

Förtjänst och skicklighet på domarbanan

Justitieminister Geijer tycks ha fått för sig, att svenska domare lever avskilda från samhället i övrigt. En ny utredning om domarbanan har tvingats följa hans direktiv, troligen mot bättre vetande. Så menar i vart fall förre borgmästaren i Malmö Thomas Munck af Rosenschöld. I en starkt kritisk artikel, som han gett underrubriken "Några reflexioner ur de allmänna domstolarnas synvinkel", säger han bl a om de nya förslagen att de gör domarbanan mindre attraktiv och alltså rekryteringen sämre, att utbildningen också blir sämre och att vägen öppnas för politiserade utnämningar. Men han lägger också fram positiva förslag, genom vilka man skulle kunna undvika att på ett förödande sätt slå sönder domarkarriären.

Såväl i den gamla som i den nya grundlagen har förtjänst och skicklighet angivits såsom grunder för tillsättande av tjänster. I praktiken har detta tagit sig uttryck i slutna karriärer inom olika grenar av den statliga verksamheten, reglerade genom författningsbestämmelser och genom praxis. Denna anordning är en naturlig följd av kravet på fackkunskap inom vederbörande förvaltningsområde. Den allmänna domarbanan utgör intet undantag utan kan snarare anföras såsom ett typiskt exempel på slutna karriärer, i detta fall sammanhängande med bl a den långa utbildnings- och prøvotiden.

Systemet kan åskådliggöras av den normala befordringsgången: notarietjänstgöring huvudsakligen i tingsrätt 2 1/2 år, provtjänstgöring i hovrätt inemot 1 år, därefter fiskalsförordnande, som innebär ett preliminärt godkännande för domarbanan, ytterligare tjänstgöring under 4—6 år, huvudsakligen som icke ordinarie domare i tingsrätt (tingsfiskal) men även i hovrätt, därav minst 9 månader som adjungerad ledamot (vikarie för hovrättsråd). Därefter erhålles det definitiva godkännandet i form av utnämning till assessor i hovrätten — en e o domarbefattning. Fullmakt som rådman kan assessorn normalt ej påräkna förrän efter fyllda 40 år. Hovrättsrådsutnämning inträffar i allmänhet senare, och i än högre grad gäller detta om utnämning till lagman.

Tjänstealdern spelar f n en stor roll vid tillsättande av tjänster som rådman och hovrättsråd. För tjänsterna som lagmän i tingsrätter och därmed jämställda tjänster

tillämpas en något friare meritvärdering och för de högsta domarämbetena är ancienniteten av mindre betydelse.

Karakteristiskt för domarbanan är att kadern av icke ordinarie domare tjänar som ett slags lånebank för tillhandahållande av jurister åt departementen, det statliga utredningsväsendet och en hel del andra statliga organ såsom arbetsdomstolen, justitiekanslern, riksdagen och dess ombudsmän m fl. Cirka 60 procent av de allmänna domstolarnas assessorer och fiskaler var under 1973 engagerade i sådana uppdrag. Detta möjliggöres genom att antalet tjänster f n anpassas efter det totala behovet. De negativa konsekvenserna för befordringsgången av detta system motväges i avsevärd mån av att en del av de sålunda sysselsatta erhåller slutposter i den statliga administrationen eller inom annan juridisk verksamhet.

Utredning om domarkarriären

Justitieministern är emellertid inte belåten med den nuvarande slutna befordringsgången inom domarkarriären. Hösten 1972 tillsatte han en tremannakommitté med lagman Carl-Anton Spak som ordförande för att utreda frågan om hovrätternas organisation, domarutbildningen och domarkarriären m m.

