.ex. mervärdesskatteområdet.

De beredningsjurister i Svea hovrätt som tjänstgör vid Miljööverdomstolen skiljer sig från övriga beredningsjurister genom att de har en högre utbildningsnivå och längre arbetslivs-

erfarenhet (flera av dem är assessorer och någon har varit advokat) och har valt att specialisera sig på miljö rätt. Dessa beredningsjurister ligger därför också på en högre lönenivå än de övriga.

I hovrätterna täcker fiskalerna alltjämt den största delen av behovet av föredragande, utom när det gäller Hovrätten för Nedre Norrland där det finns lika många fiskaler som beredningsjurister. På kammarrätterna däremot är förhållandet det omvända, med få fiskaler och många föredragande, utom vid Kammarrätten i Stockholm som har ungefär samma antal fiskaler som fasta föredragande. Det finns på kammarrätterna större möjligheter för föredragandena att fördjupa sig inom något speciellt område än vad som är fallet i hovrätterna. Arbetsuppgifterna varierar en del mellan överrätterna och det finns också olikheter mellan överrätterna i fråga om vilken utbildning som erbjuds. Generellt sett utför beredningsjuristerna/föredragandena i stort sett samma arbetsuppgifter som fiskalerna. Fiskalerna får dock vanligtvis en större variation i sina arbetsuppgifter och de får också mer handledning eftersom de är under utbildning.

I Hovrätten för Västra Sverige var tanken att beredningsjuristerna vid en av avdelningarna skulle sköta beredningen av mål och fungera som arbetsledare för domstolssekreterarna. Så har dock inte blivit fallet eftersom den inlärnings tid som krävs för att en beredningsjurist skall få den erfarenhet som krävs för att kunna ansvara för beredningen av målen förutsätter att hon eller han stannar under en längre tid.

Hovrätten för Övre Norrland har enligt uppgift från och med hösten 2006 övergått från att ha en viss andel beredningsjurister till att enbart anställa fiskaler.

## 6.2 Hur fungerar ordningen med två kategorier av föredragande?

I hovrätterna och kammarrätterna finns alltså numera två olika yrkesgrupper som utför i stort sett samma arbetsuppgifter; fiskaler och beredningsjurister respektive fasta föredragande. Ingen av överrätterna har angett detta som något direkt problem, men vissa negativa sidor med systemet har framförts.

Det är inte ovanligt att den som söker tjänst som beredningsjurist eller fast föredragande dessförinnan har sökt anställning som fiskal. Den som vill bli antagen som fiskal men i stället anställs som beredningsjurist eller fast föredragande kan uppleva detta som mindre attraktivt och därmed ha intresse av att snabbt söka sig vidare till annan anställning. Det är dock inte ovanligt att den som först anställts som beredningsjurist eller fast föredragande efter en tid antas som fiskal i hovrätten eller kammarrätten. Erfarenheten och tiden som beredningsjurist eller fast föredragande kan i dessa fall ha gett vederbörande bättre möjlighet att antas till domarutbildningen.

De två olika kategorierna av föredragande har olika reglering av arbetstiden. Fiskalerna har oreglerad arbetstid och har ingen möjlighet att få kompensation för eventuell övertid, medan beredningsjurister och fasta föredragande har fast arbetstid och därmed rätt till kompensation för sin övertid, vilket från överrättshåll har angetts kan upplevas som orättvist.

Enligt vad som framförts till utredningen är kammarrätterna generellt sett mer nöjda med att ha fasta föredragande än vad hovrätterna är med att ha beredningsjurister vid sidan av fiskalerna. Kammarrätterna har som framgått en betydligt större andel fasta föredragande i förhållande till antalet fiskaler än hovrätterna. Kammarrätterna har framhållit fördelar i form av större kontinuitet, effektivitet och möjlighet till specialisering, medan hovrätterna inte beskrivit några egentliga fördelar med att ha beredningsjurister i stället för fiskaler. Hovrätterna har angett att det i teorin borde kunna medföra ökad effektivitet om beredningsjuristerna stannar under tillräckligt lång tid. Enligt hovrätterna har dock, som redan sagts, omsättningen på

beredningsjurister hittills varit hög och några effektivitetsvinster har därmed inte uppkommit. Hovrätterna har när det gäller fiskalerna framhållit att bristen på kontinuitet väl kompenseras av att de är ett vitaliserande inslag i arbetsgemenskapen och att deras goda kunskaper och höga ambitionsnivå innebär ett värdefullt tillskott för verksamheten. Enligt de uppgifter som lämnats av överrätterna stannar de fasta föredragandena på kammarrätterna vanligtvis längre tid än vad beredningsjuristerna stannar på hovrätterna.



## 7 Föredragande i Högsta domstolen, Regeringsrätten och vissa specialdomstolar

Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen är några av de arbetsgivare som drar nytta av färdigutbildade domare, assessorer, i sin verksamhet. Assessorer anställs tidsbegränsat eller tills vidare som sekreterare/föredragande för att utföra kvalificerade beredningsuppgifter i dessa domstolar.

Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen är alla organiserade med en beredningsorganisation som består av mycket kvalificerade föredragande. Föredragandena i dessa domstolar ansvarar i allt väsentligt självständigt för handläggningen av mål och ärenden fram till dess de är färdiga för avgörande och lämnar också förslag till beslut eller dom. Arbetet förutsätter förutom juridisk skicklighet också mycket goda kunskaper om och erfarenhet av de olika processuella frågor som blir aktuella inom respektive domstols område. Den högt kvalificerade beredningsorganisationen är en förutsättning för dessa domstolars nuvarande organisation och funktion. Om man inte kunde rekrytera föredragande med nuvarande kompetensnivå så skulle detta, enligt administrativt ansvariga på domstolarna, innebära att arbetsformerna måste anpassas och större ansvar för målens handläggning läggas över på domstolarnas ledamöter.

I Högsta domstolen ansvarar drygt 30 revisionssekreterare för beredningen av målen. Målen fördelas mellan revisionssekreterarna som var och en är innehavare av en rotel. Det sker en uppdelning av målen på allmänna rotlar och specialrotlar. Specialrotlar finns för mål som rör fastighetsrätt, miljö rätt, sjö-

och transporträtt och immaterialrätt, samt för andra mål som är stora eller annars av särskilt svår beskaffenhet.

Beredningsorganisationen i Regeringsrätten består av ca 40 regeringsrättssekreterare som också är rotelinnehavare. Dessutom finns för närvarande i beredningsorganisationen några ytterligare föredragande för balansavarbetning. Sedan den 1 mars 2005 har Regeringsrätten specialiserade rotlar uppdelade på fem roteltyper, varav en är skatterotlar. Även inom roteltyperna förekommer specialisering, så att t.ex. vissa skatterotlar är inriktade på fastighetstaxering.

Marknadsdomstolen har fyra jurister och Arbetsdomstolen har åtta sekreterare som handlägger domstolens mål.

Såväl revisionssekreterarna i Högsta domstolen som regeringsrättssekreterarna i Regeringsrätten anställs, enligt instruktionen för respektive domstol, tidsbegränsat. En revisions- eller regeringsrättssekreterare anställs för högst fyra år med möjlighet till förlängning med högst två år. Om det finns särskilda skäl får anställningen förlängas med ytterligare högst två år. Den sammanlagda anställningstiden som revisions- eller regeringsrättssekreterare får inte överstiga åtta år. Det finns emellertid några som är anställda utan tidsbegränsning.

Alla revisionssekreterare har genomgått domarutbildning och de flesta har före sin tjänstgöring i Högsta domstolen därutöver flera års erfarenhet av annat kvalificerat juridiskt arbete. Många av dem har t.ex. tjänstgjort i Regeringskansliet, hos JO eller i Arbetsdomstolen. Samtliga har således en mycket hög juridisk kompetens. En väl fullgjord tjänstgöring som föredragande i Högsta domstolen anses också ha ett högt meritvärde för anställning som ordinarie domare. Under de senaste åren har det enligt uppgift från Högsta domstolen blivit allt svårare att rekrytera revisionssekreterare. Det har också under samma period varit mycket större omsättning bland revisionssekreterarna än tidigare. Under 2006 har ungefär halva antalet revisionssekreterare nyanställts, men flera föredragandetjänster är fortfarande vakanta, eftersom man inte kunnat hitta tillräckligt många intresserade och lämpliga sökande. En

förklaring till detta torde vara det stora antalet assessorer som fått anställning i de nya migrationsdomstolarna. En annan förklaring är att löneläget för revisionssekreterare är sämre än för de assessorer som t.ex. tjänstgör i departementen. Man menar emellertid att det även handlar om reell brist på assessorer.

Av Regeringsrättens för närvarande 39 föredragande (rotelinnehavare) är 38 kammarrättsassessorer och en handläggare från Försäkringskassan. Sedan september 2006 har Regeringsrätten också tre föredragande inlånade från Kammarrätten i Stockholm, som skall bidra till att minska domstolens balanser. Sedan ett antal år arbetar flera (f.n. 16) av regeringsrättssekreterarna på distans, vilket har blivit nödvändigt för att domstolen skall kunna få tillgång till assessorskompetens. Trots möjligheten till distansarbete är det svårt för Regeringsrätten att fylla behovet av föredragande med enbart assessorer, eftersom kammarrätterna numera utbildar ett betydligt mindre antal assessorer än för ett tiotal år sedan. Under senare tid har Regeringsrätten ibland rekryterat föredragande som nyss blivit assessorer, men man skulle föredra att kunna rekrytera assessorer med ytterligare yrkeserfarenhet från departement eller utredningsverksamhet efter genomförd domarutbildning. Regeringsrätten har dock liksom Högsta domstolen svårt att konkurrera med departementens högre löneläge. Sedan augusti 2004 har 42 regeringsrättssekreterare lämnat Regeringsrätten. Flertalet har blivit utnämnda till ordinarie domare, men vissa har också gått till departement, utredningar eller annan statlig verksamhet. Den stora omsättningen under 2005 och 2006 förklaras dock främst av rekryteringen till de nya migrationsdomstolarna.

Även Arbetsdomstolen anställer assessorer som sekreterare (föredragande). Arbetsdomstolen hade fram till slutet av 1990-talet tillsvidareanställda sekreterare, även om de flesta som anställdes i praktiken bara stannade under ett par år. Från och med maj 2000 gäller i stället ett kollektivavtal om tidsbegränsad anställning som sekreterare i Arbetsdomstolen. Avtalet omfattar arbetstagare som är tillsvidareanställda som hovrättsassessorer inom domstolsväsendet. Enligt avtalet får, utöver vad som följer

av lagen (1982:80) om anställningsskydd eller annan författning, en arbetstagare som omfattas av avtalet anställas för bestämd tid eller tills vidare längst till en viss tidpunkt. Anställning med stöd av avtalet får under en tid av fem år omfatta sammanlagt högst tre år. Om det finns särskilda skäl får dock under denna tid arbetstagaren anställas för ytterligare högst ett år. Även Arbetsdomstolen har enligt uppgift numera svårt att rekrytera assessorer som sekreterare. I den senaste rekryteringsomgången kunde inte någon hovrättsassessor anställas. I stället anställdes en kammarrättsassessor och en notariemeriterad jurist. Avsaknaden av assessorer har, enligt Arbetsdomstolen, minskat effektiviteten i domstolens arbete. Det har rått viss brist på assessorer sedan slutet av 1990-talet. Arbetsdomstolen har dock i nästan varje rekryteringsomgång tidigare kunnat anställa assessorer.

Av Marknadsdomstolens fyra sekreterare (föredragande) är för närvarande två hovrättsassessorer, en från advokatbyrå och en från Konkurrensverket. Samtliga är tillsvidareanställda. Assessorerna anställs tills vidare utan föregående provanställning, medan övriga först provanställs. De sekreterare som är assessorer brukar inte stanna längre än den tid de har möjlighet att vara tjänstlediga från hovrätten. Marknadsdomstolen rekryterar aktivt bland överrätternas blivande assessorer, men det råder enligt domstolen viss brist på i vart fall hovrättsassessorer. Oftast har Marknadsdomstolen bara en eller två assessorer som står kvar som sökande i slutet av varje rekryteringsomgång.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är nödvändigt för att upprätthålla kvaliteten och effektiviteten hos de högsta domstolarna att dessa kan rekrytera skickliga och erfarna föredragande som därefter är villiga att stanna kvar några år. Tjänstgöring i dessa domstolar har också sedan länge ansetts värdefull för den enskilde och utgjort en viktig merit för den som vill fortsätta arbeta som domare. Det är assessorer som av tradition har anställts som föredragande i dessa domstolar och det är svårt att se vilka andra jurister som skulle vara lika väl lämpade för uppgiften.

## 8 Icke ordinarie domare i den dömande verksamheten

### 8.1 Fiskaler och assessorer i den dömande verksamheten

Fiskaler utför dömande uppgifter vid tjänstgöring i underrätt och vid adjunktion i överrätt. En del av de färdiga assessorerna förstärker och vikarierar också i domstolarna. Under 2005 var 173 årsarbetskrafter av tingsrätternas och länsrätternas domarpersonal icke ordinarie.<sup>1</sup> För hovrätternas och kammarrätternas del var 232 årsarbetskrafter av domarpersonalen icke ordinarie domare. Av dessa totalt 405 årsarbetskrafter icke ordinarie domare bör ca 95 ha utgjort fiskaler i överrätt<sup>2</sup>, som inte deltar i den dömande verksamheten utan arbetar som föredragande. Övriga ca 310 årsarbetskrafter bör däremot ha utövat dömande verksamhet som tingsfiskaler, länsrättsfiskaler eller assessorer/ tf. rådmän. Under 2005 uppgick det totala antalet årsarbetskrafter ordinarie domare i tingsrätt, länsrätt, hovrätt och kammarrätt till 819, varav 572 i tingsrätt/länsrätt och 247 i hovrätt/kammarrätt. De icke ordinarie domarna i tingsrätt, länsrätt, hovrätt och kammarrätt bör därmed ha utgjort ungefär 310 årsarbetskrafter av totalt 1 130 årsarbetskrafter domarpersonal, eller 27 procent. Andelen årsarbetskrafter icke ordinarie domare i tingsrätt och länsrätt bör, beräknat på samma sätt, ha utgjort ca 23 procent av domarpersonalen i dessa domstolar.

---

<sup>1</sup> Sveriges Domstolar – Årsredovisning 2005, s. 140.

<sup>2</sup> Jämför kapitel 6.

Detta kan jämföras med förhållandena i Norge, där yngre – tidsbegränsat anställda – s.k. dommerfullmektige svarar för en del av den dömande verksamheten. Under 2006 fanns det, enligt uppgift från den norska Domstolsadministrasjonen, i de norska förstainstanserna 169 dommerfullmektige och 327 dommere (ordinarie domare). Det innebär att dommerfullmektige utgjorde ca 34 procent av domarpersonalen i första instans.

Även i Danmark utförs dömande uppgifter, förutom av ordinarie domare också av s.k. dommerfuldmægtige och retsassessorer. Enligt uppgift från den danska Domstolsstyrelsen har man i samband med genomförandet av en omfattande domstolsreform, där 82 byretter blivit 24, börjat arbeta för att minska den andel av dömandet som utförs av dommerfuldmægtige och retsassessorer från 40 procent till ca 25 procent. Man har utnämnt fler ordinarie domare för att kunna genomföra detta.

I Finland arbetar inte icke ordinarie domare med dömande uppgifter på samma sätt som i Sverige, utan en domarutnämning föregås där vanligtvis av 12–17 års arbete som föredragande i domstol. Här kan dock nämnas att det i Finland för närvarande pågår arbete med att införa en domarutbildning.<sup>3</sup>

## 8.2 Särskilt om vikariat och förstärkning

### 8.2.1 Bakgrund till nuvarande ordning

När domarbanan reformerades 1990, på förslag av 1987 års domarutredning, gjordes den kortare och mer sammanhållen i tiden i syfte att domaraspiranten inte skulle behöva vänta så länge på det ”godkännande” och den friare ställning med möjligheter till tjänstledighet som assessorsförordnandet innebär.<sup>4</sup> Detta skulle motverka det eventuellt rekryteringshämmande i den nya meritvärderingen, där skickligheten i stället för som tidigare förtjänsten skulle sättas främst vid tillsättning av

---

<sup>3</sup> Se för vidare information det finska Justitieministeriets webbsida <http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?oid=158152>

<sup>4</sup> SOU 1988:53 s. 123, se även kapitel 2.

domartjänster. Eftersom den förkortade domarutbildningen skulle innebära att assessorerna blev förhållandevis fler till antalet framhöll utredningen att assessorerna måste kunna användas på ett mer flexibelt sätt. Assessorerna borde på samma sätt som tidigare kunna användas för att ersätta ordinarie ledamöter i överrätten vid frånvaro på grund av t.ex. sjukdom. Vidare angavs att assessorerna skulle anlitas för sådan vikariats- och förstärkningstjänstgöring i underrätt, som därtills upprätthållits av fiskaler. Det kunde, menade man, anses mer principiellt tilltalande att huvuddelen av den dömande verksamheten sköttes av färdigutbildade domare. Utredningen anförde vidare att ett antal assessorer borde kontinuerligt avdelas för tjänstgöring i tingsrätterna i Stockholm, Malmö och Göteborg för att dessa domstolar skulle kunna ha en ständig beredskap för att täcka in korttidsfrånvaro bland domarna. En hovrättsassessor respektive kammarrättsassessor borde också kunna användas för vikariats- och förstärkningsändamål i kammarrätten respektive hovrätten.

Efter 1990 års reform är det således avsett att färdigutbildade assessorer skall täcka de behov av vikariat och förstärkning som kan uppkomma i domstolarna.

### 8.2.2 Hur stora är behoven av vikariat och förstärkning?

Enligt uppgift från Domstolsverket var under 2005 ca 37 årsarbetskrafter kammarrättsassessorer vid länsrätt respektive hovrättsassessorer vid tingsrätt. Dessa 37 årsarbetskrafter icke ordinarie domare bör huvudsakligen ha täckt behov av vikariat och förstärkning vid länsrätterna och tingsrätterna.

Under 2005 fanns det i hovrätterna och kammarrätterna 232 årsarbetskrafter icke ordinarie domare.<sup>5</sup> Av dessa bör, enligt överrätternas uppgifter, drygt 90 ha varit fiskaler och drygt 60 tf. assessorer, sammanlagt 150–160 årsarbetskrafter. Resterande knappt 80 årsarbetskrafter, borde vara assessorer, som huvudsakligen täckt behov av förstärkning och vikariat. Eftersom vissa

---

<sup>5</sup> Sveriges domstolar – Årsredovisning 2005, s. 140.

överrätter tidvis haft fler assessorer ”inne” än vad som funnits behov av och eftersom antagningen av fiskaler fortfarande i viss mån varierar över tiden beroende på budgetsituationen för överrätterna, är det dock osäkert om sådana slutsatser kan dras av uppgifterna i årsredovisningen. Flera av överrätterna har dock uppgett sig ha brist på assessorer och åtta av tio överrätter har också uppgett sig ha haft kostnader under 2005 för att anlita pensionerade domare. Det kan därför vara rimligt att anta att flertalet av dessa knappt 80 årsarbetskrafter icke ordinarie domare som funnits i överrätterna under 2005 har täckt ett verkligt förstärkningsbehov. Några helt säkra slutsatser om detta kan dock inte dras.

Av de sammanlagt tio hovrätterna och kammarrätterna har åtta under 2005 använt sig av pensionerade ordinarie domare för att täcka frånvaro och förstärkningsbehov. Kostnaderna för detta uppgick enligt domstolarna till ca 4,2 miljoner kr, vilket bör motsvara ca 1 700 arbetsdagar eller drygt 7,5 årsarbetskrafter. Av de 67 tingsrätter och länsrätter som besvarat frågor från utredningen om vikariat och förstärkning har 50 uppgett att de använt pensionerade domare under 2005. De uppgifter domstolarna lämnat ger vid handen att tingsrätter och länsrätter under 2005 utnyttjat pensionerade domare totalt ca 3 330 dagar, vilket motsvarar drygt 15 årsarbetskrafter.

Ovan angivna siffror skulle alltså innebära att knappt 120 årsarbetskrafter icke ordinarie domare och ca 22,5 årsarbetskrafter pensionerade domare, totalt ca 140 årsarbetskrafter, krävts för att täcka behov av vikariat och förstärkning i tingsrätter, länsrätter, hovrätter och kammarrätter under 2005. Detta kan jämföras med det totala antalet årsarbetskrafter ordinarie domare i dessa domstolar som under 2005 uppgick till 819.

Behoven av vikariat och förstärkning varierar naturligtvis över tiden och det är därför svårt att säga något generellt om hur stort detta behov är. Även om det finns ett visst mått av osäkerhet om hur siffrorna i årsredovisningen för Sveriges Domstolar kan tolkas i avseendet behov av vikariat och förstärkning och



uppgifterna om kostnader för pensionerade domare är ungefärliga, talar de nu redovisade siffrorna ändå för att det med nuvarande dimensionering i domstolarna finns ett betydande behov av domare som kan användas för förstärkning och vikariat.

### **8.2.3 I vilken utsträckning kan assessorer användas för vikariat och förstärkning?**

Enligt de uppgifter som inhämtats från överrätterna ser situationen vad gäller vikariat och förstärkning mycket olika ut i olika delar av landet.

Svea hovrätt och Kammarrätten i Stockholm har i princip aldrig några assessorer att tillgå för att täcka förstärknings- och vikariatsbehov, eftersom assessorerna omedelbart efter sitt förordnande kan få andra anställningar. Inte heller underrätterna i dessa överrättsområden har därför möjlighet att få hjälp av assessorer för förstärkning och vikariat. Det är i stället pensionerade ordinarie domare som får täcka dessa tillfälliga behov. Göta hovrätt och Hovrätten för Nedre Norrland har beskrivit en likartad situation. Många av assessorerna i dessa hovrätter försvinner till anställningar i Stockholm. Även vid Hovrätten för Västra Sverige råder det brist på assessorer för förstärknings- och vikariatsändamål, även om assessorer kan användas för att täcka viss del av dessa behov i hovrätten och vid tingsrätterna.

Situationen är en annan för Hovrätten över Skåne och Blekinge och Hovrätten för Övre Norrland samt för Kammarrätterna i Sundsvall, Jönköping och Göteborg. Vid dessa överrätter finns det oftast assessorer som kan täcka förstärknings- och vikariatsbehov i överrätt och underrätt. För hovrätternas del används assessorerna mest på tingsrätterna, medan det egna behovet till viss del täcks av pensionerade ordinarie domare. Kammarrätterna däremot använder assessorerna främst för sina egna behov och endast i viss utsträckning för att täcka länsrätternas behov.

För hälften av överrätterna är det alltså svårt eller omöjligt att få tillgång till assessorer för att täcka behov av förstärkning och vikariat i överrätten eller i underrätter inom överrättens område. En orsak till svårigheterna att få assessorer att tjänstgöra i domstol bör vara meritvärderingen, enligt vilken sidomeriter i form av annan kvalificerad juridisk tjänstgöring är mycket viktiga för att så småningom kunna få en ordinarie domartjänst. En annan orsak bör vara det senaste löneavtalet för assessorerna.<sup>6</sup> Vid tjänstgöring i överrätt har en assessor enbart sin grundlön som inte är beroende av hur lång tid hon eller han har tjänstgjort efter assessorsförordnandet. Assessorer som återvänder till överrätt efter annan tjänstgöring såväl inom som utanför domstolsväsendet skall enligt avtalet också lönesättas i den nivå som skulle ha gällt om assessorn under bortovaron tjänstgjort vid överrätten. Vid en assessors tjänstgöring i underrätt, som vikarierande rådman, utgår enbart ett mindre uppdragstillägg utöver grundlönen, utom vid vikariat som är av sådan längd att de tillsätts efter beredning i tjänsteförslagsnämnden. Dessa förhållanden gör att det lönemässigt inte är attraktivt för assessorer att tjänstgöra i domstol. När det finns tillgång till mer välbetalda och mer meriterande juristanställningar utanför domstol, kan det således vara svårt att få assessorer att förstärka och vikariera i domstolarna.

### 8.3 Särskilda förstärkningsdomare

Inom Domstolsverket har under våren 2006 utretts möjligheterna att tillskapa särskilda förstärkningstjänster för ordinarie domare. Arbetet har resulterat i att Domstolsverket beslutat att bygga upp en förstärkningsstyrka bestående av ca 15–20 personer som redan är ordinarie domare. En överenskommelse skall träffas med dessa domare om att arbeta under ett till två år

---

<sup>6</sup> 11 § i Avtal mellan Domstolsverket och Jusek angående lokala löneförhandlingar vid Domstolsverket och vid myndigheterna inom Domstolsverkets verksamhetsområde inom ramen för RALS 2004–2007, 2005-10-18, Dnr 159-2005.

som förstärkningsdomare. Förstärkningsstyrkan skall bestå av domare från både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. I allmän domstol skall förstärkningen inriktas på tillfälliga förstärkningar till följd av sjukdom, större mål, utbildning m.m., medan den i allmän förvaltningsdomstol även skall var inriktad på balansavarbetning. Förstärkningsdomarna skall ha kvar sin anställning på fullmaktsdomstolen men frivilligt tjänstgöra på annan domstol. Hovrätterna och kammarrätterna skall administrera löner, semester etc. för de förstärkningsdomare som har fullmaktsanställning inom respektive region och skall också hantera förfrågningar från beställande domstolar och göra tjänstgöringsplanering för förstärkningsdomarna. Priset på förstärkningsdomarens arbetstid kommer att bestämmas till ett schablonmässigt beräknat belopp. Den enskilde domaren lämnar in tjänstgöringslistor månadsvis för bestämmande av vilken ersättning den domstol som engagerar förstärkningsdomaren skall betala eller vilket belopp som skall omföras. Även den beställande domstolen skall lämna in tjänstgöringslista för förstärkningsdomarens uppdrag som stäms av mot dennes personliga tjänstgöringslista. Domstolsverket skall hantera en central budgetpost för förstärkningsdomarnas lön, ersättning till hovrätterna och kammarrätterna för administration och skall följa upp behov och utfall på makronivå. För att en ordinarie domare skall kunna ta steget till förstärkningsstyrkan krävs inte bara att han eller hon anmäler intresse utan också att domstolschefen kan rekommendera vederbörande till förstärkningsstyrkan och även kan avstå honom eller henne till styrkan. Det kräver enligt Domstolsverket ofta att domarbehovet kan lösas på annat sätt, genom t.ex. generationsväxlingsrekrytering.

