



Domarnämnden
Box 2330
103 18 Stockholm

Datum 2011-11-29
Dnr 32-2011-0244

Intern styrning och kontroll inom Domarnämnden

Som ett led i den årliga revisionen av Domarnämnden har Riksrevisionen granskat beredningen av anställningsärenden avseende ordinarie domare m.fl. samt nämndens handhavande och prövning av bisysslor.

Information i denna rapport har inhämtats genom intervjuer och granskning av befintliga dokument. Som ett led i Riksrevisionens kvalitetssäkring har Domarnämnden fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten.

Granskningen avser perioden 2011-01-01 till och med 2011-05-31.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Domarnämndens uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2011-12-30 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

1. Sammanfattning

Domarnämndens främsta uppgift är att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare eller hyresråd. Nämndens protokoll ger inte någon tydlig bild av hur meritutvärderingen gått till. Motiveringen för en viss kandidat är ofta resonerande och generell. Liknande iakttagelser har tidigare rapporterats i en revisionsrapport daterad 2010-03-30, dnr 32-2009-0611.

Enligt Riksrevisionens bedömning bör Domarnämnden göra dokumenterade bedömningar utefter de kriterier som nämnden har fastställt. Nämndens bedömningar och förslag till utnämningar skulle därmed bli mer transparenta.

Bland nämndens övriga uppgifter ingår att handha och pröva frågor om lagmäns och hyresråds bisysslor. Att anmälda bisysslor är tillåtna framgår genom en signering av nämndens ordförande på respektive blankett. Det saknas dock en motivering som förklarar respektive ställningstagande. Granskningen har även visat att det finns personer som inte har anmält bisyssla som enligt Domarnämndens utgivna dokument kan anses utgöra en förtroendskadlig bisyssla.



Riksrevisionen bedömer att nuvarande rutin för anmälning av bisysslor inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. För att skapa transparens bör rutiner och dokumentation avseende prövning av bisysslor förbättras.

2. Om nämnden

Domarnämnden inrättades den 1 juli 2008 och ersatte då Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Från och med 1 januari 2011 är Domarnämnden en fristående myndighet.

Enligt 1 kap. 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning, ska Domarnämnden lämna en fullständig årsredovisning. Riksrevisionen kommer därmed att lämna en revisionsberättelse avseende Domarnämndens årsredovisning.¹

Tidigare var Domstolsverket värmyndighet åt Domarnämnden, vilket innebar att Domarnämnden i sig var en självständig myndighet men administrerades och finansierades från Domstolsverkets förvaltningsanslag. Därmed ingick Domarnämndens verksamhet i Domstolsverkets årsredovisning. Detta förhållande innebar att Riksrevisionens föregående rapportering avseende Domarnämndens uppgifter tillställdes Domstolsverkets generaldirektör.

3. Beredningen av anställningsärenden avseende ordinarie domare m.fl.

3.1 Beskrivning av processen

Domarnämnden främsta uppgift är att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare och hyresråd.² Enligt 6-9 §§ samma lagrum stadgas det bestämmelser om hur Domarnämndens handläggning ska gå till. Nämnden ska på ett lämpligt sätt upplysa om en ledig anställning som ordinarie domare. En skriftlig ansökan ska inskickas till Domarnämnden. Nämndens förslag till regeringen³ ska motiveras.

Domarnämnden tillsammans med berörd domstol utformar en annons om den lediga tjänsten. Blanketten för att söka en tjänst samt kravprofil för ordinarie domare och särskild chefsprofil (se nedanstående kriterier) finns på Sveriges Domstolars hemsida.

Enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740), ska en lagfaren domare vara svensk medborgare och ha avlagt för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov. Den som utövar domarämbetet får inte heller vara försatt i konkurs eller ha förvaltare.⁴

¹ Se 10 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

² Se 3 § st. 1 lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

³ Enligt 11 kap. 6 § st. 2 regeringsformen (1974:152), utnämns ordinarie domare av regeringen (RF).

⁴ Se 11 kap. 7 § föräldrabalken (1949:381).



Förutom dessa formella krav har Domarnämnden fastställt ytterligare kriterier som de ska överväga.⁵

- juridiska kunskaper
- analytisk förmåga
- omdöme och personlig mognad
- självständighet och integritet
- förmåga att uttrycka sig i tal och skrift
- uppträdande
- arbets- och stresshanteringsförmåga
- övriga förmågor som ska beaktas vid skicklighetsbedömning

För chefsprofil ska ytterligare fem kriterier övervägas:

- administrativ förmåga
- social förmåga
- kommunikativ förmåga
- målmedvetenhet och drivkraft
- stresshanteringsförmåga och emotionell stabilitet

Utöver vad den sökande anger i sin ansökan inhämtas yttranden från de referenser som den sökande har lämnat. Dessutom får som ett led i referenstagningen även andra berörda myndigheter och organisationer möjlighet att yttra sig. När en domstolschef söker annan anställning som domstolschef inhämtas t.ex. underlag från Domstolsverket avseende ledning och styrning.

