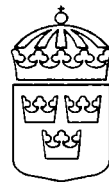


Justitieutskottets betänkande

1989/90:JuU25

Domarbanan



1989/90
JuU25

Propositionen

Genom proposition 1989/90:79 har regeringen (justitiedepartementet)

dels föreslagit att riksdagen godkänner

1. de riktlinjer för tillsättning av domartjänster efter en skicklighetsbedömning som förordas i avsnitt 2.1 i propositionen och

2. de riktlinjer i fråga om en avkortad och sammanhållen domarutbildning som förordas i avsnitt 4.1 i propositionen,

dels berett riksdagen tillfälle att ta del av vad som i övrigt anförts i propositionen om meritvärderingen och domarbanan.

Motionerna

Motioner väckta med anledning av proposition
1989/90:79

1989/90:Ju16 av Britta Bjelle m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tjänsteförslagsnämndens sammansättning.

1989/90:Ju17 av Rolf Dahlberg m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen — med underkännande av propositionens riktlinjer — hos regeringen begär att den s.k. domstolskommittén ges i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för ett ändrat tillsättningsförfarande för samtliga domartjänster m.m. efter de riktlinjer som anges i motionen.

1989/90:Ju18 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tillsättning av domare och om domarbanan.

1989/90:Ju19 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ledigkungörande av samtliga domartjänster samt yttrande av tjänsteförslagsnämnden,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande domares yrkesskicklighet.

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av kvoteringsregler.

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vård av barns meritvärde vid skicklighetsbedömningen.

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att det i tjänsteförslagsnämnden skall ingå minst en representant för allmänheten.

Motion väckt med anledning av proposition 1988/89:95

1988/89:Ju26 av Allan Ekström (m) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vikten av att återställa förtroendet till rättsväsendet.

Motioner väckta under allmän motionstid

1988/89:Ju401 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utnämning av domare.

1988/89:Ju406 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om förbättrade anställningsvillkor för domare.

1989/90:Ju809 av Britta Bjelle m.fl. (fp) vari yrkas

9. att riksdagen begär att regeringen ger domstolsutredningen tilläggsdirektiv att utreda möjligheterna till en ändrad karriärgång enligt vad i motionen anförts,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om meritvärdering och takten i domarutbildningen.

Utskottet

Inledning

Våren 1985 beslutade regeringen att ökad vikt skulle läggas vid sökandenas skicklighet vid tillsättningen av statligt reglerade tjänster. Det nya synsättet kom till uttryck genom en ändring i 7 a § anställningsförordningen (1965:601). Enligt regeln i dess då erhållna lydelse skall tjänstetillsättning ske på grundval främst av skickligheten om det inte finns särskilda skäl för något annat. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 1985.

De nya principerna lagfästes, efter ett uttalande av riksdagen, genom en ändring i 4 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) med ikraftträdande den 1 juli 1986 (prop. 1985/86:116, AU17, rskr. 254).

Frågan om särskilda meritvärderingssystem diskuterades i samband med 1985 års reform, och i förordningsmotiven (1985:3) konstaterades att det inom flera myndigheter och sektorer tillämpades fasta karriärvägar och interna system för rekrytering, utbildning, meritvärdering m.m. Detta gällde t.ex. — och gäller alltså — domarbanan.

I juni 1987 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att överväga hur de nya principerna skulle slå igenom vid tillsättning av domartjänster (dir. 1987:36). Utredaren fick också till uppgift att göra en förutsättningslös utredning om domarkarriären. Bakgrunden i den delen var dels meritvärderingens samband med domarbanan, dels de diskussioner som hade förts om domarbanans dragningskraft. Utredningen, som antog namnet 1987 års domarutredning, överlämnade i december 1988 sitt betänkande (SOU 1988:53) Domarbanan — Utbildning och meritvärdering. Betänkandet har remissbehandlats. Regeringens förslag och bedömningar i propositionen grundar sig på betänkandet och remissbehandlingen av det.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Vid tillsättning av statlig tjänst skall, enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen, avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Med förtjänst förstås främst den efter hand förvärvade förtrogenheten med tjänstens krav och rutiner. Förtjänsten mäts vanligen i tjänstgöringstid. Skicklighetsbegreppet tar sikte på allmänna och speciella insikter av betydelse för befattningen, såsom studiebakgrund och utbildningsmeriter, samt lämpligheten för befattningen.

Ordinarie domartjänster tillsätts av regeringen efter — utom när det gäller de högsta domartjänsterna — yttrande av tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.

Hittills har förtjänsten normalt varit utslagsgivande när det gäller tillsättning av tjänster i den s.k. rådsklassen (tjänst som hovrättsråd och kammarrättsråd samt tjänst som rådman i tingsrätt och länsrätt). Här tillämpas med andra ord ett turordningssystem. Övriga domartjänster tillsätts redan nu efter en skicklighetsbedömning.

I propositionen föreslås att sökandenas skicklighet skall sättas främst bland de sakliga grunder som skall beaktas vid all tillsättning av ordinarie domartjänster. Skicklighetsbedömningen skall innefatta en samlad bedömning av sökandenas teoretiska och praktiska utbildning, yrkeserfarenhet och personliga egenskaper, och bedömningen skall avse sökandenas lämplighet för just den sökta tjänsten. Vid lika skicklighet skall i princip förtjänsten vara utslagsgivande, och denna bör beräknas med utgångspunkt i all tidigare anställning och inte enbart i tiden på domarbanan.