Enligt uppgift från Domstolsverket hade i november 2006 fyra ordinarie domare anmält intresse för att tjänstgöra i förstärkningsstyrkan. Dessutom kommer en särskild förstärkningsstyrka med fyra ordinarie domare att arbeta med att avarbeta balanser för tingsrätterna i Stockholm under ett antal år. Ett problem kan vara ett visst motstånd från domstolscheferna mot att släppa ifrån sig ordinarie domare till förstärkningsstyrkan,

även om i de flesta fall domstolen kan kompenseras med en ny ordinarie domare. Ambitionen om 15–20 ordinarie domare i förstärkningsstyrkan kvarstår dock och Domstolsverket hoppas ha en fullt utbyggd styrka vid utgången av 2007.

## 9 Allmänna överväganden

### 9.1 Inledning

Som framgått av bakgrundsbeskrivningen i kapitel 2 har de frågor som mitt uppdrag omfattar varit föremål för ett stort antal utredningar under lång tid. Önskemålet om en öppnare domarrekrutering har funnits med ända sedan 1940-talet och frågorna hur man skall kunna göra domarbanan attraktiv för skickliga unga jurister och vilka faktorer som bör styra dimensioneringen av domarutbildningen har också behandlats av flera tidigare utredningar.

Domarutbildningen reformerades 1990 med utgångspunkten att den traditionella domarutbildningen inte enbart borde vara inriktad på att utbilda framtida domare. Det ansågs värdefullt för rättssamhället i stort att domarutbildade också kunde verka utanför domstolsväsendet. Fiskalsantagningen anpassades därför efter behovet av föredragande i överrätterna och utbildningstiderna koncentrerades till minimitiderna för varje obligatoriskt moment, dvs. sammanlagt två och ett halvt till tre år. Under 1990-talet utbildades som följd härav ett stort antal assessorer. Under 1995 godkändes t.ex. 126 nya assessorer och 1996 var antalet assessorer med grundanställning i hovrätt och kammar rätt 777. Den stora ”produktionen” av assessorer ledde till vissa problem med övertalighet och svårigheter för överrätterna att ekonomiskt klara arbetsgivaransvaret för assessorerna, med bl.a. uppsägning av assessorer vid en överrätt som följd.

För att komma till rätta med dessa problem vidtogs åtgärder för att i stället anpassa domarutbildningen till det framtida

behovet av ordinarie domare. I början av 2000-talet minskades således antalet utbildningsplatser i tingsrätt och länsrätt genom beslut av Domstolsverket och förlängdes även tiderna för tjänstgöring under utbildningen till sammanlagt fyra år. Detta har medfört att det i dag finns utbildningsplatser för att utbilda ungefär hälften så många assessorer som under 1990-talet. Under 2005 godkändes t.ex. 67 nya assessorer. Antalet assessorer med grundanställning i hovrätt och kammarrätt har också stadigt minskat (förutom en topp 1998 med 804 assessorer) från 777 under 1996 till 509 i juni 2006.

Halveringen av domarutbildningen, men även en strävan att skapa en mer stabil och effektiv beredningsorganisation, har medfört att det, framför allt i kammarrätterna, har byggts upp en beredningsorganisation som till stor del består av fast anställda föredragande. I tre av kammarrätterna täcker fiskalerna i dag endast ca 20 procent av föredragandebehovet. I Kammarrätten i Stockholm består beredningsorganisationen till drygt hälften av fast anställda föredragande. Samtliga hovrätter utom Göta hovrätt har anställt beredningsjurister. I Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige och Hovrätten över Skåne och Blekinge täcker fiskalerna i dag ca 75 procent av föredragandebehovet. I hovrätterna i Norrland har fram till hösten 2006 ca 50 procent av de föredragande varit fiskaler, men Hovrätten för Övre Norrland har nu återgått till att enbart anställa fiskaler.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det, under de senaste tio åren, i realiteten har skett en halvering av domarutbildningen vilket bl.a. lett till att en förändrad beredningsorganisation har byggts upp, framför allt i kammarrätterna men även till viss del i hovrätterna. Den minskade domarutbildningen har samtidigt medfört att de tidigare problemen på vissa håll med övertalighet och svårigheter för överrätterna att ekonomiskt klara arbetsgivaransvaret för assessorerna har förbytts i problem med brist på assessorer, både för vikariat och förstärkning i domstolarna och på senare tid även för olika uppdrag där deras kompetens efterfrågas.

En del av den nuvarande bristen på assessorer kan förklaras av att vid inrättandet av migrationsdomstolarna våren 2006 över 100 nya ordinarie domare utnämns, varav flertalet var assessorer. Detta har inneburit en ökning av antalet ordinarie domare i förvaltningsdomstolarna med nästan 50 procent och i domstolarna totalt med drygt 10 procent.

Enligt uppgifter från Domstolsverket kommer mellan 225 och 319 ordinarie domare (beroende på val av pensionsålder) att gå i pension till och med år 2011. Det innebär att i genomsnitt ca 50–60 domare per år kommer att behöva nyrekryteras. Även under de närmaste tio åren därefter kan det, med nuvarande åldersfördelning inom domarkåren, förväntas i genomsnitt ett femtiotal pensionsavgångar varje år.

Vid en genomgång av antalet ansökningar i anställningsärenden avseende hovrättsråd, kammarrättsråd och rådman i tingsrätt och länsrätt har det inte kunnat urskiljas någon nedåtgående trend när det gäller antalet sökande till sådana tjänster även om antalet ansökningar varierar från tid till annan och även i viss mån mellan de olika domstolsslagen och mellan olika delar av landet. Det har också visat sig finnas en stark koppling på så sätt att den helt övervägande andelen ansökningar inom de olika överrättsområdena kommer från domarutbildade som utbildats inom samma geografiska område.

Den sammanställning som har gjorts av tidigare yrkeserfarenhet hos dem som utnämns till hovrättsråd, kammarrättsråd och rådman i tingsrätt och länsrätt under 2005 och första delen av 2006 visar att de som utnämndes hade en mer varierad bakgrund än vad som tidigare ofta antagits. Med några få undantag hade samtliga nyutnämnda ordinarie domare, utöver domstolserfarenhet, erfarenhet från kvalificerat juridiskt arbete i Regeringskansliet, hos Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern, i riksdagsutskotten, i de högsta instanserna och specialdomstolarna, eller vid olika myndigheter. Många hade även andra yrkeserfarenheter, t.ex. från arbete som åklagare, biträdande jurist eller advokat, bankjurist, bolagsjurist, skattekonsult och liknande. En fjärdedel av de nyutnämnda som granskats hade

minst två års, och 17 procent minst fyra års erfarenhet från sådana områden. De allra flesta utnämnda var assessorer och hade således genomgått domarutbildning. Jämfört med tidigare år sökte emellertid fler icke domarutbildade domaranställningar under år 2005 och fler utnämndes också till ordinarie domare.

## **9.2 "En väsentligen mer öppen domarrekrutering"**

### **9.2.1 Önskemålet om en mer öppen domarrekrutering**

Under en lång följd av år har det i olika utredningar om domarkarriären uttalats att det skulle tillföra domstolarna värdefulla erfarenheter om den som utnämns till domare först har varit verksam inom andra områden inom rättsväsendet än i domstolarna. Tjänstgöring som advokat eller åklagare har ansetts ge en blivande domare ökad människokännedom och större erfarenhet från det praktiska livet. Det har också sagts vara av stort värde för en domare att få de juridiska frågorna belysta från en annan utgångspunkt än under verksamheten vid domstol och det har ansetts främja förståelsen för de skilda frågor domaren får att bedöma om denne har fått se domstolsverksamheten även ur andra synvinklar än domstolens. En olägenhet med en sluten domarutbildning har angetts vara att domaren i regel inte får den omedelbara kontakt med de enskilda parterna och deras problem som erhålls i advokatverksamhet och i viss mån även i åklagaryrket. Det har även framförts att en sluten domarkarriär medför en risk för att domarkåren isoleras från samhället i övrigt och att domare därmed skulle riskera att sakna kunskap om de värderingar och uppfattningar som gäller inom skilda delar av samhället. En bred erfarenhet, har det framhållits, ger större kunskap om samhällets organisation och verksamhetsformer, bättre kännedom om och förståelse för andra medborgares syn på rättsliga, sociala och ekonomiska problem och en bättre kännedom om sådana frågor behandling från andra utgångspunkter än domarens, vilket i sin tur ger ett vidgat underlag för



att lösa de problem som en domare står inför i sin dagliga verksamhet.

Samtidigt har emellertid regeringen i budgetpropositionen 2005, liksom tidigare i olika sammanhang, uttalat att domarutbildningen i Sverige är av god kvalitet och att de som genomgått denna även i fortsättningen kommer att tillföra hög kompetens till domstolarna. Samtidigt som det alltså ansetts önskvärt att få in erfarenheter från andra juristyrken har det framhållits att tjänstgöring i domstol ger värdefulla erfarenheter för den som söker domartjänst, i form av kunskaper om praxis, vana att hantera regelmässigt uppkommande processuella frågor liksom över huvud taget rutin i att sköta domstolsarbetet och träning i att tillägna sig och tillämpa det juridiska regelsystemet. En god domarutbildning och erfarenheter från domstolstjänstgöring i beredande funktioner och en medverkan i dömandet har angetts vara den ordning som på bästa sättet garanterar att domaryrkets kvalifikationer och erfarenheter förs vidare till nya generationer. Överrätternas traditioner, när det gäller att genom utbildning och prövning svara för kvaliteten hos denna grupp av yngre jurister, har ansetts utgöra en nödvändig förutsättning för att det skall bli väl lämpade och prövade personer som senare erhåller ett domarämbete från vilket de kan skiljas i förtid endast genom domstols dom. Den särskilda domarutbildningen, domarbanan, har bedömts utgöra den bästa garantin för att nå det målet.

Det är svårt att få dessa två beskrivningar av domarutbildningen och de domarutbildade att gå ihop.

Det är naturligtvis viktigt att domare, liksom många andra yrkesutövare, har bred livs- och yrkeserfarenhet och följer med i samhällsutvecklingen. Och en domare måste, för att kunna utföra sin uppgift på ett tillfredsställande sätt, ha förmåga att sätta sig in i andra människors situation samt kunna se problem ur olika synvinklar och ha ett förhållningssätt till den egna verksamheten som skapar förtroende för domstolen hos medborgarna. Jag har emellertid svårt att förstå att sådana önskemål i sig skulle leda till slutsatsen att fler icke

domarutbildade bör utnämnas till domare. Borde man inte i så fall snarare diskutera hur antagningen till domarutbildningen och utbildningen av domare bör utvecklas för att få fram domare med dessa önskvärda egenskaper? Ingen torde väl på allvar mena att det generellt förhåller sig så att den som arbetat på advokatbyrå eller som åklagare har mer vana att möta vanliga människor och en bättre förståelse för hur samhället fungerar än den som arbetat i domstol? Som ovan angetts och som närmare redovisats i avsnitt 5.4 hade de som utnämndes till ordinarie domare under 2005 och första delen av 2006 en betydligt mer varierad och bredare erfarenhetsbakgrund än vad tidigare utredningar synes ha utgått från.

Det är givetvis en tillgång att ha en bred erfarenhetsbakgrund, för domare liksom för många andra yrkesutövare. Detta önskemål måste dock på ett rimligt sätt vägas mot att domaryrket också ställer krav på särskilda kunskaper som den som skall kunna utföra uppgiften måste tillägna sig. När det gäller lärare är det i dag en allmän uppfattning att ämneskunnandet måste kompletteras med en pedagogisk utbildning. En läkarexamen räcker inte för att kunna utföra en specialistläkares uppgifter. Ingen har ifrågasatt att den som skall utnämnas till ordinarie domare måste ha en juris kandidat eller juristexamen, dvs. en flerårig akademisk examen, och redan detta innebär en inskränkning i fråga om vilka som kan komma ifråga för anställning som domare. Det framstår som en självklarhet att den som skall arbeta som domare, på samma sätt som den som skall arbeta som skattejurist, kronofogde, åklagare eller advokat, efter sin grundexamen måste utbilda sig vidare för sin speciella yrkesroll. Domaryrket är en profession och avsikten är att den som genomgått domarutbildning skall ha tillägnat sig det speciella yrkeskunnande som krävs för att kunna fungera väl just som domare. Till skillnad från andra yrkesutbildningar för jurister leder dock domarutbildningen i regel inte direkt till ett arbete som domare. Istället måste den som genomgått domarutbildning efter utbildningen under flera år, ofta närmare tio, arbeta med kvalificerat juridiskt arbete för att vidga sitt

perspektiv och fördjupa sina kunskaper innan hon eller han kan komma i fråga för en ordinarie domaranställning.

Det kan inte vara en merit att sakna utbildning för det arbete man skall utföra, men domarutbildning är inte ett krav för att anställas som domare och på samma sätt som hittills kan i det enskilda fallet, särskilt när det gäller anställning som domare i en kollegial domstol, stor skicklighet, bred erfarenhetsbakgrund och personlig lämplighet utgöra kvalifikationer som innebär att en sökande utan domarutbildning och utan erfarenhet av arbete i domstol bör anses skickligast och mest lämplig för en viss domaranställning.

### 9.2.2 Hur uppnår man en mer öppen domarrekrutering?

Diskussionen om en mer öppen domarrekrutering har fokuserat på målsättningen att fler skickliga jurister utan domarutbildning men med bred erfarenhetsbakgrund bör utnämnas till ordinarie domare. Man har emellertid sällan diskuterat hur man skall få sådana jurister att söka domaranställningar och de som nämnts som tänkbara sökande har så gott som uteslutande varit advokater och åklagare; grupper som gissningsvis mera sällan skulle kunna förväntas söka anställning som domare i länsrätt eller kammarrätt. Undersökningar som gjorts visar också att intresset bland advokater för att söka anställning som domare är begränsat.<sup>1</sup> Detta beror sannolikt inte främst på bristande intresse för arbetet som sådant utan snarare på att det för många framstår som ekonomiskt och praktiskt omöjligt att i mogen ålder byta inriktning med tanke på lönenivåer, pensionsvillkor etc. Detta förhållande torde gälla även för t.ex. jurister inriktade på skatte- eller bankjuridik.

En ytterligare förklaring till det låga antalet sökande utan domarutbildning är sannolikt att det tidigare över huvud taget inte förekommit någon marknadsföring eller öppen utannonsering av domaranställningar och att många icke domarutbildade

---

<sup>1</sup> Se SOU 2003:102.

jurister inte ens känt till eller i vart fall bedömt det vara utsiktslöst att söka sådan anställning. Rekryterings- och utnämningssförfarandet har också varit, och är i princip alltjämt utformat så att den enskilda domstolen sällan tar aktiv del, genom att t.ex. uppmana lämpliga jurister på orten att söka domaranställning.

Även om det alltjämt är få jurister utan domarutbildning som utnämns till ordinarie domare visar redovisningen i kapitel 5 att det under det senaste året förekommit fler sökande och även fler utnämningar av jurister utan domarutbildning än tidigare år. En viktig iakttagelse är dock att flera av dessa hade hel eller delvis fiskalsutbildning. Detta skulle kunna tala för att det varit lättare att värdera skicklighet och kompetens hos dessa sökande och kan även tyda på att det ligger närmare till hands för den som en gång prövat att tjänstgöra i domstol än för den som inte har någon domstolserfarenhet att söka domaranställning.

Ett bra sätt att locka äldre etablerade jurister till domstolarna bör därmed vara att fortsätta utnyttja möjligheterna att erbjuda kortare eller längre adjunktion i överrätt. Möjligheterna till sådan extern adjunktion bör således utvecklas och permanentas. Som tidigare beskrivits har denna möjlighet under de senaste två åren utvecklats och intresset för att få möjlighet till denna typ av tjänstgöring under några månader upp till ett halvår har också ökat. Det finns flera skäl till varför denna form av adjunktion bör utvecklas. De erfarenheter som hittills finns visar att det finns ett stort intresse från praktiskt verksamma jurister att få möjlighet till denna form av tjänstgöring och de som adjungerat har också ansett att adjunktionen varit lärorik och givit dem viktiga erfarenheter. Ordningen med extern adjunktion skapar ett intresse för och en kunskap om domstolarnas verksamhet och om domaryrket som är till gagn för den enskilde adjunkten och för den verksamhet där hon eller han vanligtvis agerar. Samtidigt tillför adjunkten kunskap och ett nyttigt utifrånperspektiv till domstolens medarbetare. Några av dem som adjungerat har också därefter sökt och blivit utnämnda till ordinarie domare. I dessa fall har adjunktionstjänstgöringen givit den enskilde möjlighet att pröva om hon eller han trivs med

domaryrket samtidigt som den har fungerat som ett arbetsprov som funnits med vid värderingen av den sökandes meriter. Även om tjänstgöring som adjunkt i kollegial domstol i överrätt inte är detsamma som att på egen hand hantera mål i tingsrätt eller länsrätt så ger ändå en sådan tjänstgöring viktig kunskap om vederbörandes yrkesskicklighet och personliga egenskaper. Extern adjunktion är således en viktig pusselbit för att få till stånd en mer öppen domarrekrutering. Enligt min mening bör det emellertid betonas att extern adjunktion också tillför kompetens och innebär ett erfarenhetsutbyte som har ett värde för domstolarna även när den inte leder till att adjunkten söker anställning som domare.

Hittills har utvecklingen av denna form av adjunktion möjliggjorts genom att Domstolsverket tillfört särskilda medel som domstolarna fått avropa. För framtiden bör överrätterna och Domstolsverket gemensamt komma fram till en ordning som gör det möjligt för domstolarna att kontinuerligt ta in externa adjunkter i den omfattning som bedöms vara sakligt lämplig och ekonomiskt möjlig. Det är viktigt att inse och har framhållits från vissa domstolar att en extern adjunkt inte alltid har samma produktionsförmåga som en domarutbildad adjunkt. Detta och svårigheten att garantera ett kontinuerligt tillflöde av externa adjunkter innebär att det torde få göras en individuell bedömning för varje överrätt som också innefattar i vilken mån externa adjunkter kan räknas in i domstolens grundbemanning.

Arbetet med att få fler etablerade jurister utan domarutbildning att söka domaranställningar bör således fortsätta. Detta är dock bara en del i arbetet med att åstadkomma en mer öppen domarrekrutering. Det viktigaste för att åstadkomma en mer öppen rekrytering är enligt min uppfattning att utveckla och öppna den nuvarande domarutbildningen. Man bör inte minska utan istället något öka antalet utbildningsplatser och samtidigt öppna upp ingången till domarutbildningen för att ge så många unga duktiga jurister som bedöms praktiskt och ekonomiskt möjligt tillfälle att få utbilda sig i domstolarna. Härigenom skapar man förutsättningar för att i framtiden kunna locka fler

kvalificerade sökande till anställningar som domare vilket i sin tur kommer att leda till en mer öppen rekrytering.

Notariemeritering är sedan länge något mycket åtråvärt bland nyutexaminerade jurister. Min erfarenhet är också att många notarier i slutet av sin tjänstgöring är intresserade av att få fortsätta arbeta i domstol. I dag är det emellertid många unga duktiga jurister som vill men inte får möjlighet till notariemeritering och av de notariemeriterade också många som trots intresse och fallenhet inte kan beredas fortsatt arbete i domstol efter fullgjord notariemeritering på grund av det begränsade antalet fiskalsplatser i överrätt. Om fler jurister ges möjlighet till en första erfarenhet av domstolsarbete genom notarietjänstgöring bör också detta ge större förutsättningar att i sinom tid kunna locka dem att söka domaranställningar. Det är dock viktigt att minnas att för att kunna konkurrera om de skickligaste och för domstolsarbete mest lämpade juristerna måste domstolarna framstå som attraktiva arbetsplatser som erbjuder bra arbetsförhållanden och intressanta och utvecklande arbetsuppgifter.

## **9.3 En ytterligare minskad domarutbildning?**

### **9.3.1 Inledning**

Som tidigare beskrivits har domarutbildningen i realiteten halverats jämfört med för tio år sedan och de problem som vissa överrätter då hade med överskott på assessorer har förbytt i sin motsats. Jag har också redan förklarat att jag anser att önskemålet om en mer öppen domarrekrutering bäst tillgodoses genom att ge många unga jurister möjlighet att pröva arbete i domstol för att därmed kunna skapa ett intresse som leder till ett större urval av sökande till framtida domaranställningar. Eftersom uppdraget har givits med den tydliga inriktningen att den nuvarande domarutbildningen bör minskas har jag ändå undersökt vad det skulle innebära om man genomför en

ytterligare minskning av domarutbildningen med 30 respektive 50 procent.

### **9.3.2 Antal utbildningsplatser vid en minskning med 30 eller 50 procent**

I dag bestäms antalet domarutbildade per år av det antal utbildningsplatser i underrätt som Domstolsverket beslutar om. Antalet fiskaler som anställs i hovrätterna och kammarrätterna varje år och antalet adjunktionsplatser i överrätterna får anpassas därefter. Eftersom utbildningen är sammanhållen och tjänstgöringen som föredragande respektive adjunktionen i överrätt båda omfattar ett år, medan den mellersta delen, fiskaltjänstgöring i underrätt, omfattar två år måste minst hälften så många platser finnas i den första och tredje delen som i den andra för att skapa ett jämnt flöde i systemet. För närvarande finns det 126 utbildningsplatser i underrätterna. För att kunna fylla dessa utbildningsplatser anställer hovrätterna och kammarrätterna, med ett visst överintag för att täcka luckor som kan uppstå vid avhopp eller ledigheter, varje år knappt 100 nya fiskaler som föredragande. Överrätterna har knappt 70 adjunktionsplatser. Det utbildas i dag därmed knappt 70 nya assessorer varje år.

En minskning av nuvarande domarutbildning med 30 procent skulle innebära ca 90 utbildningsplatser i underrätt (60 i tingsrätt och 30 i länsrätt). Överrätterna skulle då (med ett visst överintag som i dag) behöva anställa ca 67 nya fiskaler varje år (48 i hovrätt och 19 i kammarrätt). Det skulle behövas ca 45 adjunktionsplatser i överrätterna (30 i hovrätt och 15 i kammarrätt). Därmed skulle ca 45 nya assessorer utbildas per år.

En minskning med 50 procent skulle innebära drygt 60 utbildningsplatser i underrätt (40 i tingsrätt och 20 i länsrätt). Överrätterna skulle då behöva anställa ca 50 nya fiskaler varje år (35 i hovrätt och 15 i kammarrätt). Antalet adjunktionsplatser skulle behöva vara ca 30 i överrätterna (20 i hovrätt och 10 i

kammarrätt). Det skulle alltså vid en halvering av utbildningen utbildas ca 30 nya assessorer varje år.

En mer detaljerad sammanställning av fördelning av utbildningsplatser vid en proportionell minskning med 30 respektive 50 procent finns i *bilaga 4*.

### 9.3.3 Följder för utbildningens utformning och för verksamheten i domstolarna

Vid en minskning av domarutbildningen med 30 eller 50 procent skulle den nuvarande ordningen med utbildning vid samtliga överrätter inte kunna upprätthållas. Vid en halvering skulle domarutbildningen totalt motsvara ungefär det antal assessorer som i dag utbildas enbart vid Svea hovrätt och Kammarrätten i Stockholm. Om minskningen sker proportionellt skulle överrätterna i Norrland endast ha två till tre fiskaler vardera som föredragande och högst tre utbildningsplatser vardera i underrätt. Även övriga överrätter utanför Stockholm skulle vid en sådan proportionell minskning få svårt att upprätthålla en attraktiv och kvalificerad utbildning. Utbildningen skulle därmed behöva koncentreras till ett fåtal överrätter och domarutbildning därmed inte längre bedrivs i hela landet. Om man med en koncentration av utbildningsplatserna till de största överrätterna ändå vill sprida utbildningsplatserna i underrätt över landet skulle det kräva att fler fiskaler än i dag pendlar eller byter bostadsort under utbildningen. Alternativet till att koncentrera utbildningen till vissa överrätter skulle annars vara att behålla domarutbildningen vid samtliga överrätter och låta minskningen bli störst vid överrätterna i Stockholm. Om den nuvarande storleken på utbildningen vid norrlandsöverrätterna ses som ett minimum skulle antalet utbildningsplatser få fördelas så att ingen överrätt har färre än fem utbildningsplatser i underrätt.

