

# Förslag om en reformerad lagstiftning för domstolar och domare (SOU 2011:42)

Av hovrättspresidenten LENNART SVENSÄTER och hovrättsassessorn  
NICKLAS SÖDERBERG

*Domarlagsutredningen överlämnade den 4 maj 2011 sitt betänkande till justitieministern. Lennart Svensäter har varit särskild utredare och Nicklas Söderberg utredningens sekreterare. Till utredningen har tretton experter — representanter för olika myndigheter och organisationer med anknytning till domstolsväsendet — varit knutna. Här följer en redogörelse för vad utredningens förslag i grova drag går ut på.*

## **Utredningens uppdrag**

Utredningsuppdraget bestod ursprungligen av två delar. En del avsåg att lämna förslag till en sammanhållen lagstiftning om domstolar och domare. Bestämmelser om de olika domstolarnas yttre och inre organisation finns i dag i skilda författningar. För de allmänna domstolarnas del finns de grundläggande bestämmelserna i RB och för de allmänna förvaltningsdomstolarnas i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Verksamheten i domstolarna styrs dessutom i väsentlig mån av bestämmelser i instruktioner för de olika domstolsslagen. Specialdomstolarna har sina egna författningar. Uppdraget gick i denna del även ut på att undersöka om olika bestämmelser om domstolarnas verksamhet bör finnas i lag eller om de även fortsättningsvis kan ges i författningar av lägre rang. Direktiven öppnade också upp för förslag om sakliga ändringar i de nuvarande bestämmelserna om domstolar och domare i lag och förordning.

Den andra delen av uppdraget var att göra en översyn av domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen, dvs. de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, och av hur genomförda organisationsförändringar har påverkat utvecklingsmöjligheterna för ordinarie domare inom Sveriges Domstolar. Frågorna avsåg bl.a. om det finns ett behov av att förändra chefsstrukturen och om det bör inrättas särskilda befordrade anställningar som inte är förenade med något chefskap.

Genom tilläggsdirektiv fick utredningen senare i uppdrag att också utreda möjligheterna för s.k. korsvis tjänstgöring av justitieråd i de båda högsta domstolarna samt om det ska föreskrivas krav på svenskt medborgarskap för den som, utan av vara ordinarie domare, utövar

rättsskipningsuppgifter i våra domstolar. Dessa frågor knyter an till de nyligen företagna ändringarna i regeringsformen.

### **Domstolarnas och domarnas oberoende ställning**

Domstolarnas självständighet är fundamental för att de ska kunna fylla sina funktioner i samhället och en lagstiftning om domstolar och domare måste bygga på att domstolarna och domarna har en oberoende ställning i dömandet. Regeringsformen innehåller olika bestämmelser som syftar till att säkerställa detta. Hit hör t.ex. reglerna om att det vid varje domstol ska finnas av regeringen utnämnda ordinarie domare och om förstärkt anställningsskydd för dessa domare.

En central bestämmelse för de frågor som utredningen haft att utreda är den i 11 kap. 3 § *första meningen* RF. Denna slår fast att ingen myndighet, och inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Den angivna bestämmelsen tar enligt sin lydelse direkt sikte på domstolarnas oberoende i förhållande till personer och organ utanför domstolen. Den gäller naturligen även för den enskilde domaren, som ju är den som fullgör domstolarnas rättsskipningsuppgifter. I fråga om den enskilde domaren tillkommer dessutom att han eller hon i sitt dömande även är på motsvarande sätt oberoende i förhållande till domstolschefen och andra anställda vid domstolen. Det arbetsrättsliga regelverket gäller som bekant även i domstolarna. När det gäller domarna innebär emellertid den enskilde domarens nämnda självständighet en inskränkning i arbetsgivarens arbetsledningsrätt.

I 11 kap. 3 § *andra meningen* regeringsformen föreskrivs vidare att ingen annan myndighet heller får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

I detta sammanhang bör även nämnas att också regeln i 11 kap. 2 § regeringsformen — om att bestämmelser om domstolarnas rättsskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången ska meddelas i lag — av naturliga skäl varit av särskild betydelse för utredningens arbete.

### **En ny lag om domstolar och domare**

De grundläggande bestämmelserna om de allmänna domstolarnas yttre och inre organisation och om domare finns i dag i RB, som också innehåller förfaranderegler. När man 1971 reformerade de allmänna förvaltningsdomstolarna användes en annorlunda lagstiftningsteknik. I ett övergripande perspektiv kan man säga att bestämmelser om organisation och domare infördes i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar medan förfarandereglerna för dessa domstolar i stället samlades i förvaltningsprocesslagen. För var och en av våra specialdomstolar, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Patentbesvärsrätten och Försvarsunderrättsdomstolen, finns en särskild

lag om domstolens organisation och verksamhet. För varje domstolslag har getts kompletterande bestämmelser i instruktioner. Den formella uppbyggnaden av reglerna skiljer sig väsentligt åt mellan de olika domstolsslagen.