Vidare aviserar regeringen sin avsikt att utöka tjänsteförslagsnämnden med en ledamot med erfarenhet av domstolsarbete. Ledamoten skall utses efter förslag av Tjänstemännens Centralorganisation (TCOS).

Slutligen föreslås en förkortning av domarutbildningen. Liksom hittills skall domarutbildningen bestå av tre obligatoriska moment, nämligen aspiranttjänstgöring, underrättstjänstgöring och adjunktions-tjänstgöring. Den sammanlagda tidsåtgången föreslås bli två år och sex månader. Det nuvarande kravet på viss tids tjänstgöring i överrätt som fiskal tas bort, och avsikten är att domarutbildningen skall koncentreras och fullgöras i ett sammanhang.

De nya reglerna föreslås börja tillämpas den 1 juli 1990.

Tidigare behandling

Turordningssystemet innebär dels att den som inträtt på domarbanan och genomgått de obligatoriska moment som ingår i karriären fram till assessorsförordnandet också så småningom skall få en ordinarie domartjänst, dels att förtjänsten är avgörande vid tillsättningen. Systemet är av gammal hävd och sattes inte allvarligt i fråga förrän år 1972 [se t.ex. 1943 års domarutrednings betänkande (SOU 1946:57) och 1955 års domarutrednings betänkande (SOU 1959:17)]. I betänkandet (SOU 1974:96) En öppnare domarbanan föreslog emellertid 1972 års domarutredning att turordningssystemet skulle frångås.

Förslaget innebar att den som sökt sig till domarbanan skulle förlora sin anställning inom domstolsväsendet när väl den grundläggande domarutbildningen hade avslutats. Tanken var att den domarutbildade skulle söka sig till andra juridiska verksamhetsområden och där förvärva erfarenheter för att sedan återvända till domstolsväsendet och söka ordinarie domartjänst. Utredningen föreslog också ett friare meritvärderingssystem där turordningssystemet gavs ett mer begränsat utrymme och riktlinjer drogs upp för jämförelsen av olika sökandes meriter.

Domarutredningens förslag mötte stark kritik under remissbehandlingen och det kom inte att genomföras.

I en inom justitiedepartementet år 1984 upprättad promemoria aktualiserades frågan om meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster på nytt, men inte heller då ledde övervägandena fram till förslag om nya regler.

Som nämnts ovan var frågor om särskilda meritvärderingssystem sedan aktuella i samband med 1985 års reform, och i budgetpropositionen samma år förutskickades mer långsiktiga lösningar när det gällde domarkarriärens utformning (prop. 1984/85:100, bil. 4, s. 86). I 1987 års budgetproposition konstaterade departementschefen att en av utgångspunkterna för det långsiktiga arbetet med att lösa uppkomna problem på domarbanan, såsom banans sviktande attraktionskraft, var meritvärderingsreglerna. Han ansåg att om man på ett mera renodlat sätt övergick till att sätta skickligheten framför förtjänsten vid domarutställningar torde detta få positiva återverkningar på domarbanan (prop. 1986/87:100, bilaga 4 s. 66).

Domarbanans utformning har under senare år varit aktuell också i andra sammanhang, bl.a. i samband med att svårigheter att rekrytera tillräckligt kvalificerade fiskalsaspiranter till domarbanan uppmärksammats och antalet avhopp bland yngre domare ökat. Domstolsverket

inledde hösten 1986 ett projekt som syftade till att analysera omfattningen av och orsakerna till avhoppet från domarbanan samt därmed sammanhängande frågor. Resultatet av projektet redovisades i en rapport (DV Rapport 1987:1) som avlämnades till justitiedepartementet i mars 1987.

Av rapporten framgick bl.a. att antalet aspirantansökningar hade minskat med omkring 40 % mellan åren 1981 och 1986. Under samma period fördubblades antalet avhopp. En senare uppföljning visade att den nedåtgående trenden i fråga om antalet aspirantansökningar fortsatte under år 1987, medan en viss minskning av antalet avhopp registrerades detta år.

I rapporten drogs slutsatsen, på grundval av en i projektarbetet ingående enkät till fiskaler m.fl., att det var löneförhållandena och domarkarriärens utformning som låg bakom svårigheterna att rekrytera och behålla domarpersonal. I rapporten konstaterades dock att bilden var mångfasetterad och att också andra faktorer, t.ex. familje- och bostadssituationen, var av stor betydelse.

I juni 1987 tillsattes 1987 års domarutredning. Som redan framgått fick utredningen i uppdrag att göra en förutsättningslös utredning om domarkarriären.

I samband med budgetbehandlingen år 1987 kommenterade utskottet kortfattat domstolsverkets nyssnämnda rapport och rapporten var aktuell också år 1988. Då ville utskottet inte genom några särskilda uttalanden föregripa arbetet i domarutredningen men fann det ändå påkallat att — i linje med vad utskottet uttalat år 1987 — understryka att det var angeläget att åtgärder av flera olika slag vidtogs för att stävja den utveckling som skildrades i rapporten (se JuU 1986/87:25 s. 3 f och JuU 1987/88:29 s. 3 f).

Överväganden

Tillsättningsförfarandet

Ordinarie domartjänster tillsätts som ovan framgått av regeringen. De högsta domartjänsterna — bl.a. justitieråd, regeringsråd och presidenterna i överrätterna — tillsätts direkt utan att kungöras lediga och utan förslagsförfarande; yttrande från tjänsteförslagsnämnden inhämtas inte heller. I dessa fall sker tillsättningen alltså efter ett kallelseförfarande. Övriga domartjänster tillsätts efter ansökningsförfarande, där tjänsteförslagsnämnden bereder tillsättningsärenden och avger förslag till regeringen.

