

Uttalanden om tillämpningen av 15 § tingsrättsinstruktionen och fördelningen av arbetsuppgifter vid en tingsrätt med beredningsorganisation

Beslutet i korthet: Efter en inspektion vid Attunda tingsrätt i mars 2010 beslutade jag att utreda frågan om dels det s.k. drivningsansvaret för mål och ärenden vid tingsrätten, dels hur mål och ärenden fördelas mellan domarna. Jag konstaterar i beslutet att en domare måste ha reella möjligheter att utöva sitt drivningsansvar på ett effektivt sätt. Såväl mängden mål och ärenden per domare som kontinuitet i ansvaret är viktiga faktorer i detta sammanhang. Den vid tingsrätten numera tillämpade ordningen avseende ordinära dispositiva tvistemål synes mig bättre ägnad för ett effektivt utövande av detta ansvar. Vidare framhåller jag vikten av att ansvaret för mål och ärenden fördelas slumpmässigt enligt ett i förväg angivet system för att tillgodose kravet på domstolarnas opartiskhet. Det finns i detta avseende anledning till vissa principiella betänkligheter beträffande den omfördelning av mål som kan förekomma inför förhandlingar och sammanträden. Med hänsyn bl.a. till att tingsrätten tillämpar ett renodlat lottningssystem vid den initiala fördelningen av mål och ärenden anser jag emellertid att den tillämpade ordningen är godtagbar.

Initiativet

Jag genomförde i mars 2010 en inspektion vid Attunda tingsrätt och konstaterade då bl.a. att rättegångsbalkens krav på handläggning med inriktning på ett snabbt avgörande inte hade uppfyllts i flera av de granskade dispositiva tvistemålen. I några fall hade handläggningen av målen helt avstannat under någon längre period. I flera av de granskade målen hade parterna vid upprepade tillfällen – mer än tjugo gånger i ett av målen – begärt och erhållit anstånd med att komma in med att besvara rättens förelägganden. Vidare hade det i flera mål dröjt omkring ett år från det att målen varit färdigberedda till dag för planerad huvudförhandling. Även i ett antal brottmål hade handläggningen dragit ut på tiden och de tilltalade inte delgetts stämning eller stämning med kallelse till huvudförhandling. Handläggningstiden i ett par ärenden kunde också ifrågasättas. Jag gav i protokollet från inspektionen (www.jo.se, dnr 1266-2010) uttryck för kritiska synpunkter på handläggningen i dessa fall.

Det noterades att det av tingsrättens dåvarande arbetsordning (§ 9 med bilaga) framgick att det för flertalet målkategorier, inklusive dispositiva tvistemål, fanns en

domare vid varje enhet som bar ansvaret enligt 15 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, TI, för samtliga mål inom respektive kategori vid enheten. Vidare framgick av arbetsordningen (§ 5) att det på varje målenhet skulle finnas en enhetschef. I dennes uppdrag och ansvar ingick bl.a. att leda och fördela medarbetarnas arbetsuppgifter enligt grunderna i arbetsordningen.

Vid inspektionen blev jag upplyst om att tidigare gällde att ansvaret för den fortsatta handläggningen av ett tvistemål gick över på den domare som var ordförande vid sammanträde för muntlig förberedelse om en notering om detta gjordes i akten. Det upplystes vidare att denna ordning hade vållat problem, varför det hade beslutats att samma domare skulle behålla ansvaret även om annan domare hade varit ordförande vid sammanträdet. Det framkom att beredningen av målen i praktiken i stor utsträckning sköttes av domstolssekreterare och tingsnotarier och att frågan om hur ansvaret enligt 15 § TI borde anordnas och utövas, framför allt för de dispositiva tvistemålen, hade varit föremål för relativt omfattande diskussioner vid tingsrätten.

Med anledning av iakttagelser som gjordes vid inspektionen beslutade jag att i ett särskilt ärende utreda frågan om dels ansvarsfördelningen enligt 15 § TI för mål och ärenden vid tingsrätten, dels fördelningen av arbetsuppgifter inom domstolen. Det är dessa frågor som nu är föremål för min bedömning.