Utredningen har föreslagit att de grundläggande bestämmelserna om instansordningarna, domstolarnas inre organisation och om domare i stället ska samlas i en gemensam *lag om domstolar och domare*. Systematiken blir enhetligare och klarare om man utgår från en gemensam lag för alla domstolar och sedan samlar förfaranderegler i särskilda lagar, såvitt gäller de allmänna domstolarna således i främst RB och ärendelagen samt såvitt gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna i förvaltningsprocesslagen. Sådana bestämmelser som väsentligen rör rättegången, såsom reglerna om domstolarnas sammansättning, om omröstning och om domarjäv, ska enligt förslaget finnas i de lagar som gäller rättegångsförfarandet.

Lagen om allmänna förvaltningsdomstolar föreslås bli upphävd och en stor del av dess bestämmelser överförs enligt förslaget till den nya lagen om domstolar och domare. Den nuvarande lagen om allmänna förvaltningsdomstolar innehåller emellertid även ett ganska stort antal bestämmelser som lämpligen i stället förs in i förvaltningsprocesslagen, som för övrigt redan av andra skäl är föremål för reformarbete i justitiedepartementet.

I materiellt hänseende motsvarar bestämmelserna i den föreslagna lagen väsentligen dagens regler i aktuella ämnen. Genom förslaget införs en grundläggande lagreglering för vissa domarbefattningar som enligt den nuvarande ordningen är reglerade endast i förordning. Bl.a. regleras befattningarna assessor, fiskal och notarie, varvid det också framgår vilka begränsningar som finns för domarbehörigheten. Likaså föreslås en lagreglering av möjligheten att tillfälligt anlita exempelvis pensionerade juristdomare och andra adjungerade ledamöter.

Den nyligen ikraftträdde lagen om utnämning av ordinarie domare föreslås inflyta som ett särskilt kapitel i den föreslagna lagen om domstolar och domare.

### **En ny lag om nämndemän**

Bestämmelser om nämndemän finns för närvarande i RB och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Reglerna för de båda domstolsslagen motsvarar i stor utsträckning varandra och utredningen har kommit fram till att det inte minst av pedagogiska skäl finns fördelar att vinna genom att sammanställa bestämmelserna i en gemensam lag för de allmänna domstolsslagen. I allt väsentligt motsvarar bestämmelserna i den föreslagna lagen de bestämmelser som gäller i dag. Förslaget innehåller dock ändringar på några få punkter. Bl.a. föreslås att de nuvarande bestämmelserna om att hovrätter och kammarrätter ska fastställa antalet nämndemän för flertalet underrätter ut-

mönstras och ersätts med regler som innebär att varje domstol själv får besluta hur många nämndemän som ska finnas för tjänstgöring i domstolen.

### **Fördelning av mål mellan enskilda domare**

Bestämmelser om hur mål ska fördelas finns i dag i domstolarnas instruktioner. Utredningen föreslår i denna del att en grundläggande bestämmelse om detta framdeles ska finnas i lag. Varje domstol ska enligt förslaget själv besluta hur målen fördelas. Reglerna måste emellertid vara transparenta. Fördelningen ska ske i enlighet med i förväg fastställda objektiva kriterier. Bestämmelserna om detta, som lämpligen kan tas i domstolens arbetsordning, ska vara ägnade att medföra en rimlig arbetsfördelning samt ett effektivt utnyttjande av såväl domstolens resurser som domarnas särskilda kunskaper. Fördelningen av mål får inte vara ägnad att påverka målets utgång.

Förslaget innehåller också en ny lagbestämmelse om att den som är jävig att handlägga ett mål inte heller ska få påverka hur målet fördelas.

Bestämmelserna ska enligt förslaget införas i 4 kap. RB och kompletteras med hänvisningar i bl.a. förvaltningsprocesslagen.

### **Översyn av domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen.**

Sedan sekelskiftet har omfattande förändringar gjorts i domstolsväsendet. Underrätter har slagits samman till större domstolar och det har också skett en betydande reformering av arbetsformerna inom domstolarna. Utvecklingen och moderniseringen av arbetsrutiner m.m. har i betydande utsträckning skett genom tillvaratagande av de personella resurserna i de enskilda domstolarna och med utgångspunkt i de särskilda förhållanden som också i övrigt råder i varje domstol.