Tillsättningsprinciperna har utvecklats så att skickligheten numera anses utslagsgivande i fråga om alla ordinarie domartjänster utom tjänsterna i rådsklassen. Detta innebär att bl.a. domstolschefer, lagmän i hovrätt och kammarrätt, chefsrådmän och vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt utnämns utifrån en skicklighetsbedömning. Detsamma gäller naturligtvis de högsta domartjänsterna.

För domartjänsterna i rådsklassen har förtjänsten däremot alltjämt avgörande betydelse, och meritvärderingen inskränker sig i stort sett till att slå fast om sökanden är tillräckligt skicklig för att bli ordinarie domare.

I flera motioner framförs kritik mot det här angivna systemet. Sålunda begärs i motion Ju17 att riksdagen skall underkänna propositionens riktlinjer och att domstolsutredningen skall få i uppdrag att utreda bl.a. ett tillsättningsförfarande som går ut på att regering och riksdag i förening skulle utnämna alla ordinarie domare. Beslutet om tillsättning skulle, enligt motionärerna, fattas av ett av konstitutionsutskottet utsett organ efter det att tillsättningen beretts i en nämnd som utsetts av regeringen. Också i motionerna Ju18 och Ju401 framförs tankar om bl.a. att genom medverkan utifrån säkerställa en så fullödig domarkår som möjligt. Motionärerna tar särskilt sikte på förfarandet vid tillsättningen av de högsta domartjänsterna och kräver en annan ordning än det nuvarande kallelseförfarandet.

Utskottet vill för sin del bestämt ta avstånd från en sådan ordning som skisseras i motionerna. Den skulle inte endast innebära ett avsteg från regeringsformens regler om tillsättning av domartjänster. Den skulle också enligt utskottets uppfattning oundvikligen komma att medföra en politisering av tillsättningsförfarandet, som skulle kunna få svåra konsekvenser för tilltron till rättsväsendet. Utskottet kan inte heller eljest finna skäl att förorda ytterligare utredning i de hänseenden som aktualiseras i motionerna. I denna del konstaterar utskottet att frågan om domarbanans utformning blivit grundligt genomlyst under ett mångårigt arbete i flera utredningar och att den nu är mogen för avgörande. Utskottet avstyrker här behandlade motionsyrkanden.

Frågor kring tillsättningsförfarandet tas upp också i motion Ju19. Motionärerna anser att även de högsta domartjänsterna skall tillsättas efter ett kungörelseförfarande med förslag från tjänsteförslagsnämnden.

När liknande frågor tidigare behandlats (se JuU 1983/84:24 och 1987/88:29) har konstaterats att beredningen av ärenden om tillsättning av domartjänster ankommer på regeringen enligt grundläggande regler i regeringsformen, och utskottet har då inte funnit anledning tillstyrka en ändring i beredningsförfarandet.

Utskottet har alltjämt denna inställning, och utskottet avstyrker alltså bifall till motion Ju19 i här behandlad del.

Skicklighetskriteriet

I fråga om huruvida förtjänsten eller skickligheten skall väga tyngst vid tillsättningar av alla domartjänster gör utskottet följande överväganden.

När det gäller det stora flertalet domartjänster ger det nuvarande systemet, som justitieministern framhåller (s. 4), inte utrymme för att i det enskilda tillsättningsärendet välja den som är lämpligast för tjänsten. Denna ordning framstår enligt utskottets mening som förlegad och oförenlig med det synsätt som kommit till uttryck i 1985 års reform: nämligen att det ligger i statens och allmänhetens intresse att varje tjänst utövas av den som är skickligast och mest lämpad för tjänsten.

Dessa intressen gör sig självfallet särskilt starkt gällande när det gäller domartjänsterna. Som justitieministern framhåller (s. 5) måste det för allmänheten te sig märkligt att ett så viktigt ämbete som domarens tillsätts enligt ett turordningssystem, medan man beträffande snart sagt alla andra arbeten inom såväl den offentliga som den privata sektorn söker välja den skickligaste. Utskottet kommer sålunda till samma slutsats som justitieministern, dvs. att det nu är dags att ta steget fullt ut och sätta skickligheten främst vid tillsättning av alla ordinarie domartjänster. Genom detta ställningstagande blir önskemålet i motion Ju809 i denna del tillgodosett.

I motion Ju19 framförs synpunkter på skicklighetskriteriets innebörd m.m. I motionen understryks att det är nödvändigt att domarnas kunskaper om icke-juridiska problemställningar ökar. Vidare framförs krav på kvoteringsregler i syfte att garantera en bredare domarrekrutering. Slutligen förs i motionen fram önskemål om att ledighet för vård av barn skall vägas in i skicklighetsbedömningen.

Utskottet vill först, i likhet med justitieministern (s. 10), konstatera att domaryrket ställer stora krav på domarens människokännedom, kunskaper om samhället och förmåga att föra komplicerade rättsliga resonemang. Det är uppenbart att erfarenhet av verksamhet utanför domstolarna kan vara berikande i dessa hänseenden. Detta gäller naturligtvis främst erfarenhet av annat juridiskt arbete, men också andra erfarenheter måste tillmätas betydelse. T.ex. måste det, som utskottet ser det, vara av värde för en tingsrättsdomare att ha mer direkt erfarenhet av t.ex. kriminalvård eller socialvård. Som justitieministern framhåller (s. 8) skall värderingen av sökandens skicklighet grundas på en helhetsbedömning av all erfarenhet som är av betydelse i ärendet. Hit hör teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper samt kunskaper och färdigheter som har förvärvats i offentlig eller privat anställning eller i egen verksamhet.