Utredning

En kopia av tingsrättens arbetsordning, gällande från den 5 december 2008, tillfördes akten.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande om

1. vilka överväganden som föranledde den vid domstolen gällande ordningen avseende ansvarsfördelningen för mål och ärenden
2. vilka överväganden som tingsrätten gjorde vid beslutet att, med ändring av tidigare ordning, låta ansvaret för ett tvistemål ligga kvar på ansvarig domare enligt arbetsordningen även efter det att annan domare hållit muntlig förberedelse i målet
3. hur många mål och ärenden en domare i genomsnitt ansvarar för enligt 15 § TI och hur domarna uppfattar sin reella möjlighet att utöva detta ansvar
4. hur domarnas arbetsuppgifter fördelas, dvs. hur det bestäms vilken domare som ska avgöra ett visst mål eller ärende.

Tingsrätten (lagmannen AA) kom in med ett yttrande och anförde bl.a. följande.

Allmänt om tingsrätten

Tingsrätten är i indelad i fem dömande enheter och en administrativ enhet. De dömande enheterna är i huvudsak bemannade på samma sätt, dvs. med tre rådmän, en fiskal, fem notarier och sex sekreterare. En rådmann på varje enhet är enhetschef

och är den som leder och fördelar arbetet. Konkurer handläggs på en enhet och där finns ytterligare en fiskal och fler notarier och sekreterare. Om man bortser från konkurer (och någon mindre ärendegrupp) fördelas nya mål och ärenden jämnt på enheterna. Varje enhet får således vart femte mål/ärende av varje mål- eller ärendegrupp. Det händer att mål fördelas om mellan enheterna. Det sker t.ex. på grund av målsamband och liknande men även för att målet på grund av dess komplexitet bör handläggas av en domare med specialistkunskaper (t.ex. vissa ekobrottmål). Mål som fördelas om av det senare skälet domarbinds till den domare som är specialiserad. Med domarbindning avses att domaren därefter ansvarar för målet enligt 15 § TI och även är den som ska avgöra det.

Enligt arbetsordningen fördelas på fyra av fem enheter ansvaret enligt 15 § TI enligt följande.

En rådmann, enhetschefen, ansvarar för brottmål.

Rådman 2 och 3 ansvarar för ordinära tvistemål och familjemål, inklusive gemensamma ansökningar. Ansvaret är fördelat så att en av dem ansvarar för mål med jämna nummer och den andre för mål med ojämna nummer. Fiskalen ansvarar för FT-mål och ärenden av olika slag.

På en av enheterna har ansvaret för familjemålen, inklusive de gemensamma ansökningarna, delats mellan enhetschefen och en av de andra rådmännen. Den rådmann som inte har ansvar för familjemål har ansvar för överförmyndarärenden och som på andra enheter hälften av de ordinära tvistemålen. I övrigt fördelas ansvaret på samma sätt som på de andra fyra enheterna.

Som framgår av redogörelsen för arbetsordningen har, i förhållande till JO:s inspektion i mars 2010, en ändring skett i ansvaret för de ordinära tvistemålen och familjemålen så att två rådmän nu delar på detta ansvar. Ändringen skedde per den 23 april 2010. Från samma tidpunkt gäller också att när muntlig förberedelse hållits i ett ordinärt dispositivt tvistemål så övergår ansvaret enligt 15 § TI för den fortsatta handläggningen på den domare som hållit förberedelsen.

Fråga 1: Vilka överväganden föranledde den vid domstolen gällande ordningen avseende ansvarsfördelningen för mål och ärenden?

Vid övergången från rotlar till en organisation med enheter med flera domare måste ansvaret enligt 15 § TI fördelas på något sätt. Metoden att fördela stora målgrupper kategorivis var och är vanlig i tingsrätterna även om det finns flera varianter på detta. Under de senaste dryga tio åren har den frågan och andra frågor om hur man arbetar tillsammans på enheter varit föremål för diskussion vid många sammankomster inom domstolsväsendet. Det ska sägas att frågorna för tingsrättens del löstes på ett som man uppfattade hanterligt och administrativt enkelt sätt. I stort har det också visat sig vara effektivt och de ändringar som har gjorts har i huvudsak rört de ordinära dispositiva tvistemålen.