I direktiven för utredningen framhålles, att den slutna karriären har obestridliga förtjänster: systemet har medverkat till den svenska domarkårens goda anseende för duglighet, självständighet och pliktthet. Men det sägs vidare att systemet ock-

så har svagheter. Det har sålunda medfört, att tjänstgöringstiden inom domstolsväsendet i regel är avgörande vid utnämningen till flertalet ordinarie domartjänster. I praktiken leder en normal befordringsgång för den, som i unga år godkännts för domarbanan, till en ordinarie domartjänst utan att vederbörandes lämplighet för tjänsten underkastas någon ytterligare prövning. I direktiven framhålles vidare, att det stora flertalet domare under hela sin yrkesverksamma tid tjänstgör inom domstolsväsendet. Den ingående kännedom om domstolsförfarandet, som domarna vunnit på detta sätt, säges vara självfallet av stort värde. För den dömande verksamheten kan emellertid djupare erfarenhet från andra sidor av samhällslivet vara minst lika betydelsefull. Risk anses föreligga för att den nuvarande ordningen leder till att domarkåren isoleras från samhällsverksamheten i övrigt och de värderingar och uppfattningar, som gäller inom skilda delar av samhället. En ordning, som innebär, att den som utses till domare normalt varit sysselsatt även på andra områden inom rättsväsendet, skulle otvivelaktigt tillföra domstolarna värdefulla erfarenheter.

Som ytterligare skäl för denna ståndpunkt anför statsrådet domstolarnas allmänna krävande roll i samhället, ökade samhällsintressen i lagstiftningen och de vida ramar, inom vilka domstolarna får träffa avgöranden. Härtill kommer en utveckling, som medför att värderingar i förarbetena till lagstiftningen liksom prejudikat snabbt blir föråldrade, varigenom

domarna i ökad utsträckning ställs inför komplicerade och ömtåliga rättspolitiska avgöranden.

Kommittén har efter två års arbete framlagt sitt betänkande, "En öppnare domarbanan". Man har i olika sammanhang pekat på sin bundenhet av direktiven, och man bör därför kanske inte i första hand lasta kommittén för att resultatet blivit som det blivit.

Den nya domarbanan

Kommittén bibehåller notarieutbildningen såsom en förberedande utbildning efter examen. Denna utbildning, som till en del kan fullgöras hos annan myndighet än domstol, varar såsom nu i 2 ½ år.

Den grundläggande domarutbildningen i hovrätt — nu högst 1 år — utökas med ½ år, förlagt till tingsrätt. Härefter prövar hovrätten om utbildningen fullgjorts på ett tillfredsställande sätt. Oavsett hur denna prövning utfaller *upphör nu — efter 4 års tjänstgöring — domaraspirantens anställning vid domstolsväsendet*. Aspirant med godkänd utbildning har dock en möjlighet till fortsatt anställning, om han söker och erhåller någon av de ordinarie tingsfiskalstjänster, som föreslås inrättade till begränsat antal. Från en sådan tjänst bör han kunna avancera till någon av de icke ordinarie assessorstjänster vid hovrätt, som föreslås, enbart inrättade för vikariat vid domstolsväsendet. Såsom assessor har han emellertid ingen garanti för att bli ordinarie domare.

De som inte på detta sätt — trots god-

känd tjänstgöring — lyckas hålla sig kvar i en visserligen inte sluten men dock domarkarriär har att bryta sig en ny bana på något av de i direktiven anvisade områdena. Emellertid föreslås en anordning för tillfälligt förlängd tjänstgöring i hovrätt i avbidan på annan anställning. I händelse av dåliga tider skall alltså den entledigade domaraspiranten ha ett visst skydd mot att omedelbart behöva börja som arkivarbetare.