Även om man skulle koncentrera domarutbildningen till en eller några få överrätter skulle inte den centrala kursverksamheten för fiskaler kunna bibehållas i sin nuvarande form om antalet utbildningsplatser minskades med 30–50 procent. I det



nuvarande kursupplägget är ca 15 deltagare per kurs ett minimum. Vid en halvering av domarutbildningen skulle endast 20 hovrättsassessorer och 10 kammarrättsassessorer utbildas varje år. Kurser i nuvarande form, som är anpassade till de olika domstolsslagen och till var i utbildningen fiskalerna befinner sig, skulle därmed inte gå att genomföra, såvida inte antagningen i överrätterna bara skulle ske en gång per år, så att alla nya fiskaler börjar sin anställning vid samma tidpunkt på året. Utbildningen skulle annars behöva göras gemensam för de båda domstolsslagen eller utformas individuellt på ett helt annat sätt än i dag. En annan tänkbar lösning skulle vara att försöka samordna åtminstone delar av utbildningen för fiskaler och för nyutnämnda ordinarie domare utan domarutbildning.

I överrätternas beredningsorganisationer skulle ännu fler fiskaler få ersättas med fast anställda föredragande och beredningsjurister. De överrätter som inte längre hade utbildningsplatser skulle få en beredningsorganisation som enbart bestod av fast anställda föredragande. De överrätter där domarutbildning alltjämt bedrevs skulle ha en beredningsorganisation med både fiskaler och fasta föredragande. Fiskaler och assessorer under utbildning skulle där bli en liten grupp som om än exklusiv samtidigt riskerade att marginaliseras.

I underrätterna skulle 30 eller 50 procent av de nuvarande utbildningsplatserna få ersättas med ett ökat antal ordinarie domare. Även i överrätterna skulle antalet ordinarie domare behöva utökas för att kompensera för borttagna adjunktionsplatser. Ett större antal ordinarie domare skulle i sin tur efter en tid leda till ett större årligt rekryteringsbehov av ordinarie domare än för närvarande och när minskningen började få genomslag skulle därmed mer än hälften respektive mer än 30 procent av nya ordinarie domare behöva rekryteras bland jurister utan domarutbildning.

Det måste även beaktas att en betydligt större andel rekryteringar av icke domarutbildade jurister som ordinarie domare skulle medföra ett större inledande arbetskraftsbortfall vid utnämningar än vad som gäller i dag. Detta skulle kräva en

viss utökning av grunddimensioneringen i domstolarna och medföra ökade behov av vikarier och förstärkning när många nyutnämnda domare utan domarutbildning måste genomgå introduktionsutbildning och ofta under några månader adjunktion i överrätt.

Domarutbildade skulle, med en ytterligare minskad utbildning, i mindre utsträckning än i dag kunna täcka den efterfrågan som finns på assessorskompetens hos andra arbetsgivare och dessa arbetsgivare skulle därmed få söka föredragande och handläggare bland andra yrkesgrupper.

#### **9.3.4 Kostnadskonsekvenser vid en minskning av domarutbildningen**

Jag har försökt beräkna de ekonomiska konsekvenserna av en ytterligare minskad domarutbildning. Beräkningarna har baserats på antaganden om hur arbetskraftsbortfall i form av personal under domarutbildning skulle kompenseras utifrån uppgifter jag begärt in från domstolarna. Beräkningarna baseras också på antaganden dels om effektiviteten och utbildningsbehovet hos nyutnämnda domare utan domarutbildning, dels om hur många jurister utan domarutbildning som skulle komma att rekryteras till domstolarna vid en minskning av domarutbildningen. Det är svårt att förutse exakt vilka följderna skulle bli för domstolarna vid en minskning av domarutbildningen. Beräkningarna har ändå gjorts för att visa på tänkbara konsekvenser i fråga om antalet ordinarie domare och kostnader. De får emellertid betraktas som räkneexempel utifrån delvis osäkra antaganden.

En 30-procentig minskning av domarutbildningen skulle innebära ca 30 färre fiskaler som utför föredragandeuppgifter i överrätterna, 36 färre fiskaler i underrätterna och ca 22 färre tf. assessorer/adjunkter i överrätterna. De 30 fiskalerna som är föredragande i överrätt skulle behöva ersättas med minst samma antal föredragande och beredningsjurister. Lönerna för föredragande och beredningsjurister bestäms individuellt och ligger något högre än fiskalslönerna. En minskning med 36

fiskaler i underrätt skulle kräva en ökning av antalet ordinarie domare i underrätterna. Tingsrätterna och länsrätterna har tillfrågats om hur ett bortfall av fiskaler skulle behöva kompenseras. Vid en sammanvägning av deras bedömningar blir slutsatsen att 36 borttagna utbildningsplatser i underrätt skulle behöva ersättas med ca 27 nya rådmän. Slutligen måste det arbete som i dag utförs av 22 fiskaler som adjungerar i överrätt utföras av annan personal. I överrätterna finns lite olika syn på hur adjunkterna skulle behöva ersättas, beroende på hur arbetet i överrätten är organiserat. Vid en sammanvägning av hovrätternas bedömningar blir slutsatsen att det i hovrätterna sammantaget skulle krävas 13–17 nya hovrättsråd. I kammarrätterna är det, enligt den uppfattning domstolarna redovisat, möjligt att bortfallet av ca 6 adjunkter skulle kunna kompenseras på annat sätt, eventuellt med en ytterligare förstärkt beredningsorganisation. Jag har svårt att ha någon bestämd uppfattning om det rimliga i detta antagande men vill betona att det stora antalet måltyper och den komplexitet som många av målen i förvaltningsdomstolarna har ställer mycket höga krav på kvalifikationerna hos beslutsfattare och beredningsorganisation. Även i kammarrätterna är det därför menar jag rimligt att anta att adjunkterna till viss del ersätts med ett ökat antal ordinarie domare.

Sammantaget skulle en minskning av domarutbildningen med 30 procent därmed innebära en ökad lönekostnad om minst ca 6–10 miljoner kr per år. En minskad domarutbildning skulle innebära minskade kostnader för utbildning av fiskaler och assessorer men detta skulle ersättas av motsvarande kostnader för utbildning av den personal som skulle ersätta dem. En minskning av domarutbildningen med 50 procent skulle vid en beräkning motsvarande den nyss beskrivna medföra en ökad lönekostnad om minst 12 miljoner kr per år.

En konsekvens av en minskad domarutbildning skulle som ovan beskrivits bli att det uppkommer ett större årligt rekryteringsbehov av domare i framtiden än vad som kan förutses med nuvarande storlek på domarutbildningen. Med en

stor andel utnämningar av domare som saknar tidigare domstolserfarenhet skulle domstolarna behöva en viss ökad grunddimensionering och behoven av vikariat och förstärkning skulle sannolikt också öka i samband med nyrekryteringar. Med en minskad tillgång på assessorer skulle behov av vikariat och förstärkning få tillgodoses genom ett nytt system som då också måste bemannas med ordinarie domare. En försiktig beräkning av vilka kostnader detta skulle medföra ger vid handen att, utöver vad som angetts ovan, en halverad domarutbildning skulle innebära tillkommande kostnader för domarlöner med ca 15 miljoner kr per år. Motsvarande tillkommande lönekostnader vid en 30-procentigt minskad domarutbildning skulle bli ca 10 miljoner kr per år.

Sammantaget skulle alltså kostnadsökningen enligt denna beräkning vid en 30-procentig minskning av domarutbildningen komma att uppgå till i vart fall ca 15–20 miljoner kr per år och vid en halvering till i vart fall ca 30 miljoner kr per år.

### **9.3.5 Andra följder av en ytterligare minskad domarutbildning**

Utbildningsplatserna i tingsrätt och länsrätt skulle vid en ytterligare minskning av domarutbildningen bli färre och därmed, ännu mer än i dag, kunna koncentreras till överrätternas närområden. Fiskalerna skulle därmed slippa att pendla alltför långt eller att tvingas flytta från överrättsorten under tiden i underrätt, vilket bland de yngre har angetts vara ett problem. De svårigheter som några överrätter under vissa perioder haft att få kvalificerade sökande till sina fiskalsplatser är ett av de problem som återkommit i diskussionerna om domarutbildningen.

Mot detta står dock att många domstolar gärna vill ha utbildningsplatser eftersom man anser att det är vitaliserande för organisationen att ha en blandad ålderssammansättning och ett ansvar för utbildning av unga. Många underrätter anser också att fiskalerna tillför kunskap och själva bidrar till utbildning och utveckling av den egna organisationen. Att unga domare under

sin utbildning får erfarenheter från tjänstgöring vid underrätter utanför överrättsorterna bör även, som jag särskilt framhållit, öka möjligheterna att i framtiden kunna rekrytera ordinarie domare till dessa domstolar.

Om antalet domarutbildade ytterligare minskade skulle de kvarvarande assessorerna givetvis ha mycket goda möjligheter att få meriterande uppdrag och tjänster där deras särskilda kompetens efterfrågas och de skulle också kunna räkna med att så småningom få en anställning som domare. Det är nämligen svårt att tro annat än att de domarutbildade med en sådan exklusiv utbildning regelmässigt skulle ges försteg och därmed i realiteten vara garanterade en ordinarie tjänst. Detta skulle kunna öka utbildningens attraktivitet ytterligare för den enskilde. Man kan dock fråga sig om en sådan ytterst exklusiv domarutbildning är det bästa sättet att locka de jurister till domarbanan som har bäst förutsättningar att bli goda domare. I Nederländerna, där man under ett antal år har prövat en ordning där endast ett litet fåtal ges tillfälle att genomgå en traditionell domarutbildning, hyser man viss oro för att detta skapat en elitistisk inställning hos dem som genomgått utbildningen som inte stämmer med de värderingar som man vill se hos dem som skall bli domare. Ett så litet antal domarutbildade skulle också kräva att man vid antagningen till utbildningen med säkerhet kan bedöma att den som antas, vid en tidpunkt 10–15 år framåt i tiden, kommer att uppfylla de högt ställda kraven för att utnämnas till ordinarie domare.

Framför allt i underrätterna krävs det för jurister utan domarutbildning en förhållandevis lång inskolningsperiod innan de kan förväntas vara fullt produktiva. En uppskattning, som överensstämmer med vad som angetts i flera remissvar på betänkandet från Domarutredningen 2001, SOU 2003:102, är att det behövs åtminstone ett år av inskolning. I överrätt gör den kollegiala arbetsformen att det kan synas vara lättare för en ny ordinarie domare som inte är domarutbildad att komma in i arbetet. Å andra sidan är överrätternas uppgift att överpröva underrätternas domar och kraven på skickligheten hos varje

överrättsdomare måste därmed ställas högt. Även i hovrätt och kammarrätt krävs det praktiska processuella kunskaper som en nyutnämnd domare utan tidigare domstolserfarenhet måste tillägna sig genom domstolsarbete. En domare i hovrätt eller kammarrätt måste också ha god kännedom om underrättsprocessen. Framför allt i underrätt men även i överrätt skulle det kunna innebära en risk för sänkt kvalitet i dömandet om så många som hälften av de nyutnämnda domarna i framtiden skulle sakna tidigare domstolserfarenhet. För att undvika detta skulle det krävas en noggrant utformad inledande period av introduktion och utbildning för nyutnämnda domare utan domarutbildning. En sådan domare skulle behöva i vart fall några månaders adjunktion i överrätt innan han eller hon började sin tjänstgöring i underrätt. Utbildnings- och adjunktionsperioder för många nyutnämnda skulle, som ovan angetts, innebära ett arbetskraftsbortfall för domstolarna och därmed ett ökat behov av förbättrad grunddimensionering och/eller vikariat och förstärkning.

### **9.3.6 Andelen ordinarie domare i den dömande verksamheten**

Med färre icke ordinarie domare skulle dömandet i domstolarna i större utsträckning än i dag få utföras av ordinarie domare. Det har ofta framhållits, bl.a. i direktiven till Domarutredningen 2001, att domstolarnas och domarnas speciella funktion i samhället innebär att den dömande verksamheten i så stor utsträckning som möjligt bör utövas av ordinarie domare. Jag menar emellertid att det är orealistiskt och inte heller en rimlig resursanvändning att ordinarie domare skulle döma i de många enklare mål som i dag avgörs av notarier och unga fiskaler. Frågan är också vad en sådan förändring skulle innebära för domaryrkets attraktivitet. En ordning där man lär sig "hantverket" genom att hantera enklare ärenden för att därmed bli skickad att i sinom tid även handlägga komplicerade mål och ärenden framstår som naturlig och är väl beprövad. Det har inte

heller såvitt jag vet riktats någon kritik mot hur yngre icke ordinarie domare i dag utför sina uppgifter eller generellt mot omfattningen av deras dömande. Den utveckling som innebär att allt fler icke domarutbildade ges möjlighet att adjungera i överrätt anses också vara positiv. Jag anser därför att man, med all respekt för den mer principiella aspekten, får och bör acceptera att domare under utbildning och i viss mån även färdigutbildade assessorer även i fortsättningen kommer att utföra en viss del av de dömande uppgifterna i våra domstolar. I vilken omfattning detta bör ske kan givetvis diskuteras, men den nuvarande omfattningen av icke ordinarie domares dömande utgör enligt min uppfattning inte något skäl för att ytterligare minska domarutbildningen. Samma ordning finns för övrigt bl.a. i våra grannländer Norge och Danmark.

#### **9.4 Vad bör styra dimensioneringen av domarutbildningen?**

I diskussionerna om en framtida domarutbildning har det ibland diskuterats i termer av att en viss procentuell andel av framtida domarutnämningar skulle avse personer utan domarutbildning. Domarutbildningen borde således dimensioneras för att täcka en viss – önskvärd – andel av de förväntade framtida domarutnämningarna. I mitt uppdrag sägs det också att man bör eftersträva ”en rimlig balans mellan domarutbildade och personer med annan bakgrund som utnämns till domare”.

När det gäller frågan hur många domare som borde rekryteras ”utifrån” anfördes i de äldre utredningarna att det av hänsyn till rekryteringen till domarbanan endast kunde bli fråga om att i ett begränsat antal undantagsfall besätta de ordinarie domartjänsterna med personer utanför karriären. 1972 års domarutredning föreslog att anställningen under domarutbildningen skulle vara tidsbegränsad och upphöra efter genomförd utbildning för att öka bredden på de domarutbildades erfarenheter. 1987 års domarutredning ville öka bredden i de sökandes erfarenheter genom att ge andra

yrkeserfarenheter ett högt meritvärde och genom införandet av skicklighet som det viktigaste kriteriet vid tillsättning av domartjänster, vilket också genomfördes. Utredningen ville dock inte öppna domarbanan helt utan ansåg att det, eftersom en grundutbildning för domare skulle finnas kvar, var naturligt att de flesta domarna även i framtiden rekryterades bland de domarutbildade. 1993 års domarutredning ansåg att rekryteringen till domartjänsterna borde präglas av ökad öppenhet och att det var viktigt att "en del" jurister med andra yrkeserfarenheter än tjänstgöring i domstol rekryterades till domartjänster.

Jag menar att det inte kan komma i fråga att i förväg bestämma hur stor andel av dem som utnämns till domare som skall vara domarutbildade och att anpassa utbildningen därefter. Enligt min uppfattning skulle detta till att börja med strida mot bestämmelserna om utnämning av domare. I varje utnämningsärende skall enligt 11 kap. 9 § regeringsformen, som närmare beskrivits i kapitel 5, avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet och av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning framgår att skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Det skulle stå i strid med dessa bestämmelser att i ett visst anställningsärende välja den som är eller inte är domarutbildad för att uppnå en i förväg beslutad fördelning mellan dessa två grupper. Man kan naturligtvis, om man med uttrycket en väsentligen mer öppen domarrekrutering avser att många icke domarutbildade anställs som domare, välja att endast domarutbilda så många jurister som kan förväntas täcka halva behovet av ordinarie domare i framtiden. Men detta garanterar inte att man uppnår en viss önskad fördelning mellan de två grupperna och det går knappast ens att resonera så. Det måste vara ett samhällsintresse att få fram så många, så skickliga sökande som möjligt i varje anställningsärende, oavsett om dessa är domarutbildade eller saknar sådan utbildning.

Domarutredningen 2001 menade att det skulle vara omöjligt att uppnå en väsentligen mer öppen domarrekrutering om det



utbildas så många assessorer att de antalsmässigt täcker behovet av nya ordinarie domare. Jag delar inte den uppfattningen. Det är emellertid av avgörande betydelse hur den instans som sköter rekrytering och urval fungerar. Jag menar att en väl fungerande tjänsteförslagsnämnd eller en ny Domarnämnd måste kunna arbeta på ett sådant sätt att den tillgodoser kravet att den för tjänsten skickligaste skall utnämnas.

I beskrivningen av uppdraget förutsätts det att en mer öppen rekrytering i framtiden innebär att färre jurister bör genomgå domarutbildning i framtiden. Jag menar som tidigare framhållits att detta är en felsyn och att vi skapar de bästa förutsättningarna för en mer öppen domarrekrytering i framtiden genom att istället öppna möjligheten till domar-/domstolsutbildning för så många unga skickliga jurister som möjligt. Dimensioneringen av en framtida domarutbildning bör därför inte vara kopplad till ett förväntat framtida behov av ordinarie domare. Det är istället andra faktorer som bör styra.

När det gäller antalet utbildningsplatser för fiskaler i överrätt kommer dessa med den ordning jag nu föreslår att behöva öka och rekryteringen av fiskaler i kammarrätterna och hovrätterna är avsedd att vara direkt kopplad till överrätternas behov av föredragande. Framför allt från kammarrätterna har det framhållits att man hellre vill ha fasta föredragande än fiskaler eftersom man behöver behålla sina föredragande under längre tid än ett år, för att få en mer stabil och effektiv beredningsorganisation och möjliggöra nödvändig specialisering. I dag består beredningsorganisationen i kammarrätterna till en betydande del av fasta föredragande (ca 52 procent i Kammarrätten i Stockholm och ca 75–80 procent i övriga kammarrätter). Den nuvarande andelen fiskaler i beredningsorganisationen kan därmed knappast utgöra något hinder mot att åstadkomma en stabil beredningsorganisation. Jag menar dock att det finns en klar risk att den nuvarande dimensioneringen av utbildningsplatser i kammarrätterna kan leda till en brist på kompetenta förvaltningsdomare i framtiden. Detta främst eftersom det torde bli svårt att locka tillräckligt många skickliga

och lämpliga jurister med förvaltningsrättslig inriktning som aldrig provat domstolsarbete att mitt i livet söka anställning som domare.

Även om det med mitt förslag kommer att vara möjligt för kammarrätterna att behålla ordningen med två typer av föredragande är det därför min uppfattning att man bör återgå till att anställa alla föredragande som fiskaler. Den som anställs som föredragande bör ha en sådan skicklighet och lämplighet för domstolsarbete som krävs för att anställas som fiskal och genom att denna del av domarutbildningen kopplas loss från de senare delarna finns det möjlighet för vissa fiskaler att stanna längre som föredragande utan att därmed gå miste om möjligheten att så småningom fortsätta sin domarutbildning. En invändning har varit att anställning som specialföredragande inte ger den breda utbildning som fiskalerna förutsätts få. Min uppfattning är att det är viktigt att alla föredragande/fiskaler får en bred grundläggande utbildning. Särskilt för en specialist som kommer från exempelvis Skatteverket måste en sådan utbildning innefatta att hon eller han bibringas det särskilda förhållningssätt som domstolsarbetet kräver. En ämnesmässig specialisering bör inte diskvalificera den som är intresserad av att gå vidare i karriären genom att arbeta med egen dömande i underrätt. Den antagningsprocess jag föreslår skall införas utgör en garanti för att kvalitetskraven upprätthålls.

Hovrätterna har, såvitt framgår av de uppgifter som lämnats till utredningen, börjat anställa beredningsjurister enbart på grund av att antalet utbildningsplatser i tingsrätterna minskat. Den allmänna uppfattningen i hovrätterna synes vara att den brist på stabilitet som ligger i att fiskalerna endast tjänstgör under ett år som föredragande väl kompenseras av deras höga ambitionsnivå och av att kvaliteten på deras arbete är utmärkt. Jag har således uppfattat att hovrätterna gärna ser en återgång till en ordning där föredragandena är fiskaler.

För att beredningsorganisationen, med nuvarande dimensionering av domarutbildningen, skall fungera väl måste överrätterna kunna rekrytera tillräckligt skickliga beredningsjurister och

föredragande och dessa måste vara beredda att stanna under några år. Från hovrätterna har det sagts att man där, efter att initialt ha haft många goda sökande till tjänster som beredningsjurist, på senare tid har haft svårare att rekrytera och att den fördel det skulle vara att ha fast anställda föredragande inte blivit verklighet då många säger upp sig efter kort tid för att gå till, som det uppfattas, mera meriterande arbeten eller arbeten med bättre utvecklingsmöjligheter. Under hösten 2006 har Hovrätten för Övre Norrland av denna anledning övergått från att ha en beredningsorganisation med hälften beredningsjurister och hälften fiskaler till att enbart anställa fiskaler. Även från kammarrättshåll har det framhållits att bristen på utvecklingsmöjligheter för den som anställs som föredragande i överrätt gör dessa tjänster mindre attraktiva än fiskalsplatserna.

Sammanfattningsvis talar även det som nu sagts enligt min mening för en återgång till en ordning med i huvudsak fiskaler som föredragande i överrätt vilket skulle kräva en ökning av antalet utbildningsplatser i överrätt. I realiteten skulle det troligen handla om att de som nu blivit anställda som föredragande istället kommer att anställas som fiskaler. Jag har inte funnit något som talar för att det inneburit några fördelar att ha två olika kategorier av anställda föredragande. Kostnaden för föredragande är för närvarande högre än för fiskaler och även om den nya ordningen fungerat väl har önskemålen om en mer effektiv och stabilare beredningsorganisation, såvitt kan bedömas utifrån de uppgifter som inhämtats från överrätterna, inte infriats.

Det nuvarande antalet utbildningsplatser för fiskaler i underrätt och för därefter följande adjunktion i överrätt bör utökas något i förhållande till vad som gäller i dag. Den ökning som bör ske får emellertid inte vara större än att det fortfarande skall finnas en god arbetsmarknad för de domarutbildade. En sådan begränsning är också en förutsättning för att inte nya problem med övertalighet skall uppstå. Det torde emellertid knappast finnas någon risk att fler än som på kort sikt efterfrågas för meriterande och intressanta uppdrag utbildas eftersom det

för den enskilde måste framstå som attraktivt att genomgå domarutbildning för att det skall vara intressant att söka sådan anställning. Det är inte i sig någon nackdel om lika många eller fler utbildas än vad som motsvarar det förväntade framtida antalet domaranställningar. Det främsta skälet för detta är att det är viktigt att ha många kvalificerade sökande vid den framtida rekryteringen av domare. Det måste således vara en fördel om det vid varje tillfälle finns många lämpliga sökande, både med och utan domarutbildning, till lediga anställningar som domare.

Som framgått av kapitel 7 finns det behov av färdigutbildade assessorer för tjänstgöring i de högsta domstolarna och av redovisningen beträffande var tjänstlediga assessorer tjänstgör har framgått att Regeringskansliet är den största arbetsgivaren för domarutbildade. Domarutbildade har också av tradition varit attraktiva på arbetsmarknaden och problem med övertalighet har såvitt känt endast förekommit periodvis och vid vissa överrätter. Jag menar att man bör inta den hållning som många tidigare utredningar redovisat och som innebär att domarutbildningen är en tillgång för hela samhället. En förutsättning är naturligtvis att ansvaret för domarutbildningen inte får bli en ekonomisk belastning för domstolarna eller minska kvaliteten och effektiviteten i dömandet. Ingenting tyder emellertid på att det skulle finnas risk för några sådana effekter.

## 9.5 Bör domarutbildning bedrivas i hela landet?

Jag har i det föregående beskrivit att om man minskar dagens domarutbildning med 30–50 procent så kan man inte upprätthålla den nuvarande ordningen med utbildning vid samtliga överrätter. Med nuvarande dimensionering och med en viss ökning av domarutbildningen även vid de mindre överrätterna bör det däremot vara möjligt att behålla domarutbildning vid samtliga överrätter. De mindre överrätterna har samtliga framhållit att de anser att utbildningen av domare utgör en viktig och önskvärd del i deras verksamhet men har samtidigt framhållit att en förutsättning för att det skall vara

meningsfullt att bedriva domarutbildning är att den har minst nuvarande omfattning.

En förändring som innebär att domarutbildning endast skulle bedrivas vid de största överrätterna skulle få negativa effekter för arbetet i de överrätter som inte längre skulle ha utbildningsplatser och med stor sannolikhet även inverka negativt på rekryteringsunderlaget till ordinarie domaranställningar i de överrättsområden där domarutbildning inte längre skulle finnas kvar. Med det förslag jag nu presenterar och som innebär en bibehållen domarutbildning som minst har det antal utbildningsplatser som finns i dag framstår det därmed som självklart att domarutbildning även i fortsättningen bör finnas vid samtliga överrätter.