Effektivitetsökningen är påtaglig men beror inte endast på den kategorivisa ansvarsfördelningen utan på flera faktorer. En fördel med att en domare ansvarar för viss målgrupp och styr över den inledande beredningen är att rutiner och handläggning därmed blir enhetlig, vilket leder till ökad effektivitet. En annan fördel som är förknippad med denna modell är att dömande domare för flertalet mål utses i ett relativt sent skede när man vet hur mycket arbete som kan förväntas före, vid och efter förhandlingen. När målet ska sättas ut till förhandling behöver man inte heller beakta viss domares kalender utan kan börja med att se när parterna kan, ett förhållande som ytterligare ökar effektiviteten. Teoretiskt skulle den ordningen för utsättning även kunna tillämpas i ett system med helt domarbundna mål men tidigare erfarenheter har ju visat att det, med något undantag, inte fungerat utan bl.a. resulterat i mycket ojämna handläggningstider.

Här ska nämnas att organisationen med enheter innehåller ytterligare en mycket viktig komponent som i ännu högre grad bidragit till den produktivitetsökning som kan ses under de senaste tio åren. Det är den utbyggda beredningsorganisationen

med sekreterare som självständigt bereder brottmål fram till huvudförhandling och familjemål fram till muntlig förberedelse samt notarier som fått ett utökat ansvar för bl.a. FT-mål och enklare tvistemål. Resultatet har blivit en mer renodlad domarroll.

Det som har varit svårast att få ordning på i den nya organisationsformen (och för övrigt också i rotelsystemet) har varit de ordinära dispositiva tvistemålen där det ofta krävs ledning och styrning av en domare för att målen ska drivas framåt mot avgörande. Trots allt har även beträffande denna målgrupp handläggningstiderna kortats och målbalansens ålder föryngrats efter övergången till enheter även om det fortfarande finns en del kvar att göra. Vi anser nu också, som framgår av svaret på fråga 3, att vi beträffande alla mål och ärendegrupper kan leva upp till kravet enligt 15 § TI.

Fråga 2: Vilka överväganden gjorde tingsrätten vid beslutet att, med ändring av tidigare ordning, låta ansvaret för ett tvistemål ligga kvar på ansvarig domare enligt arbetsordningen även efter det att annan domare hållit muntlig förberedelse i målet?

Skälet till att tingsrätten beslutade att ansvaret enligt TI för ett tvistemål skulle vara kvar på den ursprungligen ansvarige domaren även efter att annan domare hållit muntlig förberedelse var att det bedömdes administrativt krångligt att byta ansvarig domare. I den frågan har tingsrätten nu kommit på en lösning och har därför ändrat tillbaks till den tidigare ordningen. Enligt tingsrättens arbetsordning övergår nu ansvaret för ett ordinärt dispositivt tvistemål på den domare som har haft den muntliga förberedelsen. Här kan nämnas att det är en ständigt pågående diskussion i domargruppen om hur vi på bästa sätt fördelar ansvaret för de dispositiva tvistemålen, allt i syfte att ha en flexibel ordning utan att förlora möjligheten att utöva ett reellt ansvar.

Fråga 3: Hur många mål och ärenden ansvarar en domare i genomsnitt för enligt 15 § TI och hur uppfattar domarna sin reella möjlighet att utöva detta ansvar?

I praktiken innebär den kategorivisa fördelningen för varje enhet att enhetschefen har ansvar för 285 brottmål, de två rådmännen har var och en ett ansvar för 195 mål (ordinära tvistemål, familjemål och gemensamma ansökningar) och fiskalen ansvarar för 60 FT-mål och 55 ärenden av olika slag. Jag bortser här från att en mindre mängd mål av respektive kategori fördelats vidare till en dömande domare eller till notarie.

Ansvaret enligt 15 § TI innebär att domaren har ett formellt ansvar för att målet drivs framåt mot ett avgörande. Han eller hon har inte ansvar för de handläggningsbeslut som andra domare fattar eller för beslut som notarier eller sekreterare fattar med stöd av 16 och 18 §§ TI. Däremot har den ansvarige domaren ansvaret för att nödvändiga åtgärder inte har vidtagits i målet. Ansvaret kan beskrivas som ett övergripande "drivningsansvar". Till hjälp och stöd i arbetet har domaren sekreterare och notarier som bereder mål och ärenden enligt skrivna eller oskrivna riktlinjer. Även om det i första hand är enhetschefens ansvar och uppgift att ingripa när medarbetare som bereder mål inte klarar sin uppgift ingår i ansvaret enligt 15 § TI att vara observant på detta och vid behov ta upp frågan med enhetschefen.