Vad gäller frågan om chefsstrukturen i framtiden är det sedan några år möjligt för en domstolschef att uppdra åt en eller flera domare vid domstolen att i administrativt hänseende vara chef över enheter i vilka också andra domare ingår. Dessa s.k. enhetschefer har på några domstolar helt eller delvis ersatt chefsrådmännen. Det har anförts att systemet med s.k. enhetschefer kan väcka frågor om sådana domares oberoende och självständighet. Utredningen har analyserat dessa frågor och kommit fram till att regeringsformens bestämmelser om domares oberoende och självständighet inte innebär något hinder mot att domstolar även i framtiden tillsätter exempelvis enhetschefer. Som framgått är det i dömandet och vid utförandet av rättstillämpande uppgifter som domare är självständiga enligt regeringsformen. Det saknar i sammanhanget betydelse hur en domstolschef fördelar administrativt ansvar inom domstolen. Utredningen har bedömt att inte heller domstolarnas legitimitet i övrigt påverkas av att dom-

stolens mellanchefer tillsätts av domstolschefen. Slutsatsen blir därför att det saknas anledning att göra några förändringar i den ordning som gäller i dag. Förutsättningarna för ett effektivt och rationellt resursutnyttjande skiljer sig åt mellan olika domstolar. Varje domstol bör mot den angivna bakgrunden även i framtiden ha ett avgörande inflytande över den egna organisatoriska strukturen och över hur det administrativa ansvaret är fördelat inom domstolen.

En annan uppgift har som nämnts varit att överväga om det bör inrättas nya befordrade anställningar som inte är förenade med något chefskap. I direktiven uttalas att utgångspunkten därvid bör vara att tillsättande av sådana befordrade anställningar ska ske efter ett ansökningsförfarande som huvudsakligen motsvarar vad som gäller för ordinarie domare i övrigt. En bakomliggande tanke är att sådana anställningar ska verka motiverande för domare som inte är intresserade av eller lämpliga för chefsuppgifter. Som en bakgrund kan också tilläggas att förändringarna i domstolsorganisationen under det senaste decenniet lett till att antalet befordrade domaranställningar av traditionellt slag minskat kraftigt.

Utredningen har i sin analys av frågan gjort bedömningen att särskilda anställningar i och för sig skulle kunna inrättas för t.ex. domare med särskilda specialistkunskaper eller som av andra skäl anses särskilt skickliga. Ett system med sådana befordrade anställningar utan chefskap kan i förstone förefalla tilltalande. En närmare undersökning av vilka konsekvenserna en sådan ordning skulle kunna bli visar emellertid att fördelarna med sådana särskilda anställningar inte uppväger nackdelarna. Man kan inte förvänta sig att det i praktiken skulle kunna handla om att inrätta mer än enstaka eller ett fåtal anställningar vid varje domstol. En domstols behov av exempelvis specialistkompetens kan förutses variera med tiden och varje domstol bör vara rustad att anpassa sin organisation efter hand som nya behov uppkommer. Utredningen mynnar därför ut i ett avrådande från att det införs sådana särskilda befordrade anställningar. I stället förespråkas en ordning som medger att man anpassar framtidens domstolsorganisation så att den på ett rationellt sätt kan möta de skilda nya och förändrade krav från samhället som domstolarna framdeles kommer att ställas inför. Detta förutsätter ett flexibelt system som inte belastas av inlåsnings effekter.

I sammanhanget ska betonas att det är högst angeläget att domare ges förutsättningar att förkovra och specialisera sig. Redan den ordning som gäller i dag erbjuder emellertid avsevärda möjligheter för domstolarna att utveckla domarnas yrkesroll samt de befintliga anställningarnas villkor och innehåll. Redan nu gällande regler medger att detta på olika sätt kan utvecklas ytterligare. Ett exempel bland flera är att åtskilliga domstolar har utsett enskilda domare att vara specialister inom valda ämnesområden och stöttar dem bl.a. genom att

ställa ekonomiska och andra resurser till förfogande för deras förkovran inom området.

### **Övrigt**

Domarlagsutredningens betänkande innehåller också ett antal andra förslag. I detta sammanhang kan nämnas att de båda högsta instanserna ska kunna förordna justitieråd i den andra domstolen att tjänstgöra i domstolen. I anslutning till detta föreslås att den nuvarande regeln att två tredjedelar av antalet justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen ska ha justutbildning ersätts med ett generellt krav på juristutbildning för alla justitieråd. Ett annat förslag avser domares medborgarskap. Att ordinarie domare ska vara svensk medborgare framgår av RF. Utredningens förslag innebär att även andra domare än ordinarie ska vara svenska medborgare.

Utredningen har vidare sett över den nuvarande regleringen utifrån den ovan nämnda föreskriften i 11 kap. 2 § regeringsformen och föreslår att vissa bestämmelser som i dag finns i förordning i stället ska föreskrivas i lag. Hit hör bl.a. regler om rättens sammansättning i olika sammanhang. Som ett bland flera ytterligare exempel på förslag till förändringar kan avslutningsvis också nämnas ett förslag om att domareden ska moderniseras.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2012.