Enligt utskottets uppfattning får motionskravet om domares kunskaper anses tillgodosett genom vad som nu anförts, och det saknas alltså anledning för riksdagen att göra ett sådant uttalande om domares yrkesskicklighet som begärs i motion Ju19.

Motionsönskemålet om en bredare domarrekrutering är i och för sig lovvärt, men utskottet måste ta avstånd från tanken på kvoteringsregler. Sådana regler skulle direkt motverka den ordning som utskottet i det föregående ställt sig bakom, nämligen att varje tjänst skall tillsättas med den sökande som är mest kvalificerad för tjänsten.

När det gäller motionsönskemålet i fråga om ledighet för vård av barn delar utskottet justitieministerns uppfattning (s. 12) att det skulle föra för långt att låta vård av barn bli en merit i sig för en domartjänst. En sådan ordning skulle också strida mot det skicklighetskriterium som utskottet i det föregående ställt sig bakom. En annan sak är att vård av barn kan utveckla omdöme och andra personliga egenskaper som skall vägas in i skicklighetsbedömning. Den erfarenhet som en sökande förvärvat genom vård av barn kan sålunda indirekt komma att få betydelse vid en tillsättning. Utskottet vill också erinra om att ledighet för vård av barn enligt gällande regler |se förordningen

(1985:325) om tillgodoräknande av tid för föräldraledighet vid tillsättningen av statligt reglerade tjänster| räknas som arbetad tid vid beräkning av förtjänsten.

Utskottet avstyrker bifall till motion Ju19 i nu behandlade delar.

Tjänsteförslagsnämndens sammansättning

Tjänsteförslagsnämnden består av ordförande, vice ordförande och sju andra ledamöter [2 § förordningen (1988:318) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet]. Ledamöterna utses av regeringen för en tid av högst tre år. För varje ledamot utom ordföranden utses också en ersättare. De ordinarie ledamöterna utgörs för närvarande av generaldirektören i domstolsverket, som också är ordförande, ordförandena i högsta domstolen och regeringsrätten, presidenten i försäkringsöverdomstolen, en hovrättspresident och en kammarrättspresident samt ytterligare tre ledamöter. Dessa tre ledamöter, som utses efter förslag av Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK) och Sveriges domareförbund, är för närvarande en kammarrättslagman, en lagman i tingsrätt och en lagman i länsrätt.

När det gäller utseende av de nuvarande ledamöterna föreslås endast marginella förändringar i syfte att också i fortsättningen garantera såväl tingsrätterna som länsrätterna representation i nämnden.

Härutöver aviserar regeringen sin avsikt att utöka tjänsteförslagsnämnden med en ledamot som skall utses efter förslag av TCO-S.

I motion Ju16 uttalas stöd för att en representant för TCO-S bör ges plats i nämnden, men motionärerna tar avstånd från tanken på en utökning av antalet ledamöter.

I motion Ju18 föreslås att ordföranden i Sveriges advokatsamfund och en representant för de juridiska fakulteterna skall beredas plats i nämnden i stället för en representant för TCO-S.

I motion Ju19 framförs önskemål om en ytterligare utökning av nämnden för att bereda plats för en representant för allmänheten.

Tjänsteförslagsnämnden i sin nuvarande sammansättning har, som justitieministern framhåller (s. 15), fungerat väl.

När det gäller frågan om en företrädare för TCO-S bör ha plats i nämnden bör noteras att domstolsarbetet i stor utsträckning är ett lagarbete som utförs av domare, notarier och kanslipersonal gemensamt, och att det alltså är viktigt att domarna har ett gott samarbete med övrig personal. Mot den bakgrunden anser utskottet, i likhet med justitieministern, att det är motiverat att bereda TCO plats i tjänsteförslagsnämnden. Härigenom kommer andra personalkategoriernas synpunkter på tjänstetillsättningarna att kunna tas till vara på ett bättre sätt än för närvarande. Utskottets ställningstagande innebär att utskottet avstyrker bifall till motion Ju18 i denna del.

Utskottet kan inte heller ställa sig bakom tanken i motion Ju16 på att den här förordade förstärkningen av nämnden skulle genomföras utan att antalet ledamöter utökas. Enligt utskottets uppfattning är det

lämpligt att flertalet domstolskategorier såsom nu är fallet är representerade i nämnden, och utskottet kan inte ställa sig bakom någon inskränkning härvidlag. Utskottet avstyrker således bifall till motionen.

Inte heller kan utskottet stödja förslaget i motion Ju18 om att bl.a. advokatsamfundets ordförande skulle ta plats i nämnden. Syftet är enligt motionären att ytterligare befästa nämndens opartiskhet. Utskottet anser för sin del att nämndens sammansättning är — och också i fortsättningen kommer att vara — sådan att det inte finns risk för att besluten skulle påverkas av andra än rent sakliga hänsynstaganden.

Av samma anledning avstyrker utskottet också bifall till yrkandet i motion Ju19 om en representant för allmänheten. I den delen vill utskottet, i anslutning till vad som anförs i motionen, framhålla att en domares förmåga att t.ex. samtala med parterna och förklara vilka regler som gäller ingår som ett naturligt led i skicklighetsbedömningen, nämligen när det gäller om sökanden har de personliga egenskaper som krävs av en god domare.