När det först gäller brottmålen är det domarnas uppfattning att det inte är något problem ur kontroll- och drivningsansvarsperspektiv att ansvara för dessa, även om målen till antalet är många och det konkreta arbete som är förknippat med ansvaret kan vara tidskrävande. Beredningen är relativt standardiserad och består av att granska stämningsansökan, planera huvudförhandling och vidta de åtgärder som krävs för att målet ska kunna avgöras vid en kommande förhandling. Handläggningen fram till förhandlingen sköts huvudsakligen av beredningssekreterare med stöd av 16 § TI. Bevakningar av tidsfrister, att delgivningskvitton kommer in m.m. läggs in i kanslidatasystemet Vera och stödjer att inget ramlar mellan stolarna. Ansvarig domare följer med stöd av Vera upp sina mål några gånger per år i syfte att se till att mål drivs framåt och att inget blir liggande utan åtgärd.

Uppfattningen är densamma om familjemål, FT-mål, gemensamma ansökningar och ärenden. Det är domarnas uppfattning att det med det stöd som finns i beredningsorganisationen och i Vera är möjligt att utöva detta ansvar effektivt även beträffande nu nämnda målgrupper.

Besväriligare har det varit att som domare ensam ansvara för alla ordinära dispositiva tvistemål på en enhet eftersom det för att ett mål ska drivas mot ett avgörande ofta krävs annan kompetens än den som normalt finns i en tingsrätts beredningsorganisation. Vid uppföljningar har det krävts en stor arbetsinsats eftersom den ansvarige domaren ansvarat för alla mål, oavsett om muntlig förberedelse hållits eller inte. Med den nya ordningen där en rådman har ansvar för hälften av en enhets ordinära dispositiva tvistemål där det ännu inte varit muntlig förberedelse torde det dock inte vara några svårigheter att utöva ett reellt ansvar.

Det ska sägas att det vore önskvärt med en minskning av den mål- och ärendemängd som en domare ansvarar för men Attunda tingsrätt har i likhet med andra tingsrätter i Stockholmsområdet fått en relativt stor ökning av inkommande mål. Successivt har bemanningen ökat men med en stor eftersläpning som beror på budgettekniska skäl och att rekrytering tar tid.

Fråga 4: Hur fördelas domarnas arbetsuppgifter, dvs. hur bestäms det vilken domare som ska avgöra ett visst mål eller ärende?

Målen fördelas som nämnts i ett första steg på enhet. Huvudförhandlingar i brottmål och muntliga förberedelser i tvistemål fördelas mellan domarna på en viss enhet i slutet på den vecka som föregår den vecka då förhandlingarna ska hållas. Fördelningen sker i samråd mellan domarna och endast arbetsrelaterade hänsyn tas.

Beträffande huvudförhandlingar i tvistemål är utgångspunkten att den som har haft en muntlig förberedelse också följer målet fram till dess att det är avgjort, dvs. har huvudförhandling som ensamdomare, alternativt är referent vid s.k. tresits. Vilka ytterligare som ska delta bestäms på veckomötet och ibland tidigare.

Det sker viss samverkan och fördelning över enhetsgränserna, t.ex. vid längre huvudförhandlingar i tvistemål och regelmässigt under sommaren.

Bedömning

Ansvarsfördelningen enligt 15 § TI för mål och ärenden vid tingsrätten

Det åligger domstolarna att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra de mål och ärenden de har att handlägga. Detta innebär bl.a. att handläggningen ska ske på ett sådant sätt att ett mål eller ärende snabbt ska kunna avgöras. Generellt gäller, enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad EMRK, att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling *inom skälig tid*. I rättegångsbalken och i viss annan lagstiftning föreskrivs särskilda skyndsamhetskrav och frister för domstols handläggning.