## **9.6 Behovet av en ny domarnämnd och ett fortsatt kvalitetsarbete i domstolarna**

Överväganden om domarutbildningen och domarrekyteringen i framtiden måste ta sin utgångspunkt i de krav som ställs och kommer att ställas på dagens och morgondagens domare. Även om det inte direkt ligger i mitt uppdrag att diskutera meritvärderingen vid domarutnämningar har frågan hur rekrytering och utnämning av ordinarie domare fungerar avgörande betydelse för frågan om domstolarna skall kunna locka skickliga och väl kvalificerade sökande till domartjänster och därmed också för hur den framtida domarutbildningen bör utformas.

Jag har i kapitel 3 lämnat en redogörelse för grundläggande bestämmelser om domare och domstolar och i kapitel 5 beskrivit det nuvarande rekryteringsförfarandet vid tillsättning av domaranställningar och den meritvärdering som i dag tillämpas av tjänsteförslagsnämnden. Vilka krav som bör ställas på en domare har, som framgått där, övervägts av flera tidigare utredningar om domarutbildningen och domarkarriären, bl.a. 1987 års domarutredning (SOU 1988:53) som ledde till en ändrad meritvärdering från och med den 1 juli 1990, Kommittén

om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (SOU 2000:99) och senast Domarutredningen 2001 (SOU 2003:102). Frågan har även nyligen, som beskrivits i kapitel 5, behandlats inom ramen för det s.k. Testprojektet (DV:s rapportserie 2006:3) där konkreta förslag till kravprofiler för ordinarie domare och för fiskaler tagits fram.

I SOU 2000:99 finns en samlad redogörelse för departementschefens överväganden i 1989 års proposition om domarbanan och meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster<sup>2</sup> och i Domarutredningens betänkande förs en omfattande diskussion angående vilka krav som bör ställas på en blivande domare. Den utmynnar i att utredningen, utöver vad tidigare utredningar fastställt, anger vissa ytterligare krav som bör ställas på den som skall utnämnas till ordinarie domare.<sup>3</sup> Domarutredningens genomgång av vilka formella krav och personliga egenskaper som ordinarie domare bör ha har formen av en beskrivande text. Utredningens överväganden har legat till grund för de mera kortfattade kravprofiler, avsedda att användas som praktiska verktyg i rekryteringsarbetet, vilka utarbetats inom ramen för Testprojektet.<sup>4</sup>

Domarutredningen anför under rubriken Bedömningsgrunder sammanfattningsvis följande.<sup>5</sup>

Allmänhetens förtroende för domstolarna förutsätter att domaranställningarna grundas på en objektiv och saklig bedömning av de sökandes förmåga att utöva domarrollen. Det innebär att inte endast de krav på skicklighet och lämplighet som ställs på en domare och mot vilka de sökande till domaranställningar skall bedömas bör vara fastlagda i förväg utan också principerna för hur denna bedömning skall ske.

Med anledning av dessa principer får det sedan i stor utsträckning ankomma på det organ som bereder ärenden om domaranställningar att utveckla och utforma närmare grunder för värdering av dem som söker domaranställningar.

Utgångspunkten bör vara att det skall ske en helhetsbedömning av de sökandes samtliga meriter för den sökta anställningen. De

---

<sup>2</sup> Prop. 1989/90:79 och SOU 2000:99, s. 71 ff.

<sup>3</sup> SOU 2003:102, s. 261–288.

<sup>4</sup> Domstolsverkets rapportserie 2006:3, s 27.

<sup>5</sup> SOU 2003:102, s. 267.

faktorer som då bör vara särskilt tungt vägande är yrkesskicklighet, personliga egenskaper, utbildning och yrkeserfarenheter. Också faktorer som är hänförliga till den aktuella anställningen bör kunna beaktas.

Helhetsbedömningen tillsammans med den kompetens som den aktuella befattningen kräver kan innebära att olika faktorer har varierande tyngd.

I Testprojektets rapport, där tyngdpunkten ligger på rekryteringen av fiskaler, beskrivs hur man med utgångspunkt i den framtagna kravprofilen bör gå till väga för att kvalitetssäkra hela rekryteringsprocessen vid anställning av fiskaler.

De nu beskrivna dokumenten ger tillsammans en god bild av vilka formella krav, färdigheter och personliga egenskaper som man bör söka efter hos personer som söker ordinarie domaranställning eller vill påbörja domarutbildning. Det framgår att det, utöver krav på juridisk skicklighet, även ställs krav på den sökandes personliga egenskaper och att det i vissa fall kan bli fråga om att utforma olika profiler för olika tjänster. Det måste stå klart att den som utnämns till domare kan leva upp till de uppställda kraven och har en ödmjuk inställning till sin uppgift. Att värdera skicklighet, kompetens och personliga kvalifikationer hos dem som söker domaranställningar eller som ansöker om att få genomgå domarutbildning handlar därmed om en mångfacetterad och delvis komplicerad bedömning.

Som beskrivits i kapitel 5 har den nuvarande tjänsteförslagsnämnden initierat ett arbete för att utveckla sina arbetsformer i olika avseenden. Det arbetet bör fortsätta men det finns all anledning att samtidigt arbeta vidare för att så snart det är möjligt få fram ett konkret förslag till en ny domarnämnd med utgångspunkt i Domarutredningens förslag och med beaktande av att sammansättningen i nämnden skall återspegla inte bara de intressenter som anknyter till de allmänna domstolarnas ämnesområden utan även sådana som har koppling till förvaltningsdomstolarna. Även om det är regeringen som slutligt avgör vem som skall utnämnas, och det förekommer att regeringen inte följer det förslag som lämnats av tjänsteförslagsnämnden, så har nämnden en central roll och ett avgörande

inflytande när det gäller att lägga fast vilka krav som måste ställas på den som skall vara domare. Hur nämnden värderar olika typer av tjänstgöring och yrkeserfarenheter och den vikt man tillmäter olika personliga egenskaper hos de sökande liksom vilka metoder man använder för att komma fram till sitt ställningstagande är därmed frågor som avgör vilka domare som kommer att utnämnas. Att rekryterings- och urvalsprocessen fungerar väl är av yttersta vikt för att upprätthålla en hög kvalitet i den dömande verksamheten. Att främst medborgarna, men även de sökande känner förtroende för rekryterings- och utnämningssförfarandet har också avgörande betydelse för tilltron till rättsväsendet.

De kriterier som en ny domarnämnd lägger fast bör samtidigt få genomslag när det gäller hur urvalet skall ske bland de unga jurister som vill genomgå domarutbildning, särskilt när det gäller antagning till den senare delen av domarutbildningen där det ingår ett betydande inslag av eget beslutsfattande och dömande.

Ett systematiskt kvalitetsarbete har sedan en tid startat i domstolarna. Det har även under senare år skett en utveckling av den kursverksamhet som är kopplad till fiskalsutbildningen liksom av utbildningen för ordinarie domare. Arbetet med kvalitetsfrågor som även innefattar utbildningsfrågorna är av avgörande betydelse för domstolarnas möjligheter att i framtiden kunna locka unga skickliga jurister och för att under tiden i domstolarna kunna utveckla deras kompetens i olika avseenden. I detta arbete har Domstolsverket en viktig roll men det står samtidigt klart att det är ute på de olika domstolarna som domstolschefen och de ordinarie domarna måste fungera som lärare, handledare och föredömen och därmed skapa arbetsplatser som kan locka skickliga jurister att vilja arbeta i domstol. Som framgått i kapitel 4 finns det i dag en väl genomarbetad utbildningsplan för utbildningen av fiskaler som har fastställts i samråd mellan Domstolsverket och domstolarna. Där framgår även att intentionerna i den ännu inte fullföljts fullt ut.



## 9.7 Notarietjänstgöring i överrätt?

I Gärdagruppens rapport år 2001 *Rekrytering av yngre jurister*<sup>6</sup> föreslogs att det skulle införas möjlighet att ha notaries även i överrätt. Skälet till detta var att man ville ha ett alternativ till fasta anställningar för föredragande som kunde tillgodose överrätternas krav på arbetskraft och som möjliggjorde en flexibel organisation som kunde anpassas efter behov och måltillströmning.

Efter kontakter med överrätterna kan jag konstatera att det i dag inte finns något intresse från någon av dessa domstolar att få en ny grupp av anställda i form av notaries. Jag anser därmed att det saknas skäl att för närvarande vidareutveckla denna tanke.

## 9.8 Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis är min bedömning således att en ytterligare minskning av domarutbildningen inte är lämplig att genomföra, dels för att det skulle medföra ökade kostnader utan några motsvarande vinster, dels därför att det inte kan bedömas ha någon direkt effekt på antalet skickliga jurister utan domarutbildning som söker domaranställningar. En minskning av domarutbildningen skulle inte heller förbättra rekryteringsunderlaget till domaranställningar i framtiden.

För att locka fler skickliga jurister som inte är assessorer att söka domaranställningar i framtiden måste i stället andra åtgärder vidtas i form av en reformering av rekryteringsprocessen, ökade möjligheter till s.k. extern adjunktion och andra marknadsföringsåtgärder. Även ett utökat antal notarieplatser bör bidra till att ge fler jurister domstolserfarenhet och skapa intresse för arbete i domstol.

Den viktigaste åtgärden för att åstadkomma en mer öppen domarrekrutering så att domstolarna i framtiden kommer att kunna rekrytera skickliga och lämpliga domare är emellertid att fler unga jurister än i dag får möjlighet att genomgå domar-

---

<sup>6</sup> Se avsnitt 2.3.4.

utbildning. Utbildningen bör samtidigt göras mer flexibel såväl för den enskilde som för domstolarna samtidigt som kvaliteten i den ytterligare höjs.

## 10 En mer öppen domarutbildning

### 10.1 Utgångspunkter

Jag har kommit fram till att det viktigaste för att åstadkomma en öppnare rekrytering av domare är att den nuvarande domarutbildningen utvecklas och öppnas upp så att fler unga jurister får möjlighet att pröva arbete i domstol. Härigenom skapar man de bästa förutsättningarna för att i framtiden kunna locka fler kvalificerade sökande till anställningar som domare. De förändringar som bör ske av den nuvarande domarutbildningen bör syfta till att bibehålla och ytterligare höja kvaliteten på de olika delarna i utbildningen så att denna även i fortsättningen innebär en åtråvärd del i karriären för duktiga unga jurister. Utbildningen måste kunna attrahera både den som är intresserad av att så småningom söka ordinarie domartjänst och den som är inriktad mot andra juristyrken där vana vid beslutsfattande, juridisk analys, formuleringsskicklighet och domstolsprocess utgör värdefulla meriter. Grundläggande är därvid att det finns en professionell och kvalitetssäkrad urvalsprocess samt att domstolarna tillsammans med Domstolsverket gemensamt tar ansvar för utbildningens utformning och genomförande och skapar ett bra och stimulerande arbetsklimat i domstolarna. Det bör vidare vara en fördel om utbildningen är flexibel så att man undviker inlåsningseffekter och kan hantera konjunktursvängningar och demografiska förändringar över tiden. Detta innebär bl.a. att det bör vara en fördel om man öppnar antagningskriterierna och gör det möjligt att välja hela eller delar av utbildningen, att tidsramarna för förordnanden i vissa

funktioner bör vidgas och att det finns skäl att överväga behovet av centrala beslut om dimensionering av de olika delarna av utbildningen. Domarutbildningen bör också utformas så att den underlättar rekryteringen av domare över hela landet.

Med dessa utgångspunkter presenteras i det följande ett förslag till en något förändrad och mer öppen domarutbildning. Tanken med den föreslagna ordningen är alltså att det skall finnas möjlighet att välja ett eller flera av domarutbildningens olika steg (notariemeritering, tjänstgöring som föredragande i överrätt, fiskaltjänstgöring i underrätt och adjunktion i överrätt) och att möjligheten till fiskalutbildning i överrätt skall öppnas för fler än i dag. Detta möjliggörs genom att kravet på notariemeritering för att antas till tjänstgöring som föredragande i överrätt slopas och att tjänstgöringen som föredragande i överrätt frikopplas från de två följande delarna. Frikopplingen innebär att överrätterna själva kan besluta om anställning av det antal fiskaler de behöver för sin beredningsorganisation. På detta sätt öppnas ingången till de nuvarande tre delarna i domarutbildningen upp. För att råda bot på den nuvarande bristen på domarutbildade för olika uppdrag bör också antalet fiskalplatser i underrätt liksom antalet adjunktionsplatser utökas något. Tillsammans med ett utökat antal notarieplatser och utvecklade och permanentade möjligheter till s.k. extern adjunktion ger den föreslagna ordningen fler jurister möjlighet att pröva och bli intresserade av domstolsarbete, vilket kan bredda urvalet inför framtida domarutnämningar och ge en mer ”öppen” domarrekrytering än i dag. Samtidigt föreslås att ett särskilt antagningsförfarande införs för den som vill söka anställning som fiskal i underrätt med efterföljande adjunktion. Därmed åstadkommer man en kvalitetssäkring av de delar i domarutbildningen som främst består av eget beslutsfattande och dömmande.

## 10.2 Huvuddragen i mitt förslag till en ny och mer öppen domarutbildning

De tre delarna i den nuvarande domarutbildningen (tjänstgöring som föredragande i överrätt, eget dömande i underrätt samt adjunktion i överrätt) finns kvar, med nuvarande minimitider för de olika delarna. Tjänstgöringen som föredragande i överrätt frikopplas dock från de två följande delarna. Att ha genomfört sådan tjänstgöring skall liksom i dag vara en förutsättning för fortsatt domarutbildning, men till skillnad från i dag måste den som vill gå vidare till eget dömande som fiskal i underrätt söka sådan anställning.

Alla de föredragande som behövs i överrätterna tillsvidare anställs som fiskaler, efter sex månaders inledande provanställning. Anställningsförfarandet sköts av överrätterna. Kravet på notariemeritering slopas för anställning som fiskal i överrätt. Även en jurist med motsvarande kompetens från annat arbete, exempelvis som biträdande jurist på advokatbyrå, som domstolssekreterare, eller som handläggare inom statlig eller kommunal förvaltning, kan anställas som fiskal.

Även om avsikten är att alla föredragande skall erbjudas fiskalsutbildning är det naturligtvis inget som hindrar att den överrätt som så önskar även fortsättningsvis kan anställa särskilda föredragande för speciella uppgifter i domstolen. Det kan antas att kammarrätterna men även t.ex. Miljööverdomstolen kan ha behov av sådana specialföredragande. Jag menar dock att det kan vara lämpligt att även den som skall tjänstgöra som specialist under det första året gör detta i form av fiskalsutbildning.

Alla fiskaler anställs på samma villkor och har samma möjligheter att gå vidare till utbildningsplats i underrätt och därmed till eget dömande. De fiskaler som efter ett års arbete i överrätten (och därmed uppnådd behörighet för tjänstgöring i underrätt) är intresserade av att gå vidare till eget dömande kan fritt och vid den tidpunkt de själva väljer söka de utbildningsplatser i underrätt som är lediga. Antagningen till utbildningsplatserna i underrätterna sker enligt gemensamma

kriterier och innefattar även någon form av central testning för att garantera att den som antas till underrättstjänstgöring är väl kvalificerad och lämplig för självständigt dömande. För den som antas till utbildningsplats i underrätt ingår även, efter två års underrättstjänstgöring, adjunktion vid den överrätt till vilken underrätten hör.

Den som adjungerat i överrätt under ett år med godkänt resultat tillsvidareanställs därefter, liksom i dag, som assessor i överrätten. På samma sätt som i dag kan assessorerna därefter bidra till att tillgodose behov av vikariat och förstärkning eller gå vidare till andra arbetsgivare som efterfrågar deras kompetens.

Även om de nuvarande minimitiderna för de olika delarna bibehålls, görs de mer flexibla och detta öppnar en möjlighet för den som vill att stanna längre än ett år som föredragande i överrätten.

Utbildningsmomenten i de olika delarna förstärks. De nuvarande centrala fiskalskurserna håller hög klass. Detta gäller även den regionala kursverksamheten för fiskaler men samordningen mellan den centrala och de regionala utbildningarna bör ytterligare förbättras. Utbildningen av ordinarie domare för rollen som handledare måste utvecklas och utrymme skapas i domstolarna så att fiskaler i underrätt och adjunkter i överrätt verkligen får den dagliga handledning och praktiska inskolning som krävs för att de på bästa sätt skall utvecklas i sin yrkesroll. Särskilt fiskaltjänstgöringen i underrätt bör ha ett väsentligt större inslag av handledning än i dag. Fiskalerna i underrätt bör i betydligt mindre omfattning än i dag ingå i domstolarnas grundbemanning. En ordning där fiskalerna i underrätt endast i mindre utsträckning räknas som ett arbetskraftstillskott utan i stället ges lika mycket tid från de ordinarie domarna i form av aktiv handledning och utbildning som fiskalerna själva skapar utrymme för genom sin arbetsinsats, medför att de underrätter som är utbildningsdomstolar inte blir känsliga för luckor i flödet av fiskaler på samma sätt som i dag. Grunddimensioneringen i domstolen bör således i princip vara tillräcklig för att klara den ordinarie verksamheten även utan fiskaler. Detta skapar också en

möjlighet att periodvis ha utbildningsplatser vid domstolar som på grund av sitt geografiska läge i normalfallet har svårt att locka fiskaler vilket kan bidra till dessa domstolars möjligheter att i framtiden rekrytera ordinarie domare.

Jag går i det följande inte närmare in på de pågående diskussionerna om hur utbildningen för de anställda i domstolarna bör organiseras generellt sett men vill betona att utbildningen av domare är en gemensam angelägenhet för alla domstolar och att en samsyn när det gäller utformning och innehåll är en viktig del i arbetet med att ytterligare höja kvaliteten på utbildningen och därmed kompetensen hos domarna. En "Domarskola" som administreras av Domstolsverket och där utbildningens utformning och innehåll bestäms utifrån medborgarnas krav på domstolarna och domarna skulle kunna vara en modell för att ytterligare utveckla utbildningsinslaget i verksamheten, vilket är nödvändigt inför framtiden.

### 10.3 Vidgade möjligheter till notariemeritering

Även om notarieutbildningen inte brukar anses ingå i det som i dag benämns domarutbildning och därmed inte finns omnämnt i mitt uppdrag vill jag peka på de positiva effekter det skulle få om man utvidgar möjligheterna för nyutexaminerade jurister att få notariemeritering. Enligt notarietjänstgöringsordningen (1990:469) fullgörs notarietjänstgöring i dag i tingsrätt eller/och länsrätt med möjlighet att tjänstgöra två månader i hyresnämnd och med viss möjlighet att byta ut maximalt sex månader av tiden mot tjänstgöring vid annan myndighet. Konkurrensen om notarieplatserna är mycket hård och utgör i dag en påtaglig stressfaktor för juriststudenter. En utvidgning som innebär att notarietjänster inrättas hos betydligt fler statliga juristarbetsgivare, såsom t.ex. Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polisen och Kriminalvården men även på vissa mindre myndigheter och hos större privata arbetsgivare som revisionsbyråer och advokatbyråer, skulle vara ett sätt att komplettera och ytterligare stärka kompetensen hos

nyutexaminerade jurister. Denna typ av arbetsprov skulle ge fler färdigutbildade möjlighet att visa upp sig och därmed ge dem bättre förutsättningar att komma vidare i karriären samtidigt som arbetsgivarna skulle få bättre underlag för sin bedömning vid fortsatta rekryteringar. När det gäller rekrytering av personer för vidare tjänstgöring och utbildning i domstol skulle säkert notarietjänstgöring i domstol alltjämt komma att tillmätas högst meritvärde men det skulle samtidigt innebära att den som fått utmärkta vitsord för sin notarietjänst vid annan myndighet skulle ha betydligt bättre möjlighet att göra sig gällande i konkurrensen.

En utvidgad möjlighet till notarietjänst borde även utformas så att hyresnämnderna och miljödomstolarna får möjlighet att anställa notarier. Sådan tjänstgöring skulle givetvis bli mer begränsad ämnesmässigt än den som notarier i tings- eller länsrätt typiskt sett får. Den skulle emellertid passa bra för personer med ett speciellt intresse för dessa ämnesområden och sådan tjänstgöring skulle, utöver träning i juridisk metod, analys och att utforma beslut och domar, också ge ett specialistkunnande som borde vara värdefullt både för den enskilde och för samhället. Notarietjänstgöring i miljödomstol skulle t.ex. kunna utgöra en viktig merit för den som ville söka sig vidare till arbete som fiskal i Miljööverdomstolen.

## **10.4 Fiskal i överrätt**

### **10.4.1 Överrättstjänstgöringen frikopplas från följande delar av utbildningen**

Eftersom tjänstgöringen som fiskal i överrätt inte längre skall vara direkt kopplad till de följande två delarna av domarutbildningen behöver antalet fiskaler som anställs i överrätt inte längre anpassas till antalet utbildningsplatser i underrätt. Överrätterna kan därmed anställa det antal fiskaler som behövs för att täcka behovet av föredragande. Tanken är alltså, till skillnad från i dag, att i princip alla de jurister som anställs som



föredragande i överrätt anställs som fiskaler och därmed, efter ett års godkänd tjänstgöring, blir formellt behöriga att söka till fortsatt domarutbildning. Därmed sker en återgång till tidigare ordning på så sätt att föredragandegruppen i överrätterna består av en yrkesgrupp med samma anställningsförhållanden och karriärmöjligheter. Jämfört med den tidigare prövad ordningen med överrättsnotarier kommer fiskalerna att vara tillsvidareanställda. Enligt min bedömning bör detta öka intresset för sådan anställning.

Enligt överrättsinstruktionerna skall fiskalen ges en allsidig och utvecklande utbildning. Detta hindrar enligt min bedömning inte att vissa fiskaler under sin tjänstgöring helt eller huvudsakligen specialiserar sig på vissa måltyper.

#### **10.4.2 Behörighetskrav för att anställas som fiskal i överrätt**

I dag måste den som skall anställas som fiskal i överrätt ha fullgjort notariemeritering i underrätt. Jag föreslår att det kravet slopas. Att ta bort kravet på notariemeritering för den som vill söka anställning som fiskal i överrätt skulle ge möjligheter för fler unga skickliga jurister att få konkurrera om domarutbildningsplatser. Den som är jur. kand. men som inte fått eller inte valt att söka notarieplats utan kanske i stället arbetat under flera år som domstolssekreterare, som handläggare vid exempelvis Skatteverket, eller som biträdande jurist på advokatbyrå har i dag ingen möjlighet att antas till domarutbildning, även om hon eller han är en skicklig jurist och kan bedömas vara mycket väl lämpad för anställning som fiskal. Detta gäller trots att samtliga dessa jurister är behöriga att söka anställning som ordinarie domare. Att öppna "ingången" till domarutbildning genom att ta bort kravet på notariemeritering kan vara ett sätt att ytterligare bredda erfarenhetsbakgrunden hos domarkåren. Även om kravet tas bort kommer förmodligen många av dem som anställs som fiskaler i överrätt att vara notariemeriterade.

För att antas som fiskal i överrätt bör således inte uppställas några krav utöver vad som gäller för anställning som ordinarie domare.

### 10.4.3 Anställningsförfarandet

Liksom i dag bör varje överrätt själv ha ansvar för anställningen av fiskaler men, som redan sagts, behöver de med den nu föreslagna ordningen inte längre anpassa antagningen av fiskaler till antalet utbildningsplatser i underrätt.

Rekryteringsprocessen bör samordnas mellan överrätterna i fråga om jurister som sökt till flera olika överrätter. För att även locka kvalificerade sökande från andra håll än från underrätterna bör annonsering av lediga anställningar ske på lämpligt sätt, vilket normalt inte sker i dag.

För att få ett mer enhetligt antagningsförfarande än i dag bör gemensamma kriterier utarbetas av överrätterna som anger vad som krävs för anställning som fiskal i överrätt.

### 10.4.4 Anställningsvillkor m.m.

Efter sex månaders provanställning bör den som befinns lämplig för arbetet, liksom i dag, anställas tills vidare som hovrätts- eller kammarrättsfiskal.

För att förbereda för en eventuell fortsättning in på domarutbildningen men även för att få en så hög kvalitet som möjligt i beredningsorganisationen i överrätterna bör samtliga fiskaler, liksom i dag under sitt första år i överrätten, ges en särskild introduktion och därefter såväl central som regional/intern utbildning. Varje fiskal skall också, som redan i dag anges i utbildningsplanen, tilldelas en handledare och delta i utvecklings- och uppföljningssamtal. Ett kvalificerat utbildningsinnehåll för samtliga fiskaler bör bidra till att göra tjänsterna attraktiva. Detta gäller oavsett om fiskalen är intresserad av att gå vidare på domarutbildningen, eller väljer att stanna under flera

år som föredragande, eller enbart är föredragande en tid och därefter går tillbaka till tidigare verksamhet eller fortsätter till annan verksamhet. Även om vissa fiskaler kommer att vara inriktade mot att bli specialföredragande finns det anledning att också dessa inledningsvis ges en allsidig och grundlig utbildning. Den som exempelvis anställs som fiskal efter att tidigare under flera år ha haft arbetsuppgifter som partsföreträdare behöver således en introduktion som gör att hon eller han får insikt om vilka särskilda krav som ställs för att arbeta i domstol och tillägnar sig ett domstolsperspektiv.