Domarutbildningen

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

Nästa obligatoriska moment är adjunktion i överrätten. Fiskalen tjänstgör då som ledamot. Efter godkänd adjunktionstjänstgöring, vilket innebär slutligt godkännande för domarbanan, förordnas fiskalen till assessor. För att bli förordnad till assessor krävs att fiskalen förutom underrättstjänstgöringen har tjänstgjort i överrätt ett år och nio månader efter fiskalsförordnandet, varav minst sex månader som fiskal och minst nio månader som adjungerad ledamot.

De obligatoriska inslagen i domarkarriären från inträdet som aspirant i överrätt till assessorsförordnandet tar formellt tre år och tre månader. Ofta brukar det dock ta längre tid till assessorsförordnandet. Framför allt gäller detta i de allmänna domstolarna, där det för närvarande som regel dröjer sex—åtta år från börjedagen i hovrätt till dess att adjunktion kan påbörjas.

I propositionen föreslås att domarutbildningen liksom hittills skall innehålla de tre obligatoriska momenten aspiranttjänstgöring, underrättstjänstgöring och adjunktionstjänstgöring. Tjänstgöringstiderna bör i princip motsvara minimitiderna för varje obligatoriskt moment. Minimitiderna bör vara för aspiranttjänstgöring nio månader, för under-

rättstjänstgöring ett år och för adjunktion nio månader. Det nuvarande kravet på viss tid som fiskal i överrätt tas bort. Utbildningen skall koncentreras och genomföras i ett sammanhang.

Det finns enligt utskottets uppfattning flera skäl som talar för den ordning som föreslås i propositionen.

Inte minst är det, som framhålls i motiven till regeringsformen, av stor betydelse att så stor del som möjligt av den dömande verksamheten utförs av ordinarie domare. Det är alltså generellt sett angeläget att öka andelen ordinarie domare och minska andelen övriga domare, vilket regeringsförslaget bör leda till (se SOU 1988:53 s. 131 ff). Vidare är det mot bakgrund av nyssnämnda uttalande självklart att en strävan måste vara att minska andelen domare i underrätt som inte avslutat sin domarutbildning. Det är inte heller, som justitieministern framhåller (s. 20), tillfredsställande att den prövning av en persons lämplighet för domaryrket som skall göras efter det sista obligatoriska momentet i domarutbildningen kommer efter det att han eller hon redan lång tid tjänstgjort som domare. En ytterligare viktig fördel med en koncentrerad domarutbildning är att den förbättrar möjligheterna till en reell prövning av domaraspirantens lämplighet. Man kan också förvänta sig att rekryteringen underlättas om domarutbildningen är sammanhållen, eftersom den egna personliga planeringen förenklas om de obligatoriska momenten kan fullgöras direkt efter varandra och den sammanlagda tjänstgöringstiden begränsas.

I motion Ju18 framförs uppfattningen att domarutbildningen blir alltför kort. Motionären vänder sig såväl mot den sammanlagda tiden på två och ett halvt år som mot att tjänstgöringen i underrätt kan begränsas till ett år.

I sistnämnda hänseende kan utskottet endast konstatera att en minimitid om ett år gäller sedan länge — någon förändring härvidlag föreslås sålunda inte — och utskottet delar justitieministerns uppfattning att den normalt är tillräcklig för att ge den grundläggande träning i att självständigt handlägga och avgöra mål och ärenden som är det huvudsakliga syftet med underrättstjänstgöringen. Härtill kommer att fiskalen får ytterligare erfarenhet av den dömande verksamheten under adjunktionstjänstgöringen. Inte heller i övrigt kan utskottet instämma i den kritik som framförs i motionen. Tvärtom vill utskottet hänvisa till de skäl för en förkortning och koncentration av utbildningen som utskottet anfört ovan. Utskottet vill tillägga att en avsikt med domarutbildningen är just att förmedla utbildning och inte att ge den yrkeserfarenhet som ett mångårigt deltagande i den dömande verksamheten ger. Detta är något som kommer senare.

Utskottet avstyrker bifall till motion Ju18 och tillstyrker bifall till propositionen i denna del. Genom utskottets ställningstagande är kravet på en snabbare domarutbildning i motion Ju809 tillgodosett.

I motion Ju809 föreslås att hela domarutbildningen skall förläggas till en hovrätt eller en större tingsrätt och att denna fråga skall utredas.

Som framgått skall domarutbildningen enligt regeringsförslaget som hittills förläggas till — när det gäller de allmänna domstolarna — hovrätt och tingsrätt.

Utskottet kan i och för sig ha en viss förståelse för tankarna i motionen. Den kringflyttning som kan bli följden av gången hovrätt—tingsrätt—hovrätt respektive kammarrätt—länsrätt—kammarrätt kan av främst familjesociala skäl vara besvärande och i något fall kanske till och med medföra att en lämplig notarie över huvud taget inte söker in på domarbanan. Emellertid kan utskottet inte ansluta sig till tanken att domarutbildningen skulle förläggas till enbart hovrätt eller en stor tingsrätt. Erfarenhet av domargöromål i båda slagen av domstolen är nödvändig. Dessutom anser utskottet i likhet med justitieministern (s. 23) att även tjänstgöring i små underrätter bör vara möjlig och att sådan tjänstgöring många gånger kan ha stort värde ur utbildningssynpunkt. Som justitieministern anför får det närmast bli en fråga för domstolsverket att i samråd med överrätterna ombesörja en lämplig dimensionering och lokalisering av fiskaltjänsterna. Inriktningen bör vara att varje fiskal så långt det är möjligt får fullgöra hela sin underrättstjänstgöring i en och samma domstol. Utskottet avstyrker bifall till utredningskravet i motion Ju809.