Enligt 15 § första stycket TI ska det för varje mål och ärende och vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare. Det innebär att det i första hand är denne som ansvarar bl.a. för att handläggningen av ett mål eller ärende drivs framåt på ett sätt som står i överensstämmelse med gällande rätt. Som tingsrätten anfört kan ansvaret i detta avseende uttryckas som ett övergripande ”drivningsansvar” för målet eller ärendet. Enligt tredje stycket i samma bestämmelse ska den närmare ansvarsfördelningen framgå av tingsrättens arbetsordning. Det föreskrivs vidare att ansvarsfördelningen ska ordnas så att ansvaret ska kunna utövas på ett effektivt sätt.

En grundläggande förutsättning för att ansvaret ska kunna utövas på ett effektivt sätt är givetvis att det finns en reell möjlighet att utöva ansvar för de mål och ärenden som avses. En viktig faktor i detta sammanhang är antalet mål och ärenden som en domare bär ansvar för. Mängden mål och ärenden som den enskilde domaren ansvarar för kan givetvis inte vara så stor att denne i praktiken saknar möjlighet att utöva sitt ansvar. Ett effektivt utövande av drivningsansvaret förutsätter också, som jag ser det, viss kontinuitet i ansvaret.

Som tingsrätten också angett torde särskilda svårigheter framför allt föreligga vad gäller ansvarsfördelningen avseende de dispositiva tvistemålen. Generellt sett kan det inte anses lämpligt att låta beredningen av dessa mål till övervägande del skötas av sekreterare och notarier. Det krävs ofta annan erfarenhet och kompetens än den som normalt kan förväntas av befattningshavare inom dessa kategorier för att ett dispositivt tvistemål framgångsrikt ska drivas fram mot ett avgörande. Utan tydliga och för varje mål anpassade instruktioner för handläggningen kan det t.ex. finnas en risk att domstolen tenderar att närmast bli en "brevlåda" för parternas skriftväxling. Det är därför viktigt att den domare som är ansvarig för ett dispositivt tvistemål har möjlighet att regelbundet kontrollera att ändamålsenliga åtgärder vidtas så att förberedelsen drivs med inriktning på ett snabbt avgörande av målet.

Vid tidpunkten för JO:s inspektion gällde enligt domstolens dåvarande arbetsordning att det för flertalet målkategorier, inklusive de ordinära dispositiva tvistemålen, fanns en domare vid varje enhet som bar ansvaret enligt 15 § TI för samtliga mål inom respektive kategori vid enheten. Vidare gällde att ansvaret för ett tvistemål låg kvar på den domaren även efter det att sammanträde för muntlig förberedelse hållits i målet oavsett om han eller hon varit ordförande vid detta. Med ledning av de uppgifter som tingsrätten i sitt yttrande lämnat om det genomsnittliga antalet mål per enhet kan jag således konstatera att den tidigare ordningen innebar att den domare vid varje enhet som tilldelats ansvaret för de ordinära dispositiva tvistemålen ansvarade för ca 170 sådana mål. Redan detta stora antal mål per domare ger, enligt min uppfattning, skäl att ifrågasätta huruvida ansvarsfördelningen rörande de ordinära dispositiva tvistemålen var ordnad så att ansvaret, i enlighet med vad som följer av 15 § tredje stycket TI, kunde utövas på ett effektivt sätt. Även de observationer av dröjsmål i handläggningen av flera tvistemål som jag gjorde vid inspektionen tyder på att den då rådande ansvarsfördelningen inte var ägnad att gagna en effektiv och ändamålsenlig handläggning av målen.

Av tingsrättens remissvar framgår att domstolen efter JO:s inspektion i mars 2010 genomfört vissa förändringar vad gäller fördelningen av ansvar för tvistemål. Enligt den arbetsordning som sedan den 23 april således gäller vid tingsrätten är ansvaret enligt 15 § TI för de ordinära dispositiva tvistemålen, liksom för de s.k. familjemålen, vid varje enhet uppdelat på två domare. Vidare gäller numera att ansvaret för ett ordinärt dispositivt tvistemål i samband med att sammanträde för muntlig förberedelse hållits övergår till den domare som varit ordförande vid sammanträdet.