Efter ett år som föredragande i hovrätt eller kammarrätt skall fiskalen, liksom i dag, vara formellt behörig att gå vidare till underrättstjänstgöring. I det nya systemet ger behörigheten möjlighet att söka en anställning som fiskal i underrätt, i konkurrens med övriga fiskaler. Den som inte vill söka sådan anställning eller som inte får en anställning som fiskal i underrätt direkt efter uppnådd behörighet har kvar sin tillsvidareanställning som fiskal i överrätten och kan välja att fortsätta sin anställning med föredragandeuppgifter. Behörigheten kvarstår och kan utnyttjas vid senare tillfälle. Många fiskaler kommer förmodligen att söka sig vidare in på domarutbildningen, men denna modell ger också varje fiskal möjlighet att välja att tjänstgöra under en längre tid som föredragande. I hovrätterna kommer, liksom i dag, många av fiskalerna att kunna gå vidare till en utbildningsplats i underrätt direkt efter uppnådd behörighet. Eftersom kammarrätterna har ett betydligt större behov av föredragande än det finns utbildningsplatser i länsrätt, kommer konkurrensen om utbildningsplatserna att vara större där och många fiskaler kommer därmed att tjänstgöra under längre tid i kammarrätt än vad som bli fallet för fiskaler i hovrätt. Fördelen med den nu föreslagna ordningen är att alla juristföredragande i kammarrätten kommer att ha samma möjlighet till fortsatt domarutbildning. Denna utvecklingsmöjlighet bör innebära en förbättring av attraktionskraften jämfört med dagens föredragandetjänster i kammarrätterna.

## **10.5 Fiskal i underrätt**

### **10.5.1 Behörighetskrav för att anställas som fiskal i underrätt**

För att anställas som fiskal i underrätt bör, liksom i dag, krävas minst ett års tjänstgöring som fiskal i överrätt. Den som uppnått denna behörighet men som väljer att därefter lämna överrätten för annan anställning, eller att återvända till en tidigare anställning, kommer att behålla sin behörighet att söka utbildningsplats i underrätt. Detsamma gäller för den som väljer att efter uppnådd behörighet fortsätta sin tillsvidareanställning som fiskal i överrätt för att i stället söka utbildningsplats i underrätt vid ett senare tillfälle.

### **10.5.2 Anställningsförfarandet**

Behöriga fiskaler bör fritt få söka lediga utbildningsplatser i hela landet. Den som snabbt vill få möjlighet till tjänstgöring i underrätt, kan söka utbildningsplatser inom ett större geografiskt område medan den som av familje- eller andra skäl inte är beredd att pendla eller flytta i stället kan välja att vänta med att söka anställning som fiskal i underrätt till dess det finns en utbildningsplats ledig på närmare håll. Den som på detta sätt väljer att stanna kvar som föredragande i överrätt även efter uppnådd behörighet kan genom det fortsatta arbetet bli än mer kvalificerad och samtidigt bidra till en effektivare beredningsorganisation. Hon eller han har också möjlighet att lämna överrätten för annan anställning och ändå behålla sin formella behörighet för att senare kunna söka och få en utbildningsplats i underrätt.

Den föreslagna ordningen bör ge en större flexibilitet än i dag och flera valmöjligheter för varje enskild fiskal som därigenom själv kan styra över sin tjänstgöring. Den bör också leda till att tjänstgöringstiden i överrätt kommer att variera; vissa fiskaler kommer att stanna endast till dess de uppnått behörighet för

domarutbildningen, medan andra kanske väljer att stanna under en längre tid och arbeta med föredragandeuppgifter, vilket alltså bör gagna effektiviteten och stabiliteten i beredningsorganisationen, såväl i hovrätt som i kammarrätt.

När en utbildningsplats blir ledig i underrätt bör den utannonseras och kan då sökas av alla som har formell behörighet, dvs. ett års tjänstgöring som fiskal i överrätt.

Även om både notarieutbildning och tjänstgöring som föredragande i överrätt utgör en form av domarutbildning innebär den nu föreslagna modellen att särskild vikt läggs vid antagningen till tjänstgöring som fiskal i underrätt. Detta motiveras av att det är under denna tjänstgöring som fiskalen anförtros mera omfattande eget beslutsfattande och dömande.

Rekryteringsprocessen kan utformas i linje med vad som föreslagits av det s.k. Testprojektet med den skillnaden att någon form av testförfarande bör införas som ett obligatoriskt moment i anställningsförfarandet. Detta innebär att det skall finnas en för hela landet gemensam kravprofil för anställning som fiskal i underrätt och även här bör Testprojektets förslag kunna vara en utgångspunkt. Kravprofilen har tagits fram utifrån de krav som enligt Domarutredningen 2001 bör ställas på en ordinarie domare och framstår som väl avvägd och lämplig att användas även när man nu kommer att tillämpa den i ett senare skede av utbildningen.

I den av Testprojektet föreslagna rekryteringsprocessen är utgångspunkten att alla sökande har genomgått samma typ av arbetsprov (nämligen notariemeritering) vilket enligt projektet har en hög validitet i testsammanhang. I den nu föreslagna ordningen kommer dock inte alla som söker utbildningsplats i underrätt att ha genomgått notariemeritering, utan kommer de att som gemensam bakgrund ha ett års tjänstgöring som fiskal i överrätt. Arbetet som fiskal i överrätt omfattar enbart föredragandeuppgifter och har alltså inte det inslag av självständigt dömande som ingår i notarietjänstgöringen. Alla sökande kommer kanske därmed inte att ha prövats i självständigt dömande. Någon form av test bör därför ingå i

rekryteringen för att säkerställa att den som anställs som fiskal i underrätt har de färdigheter och personliga egenskaper som bör krävas för att utöva dömande verksamhet.

Domstolsverket bör, utifrån det underlag som tagits fram av Testprojektet, få i uppdrag att i samråd med domstolarna upphandla de konsulttjänster som behövs för att ta fram ett lämpligt test samt en ordning för rekryteringsprocessen. Rekryterings- och anställningsförfarandet måste vidare, för att kunna hanteras i praktiken, handhas av ett centralt organ, på samma sätt som i dag gäller vid anställning av notarier och ordinarie domare. Det lämpligaste torde vara att rekryterings- och anställningsförfarandet beträffande anställning som fiskal i underrätt anförtros den nya domarnämnd som kan förväntas komma att ersätta den nuvarande Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.

Liksom i dag kommer det att vara överrätten som beslutar om anställning av länsrätts- eller tingsfiskal. I rekryteringsprocessen till utbildningsplatserna i underrätt måste givetvis även underrätten finnas representerad, eftersom anställningen innebär ett "paket" i form av två års tjänstgöring vid underrätt och därefter ett års adjunktion i den överrätt som underrätten tillhör.

Den av de sökande som efter testförfarande, strukturerade intervjuer och referenstagning framstår som den skickligaste och bäst lämpade fiskalen anställs i underrätten som tings- eller länsrättsfiskal för en tid av två år. Grundanställningen som fiskal i överrätten ligger dock kvar under den tid fiskalen tjänstgör i underrätt. Om en fiskal sökt och fått en utbildningsplats vid en underrätt som ligger inom ett annat överrättsområde, bör grundanställningen övergå till denna överrätt, eftersom det är vid den överrätten som adjunktionen senare kommer att ske.

### **10.5.3 Anställningsvillkor m.m.**

Samma regler som i dag skall gälla för vilka arbetsuppgifter en fiskal i underrätt bör tilldelas. I tjänstgöringen skall, också liksom i dag, ingå utbildning i form av centralt anordnade

fiskalskurser, i enlighet med den utbildningsplan som fastställs av domstolarna och Domstolsverket gemensamt. För att ytterligare förstärka utbildningsinnehållet bör dock den centrala kursverksamheten utökas och bör även handledarskapet utvecklas. Den modell för handledarskap och fiskalsutbildning som för närvarande bedrivs vid Nyköpings tingsrätt, och som beskrivits ovan i kapitel 4, bör kunna tjäna som en modell för hur fiskalstjänstgöringen i underrätt kan göras ännu mer lärorik och utvecklande för fiskalerna än dagens tjänstgöring. Ett sådant långt drivet handledarskap kräver dock att det finns en tillräcklig grunddimensionering i domstolen. Fiskalerna bör i betydligt mindre omfattning än i dag räknas som ett arbetskraftstillskott utan i stället genom sin arbetsinsats frigöra tid för de ordinarie domarna, som dessa i sin tur använder till att utbilda fiskalerna. Det arbetssätt som prövas vid Nyköpings tingsrätt bör kunna tillämpas även vid länsrätter som är utbildningsplatser, även om det får anpassas till länsrätternas organisation och arbetsuppgifter.

Om fiskalernas utbildning utformas på detta sätt innebär det att grundbemanningen vid de nuvarande utbildningsdomstolarna måste utökas med ordinarie domare i motsvarande mån. En ordning där utbildningsplatserna i underrätt ligger ”utanför” den ordinarie verksamheten arbetskrafts- och budgetmässigt, skulle ha den fördelen att det endast i mindre mån skulle påverka arbetssituationen vid en domstol om den under en viss tid inte lyckas locka någon sökande till en utbildningsplats, eller av andra skäl periodvis inte har någon fiskal under utbildning. De ordinarie domarna skulle då kunna använda den tid som annars skulle ha använts för utbildning av fiskaler till att i stället arbeta i den ordinarie verksamheten. Systemet blir därmed mindre känsligt för avhopp eller luckor i flödet av fiskaler. Ett incitament för underrätterna att, trots en tillräcklig grundbemanning, ändå vilja ha fiskaler under utbildning bör, förutom förmånen av att ha unga jurister under utbildning i verksamheten, kunna vara att utbildningsplatserna är ett sätt att marknadsföra domstolen och därmed förbättra möjligheterna att

i framtiden kunna rekrytera ordinarie domare. Med det föreslagna systemet kan också tillfälliga utbildningsplatser snabbt anordnas för fiskaler som kanske är intresserade av tjänstgöring vid domstolar på orter som normalt sett har svårt att locka fiskaler. Förbättrade möjligheter för domstolar utanför storstadsområdena att i vart fall periodvis kunna ha fiskaler under utbildning bör ha en positiv inverkan på dessa domstolars möjligheter att rekrytera ordinarie domare.

Den fiskal som väljer att söka sig till en utbildningsplats på en ort långt från överrätten och som därefter vill stanna där, men som ändå är intresserad av en framtida domartjänst på orten, kan välja bort den efterföljande adjunktionen i överrätt. Det kan finnas utrymme för att i stället fortsätta som förstärkningsdomare vid underrätten, om underrätten har behov av och budgetmedel till detta, eller också kan fiskalen välja att begära tjänstledighet eller säga upp sig för annan verksamhet på orten för att senare söka en ordinarie domartjänst.

Den nu föreslagna ordningen bör sammanfattningsvis bli mer flexibel och mindre känslig för avhopp och luckor i flödet av fiskaler och kan dessutom bidra till ett förbättrat rekryteringsunderlag till ordinarie domartjänster utanför storstadsområdena.

Slutligen bör framhållas att det, vid sidan av det här föreslagna mera aktiva handledarskapet, också är viktigt att vad som i dag anges i Domstolsverkets utbildningsplan om introduktion samt utvecklings- och uppföljningssamtal verkligen också efterlevs i praktiken. Dessa moment är viktiga för att fiskalen skall kunna tillägna sig domarutbildningen på bästa möjliga sätt.

## 10.6 Adjunktion i överrätt

För den som tjänstgjort under två år som fiskal i underrätt bör liksom i dag normalt följa ett års adjunktion i den överrätt till vilken underrätten hör.

Här finns inte i samma utsträckning som i underrätterna skäl att lägga adjunktionsplatserna ”utanför” den ordinarie verksamheten budget- och arbetskraftsmässigt men adjunkterna bör ändå



inte mer än delvis räknas som arbetskraftsresurs för att betona utbildningsinslaget. Det kollegiala arbetssättet innebär att adjunkternas utbildning till stor del utgörs av det lärande som ligger i att de får tillfälle att ta del av de ordinarie domarnas kunskap och erfarenhet, samtidigt som tjänstgöringen ger ytterligare övning i att själv utöva dömande verksamhet. Det bör vid överrätterna, liksom i dag, finnas ett så stort antal adjunktionsplatser som motsvarar antalet utbildningsplatser i underrätterna inom överrättsområdet. Skulle det av olika skäl uppstå luckor i flödet av fiskaler till adjunktionsplatserna bör dessa kunna fyllas genom rekrytering av tillfälliga s.k. externa adjunkter<sup>1</sup>. Adjunktionsplatserna i överrätt bör därmed inte vara så känsliga för en viss fluktuation i flödet av adjunkter som kommer från tjänstgöring som fiskaler i underrätt.

Även här bör betonas vikten av att vad som i dag anges i Domstolsverkets utbildningsplan om introduktion samt utvecklings- och uppföljningssamtal också verkligen tillämpas i praktiken.

## **10.7 Efter förordnandet som assessor**

### **10.7.1 Arbetsgivaransvaret**

När adjunktionen i överrätt avslutats och fiskalen blivit godkänd, bör adjunkten liksom i dag anställas tills vidare som assessor i hovrätten eller kammarrätten.

Som angetts i bakgrundsbeskrivningen, har det periodvis förekommit problem för vissa överrätter att ha arbetsgivaransvaret för assessorerna. Genom den minskning av domarutbildningen, och därmed av antalet domarutbildade med anställning i hovrätt och kammarrätt, som har ägt rum de senaste åren har dessa problem dock i princip upphört.

För att undvika att nya problem uppkommer, skulle man kunna tänka sig att låta anställningen vara tidsbegränsad under

---

<sup>1</sup> Utöver de platser för externa adjunkter som, i enlighet med de allmänna övervägandena i kapitel 9, normalt bör finnas vid överrätterna.

utbildningstiden för att upphöra efter avslutad utbildning. En sådan förändring skulle dock riskera att negativt inverka på möjligheterna att rekrytera de skickligaste unga juristerna. Med tanke på att rekryteringen till domarutbildningen sker i en ålder då många bildar familj och därmed behöver en viss förutsebarhet i fråga om arbete och ekonomi, finns en risk att många av de jurister som domstolarna gärna vill ha som medarbetare i stället skulle söka sig till andra attraktiva arbetsgivare med tryggare anställningsförhållanden. Assessorernas anställning bör därför, liksom i dag, även efter avslutad utbildning vara en tillsvidareanställning.

En fråga som kan ställas är om arbetsgivaransvaret för assessorerna borde ligga någon annanstans än hos överrätterna.

Ett alternativ skulle kunna vara att låta arbetsgivaransvaret ligga hos de underrätter där fiskalen anställs för underrättstjänstgöring. Även fortsättningsvis torde dock de nuvarande kraven på en viss yrkes- och livserfarenhet före utnämning till ordinarie domare komma att vara det normala, vilket innebär att domarutbildningen inte omedelbart leder till en utnämning som ordinarie domare. De domarutbildade som inte väljer en fast anställning inom andra områden kommer således även fortsättningsvis att behöva söka sig vidare till andra arbetsuppgifter för att under en kortare eller längre tid meritera sig för en eventuell framtida domaranställning. Jag menar att det för de förhållandevis små enheter som många av tingsrätterna och länsrätterna med utbildningsplatser utgör skulle innebära en orimlig belastning att under flera år behålla arbetsgivaransvaret för färdiga assessorer. Överrätterna är ändå större än de flesta underrätterna och får därmed anses ha andra möjligheter att hantera denna typ av problem. Det framstår också som lämpligt att assessorerna liksom i dag i viss mån kan utgöra en gemensam resurs vid behov av vikariat och förstärkning inom det egna området. Eftersom domarutbildningens avslutande del och därmed även godkännandet är förlagt till överrätterna är det också mera logiskt att arbetsgivaransvaret efter fullgjord utbildning stannar i överrätterna.

Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara att tillsvidareanställningen efter avslutad domarutbildning övergår till Domstolsverket som central arbetsgivare. Detta borde i och för sig göra det lättare att handskas med variationer i det antal domarutbildade som är tjänstlediga. Frågan är dock hur de icke tjänstlediga assessorernas tjänstgöringsskyldighet då skulle regleras. Skulle de fortfarande höra till ett visst överrättsområde med därav följande tjänstgöringsskyldighet? Eller skulle de ha tjänstgöringsskyldighet över hela landet? Förmodligen skulle tjänstgöringsskyldigheten ändå behöva knytas till ett visst överrättsområde. Det faller sig trots allt mer naturligt att de arbetsgivare som drar nytta av de domarutbildade som arbetskraft mellan perioder av tjänstledighet också har det grundläggande ekonomiska ansvaret för dem.

Sammanfattningsvis är det svårt att se någon annan naturlig arbetsgivare för assessorerna än de överrätter där de adjungerat och blivit godkända.

Överrätterna har som arbetsgivare med budgetansvar ett incitament att försöka bidra till att de domarutbildade går vidare till andra meriterande arbeten i den mån de inte behövs i domstolarna för vikariat eller förstärkning.

### 10.7.2 Tjänstledighet

De domarutbildade som har kvar sin anställning i överrätt har i dag, som framgått av kapitel 4, goda möjligheter till tjänstledighet för att inneha annan statlig anställning. Deras möjligheter till tjänstledighet är dock inte avsevärt mer generösa, än vad som gäller för det statliga området i övrigt. De generösa möjligheterna till tjänstledighet kan antas bidra till domarutbildningens attraktivitet. Det saknas skäl att domarutbildade inte skulle kunna beviljas tjänstledighet för annan anställning i samma utsträckning som andra statligt anställda. Dessutom är ju tanken att de domarutbildade skall skaffa sig den breda erfarenhet som är en förutsättning för att meritera sig för en framtida anställning som domare genom andra kvalificerade

anställningar. Detta faktum motiverar att det finns något generösare möjligheter till tjänstledighet för de domarutbildade än vad som gäller för det statliga området i övrigt. En viss begränsning av de tidigare ännu mer förmånliga möjligheterna till tjänstledighet för de domarutbildade har också redan skett genom regleringen i förordningen om ledighet för domare som trädde i kraft den 1 januari 1997.<sup>2</sup>

Generösa möjligheter till tjänstledighet kan också vara något som gör domstolarna i sig mer attraktiva som arbetsgivare, och gör att många domarutbildade väljer att behålla anknytningen till domstolarna. Därmed bör det finnas större möjlighet att så småningom kunna locka dessa personer att söka anställning som ordinarie domare. De erfarenheter som de domarutbildade samlar på sig under perioderna av tjänstledighet kommer också domstolarna till godo när dessa personer förhoppningsvis i framtiden söker anställning som ordinarie domare.

Goda möjligheter till tjänstledighet kan samtidigt underlätta för en del domarutbildade att pröva andra anställningar för att därefter lämna sin anställning i domstol för en tillsvicareanställning hos annan arbetsgivare.

Det saknas således skäl att förändra de domarutbildades möjligheter till tjänstledighet för annan anställning.

En annan sak är att det vore lämpligt om framför allt Regeringskansliet tog ett mer övergripande ansvar för de assessorer som anställs, för att undvika att överrätterna med kort varsel får tillbaka eller får släppa ifrån sig assessorer. I dag anställs många assessorer, särskilt som experter och utredningssekreterare, ofta för kortare perioder, som inte gör det möjligt för vare sig den enskilde eller överrätten att ha en rimlig framförhållning i planeringen. Detta skulle förmodligen ganska enkelt kunna undvikas genom en utökad samordning med den överrätt som är huvudarbetsgivare och genom ett visst ökat ansvarstagande och en ökad framförhållning när det gäller anställning av assessorer för tidsbegränsade uppdrag.

---

<sup>2</sup> Se avsnitt 4.7.2.

## 10.8 Antalet utbildningsplatser och utbildningens lokalisering

Det nuvarande antalet utbildningsplatser bör enligt vad som angetts i kapitel 9 utgöra en miniminivå för domarutbildningen. Den ökning av antalet utbildningsplatser som jag menar bör ske får emellertid inte vara större än att det fortfarande skall finnas en god arbetsmarknad för de domarutbildade. En sådan begränsning framstår som naturlig och är också en förutsättning för att inte nya problem med övertalighet skall uppstå. Det är däremot inte motiverat att, som för närvarande, direkt koppla antalet utbildningsplatser till ett förväntat framtida behov av ordinarie domare, eller till någon viss andel av detta behov. Och det är inte heller i sig någon nackdel om lika många eller fler utbildas än vad som motsvarar det förväntade framtida antalet domaranställningar. Det främsta skälet för detta är att det måste vara enbart positivt att ha många kvalificerade sökande vid den framtida rekryteringen av domare. Det måste således vara en fördel om det vid varje tillfälle finns många kvalificerade sökande, både med och utan domarutbildning, till lediga anställningar som domare. Självfallet är det emellertid inte gångbart att utbilda fler än som på kort sikt efterfrågas för meriterande och intressanta uppdrag eftersom det för den enskilde måste framstå som attraktivt att genomgå domarutbildning. Det finns inte heller något som talar för att antalet domarutbildade påverkar viljan hos icke domarutbildade att söka anställning som domare. Även om utvidgade möjligheter till extern adjunktion och satsningar på marknadsföring av domaranställningar kan förväntas öka antalet sökande utan domarutbildning går det inte att förutsäga hur många sådana skickliga och lämpliga jurister som kommer att söka domaranställningar. Med en alltför begränsad domarutbildning skulle man därmed kunna riskera att stå utan tillräckligt kvalificerade sökande till vissa domaranställningar. Det är för övrigt svårt att med någon exakthet förutsäga i vilken utsträckning de domarutbildade slutligt kommer att söka

domaranställning. Detta påverkas av bl.a. den vid varje tidpunkt rådande konjunkturen på arbetsmarknaden.

Samtidigt som antalet utbildningsplatser bör utökas något måste ansträngningarna att rekrytera även andra skickliga jurister till domstolarna fortsätta. Som angetts i föregående kapitel bör detta ske genom en reformerad rekryteringsprocess vid anställning av domare men även genom ökade möjligheter för jurister från andra områden att tillfälligt tjänstgöra i domstolarna. Detta är ett sätt att marknadsföra domstolarna som arbetsgivare och tillför samtidigt viktiga erfarenheter och impulser utifrån till domstolarna.

Antalet utbildningsplatser bör därmed inte vara kopplat till ett förväntat framtida behov av ordinarie domare utan till ett mer kortsiktigt behov av domarutbildade i domstolarna och hos andra arbetsgivare vilket bör bidra till ett brett rekryteringsunderlag för framtida domaranställningar.

Den ökning av antalet utbildningsplatser som jag alltså förordar bör främst ske inom de överrättsområden där det råder brist på assessorer för tjänstgöring i domstolarna, och där assessorer i stor utsträckning efterfrågas av andra arbetsgivare. Beslut om var det skall finnas utbildningsplatser i underrätt och hur många de skall vara bör även fortsättningsvis fattas av Domstolsverket, efter samråd med domstolarna. Underrätter utanför storstadsregionerna som för närvarande inte har några utbildningsplatser bör fortsättningsvis om domstolen begär det beredas möjlighet att erbjuda mer permanenta eller tillfälliga utbildningsplatser om intresse finns från fiskaler i överrätt. En viss grunddimensionering och grundstruktur avseende utbildningsplatserna måste finnas även fortsättningsvis, men flexibiliteten bör öka vad avser lokaliseringen. Med en ordning där utbildningsplatserna i underrätt inte i samma utsträckning som i dag ingår i domstolens grunddimensionering bör detta vara möjligt på ett annat sätt än i dag. Flexibiliteten ökar också genom att rekryteringsunderlaget till utbildningsplatserna utgörs av samtliga föredragande i överrätterna som tjänstgjort under minst ett år. Överrätternas möjligheter att erbjuda

adjunktionsplatser måste dock givetvis vägas in vid beslut om tillfälliga eller extra utbildningsplatser.

En ökning av antalet utbildningsplatser kommer förhoppningsvis även att ge de högsta domstolarna bättre förutsättningar att kunna rekrytera domarutbildade som föredragande. Även andra arbetsgivare, t.ex. Riksdagens ombudsmän, som behöver domarutbildade för föredragandeuppgifter kommer att dra nytta av en viss ökning av utbildningsplatserna.

Domarutbildningens utformning skall underlätta rekryteringen av domare i hela landet. I enlighet med vad som angetts i avsnitt 9.5 bör därför domarutbildning även fortsättningsvis bedrivas inom samtliga överrättsområden.

## 10.9 Övergångsfrågor

Med den nu föreslagna ordningen är avsikten att så gott som alla föredragande i överrätterna skall anställas på samma villkor och få behörighet att söka sig vidare till den del av domarutbildningen som börjar med två års fiskalstjänstgöring i underrätt.

I dag har de flesta av överrätterna två kategorier av föredragande; fiskaler och fast anställda föredragande eller beredningsjurister.

Den som vid övergången till ett nytt system har antagits som fiskal i överrätt men ännu inte slutfört sin ettåriga tjänstgöring som föredragande bör, om provtjänstgöringen faller väl ut, få fullfölja utbildningen enligt de nuvarande reglerna. Detsamma gäller den fiskal som när övergången sker ännu inte har påbörjat sin underrättstjänstgöring och som är tjänstledig för annan anställning. För övriga fiskaler och assessorer innebär övergången inga förändrade förutsättningar och kräver därmed inga särskilda åtgärder.

För den som anställs efter införandet av den nya ordningen skall de nya reglerna gälla, dvs. att anställningen sker som fiskal med möjlighet att efter uppnådd behörighet söka utbildningsplats i underrätt.

Den som vid införandet av det nya systemet redan är anställd i överrätt som föredragande eller beredningsjurist, skall beredas tillfälle att genomgå den utbildning som gäller för alla fiskaler. En sådan anställd uppnår efter ett års tjänstgöring som föredragande i överrätten behörighet att söka anställning som fiskal i underrätt.