Övrigt

Med utskottets i det föregående gjorda ställningstaganden anser utskottet att yrkandet i motion Ju26 om åtgärder för att återställa allmänhetens tilltro till rättsväsendet tillgodosetts. Utskottet vill i detta sammanhang också hänvisa till sina i dag gjorda uttalanden i samband med medelsanvisningen till domstolsväsendet (se 1989/90:JuU24 s. 10). Utskottet pekar där bl.a. på att regeringens förslag om medelstildelning, som utskottet tillstyrker, innebär en resursökning som bl.a. medger fortsatt höga investeringar i utbildning och på det pågående förändringsarbetet inom domstolsväsendet. Någon anledning för riksdagen att göra några sådana uttalanden som begärs i motionen finns alltså inte, och utskottet avstyrker bifall till den.

När det gäller yrkandet i motion Ju406 om förbättrade anställningsvillkor för domare måste utskottet konstatera att detta är en fråga för arbetsmarknadens parter och inte för riksdagen. Utskottet avstyrker bifall till motionen.

Utöver vad som anförts i det föregående har utskottet inte något att anföra med anledning av propositionen eller motionerna.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. *beträffande ytterligare utredning om tillsättningsförfarandet och avslag på proposition 1989/90:79 m.m.*

att riksdagen avslår motion 1988/89:Ju401, motion 1989/90:Ju17 och motion 1989/90:Ju18 i denna del,

res. 1 (m)

2. *beträffande yttrande från tjänsteförslagsnämnden m.m.*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju19 yrkande 1,

res.2 (vpk)

3. beträffande *skicklighetskriteriet vid tillsättning av domartjänster*

att riksdagen med bifall till propositionen och med anledning av motion 1989/90:Ju809 yrkande 12 i denna del godkänner de riktlinjer som lagts fram i propositionen avsnitt 2.1,

4. beträffande *domares yrkesskicklighet*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju19 yrkande 2.

5. beträffande *kvoteringsregler m.m.*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju19 yrkandena 3 och 4,
res. 3 (vpk, mp)

6. beträffande *en representant för TCO-S*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju18 i denna del,
res. 4 (m)

7. beträffande *oförändrat antal ledamöter i tjänsteförslagsnämnden*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju16,
res. 5 (fp)

8. beträffande *representanter för bl.a. Sveriges advokatsamfund i tjänsteförslagsnämnden*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju18 i denna del,
res. 6 (m)

9. beträffande *en representant för allmänheten i tjänsteförslagsnämnden*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju19 yrkande 5.

10. beträffande *domarutbildningen*

att riksdagen med avslag på motion 1989/90:Ju18 i denna del och med anledning av motion 1988/89:Ju809 yrkande 12 i denna del godkänner de riktlinjer som lagts fram i propositionen avsnitt 4.1,

res. 7 (m)

11. beträffande *geografiskt sammanhållen domarutbildning*

att riksdagen avslår motion 1989/90:Ju809 yrkande 9,
res. 8 (fp)

12. beträffande *förtroendet för rättsväsendet*

att riksdagen avslår motion 1988/89:Ju26 yrkande 2,
res. 9 (m)

13. beträffande *domares anställningsvillkor*

att riksdagen avslår motion 1988/89:Ju406,
res. 10 (m)

14. beträffande *meritvärderingen och domarbanan i övrigt*

att riksdagen lämnar utan erinran vad som anförts i propositionen i detta hänseende.

Stockholm den 20 mars 1990

På justitieutskottets vägnar

Britta Bjelle

Närvarande: Britta Bjelle (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Ulla-Britt Åbark (s), Birthe Sörestedt (s), Ingbritt Irhammar (c), Bengt-Ola Rytta (s), Göthe Knutson (m), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Björn Ericson (s), Göran Ericsson (m), Lars Sundin (fp), Anders Svärd (c), Berith Eriksson (vpk), Kent Lundgren (mp), Sigrid Bolkeus (s) och Birgit Henriksson (m).

Reservationer

1. Ytterligare utredning om tillsättningsförfarandet m.m. (mom. 1)

Göthe Knutson, Göran Ericsson och Birgit Henriksson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "behandlade motionsyrkanden" bort ha följande lydelse:

Regeringsförslaget lämnar flera för tillsättningen av domare väsentliga frågor obesvarade, och det gäller frågor där utskottet anser att förändringar krävs. Utskottet anser därför att frågan om tillsättning av domare inte kan anses färdigberedd utan att frågan om tillsättningsförfarandet i hela dess vidd bör hänskjutas till domstolsutredningen, där det fortsatta arbetet kan ske under parlamentarisk medverkan.

Utredningsarbetet bör bedrivas med största skyndsamhet, och en utgångspunkt bör vara att beredningen vid tillsättningsförfarandet skall ske med den möjlighet till insyn som skall föregå alla viktiga beslut i ett demokratiskt samhälle.

Ett riktmärke skall vidare vara att kallelseförfarandet skall upphöra också när det gäller de högsta domartjänsterna och att alla domartjänster skall tillsättas efter en skicklighetsbedömning. Målet skall vara att få till stånd ett tillsättningsförfarande som garanterar domarnas oväld och självständighet i förhållande till såväl statsmakt som parter och andra intressenter. Regeringen bör därför med det snaraste lägga fram ett förslag för riksdagen.