Genom nyss nämnda förändringar har tingsrätten enligt min mening ordnat fördelningen av ansvaret för domstolens mål och ärenden på ett sätt som i avsevärt högre grad än den tidigare rådande ordningen får anses vara förenligt med TI:s krav. Jag har med särskild tillfredsställelse noterat att tingsrätten numera låter ansvaret för de ordinära dispositiva tvistemålen övergå till den domare som haft sammanträde för muntlig förberedelse i målet. Den ordning som tidigare gällde innebar, enligt min uppfattning, att tingsrättens resurser inte användes på ett effektivt sätt, eftersom nedlagda arbetsinsatser inte fullt ut kunde tas till vara i den fortsatta handläggningen av målet. Ordningen kunde därmed sägas närmast motverka en effektiv handläggning.

Jag har således inte någon kritik att rikta mot den nuvarande fördelningen av drivningsansvaret för ordinära dispositiva tvistemål vid tingsrätten. Eftersom sammanträde för muntlig förberedelse normalt hålls i ett tidigt skede av handläggningen (jfr 42 kap. 9 § tredje stycket rättegångsbalken), kan jag emellertid inte underlåta att ifrågasätta om det ur effektivitetssynpunkt finns särskilt mycket att vinna på att initialt lotta ett ordinärt dispositivt tvistemål på en av de beredningsansvariga domarna i stället för att redan från början lotta målet på en domare som har att ansvara för målet även efter att sammanträde för muntlig förberedelse ägt rum. Genom att tillämpa en sådan ordning skulle även, såvitt gäller målen i denna målkategori, kravet enligt 9 § andra stycket TI om att ansvarsfördelningen ska ske genom lottning tillgodoses fullt ut. Jag återkommer närmare till frågan om ansvarsfördelningen av mål och ärenden nedan.

När det gäller övriga kategorier av mål och ärenden har tingsrätten uppgett att den nuvarande organisationen inte medför något problem ur kontroll- och drivningsansvarsperspektiv. Jag har i och för sig inte anledning att ifrågasätta detta.

Jag vill dock framhålla att en tingsfiskal enligt 11 § TI inte får tilldelas arbetsuppgifter i större utsträckning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens erfarenhet av arbete i domstol. Jag vill slutligen också betona vikten av att det inom en domstol finns fungerande rutiner för kontroll av äldre mål och ärenden som inte blivit avgjorda. Det är inte minst viktigt vid en domstol med beredningsorganisation med hänsyn till den ofta stora mängd mål som varje beredningsdomare ansvarar för.

Även om beredningen av brottmål generellt sett inte är förenad med samma problem ur ett drivningsperspektiv som dispositiva tvistemål är det naturligtvis också mycket betydelsefullt att det finns fungerande rutiner för t.ex. bevakning av tidsfrister i de brottmål som utgör förtursmål. Tingsrätten har angett att ansvarig domare med stöd av domstolväsendets ärendehanteringssystem Vera följer upp sina brottmål några gånger per år i syfte att se till att mål drivs framåt och att inget mål blir liggande utan åtgärd. Jag förutsätter att andra, mera kontinuerliga, bevakningsrutiner gäller för förtursmål, såväl när det gäller mål med frihetsberövade som mål med unga tilltalade. Jag vill också passa på att framhålla, även om mina iakttagelser vid inspektionen inte ger underlag för någon kritik mot

tingsrätten i detta avseende, att även mål med unga målsägande bör handläggas skyndsamt (se JO 2010/11 s. 61).

Fördelningen av arbetsuppgifter inom domstolen

Oberoende och opartiska domstolar är av grundläggande betydelse i en rättsstat. Domarens självständighet i dömandet är fastslagen i grundlag liksom i internationella instrument på fri- och rättighetsområdet. Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall.

I artikel 6 EMRK om rätten till en rättvis rättegång betonas den enskildes rätt till en offentlig förhandling inför en *oavhängig* och *opartisk* domstol. Orden ”oavhängig” och ”opartisk” innefattar olika aspekter av kravet på att domstolen ska handla objektivt och inte påverkas av ovidkommande omständigheter. När det gäller opartiskhet har Europadomstolen urskiljt två element, nämligen dels kravet på att varje domare faktiskt ska döma opartiskt mellan parterna (subjektiv opartiskhet), dels kravet på att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima tvivel om domstolens opartiskhet (objektiv opartiskhet). Eftersom det i regel är omöjligt att visa att en domare i verkligheten brustit i opartiskhet, har huvudvikten lagts vid det senare elementet – den objektiva opartiskheten – i flertalet av de fall som prövats av Europadomstolen. För att en domstol ska anses oavhängig är det också av vikt att domaren eller domarna på ett korrekt och opartiskt sätt förordnats att döma i målet (se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3:e uppl., s. 181 f.).