# 11 Vikariat och förstärkning

## 11.1 Inledning

Eftersom jag inte anser att det bör ske någon minskning av domarutbildningen kommer behovet av vikariat och förstärkning i den dömande verksamheten i överrätt och underrätt inte att öka om mina förslag genomförs. Några ord skall ändå sägas om domstolarnas behov av vikariat och förstärkning.

## 11.2 En förbättrad grunddimensionering i domstolarna

Av redovisningen i kapitel 8 har framgått att det i dag finns ett omfattande behov av vikariat och förstärkning i domstolarna. Under 2005 användes således i storleksordningen 140 årsarbetskrafter icke ordinarie domare och pensionerade domare för att täcka behov av förstärkning och vikariat.

Som angetts av Domarutredningen 2001 bör en utgångspunkt vara att domstolarna skall ha en grunddimensionering som kan täcka normala bortfall av arbetskraft i form av frånvaro för utbildning, semester eller pga. kortvarig sjukdom, samt klara mindre variationer i arbetsbelastningen. Så är uppenbarligen inte fallet i dag och för att uppnå detta skulle det behövas en viss ökning av antalet domare i domstolarna.

Även om en sådan ökad grunddimensionering skulle komma till stånd kommer det ändå att kvarstå behov av vikariat eller förstärkning, t.ex. vid längre sjukskrivningar eller vid excep-

tionell arbetsanhopning på grund av omfattande mål eller liknande. Det behövs således någon form av beredskap för att kunna tillföra domstolarna tillfällig arbetskraft.

### **11.3 Domarutbildade och tillfälligt förordnade domare**

Med den föreslagna ökningen av antalet utbildningsplatser kommer tillgången på domarutbildad personal som kan förstärka och vikariera i domstolarna att öka något.

I dag använder domstolarna i stor utsträckning pensionerade domare för att täcka tillfälliga behov, och denna resurs kommer att finnas tillgänglig även i framtiden.

För överrätternas del bör vidare s.k. externa adjunkter kunna anlitas i större utsträckning än i dag, för vissa mål eller för längre perioder, även om dessa i vart fall i början av sin tjänstgöring inte kan utgöra ett lika stort arbetskraftstillskott som en ordinarie eller pensionerad domare eller en assessor. Även i tingsrätterna finns det möjlighet att för tjänstgöring vid en huvudförhandling i vissa mål förordna t.ex. en akademiker, en advokat eller någon annan jurist med kunskaper om ett särskilt rättsområde som domare. Även om denna regel syftar till att tillgodose domstolens behov av specialistkunskaper kan den ändå sägas innebära en möjlighet till förstärkning som bör kunna utnyttjas. Användandet av sådana särskilt förordnade jurister ligger också i linje med önskemålet om öppenhet och är ett sätt att tillföra domstolarna andra erfarenheter och kunskaper och kan även bidra till att förbättra rekryteringsunderlaget vid framtida domaranställningar.

### **11.4 Förstärkningsinsatser av ordinarie domare**

Inom Domstolsverket pågår ett arbete med att inrätta en särskild förstärkningsstyrka bestående av ordinarie domare som för en längre tid skall lånas ut från sina respektive domstolar för att

tjänstgöra i en domarpool. Detta kan eventuellt också komma att bidra till att täcka behoven av vikariat och förstärkning, även om intresset hittills varit begränsat för tjänstgöring i förstärkningsstyrkan. Slutligen kan sägas att det självfallet också förekommer att domstolarna inom en viss region samverkar för att hjälpa varandra vid tillfälligt uppkomna behov, eller för balansavarbetning. Sådan samverkan bör uppmuntras och utvecklas.



## 12 Utbildning för nyutnämnda domare som inte genomgått domarutbildning

### 12.1 Inledning

De senaste åren har i något fler fall än tidigare jurister utan domarutbildning sökt domaranställningar och även blivit utnämnda till ordinarie domare. Under 2005 utnämndes tio jurister till ordinarie domare som helt saknade eller endast hade fullgjort en del av domarutbildningen. För närvarande anordnas inte någon särskild utbildning för nyutnämnda domare som inte är domarutbildade. I mitt uppdrag har mot den bakgrunden ingått att, med utgångspunkt i de förslag som fördes fram av Domarutredningen 2001, men med beaktande av att det även fortsättningsvis skall finnas en domarutbildning, föreslå hur utbildningen för de icke domarutbildade som utnämns till ordinarie domare skall utformas och organiseras.

### 12.2 Domarutredningen 2001

Domarutredningen 2001 föreslog att det skulle skapas särskilda introduktions- och utbildningsprogram för nyutnämnda domare. Dessa program borde enligt utredningen vara individuellt utformade och avpassade till den enskilda domarens behov och hans eller hennes tidigare livs- och yrkeserfarenheter. Ett behov av sådan särskild introduktion borde enligt utredningen finnas hos såväl domarutbildade som återvänder till domstol efter flera år i annan verksamhet, som hos nyutnämnda utan domarutbildning. Utredningen ansåg med hänsyn till de skiftande

yrkeserfarenheter som nyutnämnda domare utan domarutbildning kan ha, att det inte var möjligt att dra upp några närmare riktlinjer för vilka utbildnings- och introduktionsinsatser i samband med utnämningen som kan vara erforderliga.

Domstolschefen borde enligt utredningen vara ansvarig för uppläggning av utbildningsplanen och dess genomförande. Enligt förslaget borde planen utformas snarast möjligt efter utnämningen och i samråd med den nyutnämnde och med Domstolsverket som borde svara för att de olika utbildningsmomenten kan genomföras. Domstolschefen borde enligt utredningen ha ett ansvar för att domaren faktiskt också deltar i utbildningen. I planen borde redovisas vilka utbildningsinsatser, såväl praktiska som teoretiska, som planeras och var och när de skall genomföras.

Utöver rent teoretisk utbildning borde de nyutnämnda enligt Domarutredningen 2001 introduceras i den dömande verksamheten. I utbildningsplanen för domare i tingsrätt och länsrätt borde därför enligt utredningen också tas med en viss tids adjunktionstjänstgöring i hovrätt eller kammarrätt. Genom adjunktionstjänstgöringen ansågs den nyutnämnde genom det kollegiala samarbetet bl.a. kunna få inblickar i domaryrkets speciella karaktär och de krav som domarrollen ställer. Hur lång denna tjänstgöring borde vara fick enligt utredningen bestämmas i samråd mellan berörda domstolar och Domstolsverket.

Beträffande innehållet i utbildningsplanen för nyutnämnda domare utan domarutbildning borde enligt utredningen de rena utbildningsinslag som finns i dagens domarutbildning respektive de utbildningar som i dag anordnas för nyutnämnda domare kunna tjäna som ett riktmärke för vad som i normalfallet borde ingå i utbildningen.

Enligt den föreslagna ordningen borde den domstol där den nyutnämnde anställts ges en viktig uppgift för att skola in de nyutnämnda domarna och på motsvarande sätt som på de flesta arbetsplatser borde tyngdpunkten i utbildningen innebära att på plats arbeta med de uppgifter som följer med anställningen. Utredaren såg det som närmast omöjligt att genom teoretisk

utbildning lära sig och fånga upp olika frågor som en domare behöver sätta sig in i. Genom att arbeta med domaruppgifter kommer färdigheterna successivt att öka. Det gäller inte minst under introduktionsfasen av en ny domares arbete. Medarbetarna och framför allt de övriga domarna vid domstolen skulle därvid komma att ha en viktig roll.

I ett framtida system ansåg utredaren det vara viktigt att introduktionen av nyanställda domare sker under mer realistiska former än tidigare. De övriga domarna och domstolschefen borde tillsammans ansvara för att en ny kollega lotsas in på sina nya arbetsuppgifter och att den nyutnämnde successivt får sätta sig in i domaruppgifterna. Enligt utredaren borde arbetets omfattning anpassas för att ge en rimlig möjlighet för de nyanställda att känna att de ges en bra start som domare. Den nyutnämnde domarens kollegor och övriga medarbetare borde också ha en viktig uppgift i att dela med sig av sina erfarenheter av domarrollen och arbetsuppgifterna.

### 12.3 Nuvarande utbildning för nyutnämnda domare

Som angetts i kapitel 5 så finns i dag fem särskilda kurser, om vardera ca en vecka, för nyutnämnda ordinarie domare som alla i princip skall ha genomgått inom två och ett halvt år från det att hon eller han tillträtt sin anställning. Det finns däremot ingen särskilt anordnad utbildning för nyutnämnda domare utan domarutbildning. Domstolarna har dock möjlighet att vid behov begära medel från Domstolsverket för s.k. behovsstyrd utbildning, där kompetensutvecklingsinsatser planeras och genomförs lokalt, regionalt, eller för enstaka personer. Domstolen ansöker då om medel från Domstolsverket inför en planerad insats.

Domstolsverket anger i sin strategi för kompetensutveckling i Sveriges Domstolar att de enskildas behov av kompetensutveckling bör utformas i individuella utvecklingsplaner vid domstolarna. Sådana individuella utvecklingsplaner skulle enligt Domstolsverket t.ex. kunna användas som utgångspunkt och

verktyg för att kompetensutveckla en nyutnämnd ordinarie domare utan tidigare domarutbildning.

## **12.4 Hur bör utbildningen för nyutnämnda domare utan domarutbildning utformas?**

Som angetts av Domarutredningen 2001 kan det knappast i förväg fastställas exakt vilken inledande utbildning som en nyutnämnd ordinarie domare utan domarutbildning bör genomgå, eftersom behoven uppenbart varierar beroende på vilken tidigare yrkeserfarenhet den nyutnämnde har. Vissa generella riktlinjer för hur utbildningen bör utformas bör dock kunna fastställas.

### **12.4.1 Individuell utvecklingsplan**

Som anförts av Domarutredningen 2001 bör det vara lämpligt att för varje nyutnämnd ordinarie domare utan domarutbildning så snart som möjligt efter utnämningen fastställa vilket utbildningsbehov som finns. Ansvaret för att detta sker bör ligga hos domstolschefen och ske i samråd med den enskilde. Domstolsverket kan vara ett stöd i detta arbete. Det är lämpligt att utbildningsbehovet dokumenteras i en individuell kompetensutvecklings- eller utbildningsplan i enlighet med den allmänna strategin för kompetensutveckling i Sveriges Domstolar.

### **12.4.2 Introduktion**

På samma sätt som gäller för t.ex. fiskaler bör även en nyutnämnd ordinarie domare genomgå en särskilt fastställd introduktion då hon eller han börjar sitt arbete i domstolen. En äldre kollega i domstolen bör ansvara för att introduktionen genomförs, och även i övrigt fungera som mentor för den



nyutnämnde under hennes eller hans första tid vid domstolen. Även en sådan introduktionen får givetvis anpassas till den nyutnämndes behov och tidigare erfarenhet. Det kan finnas skäl att betona att denna typ av insats inte i dag ingår som en självklar del i kulturen i alla domstolar och att det därmed finns anledning för Domstolsverket att stödja domstolarna i detta arbete.

### 12.4.3 Kurser

Den nyutnämnde som inte tidigare tjänstgjort i domstol bör, förutom de kurser som alla nyutnämnda domare genomgår, även erbjudas ytterligare utbildning så snart som möjligt efter utnämningen. Det kan t.ex. vara lämpligt att den nyutnämnde deltar i de centralt anordnade fiskalskurser som motsvarar hans eller hennes utbildningsbehov. Även den interna utbildning som anordnas för fiskalerna inom överrättsområdet bör kunna vara av intresse för den nyutnämnde.

I den mån det finns utbildningsbehov som inte kan täckas av nu nämnda kursverksamhet, eller om det inte finns ordinarie kurser i tillräckligt nära anslutning till utnämningen, bör det som redan sagts också kunna anordnas sådan särskild behovsstyrd utbildning som domstolen kan ansöka om särskilda medel för från Domstolsverket.

### 12.4.4 Adjunktion

Som angetts av Domarutredningen 2001 finns det många moment i domaryrket som är svåra att tillägna sig enbart genom teoretisk utbildning. Den som saknar domarutbildning och som utnämns till rådman i tingsrätt eller länsrätt, bör alltid erbjudas en inledande tids adjunktion i hovrätt eller kammarrätt. En tids adjunktion kan snabbt ge den nyutnämnde en överblick över och grundläggande kunskap om dels de olika rättsområden som kommer att omfattas av hans eller hennes arbetsuppgifter, dels kunskaper om olika praktiska processrättsliga frågor. Genom det

kollegiala arbetet i en överrätt kan också de mera erfarna domarna i överrätten ge den nyutnämnde en grundläggande känsla för domaryrkets speciella karaktär och för vilka krav som ställs på en domare.

Adjunktionen bör i normalfallet omfatta minst några månader och bör genomföras i ett inledande skede av anställningen som domare. För den som redan före sin utnämning har adjungerat tillfälligt i överrätt är det kanske inte alltid nödvändigt att inleda anställningen med en tids adjunktion, eller kan det vara tillräckligt med en kortare adjunktion, beroende på vilken tid som förflutit efter den tidigare adjunktionen och hur lång tid den omfattat.

## **12.5 Adjunktion för domarutbildade som utnämns till ordinarie domare?**

Även för en domarutbildad som utnämns till ordinarie domare i tingsrätt eller länsrätt, men där många år förflutit sedan han eller hon senast tjänstgjorde i domstol kan det vara lämpligt att inleda anställningen som ordinarie domare med en tids adjunktion i överrätt för att få en snabb uppdatering av processrättsliga frågor och relevanta materiella rättsområden. Behovet av adjunktion får här avgöras från fall till fall.

Även för en nyutnämnd domare med domarutbildning bör givetvis så snart som möjligt efter utnämningen fastställas eventuella utbildningsbehov och dessa bör dokumenteras i en individuell utbildningsplan.

## 13 Ekonomiska konsekvenser

### 13.1 Ett utökat antal ordinarie domare

För att åstadkomma en mer aktiv utbildning av fiskalerna i underrätt bör utbildningsplatserna inte i samma utsträckning som i dag räknas som ett arbetskraftstillskott i domstolen. För närvarande anses varje fiskal i dimensioneringshänseende utgöra arbetskraft motsvarande 0,5 ordinarie domare. Om fiskalerna inte skulle räknas som något arbetskraftstillskott alls skulle det innebära att de nuvarande utbildningsdomstolarna måste kompenseras med tilldelning av medel för att utöka antalet ordinarie domare i motsvarande mån. De 126 utbildningsplatserna skulle då motsvara 63 ordinarie domare, vilket innebär en uppskattad kostnadsökning med ca 55 miljoner kr per år. Fiskalerna bör emellertid även med den föreslagna ordningen innebära ett visst arbetskraftstillskott eftersom behovet av utbildning och handledning från de ordinarie domarna, även med en mera intensifierad utbildning, kommer att minska efterhand under de två år som tjänstgöringen i underrätt omfattar. Det framstår därmed som ett rimligt antagande att fiskaler i underrätt skulle räknas som 0,25 ordinarie domare. Kostnadsökningen för tillkommande ordinarie domare skulle därmed uppgå till drygt 25 miljoner kr per år.

En förstärkt grunddimensionering i domstolarna för att minska behoven av vikariat och förstärkning skulle innebära en kostnadsökning med knappt 900 000 kr per ny ordinarie domare och år.

### 13.2 Ett utökat antal utbildningsplatser

Den föreslagna utökningen av antalet utbildningsplatser i underrätt kommer att innebära en kostnadsökning om drygt 500 000 kr per år och utbildningsplats. Eftersom en nyinrättad utbildningsplats även fortsättningsvis kommer att innebära ett visst arbetskraftstillskott (jämför föregående avsnitt) för den aktuella domstolen och därmed ett något minskat behov av ordinarie domare bör kostnadsökningen kunna förväntas hamna runt 300 000 kr per år och utbildningsplats.

Med de nuvarande tjänstgöringstiderna för fiskaler i underrätt respektive adjunkter i överrätt kräver ett utökat antal utbildningsplatser i underrätt också inrättandet av ungefär hälften så många nya adjunktionsplatser i överrätterna. Tillkommande adjunktionsplatser kommer att innebära ett arbetskraftstillskott för överrätterna. Liksom när det gäller utbildningsplatserna i underrätt bör adjunktionsplatserna, för att det skall vara möjligt att kunna förstärka utbildningsinslaget, åtminstone till viss del läggas utanför överrätternas nuvarande grundbemanning. Det är svårt att bedöma vad detta skulle innebära i form av ökade kostnader och adjunktionsplatser bör kanske till viss del kunna ersätta ordinarie domare och därmed inte medföra någon kostnadsökning.

### 13.3 Ett utökat inslag av teoretisk utbildning

En utökning av den centrala kursverksamheten för att ytterligare förstärka den teoretiska delen i domarutbildningen medför vissa ökade kostnader. En fördubbling av kursverksamheten (vilket ungefär skulle motsvara omfattningen på åklagarkurserna) skulle kräva en fördubbling av den nuvarande kursbudgeten på ca 6 miljoner kr per år till ca 12 miljoner kr per år.

### 13.4 Rekrytering till utbildningsplatser i underrätt

Den nya rekryteringsprocess som föreslås bli införd inför anställning av fiskaler i underrätt kräver en organisation för central beredning av anställningarna, eventuellt inom ramen för en ny Domarnämnd. Förfarandet föreslås också innefatta testning av den som skall anställas som fiskal i underrätt. Framför allt testförfarandet, som sannolikt behöver upphandlas från något utomstående företag, kan förväntas medföra vissa ökade kostnader.

Domarutredningen 2001 uppskattade, i anslutning till förslaget om införandet av en Domarnämnd och en reformerad rekryteringsprocess till domaranställningar, att kostnaden för konsultinsatser, anlagstester m.m. vid domaranställningar kunde komma att uppgå till ca 100 000 kr per anställning, totalt ca 4–5 miljoner kr per år.

Vid rekrytering av åklagaraspiranter kallas de sökande som gått vidare efter en första intervju till arbetspsykologiska test som genomförs under ledning av en legitimerad psykolog. Alla som genomgår test får återkoppling på sitt testresultat av psykologen. Efter genomförda tester sker en fördjupad intervju där psykologen, kammarchefen samt en personalspecialist medverkar. Kostnaden för de delar där den utomstående psykologen deltar, dvs. testning, återkoppling och fördjupad intervju, uppgår enligt uppgift från Riksåklagarens kansli till ca 10 000 kr per testad person. Därutöver tillkommer eventuella reskostnader för den som testas och intervjuas med högst några tusen kronor. För varje anställning intervjuas två till tre personer.

Kostnaden för den nu föreslagna rekryteringsprocessen bör uppskattningsvis kunna motsvara kostnaden för rekryteringen av åklagare. Detta skulle med nuvarande antal utbildningsplatser i underrätt innebära en kostnad om ca 2–3 miljoner kr per år.

### 13.5 Kan de ökade kostnaderna motiveras?

Sammantaget bör den föreslagna ordningen med ett utökat utbildningsinnehåll både i det praktiska arbetet i underrätt (vilket kräver ett ökat antal ordinarie domare) och i form av utökad kursverksamhet innebära en ökning av domstolarnas personalkostnader med i storleksordningen ca 30 miljoner kr per år, vilket motsvarar ungefär 1 procent av domstolsväsendets personalkostnader för 2006.<sup>1</sup> Till detta kommer vissa ökade kostnader för den föreslagna rekryteringsprocessen avseende utbildningsplatser i underrätt.

Detta kan jämföras med att den beräknade kostnadsökningen vid en minskning av domarutbildningen, så som beskrivits i kapitel 9, skulle vara i samma storleksordning.

Att något öka antalet utbildningsplatser och förstärka utbildningen på olika sätt kommer emellertid, i motsats till en minskning av domarutbildningen att medföra betydande vinster i form av en högre kvalitet i domarutbildningen, en större flexibilitet i fråga om utbildningens dimensionering och lokalisering, större valfrihet för varje enskild fiskal, mindre känslighet hos utbildningsdomstolarna för avhopp och ledigheter samt möjligheter till ett förbättrat rekryteringsunderlag även utanför storstadsområdena. En sådan satsning bör därmed på sikt kunna höja kvaliteten i domstolarnas arbete och därmed leda till att de krav medborgarna har rätt att ställa på domstolarna i form av kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet kan tillgodoses på ett ännu bättre sätt än i dag. Det är därför motiverat att genomföra de föreslagna ändringarna trots att de medför vissa ökade kostnader.

### 13.6 Finansiering

Om de ökade kostnaderna inte kan rymmas inom domstolarnas anslag, är en tänkbar möjlighet att finansiering sker genom sådana avgiftshöjningar som föreslogs av Domarutredningen

---

<sup>1</sup> Sveriges Domstolar – Årsredovisning 2006, s. 119.

2001. För en närmare beskrivning av tänkbara avgiftshöjningar hänvisas till utredningens betänkande *En öppen domarrekrutering*, SOU 2003:102.





## 14 Författningsändringar

### 14.1 Behovet av författningsreglering

De flesta av mina förslag när det gäller utformningen av en ny öppnare domarutbildning kräver inte, och kan inte heller åstadkommas genom författningsändringar. Deras genomförande kräver istället att domstolarna själva, med hjälp av Domstolsverket, genom ett fortsatt kvalitetsarbete skapar de förutsättningar som krävs för att kunna erbjuda en så högklassig utbildning för fiskaler och assessorer att denna lockar jurister som tillhör de skickligaste och för domstolsarbete mest lämpade att söka sig till domstolarna.

Det är inte nödvändigt med några författningsändringar för att hovrätterna och kammarrätterna skall kunna anställa fler fiskaler. Antalet utbildningsplatser i underrätt är inte heller författningsreglerat och beslut härom bör liksom i dag fattas av Domstolsverket, i nära samråd med domstolarna. Frågor som rör de teoretiska inslagen i domarutbildningen med bl.a. förslaget om utökad kursverksamhet för fiskalerna, liksom hur fiskalerna i underrätt skall räknas när man bedömer domstolarnas behov av domararbetskraft är också sådant som domstolarna och Domstolsverket gemensamt måste hantera.

När det gäller samtliga nu nämnda frågor är givetvis resurstilldelningen till domstolarna av stor betydelse.

I några avseenden medför förslagen, såvitt jag kunnat bedöma, behov av ändringar i hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen.

## 14.2 Ändringar i hovrätts- och kammarrättsinstruktionerna

I hovrätts- och kammarrättsinstruktionerna finns bestämmelser som särskilt rör domarutbildningen och anställningsvillkoren för fiskaler och assessorer.

Mitt förslag innebär att också den som inte är notariemeriterad skall kunna anställas som fiskal. Därmed behöver ändringar göras i 41 § hovrättsinstruktionen och i 41 § kammarrättsinstruktionen. Ändringen bör utformas så att det inte ställs upp andra krav för att antas till domarutbildningen än vad som gäller för att anställas som ordinarie domare. Behörighetskravet i dessa bestämmelser bör därför ändras från att vara ett krav på notariemeritering till att i stället vara ett krav på avlagd juris kandidatexamen eller juristexamen. Ändringen bör utformas i enlighet med vad som sägs i kungörelsen (1964:29) angående kunskapsprov för behörighet som domare, m.m. och i notariieförordningen (1990:469).

Förslaget innebär vidare att den inledande tjänstgöringen som fiskal i överrätt frikopplas från den fortsatta domarutbildningen. Den som har tjänstgjort som hovrätts- eller kammarrättsfiskal under minst ett år skall ha möjlighet, men inte skyldighet, att söka anställning som fiskal i underrätt. För närvarande anges i 47 § hovrättsinstruktionen att hovrättsfiskaler som har tjänstgjort i minst ett år är skyldiga att tjänstgöra som hovrättsassessor och som lagman, rådmän eller fiskal i tingsrätt. För kammarrättsfiskaler finns motsvarande reglering i 46 § kammarrättsinstruktionen. I och med att anställningen som hovrättsfiskal respektive kammarrättsfiskal inte längre automatiskt skall leda till fortsatt domarutbildning med tjänstgöring som fiskal i tingsrätt eller länsrätt bör dessa två bestämmelser ändras så att tjänstgöringsskyldigheten istället inträder när fiskalen blivit anställd som fiskal i tingsrätt respektive länsrätt.

När det gäller införandet av en särskild rekryteringsordning för anställning som fiskal i underrätt behöver den inte författningsregleras. Det formella behörighetskravet för sådan

anställning finns redan angivet i 42 § tingsrättsinstruktionen och 37 § länsrättsinstruktionen, där det anges att sådana anställningar får ges till den som har tjänstgjort minst ett år som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal, och den ordning som nu föreslås kräver ingen ändring i dessa bestämmelser.

### 14.3 Övergångsfrågor

Den som vid ikraftträdandet av de ändringar som nu föreslås redan är anställd som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal bör få fortsätta sin anställning och utbildning enligt nu gällande regler. Den som redan är hovrätts- eller kammarrättsfiskal men inte tjänstgjort minst ett år vid ikraftträdandet skall alltså inte behöva söka en anställning som fiskal i underrätt utan skall ha rätt att gå vidare till sådan anställning på samma sätt som gäller för närvarande. För dessa fiskaler bör 47 § hovrättsinstruktionen respektive 46 § kammarrättsinstruktionen i sin tidigare lydelse alljämt gälla. Detta föreslås regleras genom en övergångsbestämmelse.