Tillsättningsförfarandet har enligt utskottets mening så starkt samband med domarutbildningen och andra med domarkarriären sammanhängande frågor, som också tas upp i propositionen, att även de sistnämnda frågorna bör hänskjutas till domstolsutredningen.

Vad utskottet anfört om utredning av tillsättningsförfarandet m.m. bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Med hänvisning till vad som i det föregående anförts avstyrker utskottet bifall till propositionen.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. *beträffande ytterligare utredning om tillsättningsförfarandet och avslag på proposition 1989/90:79 m.m.*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:Ju401, motion

1989/90:Ju17 och motion 1989/90:Ju18 i denna del *dels* avslår förslagen i propositionen i denna del, *dels* som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

1989/90:JuU25

2. Yttrande från tjänsteförslagsnämnden (mom. 2)

Berith Eriksson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

Den hittillsvarande ordningen har emellertid nackdelar, främst att de sökandes meriter inte blir allsidigt och offentligt belysta. Utskottet anser därför att ett sådant tillsättningsförfarande som föreslås i motion Ju19 bör aktualiseras. Regeringen bör få i uppdrag att närmare överväga denna fråga och återkomma till riksdagen med förslag. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. *beträffande yttrande från tjänsteförslagsnämnden m.m.*

att riksdagen med anledning av motion 1989/90:Ju19 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Kvoteringsregler m.m. (mom. 5)

Berith Eriksson (vpk) och Kent Lundgren (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Motionsönskemålet om" och på s. 8 slutar med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Enligt regeringens förslag skall erfarenheter av kvalificerad juridisk verksamhet räknas som en merit vid sidan av domstolstjänstgöring. En sådan ordning bör leda till en breddad domarrekrutering. Detta finner utskottet alltigenom önskvärt. Emellertid visar hittills gjorda erfarenheter att handfasta åtgärder krävs för en utveckling i denna riktning, och utskottet kan ställa sig bakom kravet i motion Ju19 på kvoteringsregler; utan särskilda regler torde uttalandena i propositionen om meritvärdet i fråga om kvalificerat juridiskt arbete utanför domstolsväsendet bli verkningslösa.

När det gäller motionsönskemålet i fråga om ledighet för vård av barn kan utskottet inte dela justitieministerns uppfattning (s. 12) att det skulle föra för långt att låta vård av barn bli en merit i sig. Tvärtom är det utskottets uppfattning att en annan ordning vore diskriminerande, och utskottet anser alltså att vård av barn skall tillgodoräknas som en merit vid skicklighetsbedömningen.

Regeringen bör i nästa års budgetproposition redovisa de åtgärder som föranletts av riksdagens nu gjorda uttalanden beträffande kvoteringsregler och ledighet för vård av barn. Detta bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *kvoteringsregler m.m.*

att riksdagen med anledning av motion 1989/90:Ju19 yrkandena 3 och 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. En representant för TCO-S (mom. 6)

Göthe Knutson, Göran Ericsson och Birgit Henriksson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med "När det gäller" och slutar med "i denna del" bort ha följande lydelse:

En förändring av nämndens sammansättning bör enligt utskottets mening ske endast om den syftar till att tillföra nämnden ytterligare kompetens när det gäller att bedöma de sökandes yrkesmässiga kvalifikationer. Mot den bakgrunden kan utskottet inte finna skäl att tillstyrka regeringsförslaget om en representant för TCO i nämnden. Det sagda innebär att utskottet ansluter sig till vad som anförs i motion Ju18 i denna del. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *en representant för TCO-S*

att riksdagen med anledning av motion 1989/90:Ju18 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

5. Oförändrat antal ledamöter i tjänsteförslagsnämnden (mom. 7)

Britta Bjelle och Lars Sundin (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med "Utskottet kan" och på s. 9 slutar med "till motionen" bort ha följande lydelse:

Utskottet kan emellertid inte tillstyrka förslaget om en utökning av antalet ledamöter. Som framhålls i motion Ju16 blir arbetet i ett organ allt otympligare ju fler som ingår i det. En breddning av de intressen som representeras i nämnden bör därför ske inom ramen för nuvarande antal ledamöter. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *oförändrat antal ledamöter i tjänsteförslagsnämnden*

att riksdagen med anledning av motion 1989/90:Ju16 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

6. Representanter för bl.a. Sveriges advokatsamfund i tjänsteförslagsnämnden (mom. 8)

1989/90:JuU25

Göthe Knutson, Göran Ericsson och Birgit Henriksson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Inte heller" och slutar med "sakliga hänsynstaganden" bort ha följande lydelse:

Det finns vidare, anser utskottet, anledning att som begärs i motion Ju18 ytterligare vidga representationen och tillföra tjänsteförslagsnämnden företrädare för andra samhällssektorer med anknytning till den juridiska verksamheten i stort. Detta skulle, som anføres i motion Ju18, vara ägnat att befästa nämndens opartiskhet, och utskottet tillstyrker förslaget i motionen om representation för bl.a. Sveriges advokatsamfund. Det ankommer på regeringen att vidta erforderliga ändringar i tjänsteförslagsnämndens instruktion. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *representanter för bl.a. Sveriges advokatsamfund i tjänsteförslagsnämnden*

att riksdagen med anledning av motion 1989/90:Ju18 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