Avser ärendet utnämning av exempelvis lagman i hovrätt, intervjuar domstolschef och en inom Domarnämnden utsedd person de utvalda sökandena, varefter domstolschefen lämnar yttrande till nämnden. Vid anställning som domstolschef genomförs intervjuerna av en person som nämnden utser inom sig.

På nämndens möte tar ledamöterna beslut om en viss rangordning av kandidaterna. Protokollet tillsammans med akterna skickas därefter till regeringen.

3.2 Kvalitet i protokoll och bedömningsunderlag

Granskningen har omfattat samtliga av nämndens protokoll samt referensmaterial för 66 sökande under perioden januari till och med maj 2011. I de fall ärendena avser en anställning har underlag för den person som rangordnats som nummer ett ingått i granskningen. I de fall ärendena omfattar två eller flera anställningar har granskningen omfattat referensmaterial som motsvarar antalet anställningar, dvs. har fyra anställningar behandlats inom ett ärende har referensmaterialet för de fyra högst rangordnade inom det ärendet ingått i granskningen.

⁵ Dessa kriterier antogs ursprungligen av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Domarnämnden beslutade i augusti 2008 att tillämpa dessa även framöver.



I nämndens protokoll, framgår det inte hur bedömningen av den sökandes meriter har gjorts utifrån ovanstående kriterier. Motiveringen för en viss kandidat är ofta resonerande och generell.⁶

Det finns ärenden där nämndens utfall har blivit ett annat än myndighetschefens förslag. Det framgår dock inte i dokumentationen till berörda ärenden varför nämnden har frångått myndighetschefens förslag.

Liknande iakttagelser kring en otydlig meritutvärdering, har tidigare rapporterats om i en revisionsrapport daterad 2010-03-30, dnr 32-2009-0611.

3.3 Oberoende handläggning

Granskningen har påvisat att det är fler män än kvinnor som söker chefstjänsterna på Sveriges Domstolar. Andelen kvinnor som utnämnts är dock större än andelen män (se tabell 1 nedan).

Tabell 1. Översikt över chefstillsättningar mellan 2011-01-01 t o m 2011-05-31

Chefstillsättningar	Antal sökande män	Antal sökande kvinnor	utfall man	utfall kvinna
Justitsieråd tillika avdelningsordförande i HD (1 tjänst)	2	0	1	0
President i hovrätten (1 tjänst)	1	1	1	0
Lagman i hovrätt/tingsrätt (8 tjänster)	16	5	5	3
Hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelningen (3 tjänster)	10	7	1	2
Chefsrådman i tingsrätt (2 tjänst)	6	4	1	1
Kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelningen (1 tjänst)	4	4	0	1
Summa	39	21	9	7
% andel män/kvinnor av andel sökanden			23%	33%

Flertalet av nämndens ledamöter engagerar sig i nätverk vars mål är att öka antalet kvinnliga chefer och delägare. Ett sådant förhållande kan betraktas som en särskild omständighet, vilken skulle kunna rubba förtroendet till opartiskhet i handläggning av ett ärende.⁷ Enligt 11 kap. 6 § st. 2 RF, ska tillsättning av domare endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

I ett fall noterades att den sökandes referens var en av ledamöterna i nämnden som behandlade ärendet. Enligt nämndens rekommendation utsåg sedan regeringen denna sökande till lagman. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta en omständighet som enligt 11 § FL kan utgöra jäv. Om sådant förhållande föreligger får denne inte handlägga ärendet enligt 12 § st. 2 FL.

Som beskrivits ovan ger nämndens protokoll inte någon tydlig bild av hur meritutvärderingen gått till.

⁶ Enligt 9 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, ska nämndens förslag till regeringen motiveras.

⁷ Se 11 § förvaltningslagen (1986:223) (FL).



3.4 Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att Domarnämnden gör dokumenterade bedömningar utefter de kriterier som nämnden har fastställt. Nämndens bedömningar och förslag till utnämningar skulle därmed bli mer transparenta. Domarnämndens uppdrag ställer mycket höga krav på en opartisk och transparent handläggning och att det inte finns omständigheter som kan rubba förtroendet för rättsväsendet. Det bör därför prövas om de omständigheter som framkommit i granskningen är förenliga med gällande regelverk samt om de kan vara förtroendskadliga.

4. Prövning av bisysslor

4.1 Regelverk m.m.

Bland Domarnämndens övriga uppgifter ingår att handha och pröva frågor om bisyssla när det gäller lagmän och hyresråd som är chef för hyresnämnd.⁸

Enligt 7 § LOA, får en arbetstagare inte ha en anställning, något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbete eller som kan skada myndighetens anseende.

Bisyssla ska av berörd lagman/chef för hyresråd anmälas till nämnden.

Domarnämnden har delegerat till nämndens ordförande att ensam pröva en anmälan om bisyssla i de fall det framstår som klart att anmälan inte bör föranleda något beslut enligt 7 c § LOA. I de fall ordföranden bedömer att det inte framstår som klart att anmälan inte bör föranleda något beslut enligt 7 c § LOA ska anmälan hänskjutas till nämnden för prövning.