Vid införandet av den föreslagna ordningen kommer det att finnas ett antal beredningsjurister och föredragande anställda i hovrätterna och kammarrätterna. För dessa bör möjligheten till fortsatt domarutbildning i form av underrättstjänstgöring och adjunktion öppnas. Dessa jurister bör därför av sin hovrätt eller kammarrätt erbjudas en anställning som hovrätts- eller kammarrättsfiskal när den nya ordningen träder i kraft. De beredningsjurister eller föredragande som på detta sätt anställs som hovrättsfiskaler eller kammarrättsfiskaler skall beredas möjlighet att delta i samma utbildning som gäller för alla fiskaler, i den mån de inte redan har fått sådan utbildning. Dessa fiskaler skall också efter ett år som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal få behörighet att söka och konkurrera om anställningar som fiskal i underrätt med därpå följande adjunktion.



## Promemoria



2005-07-07 Ju2005/6321/P

## Justitiedepartementet

**Uppdrag angående den särskilda domarutbildningen****Uppdrag**

En utredare ges i uppdrag att överväga hur en anpassning av domarutbildningen till ett minskat behov kan utformas och hur utbildningen bör utvecklas även i andra avseenden.

I uppdraget ingår att utreda och föreslå

- hur den särskilda domarutbildningen skall dimensioneras och var den skall lokaliseras,
- hur antagningen till den särskilda domarutbildningen skall utformas och organiseras,
- hur behovet av föredragande i överrätterna skall täckas,
- hur behovet av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skall tillgodoses, och
- hur utbildningen av andra än de som genomgått den särskilda domarutbildningen skall utformas och organiseras.

**Bakgrund**

Den särskilda domarutbildningen har sedan länge utgjort det huvudsakliga underlaget för rekrytering av ordinarie domare. Domarutbildningen är uppbyggd enligt samma mönster vid såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna. För att antas till utbildningen krävs juris kandidatexamen

och fullgjord notarieutbildning. Den som antas till domarutbildning anställs som fiskal på prov under sex månader vid en hovrätt eller kammarrätt. Under denna tid tjänstgör fiskalen bl.a. som föredragande. Om provanställningen fallit väl ut anställs fiskalen tills vidare i hovrätten respektive kammarrätten. Därefter tjänstgör fiskalen under ytterligare minst sex månader. Efter fullgjord och godkänd fiskaltjänstgöring i överrätt följer tjänstgöring som tingsfiskal eller som länsrättsfiskal under två år. Fiskalerna anställs i tingsrätt eller länsrätt genom beslut av hovrätten eller kammarrätten. Domstolsverket bestämmer var det skall finnas utbildningsplatser för fiskaler. Verket får dock överlämna till domstolarna att själva fatta beslut om antalet fiskalsplatser. Efter genomförd tjänstgöring i underrätt vidtar den sista delen av domarutbildningen. I hovrätten respektive kammarrätten adjungerar fiskalen under minst ett år som ledamot av rätten. Efter genomförd och godkänd tjänstgöring anställs fiskalen av respektive överrätt som hovrätts- respektive kammarrättsassessor. Domarutbildningen är därmed slutförd.

Domarrekruteringen och den särskilda domarbanans existens och utformning har varit föremål för åtskilliga utredningar och överväganden, senast av 2001 års domarutredning. I betänkandet *En öppen domarrekrutering* (SOU 2003:102) föreslår utredningen att det skall införas en helt öppen domarrekrutering och att den särskilda domarutbildningen därför skall avvecklas. Vidare föreslås ett mer aktivt rekryteringsförfarande med förfinade urvalsmetoder och att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet ersätts med en ny nämnd. I betänkandet finns också förslag rörande den framtida beredningsorganisationen, utbildning och domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2003/9652/DOM).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1, utg. omr. 4) uttalat att det är av stort värde att även andra kvalificerade jurister än domarutbildade anställs som domare och att inriktningen för det fortsatta arbetet skall vara att domarrekruteringen skall bli mera öppen. Den särskilda domarutbildningen behöver enligt regeringens bedömning dock inte avvecklas. Domarutbildningen i Sverige är av god kvalitet och de som genomgått denna kommer även i fortsättningen att tillföra hög kompetens till domstolarna. En mer öppen domarrekrutering kan dock enligt regeringen innebära att behovet av personer som genomgått den särskilda domarutbildningen minskar. Regeringen har med anledning härav aviserat att den kommer att låta utreda hur en anpassning av domarutbildningen till ett minskat behov kan utformas och hur utbildningen bör utvecklas även i andra avseenden.

### **Närmare om uppdraget**

Regeringens utgångspunkt är att domarrekruteringen, med bibehållande av den särskilda domarutbildningen, skall bli väsentligen mer öppen. Domarutbildningen är för närvarande dimensionerad på ett sådant sätt att den helt täcker behovet av domare. Förutom att detta i vart fall initialt kan verka hämmande på en mer öppen rekrytering, skulle en sådan dimensionering kunna leda till att fler kommer att utbildas till domare än det finns behov av. En mer öppen rekrytering i framtiden innebär därför att den särskilda domarutbildningen behöver anpassas till ett minskat behov av domare som genomgått denna.

Det finns även behov av att se över utbildningen i syfte att finna lösningar på de problem som finns med nuvarande system. Antagningen till den särskilda domarutbildningen sker för närvarande lokalt, dvs. varje hovrätt och kammarrätt bestämmer själva vilka som skall antas till respektive domstol. Överrätterna har sedan arbetsgivaransvaret för dem som antagits. Det innebär

bl.a. att överrätterna även efter avslutad utbildning har ett ansvar för assessorerna. Med hänsyn till bl.a. regler om tjänstledighet kan detta skapa problem vad gäller att organisera verksamheten och att ekonomiskt planera denna. Nuvarande ordning innebär vidare att fiskalerna, förutom att utbildas, samtidigt skall täcka personalbehov för bl.a. beredningsarbete. De deltar även i den dömande verksamheten. Detta gäller också de färdigutbildade assessorerna. För vissa domstolar medför denna ordning problem med ryckighet och tidvis underskott respektive överskott i berednings- och vikarieorganisationen. Det hindrar också i viss utsträckning att en mer stabil beredningsorganisation skapas.

Den framtida domarutbildningen bör dimensioneras på ett långsiktigt och hållbart sätt. Samtidigt måste utbildningen vara av en sådan storlek att den blir ändamålsenlig. Antagningen till domarutbildningen bör dimensioneras med beaktande av vad som över tid kan utgöra en rimlig balans mellan domarutbildade och personer med annan bakgrund som utnämns till domare. Utredaren skall överväga hur många fiskaler som övergångsvis och på längre sikt kommer att behöva antas och lämna förslag på hur den framtida domarutbildningen skall dimensioneras. Riktlinjer för hur många som vid varje tidpunkt behöver utbildas kan behöva fastställas centralt. Utredaren skall föreslå hur en sådan ordning för antagningen skulle kunna utformas och organiseras.

I detta sammanhang skall utredaren även överväga om antagningen till domarutbildningen i framtiden skall ske centralt för hela landet och om andra åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett mer enhetligt antagningsförfarande. Även om en mer central antagning införs kan det finnas behov av att den överrätt där utbildningen skall ske aktivt deltar i antagningsförfarandet. Utredaren skall mot denna bakgrund föreslå hur antagningsförfarandet närmare bör utformas.



För närvarande är samtliga överrätter utbildningsdomstolar medan vissa underrätter tilldelats utbildningsplatser för tjänstgöringen där. Vid en genomgång av behovet av jurister som genomgått den särskilda utbildningen i framtiden blir det naturligt att även överväga om domarutbildningen, med bibehållen kvalitet, kan fortsätta att bedrivas vid alla överrätter. Om utredaren finner att antalet utbildningsdomstolar bör minska skall utredaren också föreslå vid vilka överrätter som domarutbildningen i framtiden skall lokaliseras. Utredaren skall i detta sammanhang även överväga frågan om vem som bör ha arbetsgivaransvaret för fiskaler och assessorer i framtiden.

Vidare finns det anledning att överväga om fiskalstjänstgöringen i underrätt skall kunna ske endast inom utbildningsdomstolens domkrets eller om det skall kunna ske även i annan underrätt. Detta gäller särskilt om utredaren finner att antalet överrätter som skall vara utbildningsdomstolar bör minskas. Det kan i detta hänseende även finnas anledning att överväga på vilket närmare sätt utlysning av och antagning till utbildningsplatser skall ske. Ett tänkbart alternativ är att utbildningen redan från början presenteras som ett paket med viss överrätt och viss underrätt för att sökanden skall veta var tjänstgöring under hela utbildningstiden kommer att ske.

Vid en minskning av antalet personer som genomgår domarutbildning kan det bli nödvändigt för överrätterna att i viss utsträckning bygga upp en annan föredragandeorganisation. Det kan även uppstå behov av andra lösningar vad gäller vikariat och förstärkning i den dömande verksamheten i såväl överrätt som underrätt. Med utgångspunkt i dels vad som anförts i betänkandet *En öppen domarrekrutering* (SOU 2003:102), dels vilka överväganden som görs med anledning av detta uppdrag i övrigt skall utredaren lämna förslag på hur behovet av föredragande i överrätterna kan täckas. I detta sammanhang skall

också frågan om notarietjänstgöring i överrätt övervägas (jfr Gärdagruppens förslag i rapporten *Rekrytering av yngre jurister*, Ju2001/6368/DOM). Vidare skall utredaren utifrån ovan nämnda utgångspunkter lämna förslag på hur behovet av förstärkning och vikariat i den dömande verksamheten kan tillgodoses. Utredaren bör också uppmärksamma vilka konsekvenser en ändrad dimensionering av den särskilda domarutbildningen får för antalet ordinarie domare.

En annan fråga är hur jurister som inte genomgått domarutbildning skall utbildas i samband med att de utnämns till domare. I betänkandet *En öppen domarrekrutering* (SOU 2003:102) har föreslagits olika åtgärder för att möta detta utbildningsbehov. I ljuset av att den särskilda domarutbildningen skall finnas kvar finns det anledning att ytterligare överväga denna fråga. Utredaren skall därför med utgångspunkt i de övervägande som gjorts i betänkandet föreslå hur en sådan utbildning skall organiseras. Det bör i detta sammanhang övervägas om såväl de som genomgått domarutbildningen som personer med annan bakgrund som utnämns till domare skall genomgå adjunktion i överrätt. Utredaren skall analysera för- och nackdelar med en sådan ordning.

Utredaren får även i övrigt överväga och föreslå förändringar som aktualiseras genom att den särskilda domarutbildningen anpassas till ett minskat behov.

Till utredarens hjälp skall finnas en referensgrupp. Denna skall bestå av presidenterna för hovrätterna och kammarrätterna samt generaldirektören för Domstolsverket. Utredaren skall bistås av en sekreterare. Domstolsverket skall i övrigt på lämpligt sätt bistå utredaren.

Utredaren skall bedöma de kostnader och andra konsekvenser som förslagen kan komma att medföra. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, skall

utredaren föreslå hur dessa skall finansieras. Utredaren skall vidare lämna förslag på eventuella författningsändringar.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2006.



# Uppgifter angående domarutbildningen

## B 2.1 Utbildningsplatser för fiskaler inom de olika övrätternas områden i augusti 2006

<b>Svea hovrätt</b>	
Handens tingsrätt	2
Huddinge tingsrätt	3
Nacka tingsrätt	3
Sollentuna tingsrätt	3
Solna tingsrätt	2
Stockholms tingsrätt	14
Södra Roslags tingsrätt	3
Uppsala tingsrätt	3
Västmanlands tingsrätt	2
<i>Totalt</i>	35

<b>Hovrätten för Västra Sverige</b>	
Varbergs tingsrätt	2
Göteborgs tingsrätt	6
Alingsås tingsrätt	1
Borås tingsrätt	2
Mölnads tingsrätt	2
<i>Totalt</i>	13

<b>Hovrätten för Övre Norrland</b>	
Skellefteå tingsrätt	1
Umeå tingsrätt	2
Luleå tingsrätt	2
<i>Totalt</i>	5

<b>Göta hovrätt</b>	
Linköpings tingsrätt	3
Norrköpings tingsrätt	3
Eksjö tingsrätt	1
Jönköpings tingsrätt	2
Växjö tingsrätt	2
Örebro tingsrätt	2
<i>Totalt</i>	13

<b>Hovrätten över Skåne och Blekinge</b>	
Helsingborgs tingsrätt	3
Lunds tingsrätt	2
Ystads tingsrätt	2
Malmö tingsrätt	5
<i>Totalt</i>	12

<b>Hovrätten för Nedre Norrland</b>	
Gävle tingsrätt	1
Sundsvalls tingsrätt	2
Östersunds tingsrätt	2
<i>Totalt</i>	5

---

<b>Kammarrätten i Stockholm</b>	
Länsrätten i Stockholms län	19
Länsrätten i Uppsala	2
<i>Totalt</i>	21

---

---

<b>Kammarrätten i Sundsvall</b>	
Länsrätten i Dalarnas län	1
Länsrätten i Gävleborgs län	1
Länsrätten i Västernorrlands län	2
Länsrätten i Västerbottens län	1
<i>Totalt</i>	5

---

---

<b>Kammarrätten i Göteborg</b>	
Länsrätten i Skåne län	5
Länsrätten i Göteborg	4
Länsrätten i Vänersborg	1
<i>Totalt</i>	10

---

---

<b>Kammarrätten i Jönköping</b>	
Länsrätten i Östergötlands län	2
Länsrätten i Jönköpings län	2
Länsrätten i Blekinge län	1
Länsrätten i Örebro län	2
<i>Totalt</i>	7

---

**B 2.2 Antal nya assessorer per år<sup>1</sup>****Åren 1995–1999**

Överrätt/År	1995	1996	1997	1998	1999
Svea hovrätt	34	34	39	26	31
Göta hovrätt	8	12	9	9	6
Hovrätten över Skåne och Blekinge	11	9	6	10	8
Hovrätten för Västra Sverige	17	5	5	12	7
Hovrätten för Nedre Norrland	6	6	3	4	3
Hovrätten för Övre Norrland	3	6	4	5	2
<i>Summa hovrätter</i>	<i>79</i>	<i>72</i>	<i>66</i>	<i>66</i>	<i>57</i>
Kammarrätten i Stockholm	25	9	11	14	16
Kammarrätten i Göteborg	9	9	5	7	4
Kammarrätten i Sundsvall	4	8	8	3	5
Kammarrätten i Jönköping	9	5	6	0	3
<i>Summa kammarrätter</i>	<i>47</i>	<i>31</i>	<i>28</i>	<i>24</i>	<i>28</i>
<b>Totalt hovrätter och kammarrätter</b>	<b>126</b>	<b>103</b>	<b>94</b>	<b>90</b>	<b>85</b>

**Åren 2000–2005**

Överrätt/År	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Svea hovrätt	26	19	16	15	16	19
Göta hovrätt	9	6	5	6	3	8
Hovrätten över Skåne och Blekinge	10	4	7	5	7	6
Hovrätten för Västra Sverige	8	10	4	11	7	6
Hovrätten för Nedre Norrland	2	1	1	1	2	5
Hovrätten för Övre Norrland	5	2	2	2	3	2
<i>Summa hovrätter</i>	<i>60</i>	<i>42</i>	<i>35</i>	<i>40</i>	<i>38</i>	<i>46</i>
Kammarrätten i Stockholm	13	12	9	11	11	10
Kammarrätten i Göteborg	6	5	2	4	5	5
Kammarrätten i Sundsvall	5	4	2	2	1	4
Kammarrätten i Jönköping	7	4	2	4	3	2
<i>Summa kammarrätter</i>	<i>31</i>	<i>25</i>	<i>15</i>	<i>21</i>	<i>20</i>	<i>21</i>
<b>Totalt hovrätter och kammarrätter</b>	<b>91</b>	<b>67</b>	<b>50</b>	<b>61</b>	<b>58</b>	<b>67</b>

<sup>1</sup> Uppgifterna är hämtade från Statskalendern år 1995–2006.

## B 2.3 Antal assessorer med grundanställning i överrätt<sup>2</sup>

### Åren 1996–2001

Överrätt/År	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Svea hovrätt	228	249	265	277	284	209
Göta hovrätt	51	63	61	61	54	52
Hovrätten över Skåne och Blekinge	69	76	82	75	80	77
Hovrätten för Västra Sverige	63	63	65	64	56	63
Hovrätten för Nedre Norrland	32	33	29	24	22	17
Hovrätten för Övre Norrland	22	27	26	25	22	22
<i>Summa hovrätter</i>	<i>465</i>	<i>511</i>	<i>528</i>	<i>526</i>	<i>518</i>	<i>440</i>
Kammarrätten i Stockholm	163	149	154	138	129	137
Kammarrätten i Göteborg	62	66	69	64	66	65
Kammarrätten i Sundsvall	34	44	44	37	37	35
Kammarrätten i Jönköping	53	4	9	7	8	13
<i>Summa kammarrätter</i>	<i>312</i>	<i>263</i>	<i>276</i>	<i>246</i>	<i>240</i>	<i>250</i>
<b><i>Totalt hovrätter och kammarrätter</i></b>	<b><i>777</i></b>	<b><i>774</i></b>	<b><i>804</i></b>	<b><i>772</i></b>	<b><i>758</i></b>	<b><i>690</i></b>

### Åren 2002–juni 2006

Överrätt/År	2002	2003	2004	2005	2006	2006 juni
Svea hovrätt	199	169	157	158	149	143
Göta hovrätt	50	43	43	46	40	38
Hovrätten över Skåne och Blekinge	73	72	77	78	73	70
Hovrätten för Västra Sverige	65	60	61	59	50	51
Hovrätten för Nedre Norrland	15	10	9	11	11	10
Hovrätten för Övre Norrland	16	13	14	16	16	17
<i>Summa hovrätter</i>	<i>418</i>	<i>367</i>	<i>361</i>	<i>368</i>	<i>339</i>	<i>329</i>
Kammarrätten i Stockholm	127	106	111	102	86	84
Kammarrätten i Göteborg	67	66	64	68	56	59
Kammarrätten i Sundsvall	35	33	27	24	25	18
Kammarrätten i Jönköping	16	18	22	22	19	19
<i>Summa kammarrätter</i>	<i>245</i>	<i>223</i>	<i>224</i>	<i>216</i>	<i>186</i>	<i>180</i>

<sup>2</sup> Uppgifterna är hämtade från Statskalendern 1996–2006, samt från överrätterna för juni 2006.



<i>Totalt hovrätter och kammarrätter</i>	<i>663</i>	<i>590</i>	<i>585</i>	<i>584</i>	<i>525</i>	<i>509</i>
--	------------	------------	------------	------------	------------	------------

## **B 2.4 Assessorernas tjänstgöring i juni 2006**

I juni 2006 fanns det, vid landets hovrätter och kammarrätter, totalt 509 assessorer anställda. De tjänstgjorde enligt följande.

**Hovrätten för Övre Norrland** hade 17 assessorer anställda.

- 5 i Regeringskansliet
- 1 i Konstitutionsutskottet
- 1 hos JK
- 3 revisionssekreterare i Högsta domstolen
- 2 i Arbetsdomstolen
- 3 i hovrätten men utlånade till tingsrätt
- 2 vid Åklagarmyndigheten

**Hovrätten för Nedre Norrland** hade 10 assessorer anställda.

- 2 rättssakkunniga
- 1 utredningssekreterare
- 1 föredragande i Arbetsmarknadsutskottet
- 1 föredragande hos JO
- 1 revisionssekreterare
- 2 sekreterare i Arbetsdomstolen
- 1 i Svea hovrätt
- 1 tf rådmann

**Svea hovrätt** hade 143 assessorer anställda.

- 62 rättssakkunniga i Regeringskansliet
- 2 ämnessakkunniga
- 2 departementsråd (enligt äldre bestämmelser om tjänstledighet)
- 1 kansliråd
- 5 utredningssekreterare
- 23 föredragande hos JK, JO, samt riksdagens utskott
- 1 vid Riksdagens utredningstjänst
- 1 HomO
- 1 domare i EG-domstolen

- 1 rättssekreterare i EG-domstolen
- 3 revisionssekreterare Högsta domstolen
- 3 tf. revisionssekreterare Högsta domstolen
- 3 ordförande och vice ordförande i Arbetsdomstolen
- 3 sekreterare i Arbetsdomstolen
- 2 sekreterare i Marknadsdomstolen
- 1 byråchef
- 1 rättschef (enligt äldre bestämmelser om tjänstledighet)
- 1 expeditionschef (enligt äldre bestämmelser om tjänstledighet)
- 1 ordförande i Statens Va-nämnd
- 1 vice ordförande i Statens Va-nämnd
- 1 vid Åklagarmyndigheten
- 1 vid LRF konsult
- 1 verksjurist vid Säpo
- 1 tf. rådman
- 1 Administrativ assessor vid Stockholms tingsrätt
- 1 assessor förordnad vid tingsrätt
- 3 beredare på specialavdelning i hovrätten
- 4 på allmän avdelning i hovrätten
- 2 studerande
- 7 föräldralediga
- 2 tjänstlediga för enskild angelägenhet

**Göta hovrätt** hade 38 assessorer anställda.

- 1 kansliråd
- 3 hovrättsassessorer i departement
- 4 rättssakkunniga
- 1 ämnessakkunnig
- 4 utredningssekreterare
- 3 föredragande i Riksdagens utskott
- 4 revisionssekreterare i Högsta domstolen
- 2 i Arbetsdomstolen
- 6 vid Domstolsverket
- 5 vid Åklagarmyndigheten
- 1 hos Riksåklagaren

- 1 vid Migrationsverket
- 1 i Hovrätten för Västra Sverige
- 1 vid Kriminalvårdsstyrelsen
- 1 assessor vid tingsrätt

**Hovrätten för Västra Sverige** hade 51 assessorer anställda.

- 3 rättssakkunniga
- 2 ämnessakkunniga
- 1 kansliråd
- 7 utredningssekreterare
- 2 hos JO
- 3 revisionssekreterare i Högsta domstolen
- 6 vid Domstolsverket
- 4 vid Åklagarmyndigheten
- 1 på advokatbyrå
- 1 på Göteborgs universitet
- 8 tf rådmän
- 4 assessorer i tingsrätt
- 5 i hovrätten
- 2 föräldralediga
- 1 tjänstledig för utlandsvistelse
- 1 tjänstledig av annan orsak

**Hovrätten över Skåne och Blekinge** hade 70 assessorer anställda.

- 10 rättssakkunniga i departementen
- 2 ämnessakkunniga i Justitiedepartementet
- 1 kansliråd
- 23 med utredningsuppdrag i departementen
- 1 föredragande hos JK
- 1 vid JO
- 1 vid Riksdagens Justitieutskott
- 2 vid Domstolsverket
- 1 vid Skatteverket
- 1 vid Kriminalvårdens regionkontor i Malmö
- 1 vid Migrationsverket

- 1 vid Länsstyrelsen i Skåne
- 2 kommunjurist/stadsjurist
- 2 vid Åklagarmyndigheten
- 1 vid Lunds universitet
- 1 universitetsadjunkt vid Malmö högskola
- 3 tf rådman/tidsbegränsad anställning som rådman
- 1 assessor vid hovrättens administrativa avdelning
- 1 beredningsassessor i hovrätten
- 2 assessorer i hovrätten
- 7 assessorer vid tingsrätt
- 5 föräldralediga

**Kammarrätten i Sundsvall** hade 18 assessorer anställda.

- 4 rättssakkunniga Regeringskansliet
- 2 utredningssekreterare
- 1 hos JO
- 6 regeringsrättssekreterare
- 1 vid Verva (Verket för förvaltningsutveckling)
- 1 vid CSN
- 1 assessor på länsrätt
- 1 med tidsbegränsad anställning som rådman på tingsrätt
- 1 i kammarrätten

**Kammarrätten i Stockholm** hade 84 assessorer anställda.

- 41 i Regeringskansliet
- 9 hos JO
- 9 i riksdagens utskott
- 1 hos JK
- 9 i Regeringsrätten
- 1 i Patentbesvärsrätten
- 1 i Miljööverdomstolen
- 1 vid Skatteverket
- 1 på revisionsbyrå
- 1 hos JUSEK
- 5 i kammarrätten, varav en enhetschef
- 1 tjänstledig för studier

- 4 föräldralediga

**Kammarrätten i Jönköping** hade 19 assessorer anställda.

- 6 i Regeringskansliet
- 2 regeringsrättssekreterare
- 1 i Kammarkollegiet
- 1 på Domstolsverket
- 1 i EG-domstolen
- 6 vid länsrätt
- 2 i kammarrätten

**Kammarrätten i Göteborg** hade 59 assessorer anställda.

- 8 utredningssekreterare
- 11 regeringsrättssekreterare
- 4 rättssakkunniga Regeringskansliet
- 1 med tidsbegränsad anställning i Sveriges Riksdag
- 1 föredragande i Konstitutionsutskottet
- 3 vid Skatteverket
- 3 vid Domstolsverket
- 1 vid Fiskeriverket
- 1 vid Hyresnämnden i Göteborg
- 1 i tingsrätt
- 1 i hovrätt
- 8 till förfogande för förstärkning i länsrätt
- 13 i kammarrätten
- 3 tjänstlediga för provande av annan anställning/annat yrke



# Uppgifter angående de senaste årens domarutnämningar

## B 3.1 Antal sökande till anställning som hovrättsråd, kammarrättsråd eller rådman 1999–2005<sup>1</sup>

### Antal sökande per ärende och utnämning

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>2</sup>
Antal ärenden som lett till utnämning	26	47	49	38	13	27	55
Totalt antal sökande i dessa ärenden	290	467	464	306	92	210	507
Antal utnämningar i dessa ärenden	26	60	68	57	14	29	79
Antal sökande per ärende	11,2	9,9	9,5	8,1	7,1	7,8	9,2
Antal sökande per utnämning	11,2	7,8	6,8	5,4	6,6	7,2	6,4

<sup>1</sup> Sammanställningen grundar sig på uppgifter som inhämtats från Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet angående samtliga ärenden avseende domaranställningar under åren 1999–2005 förutom Migrationsdomstolsprojektets ärenden. Varje ärende kan avse en eller flera anställningar. Ärenden som rör vikariat och tidsbegränsade anställningar har inte räknats med. Dessa har oftast klart färre sökande än de ordinarie tjänsterna. De ärenden som inte lett till någon utnämning är inte heller medräknade. Vissa av dessa ärenden har avbrutits eller avskrivits på grund av få sökande, medan andra har haft många sökande men avbrutits av andra orsaker. En särskild genomgång har gjorts av ärenden med färre än fem sökande (se avsnitt B 3.3).