7. Domarutbildningen (mom. 10)

Göthe Knutson, Göran Ericsson och Birgit Henriksson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 10 som börjar med "I motion Ju18" och slutar med "Ju809 tillgodosett" bort ha följande lydelse:

Emellertid finns det än starkare skäl som talar mot förslaget och som överskuggar fördelarna med det. Utskottet tänker främst på vikten av att en noggrann prövning sker innan en domaraspirant slutligen godkänns för domarämbetet. I regeringens förslag begränsas möjligheten till prövning till en tidsrymd om 2 år och 6 månader; en tidsrymd som varken ger tillräckligt utrymme för de grannliga bedömningar det här är fråga om eller som medger den enskilde aspiranten tillräckliga tillfällen till utveckling och mognad under prövningens gång. Utskottet finner det särskilt betänkligt att regeringen i detta sammanhang inte föreslår en förlängning av den obligatoriska tjänstgöringen vid under rätt, det s.k. underrättsåret, som med den nuvarande ordningen knappast ger tillräckligt utrymme för den grundläggande träningen i att självständigt handlägga och avgöra mål och ärenden. Utskottet kan alltså dela den i motion Ju18 framförda uppfattningen att regeringens förslag innebär att domarutbildningen blir alltför kort och att förslaget inte bör genomföras. Det sagda innebär att utskottet tar avstånd även från yrkandet i motion Ju809 om en snabbare domarutbildning. Regeringen bör snarast återkomma med ett nytt förslag där utskottets synpunkter beaktas. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *domarutbildningen*
att riksdagen med anledning av propositionen avsnitt 4.1, motion 1989/90:Ju809 yrkande 12 i denna del och motion 1989/90:Ju18 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

1989/90:JuU25

8. Geografiskt sammanhållen domarutbildning (mom. 11)

Britta Bjelle och Lars Sundin (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar "Utskottet kan" och slutar med "motion Ju809" bort ha följande lydelse:

Resultatet av den rådande ordningen är att domaraspiranten fram till adjunktionen tvingas föra en ambulerande tillvaro mellan olika tingsrätter och hovrätten. Svårigheterna att t.ex. leva ett ordnat familjeliv är uppenbara, och som framgått av den s.k. avhopparutredningen var kringflyttandet en av de faktorer som i många fall varit avgörande när steget att lämna domarbanan togs. Enligt utskottets uppfattning måste en ändring i nu aktuellt hänseende komma till stånd. De svårigheter som därvid kan uppkomma när det gäller domstolsverksamheten i vissa delar av landet kan säkerligen bemästras. Detta synes främst vara en organisatorisk fråga. Regeringen bör sålunda utreda frågan och återkomma i lämpligt sammanhang och redovisa resultaten av sina överväganden för riksdagen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 11 bort ha följande lydelse:

11. beträffande *geografiskt sammanhållen domarutbildning*
att riksdagen med anledning av motion 1989/90:Ju809 yrkande 9 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

9. Förtroendet för rättsväsendet (mom. 12)

Göthe Knutson, Göran Ericsson och Birgit Henriksson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Med utskottets" och slutar med "till den" bort ha följande lydelse:

I motion Ju26 begärs åtgärder för att återställa allmänhetens tilltro till rättsväsendet.

Utskottet delar motionärens uppfattning att åtgärder krävs i nu berört hänseende. Förtroendet för rättsväsendet har, som motionären antyder, sviktat betänkligt under senare år, inte minst som en följd av ett par uppmärksammade indiciebrottmål. Den hittillsvarande inriktningen av förändringsarbetet inom domstolsväsendet mot förenkling och förbilligande leder, enligt utskottets uppfattning, knappast till ett ökat förtroende. Tvärtom kan resultatet lätt bli det motsatta, nämligen att allmänhetens skeptiska inställning till rättsväsendet befästs. Detta

måste till varje pris undvikas. Regeringen bör sålunda åläggas att återkomma till riksdagen med förslag om åtgärder för att stärka allmänhetens tilltro till rättsväsendet. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 12 bort ha följande lydelse:

12. beträffande *förtroendet för rättsväsendet*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:Ju26 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

10. Domares anställningsvillkor (mom. 13)

Göthe Knutson, Göran Ericsson och Birgit Henriksson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 11 som börjar med "När det" och slutar med "till motionen" bort ha följande lydelse:

När det gäller yrkandet i motion Ju406 om förbättrade anställningsvillkor för domare kan det visserligen sägas att detta är en fråga för arbetsmarknadens parter. I dag är emellertid situationen sådan att det är stora svårigheter att rekrytera unga jurister till domarbanan. Detta är utan tvekan en fråga för statsmakterna — för rättsstaten är det helt avgörande att domstolarna har förmåga att locka till sig de mest kompetenta juristerna och att behålla dem. Den uppkomna situationen beror enligt utskottets mening på att anställningsvillkoren, främst lönen, inte är konkurrenskraftiga i förhållande till vad som erbjuds inom den enskilda sektorn. Nu kan utskottet emellertid också konstatera att den nyligen avslutade lönerörelsen gett ett positivt utfall för domarkåren. Detta är naturligtvis i sig tillfredsställande om än långt ifrån tillräckligt — det krävs inte endast ytterligare åtgärder på den ekonomiska sidan utan även insatser för att öka domarbanans attraktivitet i andra hänseenden. Regeringen bör närmare överväga dessa frågor och redovisa resultatet av sina överväganden för riksdagen, t.ex. i nästa års budgetproposition. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 13 bort ha följande lydelse:

13. beträffande *domares anställningsvillkor*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:Ju406 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.