En sådan prövning kan leda till att nämnden konstaterar att bisysslan inte är förenlig med anställningen.

4.2 Prövning av bisyssla

Utav 62 anställda (lagmän och chefer för en hyresnämnd) har 23 personer under perioden 2009-01-01—2011-05-31 anmält att de har någon bisyssla.

Att anmälda bisysslor är tillåtna framgår genom en signering av ordföranden på respektive blankett. Det saknas dock en motivering som förklarar respektive ställningstagande.

⁸ Se 1 § st. 1 p. 2 och 3 förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden. Domarnämnden ska pröva frågor om bisysslor som avses i 7a-7d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) när det gäller lagmän i tingsrätt och förvaltningsrätt. Likaså gäller prövning av bisysslor som avses i 7a-7c §§ LOA när det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd.



4.3 Handhavande av bisysslor

Utav de resterande 39 personerna har 13 personer (33 %) bisysslor som de inte har anmält till Domarnämnden.⁹ Bland dessa 13 personer finns det de som har en eller flera bisysslor som enligt Domarnämndens utgivna dokument kan anses utgöra en förtroendskadlig bisyssla (se tabell 2 nedan).¹⁰

Tabell 2. Översikt över oanmälda bisysslor mellan 2011-01-01 t o m 2011-05-31

	Ledamot/suppleant i bostadsrättsförening	Ledamot i bolag etc.	Innehavare/bolagsman i verksamhet inom området juridik
Person 1	ett uppdrag		
Person 2	ett uppdrag		
Person 3	ett uppdrag		
Person 4	ett uppdrag		
Person 5	ett uppdrag		
Person 6		två uppdrag	
Person 7		ett uppdrag	ett uppdrag
Person 8		två uppdrag*	
Person 9			ett uppdrag
Person 10		ett uppdrag*	
Person 11			ett uppdrag
Person 12		ett uppdrag	ett uppdrag
Person 13 ¹		ett uppdrag	ett uppdrag
* Person 8, varav ledamot i en ekonomisk förening			
* Person 10, ledamot i en stiftelse			
¹ Efter utkast av denna revisionsrapport (2011-10-10), framkom det att denna person har fått sina bisysslor prövade av Svea hovrätt 1991.			

Exempel på bisysslor som kan vara otillåtna enligt 7 § LOA är att ha styrelseuppdrag hos vinstdrivande företag, att vara innehavare/bolagsman eller att ha ledande position i verksamhet inom området juridik.

Information om anmälningar och prövningar sparas i akter som arkiveras årsvis. Detta innebär att det saknas en samlad förteckning över vilka som har anmält respektive fått sina bisysslor prövade.

Riksrevisionen bedömer att nuvarande rutin för anmälning av bisysslor inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

4.4 Skiljeuppdrag

Utöver ovanstående bisysslor förekommer även att lagmän åtar sig uppdrag som skiljeman. Antalet anmälda skiljeuppdrag har minskat mellan åren 2009-2011. Under 2009 har det inkommit sex anmälningar om skiljeuppdrag och under 2010 har det inkommit en anmälan. Under den granskade perioden har det inte inkommit någon sådan anmälan.

Enligt dokumentet ”information om bisysslor”¹¹ bör en stor försiktighet iaktas när det gäller att motta uppdraget av enskild part att ingå skiljenämnd”.

⁹ Efter Riksrevisionens presentation av utkast till denna rapport har Domarnämnden erhållit ytterligare information om berörda personers bisysslor.

¹⁰ Se ”Information om bisysslor”, februari 2002, uppdaterad maj 2008.

¹¹ Se ”Information om bisysslor”, februari 2002, uppdaterad maj 2008, s. 22-25.



Exempel på uppdrag som inte är förenligt med domartjänsten är när skiljemannen utses av den ena parten. Ett sådant uppdrag kan vara förtroendeskadligt enligt 1 kap. 9 § RF då en domare ska iaktta saklighet och opartiskhet.

4.5 Rekommendation

Domarnämnden bör inrätta rutiner för att kunna säkerställa att prövning av bisysslor sker i enlighet med gällande regelverk. För att skapa en transparent prövning av bisysslor bör det i dokumentationen framgå utifrån vilka aspekter bedömningarna har gjorts.

Det bör finnas en förteckning över samtliga anmälda och prövade bisysslor. En sådan förteckning underlättar en eventuell uppföljning av vad som har bedömts och när respektive bedömning har gjorts.

Domarnämnden ska enligt sin instruktion handha och pröva frågor om bisysslor. Domarnämnden bör därmed i den kommande årsredovisningen tydligt redogöra för vilket typ av handhavande och prövning som faktiskt har utförts samt resultatet av detta.

Ansvarig revisor Kent Gustafsson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Homa Ghajar har varit föredragande.

Kent Gustafsson

Homa Ghajar

Kopia för kännedom:
Regeringen