<sup>2</sup> Exklusive Migrationsdomstolsprojektets ärenden.

### B 3.2 Genomsnittligt antal sökande till anställning som rådman på vissa orter<sup>3</sup>

#### Åren 1987–1995

Ort/År	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Stockholm <sup>4</sup>	6,0	5,6	7,5	10,9	16,6	7,9	7,9	11,4	7,7
Göteborg	7,7	5,8	3,0	5,0	17,2	7,3	7,4	10,0	11,0
Malmö	10,3	11,0	10,3	-	25,8	9,6	9,0	10,0	10,5
Sundsvall	2,0	2,0	3,0	5,0	-	-	6,0	-	-
Eskilstuna	6,0	5,5	3,0	3,0	8,0	2,0	-	5,0	2,0
Västerås	-	4,0	4,5	-	29,5	-	7,0	-	12,0
Örebro	6,0	4,0	4,0	3,5	15,5	-	-	8,0	4,0
Norrköping	5,0	3,0	7,0	3,0	-	4,3	-	-	-
Linköping	10,0	-	-	4,0	24,7	10,5	-	-	8,0
Jönköping	-	-	-	7,3	20,5	14,0	-	7,0	3,0
Karlstad	2,5	-	2,5	3,5	14,0	-	-	-	-
Borås	-	-	9,0	-	5,0	6,0	-	2,0	2,0

#### Åren 1996–2005

Ort/År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Stockholm	11,1	18,7	25,8	10,7	14,0	12,0	9,0	9,0	15,5	11,2
Göteborg	-	15,3	15,5	14,0	17,0	17,3	11,0	-	-	18,0
Malmö	-	26,0	12,0	12,5	10,0	10,5	14,3	-	-	18,2
Sundsvall	5,0	-	-	2,0	6,0	2,5	5,0	-	-	-
Eskilstuna	4,5	4,0	4,0	6,5	-	-	-	-	-	3,0
Västerås	8,5	-	9,0	9,0	-	4,5	2,5	-	6,5	5,0
Örebro	-	23,0	10,0	6,0	7,0	2,5	-	2,0	-	2,0
Norrköping	-	-	-	-	-	7,0	2,0	2,0	3,0	7,0
Linköping	-	18,0	-	9,5	6,0	-	3,0	4,0	-	7,5
Jönköping	14,0	-	13,0	-	-	8,0	-	-	-	8,0
Karlstad	-	-	-	-	-	-	3,0	-	2,7	3,0
Borås	24,0	3,0	-	12,0	-	-	-	-	-	6,0

<sup>3</sup> Uppgifterna för åren 1987–2002 är hämtade från arkivmaterialet för Domarutredningen 2001. För åren 2003–2005 har inhämtats uppgifter från TFN för varje diarienummer hänförligt till respektive år.

<sup>4</sup> Inklusivt Nacka, Sollentuna, Handen/Huddinge, Solna, Jakobsberg, Norrtälje, Södra Roslags och Södertälje tingsrätter. Detsamma gäller Stockholm i följande tabell.



### B 3.3 Anställningsärenden avseende hovrättsråd, kammarrättsråd eller rådman med färre än fem sökande<sup>5</sup> 1999–2005

#### Ärenden i hela landet

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Anställningsärenden med färre än fem sökande under året	5	8	19	22	13	17	22
Varav vikariat/ tidsbegr./ tillfällig anställning	4	0	4	7	8	7	5
Totalt antal anställningsärenden under året	38	52	57	52	23	39	74
Procentuell andel anställningsärenden med färre än 5 sökande	13%	15%	33%	42%	57%	44%	30%
Andel ärenden med få sökande exklusive vikariat m.m.	3%	15%	26%	29%	22%	26%	23%

#### Ärenden med färre än fem sökande inom respektive överrättsområde

##### *Området under Hovrätten för Övre Norrland*

11 anställningsärenden, varav 8 med färre än 5 sökande.

Ärenden med färre än 5 sökande:

- Hovrätten för Övre Norrland (1 av 4)
- Gällivare tingsrätt (2 av 2)
- Luleå tingsrätt (1 av 1)
- Skellefteå tingsrätt (1 av 1)
- Umeå tingsrätt (3 av 3)

<sup>5</sup> Antal ansökningar förutom återkallelser.

*Området under Hovrätten för Nedre Norrland*

36 anställningsärenden, varav 23 med färre än 5 sökande.

Endast Gävle tingsrätt hade inte i något anställningsärende under perioden (3 stycken) färre än 5 sökande.

Ärenden med färre än 5 sökande:

- Hovrätten för Nedre Norrland (1 av 8)
- Östersunds tingsrätt (2 av 2)
- Örnsköldsviks tingsrätt (3 av 3)
- Härnösands tingsrätt (1 av 1)
- Ångermanlands tingsrätt (2 av 2, ett vikariat och en tillfällig anställning)
- Sundsvalls tingsrätt (7 av 10, tre av de sju var vikariat)
- Hudiksvalls tingsrätt (7 av 7, varav två vikariat)

*Området under Svea hovrätt*

75 anställningsärenden, varav 22 med färre än 5 sökande.

Svea hovrätt, Tierps tingsrätt, Enköpings tingsrätt, Solna tingsrätt, Södra Roslags tingsrätt, Nacka tingsrätt, Huddinge tingsrätt och Handens tingsrätt hade minst 5 sökande i samtliga anställningsärenden.

Ärenden med färre än 5 sökande:

- Mora tingsrätt (5 av 5, varav två vikariat)
- Falu tingsrätt (3 av 4, ett av de tre var vikariat)
- Uppsala tingsrätt (1 av 3, delad anställning med Tierps tingsrätt)
- Västmanlands tingsrätt (3 av 7, ett av de tre avsåg placering i Köping)
- Eskilstuna tingsrätt (1 av 2)
- Norrtälje tingsrätt (1 av 2)
- Sollentuna tingsrätt (2 av 5, båda avsåg vikariat)
- Stockholms tingsrätt (1 av 10, en tidsbegränsad anställning)
- Jakobsbergs tingsrätt (1 av 3)
- Handens tingsrätt (1 av 1)

- Södertälje tingsrätt (1 av 2)
- Nyköpings tingsrätt (1 av 3)
- Gotlands tingsrätt (1 av 2)

#### *Området under Göta hovrätt*

59 anställningsärenden, varav 30 hade färre än 5 sökande.

Endast Jönköpings tingsrätt och Eksjö tingsrätt hade i samtliga anställningsärenden (två ärenden vid vardera domstolen) minst 5 sökande.

Ärenden med färre än 5 sökande:

- Göta hovrätt (1 av 7)
- Lindsbergs tingsrätt (2 av 2)
- Örebro tingsrätt (5 av 7, tre var vikariat)
- Hallsbergs tingsrätt (1 av 1, vikariat)
- Mariestads tingsrätt (1 av 2)
- Lidköpings tingsrätt (2 av 2)
- Skövde tingsrätt (3 av 5, alla var vikariat)
- Norrköpings tingsrätt (6 av 8, två var vikariat)
- Linköpings tingsrätt (3 av 6)
- Värnamo tingsrätt (1 av 1, vikariat)
- Växjö tingsrätt (2 av 8, ett var en tidsbegränsad anställning)
- Oskarshamns tingsrätt (2 av 3, ett avsåg delad anställning med Västerviks tingsrätt och det andra en tidsbegränsad anställning)
- Kalmar tingsrätt (1 av 3)

#### *Området under Hovrätten för Västra Sverige*

55 anställningsärenden, varav 18 med färre än 5 sökande. Hovrätten för Västra Sverige samt Stenungsunds tingsrätt, Borås tingsrätt, Göteborgs tingsrätt och Varbergs tingsrätt hade i samtliga anställningsärenden minst 5 sökande.

Ärenden med färre än 5 sökande:

- Sunne tingsrätt (2 av 3, ett var vikariat)
- Arvika tingsrätt (3 av 3, ett avsåg anställning delad med Karlstads tingsrätt)
- Karlstads tingsrätt (3 av 3, ett avsåg anställning delad med Arvika tingsrätt)
- Värmlands tingsrätt (3 av 3, ett vikariat och en tillfällig anställning)
- Kristinehamns tingsrätt (1 av 2)
- Vänersborgs tingsrätt (2 av 4, ett var vikariat)
- Trollhättans tingsrätt (1 av 3, vikariat)
- Uddevalla tingsrätt (1 av 5, vikariat)
- Halmstads tingsrätt (2 av 5, båda var vikariat)

#### *Området under Hovrätten över Skåne och Blekinge*

32 anställningsärenden. Inte i något av dessa ärenden var det färre än 5 sökande. Anställningar var under perioden utlysta vid hovrätten samt vid Blekinge tingsrätt, Ronneby tingsrätt, Karlshamns tingsrätt, Hässleholms tingsrätt, Kristianstads tingsrätt, Ängelholms tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Landskrona tingsrätt, Eslövs tingsrätt, Lunds tingsrätt, Malmö tingsrätt och Ystads tingsrätt.

#### *Området under Kammarrätten i Sundsvall*

10 anställningsärenden, varav 3 med färre än 5 sökande. Länsrätterna i Västerbottens län, i Västernorrlands län och i Dalarnas län hade ett anställningsärende vardera under perioden och i dessa var det minst 5 sökande.

Ärenden med färre än 5 sökande:

- Kammarrätten i Sundsvall (1 av 3)
- Länsrätten i Norrbottens län (1 av 1)
- Länsrätten i Gävleborgs län (1 av 3)

*Området under Kammarrätten i Stockholm*

28 anställningsärenden, varav 2 med färre än 5 sökande. Kammarrätten i Stockholm och Länsrätten i Gotlands län hade under perioden minst 5 sökande i samtliga tillsättningsärenden. Ärenden med färre än 5 sökande:

- Länsrätten i Stockholms län (1 av 17, vikariat)
- Länsrätten i Södermanlands län (1 av 4, vikariat)

*Området under Kammarrätten i Jönköping*

9 anställningsärenden vid Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Mariestad, Länsrätten i Östergötlands län och Länsrätten i Kronobergs län. I samtliga dessa var det minst 5 sökande.

*Området under Kammarrätten i Göteborg*

20 anställningsärenden vid Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Vänersborg, Länsrätten i Göteborg och Länsrätten i Skåne län. Samtliga anställningsärenden hade minst 5 sökande.

### B 3.4 Andel domarutbildade som blivit assessor inom samma överrättsområde eller samma geografiska område i anställningsärende avseende hovrättsråd, kammarrättsråd och rådman 2001–2005<sup>6</sup>

#### Andel sökande som domarutbildats inom det område där anställning söks

Anställningar inom området under:	Andel ansökningar från domarutbildade som blivit assessor inom samma område och samma domstolsslag:	Andel ansökningar från domarutbildade som blivit assessor inom samma geografiska område i något av domstolsslagen:
Hovr. för Övre Norrland	58 %	62 %
Hovr. för Nedre Norrland <sup>7</sup>	20 %	40 %
Svea hovrätt	61 %	66 %
Göta hovrätt	43 %	61 %
Hovr. för Västra Sverige	61 %	62 %
Hovr. över Skåne och Blekinge	68 %	73 %
Kammarrätten i Sundsvall	52 %	62 %
Kammarrätten i Stockholm	55 %	57 %
Kammarrätten i Jönköping	65 %	65 %
Kammarrätten i Göteborg	61 %	64 %

<sup>6</sup> Omfattar inte anställningsärenden där det saknats uppgift om utbildningsdomstol för domarutbildade sökande, bl.a. Migrationsdomstolsprojektets ärenden. Inte heller anställningsärenden som avbrutits och därmed inte lett till utnämning är inräknade.

<sup>7</sup> De flesta ansökningarna inom området för Hovrätten för Nedre Norrland, från domarutbildade som blivit assessorer inom något annat hovrätts- eller kammarrättsområde, avser tjänster vid Gävle tingsrätt. Räknar man bort tjänsterna vid Gävle tingsrätt blir siffrorna i tabellen i stället 26 % (assessorer från Hovrätten för Nedre Norrland) respektive 50 % (assessorer från Hovrätten för Nedre Norrland och Kammarrätten i Sundsvall). Även inom övriga hovrätts- och kammarrättsområden finns det domstolar som under perioden haft få eller inga sökande som utbildats i det egna området och många eller enbart sökande som utbildats inom andra överrättsområden. Detta gäller bl.a. Mora tingsrätt, Falu tingsrätt och Nyköpings tingsrätt under Svea hovrätt, Länsrätten i Gotlands län under Kammarrätten i Stockholm, Växjö tingsrätt och Kalmar tingsrätt under Göta hovrätt, samt Halmstads tingsrätt under Hovrätten för Västra Sverige.

### B 3.5 Antal sökande och utnämnda utan domarutbildning åren 2001–2005<sup>8</sup>

#### Antal sökande och utnämnda utan domarutbildning

Kategori/År	2001	2002	2003	2004	2005
Antal sökande helt utan domarutbildning	1	1	1	2	10
– varav utnämnda	-	-	-	1	2
Antal sökande med påbörjad domarutbildning	5	4	2	3	8
– varav utnämnda	1	-	1	1	3
Totalt antal sökande utan fullständig domarutbildning	6	5	3	5	18
– varav utnämnda	1	-	1	2	5

#### Specificering av uppgifterna i tabellen

##### 2001

- 1 anställningsärende med 1 sökande helt utan domarutbildning (rättschef på länsstyrelse), som inte kom inte på förslag eller utnämndes.
- 11 anställningsärenden med 5 olika sökande som hade påbörjat fiskalsutbildning men inte var assessorer (två advokater, en kommundirektör, en tingsfiskal/tf hovrättsassessor och en universitetslektor). En av advokaterna utnämndes till hovrättsråd i Hovrätten över Skåne och Blekinge.

##### 2002

- 1 anställningsärende med 1 sökande helt utan domarutbildning (åklagare), som inte kom på förslag eller utnämndes.

<sup>8</sup> Genomgången omfattar samtliga anställningsärenden utom ärendena i det särskilda Migrationsdomstolsprojektet, se för dessa i stället avsnitt 5.2.5.

- 11 anställningsärenden med 4 olika sökande som påbörjat fiskalsutbildning men inte blivit assessorer (en ekonomi-/administrativ chef i ett aktiebolag och tre advokater) Ingen av dessa kom på förslag eller utnämndes.

#### 2003

- 1 anställningsärende med 1 sökande helt utan domarutbildning (åklagare), som inte kom på förslag eller utnämndes.
- 2 anställningsärenden med 2 olika sökande som hade påbörjat fiskalsutbildning men inte blivit assessorer (två advokater). En av dem utnämndes till hovrättsråd, tillika vice ordförande på avdelning, i Hovrätten över Skåne och Blekinge.

#### 2004

- 3 anställningsärenden med 2 olika sökande helt utan domarutbildning (en åklagare och en advokat). Advokaten kom på andra förslag till tjänst som rådman vid Kristinehamns tingsrätt och utnämndes sedan till rådman i Sunne tingsrätt.
- 4 anställningsärenden med 3 olika sökande som hade påbörjat fiskalsutbildning men inte blivit assessorer (en åklagare, en kommunjurist och en advokat). Advokaten utnämndes till rådman i Blekinge tingsrätt.



2005

- 10 anställningsärenden med 10 olika sökande helt utan domarutbildning (fyra åklagare, två advokater, en förbundsjurist på Mäklarsamfundet, en docent i processrätt, ett utlänningsnämndsråd och en tf rådman). En åklagare utnämndes till rådman i Hudiksvalls tingsrätt och en advokat till hyresråd i Hyresnämnden i Linköping.
- 16 anställningsärenden med 8 olika sökande som påbörjat fiskalsutbildning men som inte blivit assessorer (en tf rådman, en kommunjurist, tre advokater, en åklagare, en universitetsadjunkt och en skattejurist). Av dessa utnämndes tf rådmannen till rådman i Gällivare tingsrätt, en advokat till lagman i Sundsvalls tingsrätt och en advokat till rådman i Hudiksvalls tingsrätt.

### **B 3.6 Erfarenhetsbakgrund hos assessorer som utnämnts till ordinarie domare under tiden 2005–1 juni 2006**

Mot bakgrund av de under lång tid framförda önskemålen om en domarkår med en bredare erfarenhetsbakgrund, har gjorts en genomgång av den senaste tidens utnämningar för att få en uppfattning om hur erfarenhetsbakgrunden ser ut hos de assessorer som utnämnts till ordinarie domare, utan att tidigare ha innehaft en sådan tjänst. Genomgången har omfattat samtliga utnämningar till hovrättsråd, kammarrättsråd eller rådman i tingsrätt eller länsrätt som har skett under 2005 och fram till och med den 1 juni 2006 (förutom utnämningarna i Migrationsdomstolsprojektet).

Genomgången har utgått från vad som anförts av Domarutredningen 2001 i SOU 2003:102 (s. 201–202) om vilka yrkeserfarenheter, vid sidan av domstolstjänstgöring, som dagens domare i allmänhet har. I betänkandet sägs bl.a. att domare vid sidan av domstolstjänstgöring, ofta har yrkeserfarenheter från arbete i Regeringskansliet eller som utredningssekreterare och att tjänstgöring som föredragande i riksdagsutskott, hos Riksdagens ombudsmän eller hos Justitiekanslern är en inte ovanlig erfarenhet vid sidan av domstolstjänstgöring. Det sägs vidare att det är ovanligt med andra yrkeserfarenheter än de nu nämnda bland dem som genomgått domarutbildning och senare anställs som ordinarie domare och att domare i allmänhet saknar längre tids erfarenhet av arbete i det privata näringslivet, som advokat eller som jurist i företag.

Mot bakgrund av det nu redovisade har undersökts i vilken mån andra erfarenheter än de som enligt Domarutredningen år 2003 var ”vanliga” förekommer hos dem som utnämnts till ordinarie domare under 2005–2006. Framför allt har undersökts i vilken mån de nyutnämnda haft någon längre tids erfarenhet från arbete i det privata näringslivet.

Under den aktuella perioden utnämndes 75 personer, som inte redan var ordinarie domare, till råd eller rådman, varav 50 i

allmän domstol och 25 i allmän förvaltningsdomstol. Av dessa 75 var 71 assessorer.

De fyra som inte var domarutbildade utnämndes i allmän domstol (tingsrätt). Tre av dem hade varit fiskalsaspiranter eller fiskaler under kortare eller längre tid. Den fjärde personen var notariemeriterad. Deras yrkesbakgrund var, förutom domstols-tjänstgöring, att de tjänstgjort en längre tid som advokat eller åklagare respektive inom universitet.

Av de 71 assessorerna hade 25 (35 procent) minst ett års erfarenhet från något annat område än de "vanliga". Bl.a. förekom erfarenhet från advokatbyrå, revisionsbyrå, bank, erfarenhet som bolagsjurist eller åklagare. 17 av de 71 assessorerna (24 procent) hade mer än två års erfarenhet från något område annat än de "vanliga", medan 12 av dem (17 procent) hade minst fyra års erfarenhet från något sådant område. Om man räknar med även de fyra icke domarutbildade så hade alltså 16 personer (21 procent) längre tids erfarenhet (mer än 4 år) från områden som tidigare ansågs vara ovanliga, medan 21 av 75 eller 28 procent hade minst två års sådan erfarenhet. Många hade den erfarenhet som Domarutredningen betecknade som den "vanliga", dvs. erfarenhet från Regeringskansliet m.m., men det var alltså inte ovanligt med längre erfarenhet från andra områden. Endast fem av de utnämnda assessorerna hade enbart domstolserfarenhet. Av dessa fem hade dock tre tjänstgjort i Högsta domstolen eller i Regeringsrätten under flera år. Utnämningarna av personer med vad som tidigare ansågs vara "ovanlig" erfarenhet skedde såväl vid domstolar i storstäderna som vid domstolar på mindre orter. Det förekom också "ovanliga" erfarenheter i ungefär samma utsträckning bland utnämnda i såväl tingsrätt/hovrätt som i länsrätt/kammarrätt.



# Fördelning av utbildningsplatser vid en minskning av domarutbildningen

Överrätt	De olika stegen i utbildningen	Nuvarande dimensionering	Minskning 30 %	Minskning 50 %
Svea hovrätt	Föredragande (fiskaler/beredningsjurister)	30/10	21/19	15/25
	Utbildningsplatser i tingsrätt	35	25	17
	Adjunktionsplatser	20	12–13	8–9
Göta hovrätt	Föredragande (fiskaler/beredningsjurister)	12/0	8/4	6/6
	Utbildningsplatser i tingsrätt	13	9	6
	Adjunktionsplatser	7–8	4–5	3
Hovrätten över Skåne och Blekinge	Föredragande (fiskaler/beredningsjurister)	9/3	6/6	5/7
	Utbildningsplatser i tingsrätt	12	8	6
	Adjunktionsplatser	6	4	3
Hovrätten för Västra Sverige	Föredragande (fiskaler/beredningsjurister)	10/3	7/6	5/8
	Utbildningsplatser i tingsrätt	13	9	6
	Adjunktionsplatser	7–8	4–5	3
Hovrätten för Nedre Norrland	Föredragande (fiskaler/beredningsjurister)	2–3/3–4	2/4	2/4
	Utbildningsplatser i tingsrätt	5	4	3
	Adjunktionsplatser	2–3	2	1–2
Hovrätten för Övre Norrland	Föredragande (fiskaler/beredningsjurister)	6/0	4/2	3/3
	Utbildningsplatser i tingsrätt	5	4	3
	Adjunktionsplatser	2–3	2	1–2
Kammarrätten i Stockholm (ej Migrationsdomstolarna)	Föredragande (fiskaler/fasta föredragande)	15/16	10/21	8/23
	Utbildningsplatser i länsrätt	21	15	10
	Adjunktionsplatser	10–11	7–8	5
Kammarrätten i Göteborg	Föredragande (fiskaler/fasta föredragande)	5/14	4/15	3/16
	Utbildningsplatser i länsrätt	10	7	5
	Adjunktionsplatser	5	3–4	2–3
Kammarrätten i Sundsvall	Föredragande (fiskaler/fasta föredragande)	2–3/10	2/11	2/11
	Utbildningsplatser i länsrätt	5	4	3
	Adjunktionsplatser	2–3	2	1–2
Kammarrätten i Jönköping	Föredragande (fiskaler/fasta föredragande)	3–5/14	3/15	2/16
	Utbildningsplatser i länsrätt	7	5	4
	Adjunktionsplatser	3–4	2–3	2
<i>Totalt</i>	Föredragande (fiskaler/beredningsjurister och fasta föredragande)	<i>ca 96/ca 74</i>	<i>67/103</i>	<i>51/119</i>
	Utbildningsplatser i underrätt	<i>126</i>	<i>90</i>	<i>63</i>
	Adjunktionsplatser	<i>ca 67</i>	<i>ca 45</i>	<i>ca 32</i>



# Departementsserien 2007

---

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Preskription vid allvarliga brott. Ju.
2. Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning. Ju.
3. Annonstid i radio och TV. Ku.
4. Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt. Fi.
5. Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. Ju.
6. Internationell insolvens – en diskussionspromemoria. Ju.
7. Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. Ju.
8. Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet. M.
9. Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken. S.
10. Skadeståndsfrågor vid kränkning. Ju.
11. En mer öppen domarutbildning. Ju.

# Departementsserien 2007

---

## *Systematisk förteckning*

---

### **Justitiedepartementet**

---

- Preskription vid allvarliga brott. [1]  
Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års  
tvångsmedelslag och lagen om hemlig  
kameraövervakning. [2]  
Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. [5]  
Internationell insolvens  
– en diskussionspromemoria. [6]  
Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. [7]  
Skadeståndsfrågor vid kränkning. [10]  
En mer öppen domarutbildning. [11]

### **Socialdepartementet**

---

- Ett uppföljningssystem för barnpolitiken.  
Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift  
att utveckla indikatorer för barnpolitiken. [9]

### **Finansdepartementet**

---

- Arbetsutbud och sysselsättning bland personer  
med utländsk bakgrund.  
En kunskapsöversikt. [4]

### **Kulturdepartementet**

---

- Annonstid i radio och TV. [3]

### **Miljödepartementet**

---

- Skydd mot fel och obestånd inom bostads-  
byggandet. [8]