I varje fall har han förvärvat goda juridiska meriter och bör normalt kunna få en hygglig utkomst. Men han har ingen garanti för att hans grundutbildning för domarbanan skall räknas honom tillgodo inom andra statliga juristkarriärer. Söker han sig åter till domarbanan vet han emellertid att hans grundutbildning skall anses såsom en värdefull merit och att vid ancienniteten skall fästas mindre avseende. Låt oss anta att det gått 10—15 år, sedan han lämnade domarbanan, och att han har en god ordinarie statsjänst eller kanske är advokat med egen byrå, bankdirektör eller ombudsman i någon organisation eller industri. Han har rimligtvis hustru och barn och kanske egen villa. Under hans bortovaro från domarverksamheten har lagstiftningsraseriet fortsatt — om inte med oförminskad kraft, vilket väl är otänkbart, så i alla fall utan alltför stor avmattning. Endast en begränsad, kanske helt obetydlig del av hans juridiska kunskaper har aktualitet för domarverksamheten. Han måste lära sig ett drygt decenniums nya lagar och skulle ändå känna en kuslig osäkerhet, om han satte

sig i en tingsrätt med nämnd och en icke rättsbildad sekreterare såsom sitt enda juridiska stöd.

Vad kan denna person — man eller kvinna — ha för anledning att söka ett domarämbete, vilket kanske inte finns att hämta på hans bostadsort? Det torde fordras en mycket god lön. Och vilken är vinsten för rättsväsendet om en sådan sökande får ämbetet framför en assessor, som har ojämförligt mycket större aktuella kunskaper och rutin? Det synes vara orealistiskt, att tänka sig något större antal av sådana personer som domaraspiranter — notabene såvida de inte mer eller mindre misslyckats på den bana de kommit in på. I ett sådant fall kan man ju alltid ta chansen. De kategorier av sökande som man på allvar har att räkna med — utöver de som nu hör till domarkarriären — torde vara åklagare, yngre rättsvetenskapsmän, statsanställda advokater och advokater från privat verksamhet, vilka inte lyckats komma upp i tillfredsställande inkomst. Men för de flesta är bortovaron från domarbanan ur allmän kompetenssynpunkt orimligt lång.

Direktiven och verkligheten

Den väsentliga fördelen med den nuvarande långa, grundliga och sammanhängande domarutbildningen är knappast — som det sägs i kommittédirektiven — att man förvärvar kännedom om domstolsförfarandet utan att man lever sig in i det rättssystem, som styr tillämpningen av den materiella rätten. Ur den synpunk-

ten är det obestriddigen värdefullt, om tjänstgöring som åklagare och/eller advokat kan ingå i domarkarriären.

Justitieministern har berört fallet, att utvecklingen kan ha lupit ifrån lagmotiv och prejudikat, vilka därför ej bör vara vägledande. Det lär ej vara svårare att bemästra för den, som under mångårig och mångsidig domartjänst i kontakt med nämndemän och bygdens folk utövat sitt ämbete än för den, som varit borta från domarbanan under den kanske effektivaste delen av sitt liv.

Uttalandet i direktiven att med nuvarande ordning utnämningen till hovrättsassessor — efter 6—8 års provtjänstgöring — leder till en ordinarie domartjänst utan att vederbörandes lämplighet underkastas någon ytterligare prövning är förbryllande. Assessorn tjänstgör ju alltså vid domstolsväsendet eller i departement etc. Skulle någon på detta stadium befinnas olämplig för ordinarie domartjänst, blir detta mycket lättare uppenbart, om sökanden är knuten till en hovrätt än om han rekommenderas av något verk eller företag utanför domstolsväsendet (betyg får ju som bekant ej innehålla något ofördelaktigt). Och det får väl anses otänkbart, att inte kända negativa omständigheter meddelas justitiedepartementet och tages under övervägande i utnämningens ärendet.

En synnerligen betänklig brist i den av kommittén föreslagna domarutbildningen är att adjunktion i hovrätt varken anses kunna infogas i grundutbildningen, vilket med dess föreslagna konstruktion är na-

turligt, eller krävas på ett senare stadium såsom villkor för utnämning. En person skulle således kunna utnämnas till hovrättsråd utan att en enda dag ha tjänstgjort som domare. Det förefaller att ha varit med tungt hjärta, som kommittén släppt adjunktionskravet, att döma av dess omfattande uppräknings av adjunktionsens alla fördelar. Den slutar med följande konstaterande: "I en sluten domarkarriär av hittillsvarande slag ingår således adjunktionsen på ett naturligt sätt som ett ytterst värdefullt moment." Häri kan man helhjärtat instämma. Något skäl varför adjunktionsen skulle ha mindre betydelse vid en öppen karriär, då det gäller att göra domare av personer, som under 10 år eller mera haft en annan verksamhet, torde vara svårt att uppleta.

Kommittén slår fast, att en förutsättning för genomförande av dess förslag är att särskilda tjänster inrättas inom departementen, det statliga utredningsväsendet och de statliga organ i övrigt, som använda sig av icke ordinarie domarpersonal. Vidare påpekar kommittén, att en stark slutenhet inom andra statliga juristkarriärer försvårar en reform, som syftar till att öppna domarbanan. Det anses angeläget, och lär väl vara nödvändigt, att en översyn av dessa karriärer kommer till stånd, om syftet med reformen skall kunna uppnås.

Den enskilde domaren

Utgångspunkten för det initiativ, som föranlett utredningen, tycks ha varit uppfatt-

ningen, att domarkåren till stor del består av individer, som saknar djupare erfarenhet från andra sidor av samhällslivet än domstolsförandet. Man har dock anledning fråga sig, om det finns många yrkeskategorier, som har en mer omfattande erfarenhet av samhällslivet än domarna. Under en lång bana, i olika domstolar på skilda orter och i stor utsträckning inom statlig utredningsverksamhet, måste de ta ställning till en oöverskådlig mängd av problem med rättsliga, moraliska, sociala, ekonomiska och i övrigt samhällseliga aspekter. Ett studium av juristmatrikeln visar, att domarnas mångsidiga erfarenheter utnyttjas på en mängd områden. Men att den äsyftade erfarenheten skulle kunna vinnas genom ett mångårigt inhopp på juridiska områden inom högst begränsade samhällssektorer och av ringa värde för domstolsarbetet måste betecknas som en verklighetsfrämmande tanke. Nu kan det ju sägas, att varje erfarenhet har sitt värde. Men den eventuella nyttan av erfarenheten måste vägas mot de utomordentliga olägenheter och faror, som kommittéförslaget innebär, nämligen:

1. domarbanan, som nu drar till sig högt kvalificerade aspiranter, torde efter en reform, helt i strid med nu så aktuella principer om anställningstrygghet, bli föga attraktiv (kommittén uttalar själv farhågor i den riktningen);
2. domarutbildningen för dem, som kommer från andra karriärer, blir ojämförligt mycket sämre än den nuvarande och helt otillfredsställande;

3. en rättvis utnämningsspolitik blir utomordentligt svår att driva, och under förändrade samhällsförhållanden skulle en politisering av utnämningarna vara lätt att genomföra;

4. "öppnandet" av andra inblandade karriärer kan vålla olägenheter, som nu ej kan överblickas.

De fördelar, som åsytas med kommittéförslaget, borde kunna vinnas med bibehållande i huvudsak av nuvarande system genom utbyte av tjänstgöring mellan å ena sidan personal vid de allmänna domstolarna och å andra sidan personal vid åklagarmyndigheterna och de statliga advokatbyråerna. Genom sådant tjänstebyte kunde åklagare och advokater skaffa sig

fiskalskompetens och på ett senare stadium adjunktion, och domarpersonal kunde överta deras platser för lämplig tidrymd och lära sig se problemen från andra sidan skranket. Om adjunktionen utföll väl, borde åklagaren eller advokaten kunna söka och erhålla domartjänst. Under alla förhållanden vore det å ömse sidor en värdefull utbildning.

Med en sådan förenklad reform skulle man kunna undvika att på ett förödande sätt slå sönder domarkarriären. Den rymmer alltför stora värden — framför allt den fostran till objektivitet, som måste vara all domarutbildnings yttersta strävan — för att utan vidare slopas.