Europadomstolen har i t.ex. sitt avgörande i målet *DMD Group, A.S. mot Slovakien* (dom den 5 oktober 2010), som rörde en domstolschefs beslut att till sig själv omfördela ett mål som lottats på annan domare, betonat vikten av att det finns klara regler för att säkerställa objektivitet och insyn och, framför allt, att undvika att mål anförtros domare på ett sätt som kan ge intryck av godtycklighet (punkt 66). Beslut om omfördelning av mål måste fattas på objektiva grunder och det bedömningsutrymme av administrativ karaktär som finns måste utövas på grundval av utifrån iakttagbara faktorer (*on objective grounds and ... any administrative discretion [must be] exercised within transparent parameters*) (punkt 70).

Enligt 9 § första stycket TI ska mål och ärenden fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen. Av andra stycket framgår att fördelningen av mål och ärenden ska ske genom lottning och att vissa undantag från detta krav får göras. Undantagen avser bl.a. mål eller ärenden av särskild art, från en viss del av domkretsen eller sådana som har ett visst samband.

Vid svenska domstolar ska således enligt huvudregeln ett slumpvist system tillämpas för fördelningen av mål och ärenden. Som jag tidigare uttalat (se JO 2008/09 s. 42) är det förhållandet att ansvaret för mål och ärenden fördelas slumpmässigt enligt ett i förväg angivet system av stor betydelse, enligt min

mening inte främst för att säkerställa domarnas oberoende i snäv mening utan mera för att tillgodose kravet på opartiskhet, dvs. för att undvika att ens misstanke uppkommer om att obehöriga hänsyn tas vid fördelningen av nya mål. Vikten av slumpvis fördelning av mål och ärenden framhålls även i internationella instrument om domares oberoende. I t.ex. Europarådets ministerråds rekommendation R(94)12 om domares oberoende, skicklighet och roll anges att fördelningen av mål och ärenden vid domstol inte bör påverkas av önskemål som parter eller andra personer som berörs av målets utgång kan ha och att denna därför kan ske exempelvis genom lottning eller annat liknande system.

Vad gäller fördelningen av ansvaret för mål och ärenden vid tingsrätten framgår av utredningen i ärendet följande.

Tingsrätten är organiserad i fem dömande enheter. Respektive enhet är bemannad med tre rådmän, varav en är enhetschef, och en eller två fiskaler. Nya mål och ärenden fördelas i huvudsak jämnt mellan enheterna. Varje enhet får således vart femte nytt mål eller ärende av varje mål- eller ärendekategori. Den närmare ansvarsfördelningen för ett mål eller ärende styrs inledningsvis genom att det vid varje enhet finns en eller, såvitt avser ordinära dispositiva tvistemål och familjemål, två domare som enligt arbetsordningen ansvarar för samtliga mål och ärenden inom samma kategori. Vilken eller vilka domare som ska avgöra ett visst mål i samband med huvudförhandling, dvs. den slutliga ansvarsfördelningen, bestäms i samråd mellan domarna vid den aktuella enheten i slutet av den vecka som föregår den vecka då förhandlingarna ska hållas. Även ordförandeskap vid sammanträden för muntlig föreberedelse fördelas på detta sätt. Tingsrätten har anfört att endast arbetsrelaterade hänsyn tas vid fördelningen.

Den inledande fördelningen av ansvar för ett mål eller ärende sker således genom renodlad lottning. Den ordning som tillämpas vid fördelningen av ordförandeskap vid förhandlingar och sammanträden kan däremot inte sägas ske genom lottning i ordets egentliga bemärkelse. Den omfördelning av ansvaret för ett mål som således kan komma till stånd inför en förhandling eller ett sammanträde kan inte på samma sätt som den inledande fördelningen sägas vara styrd av ett i förväg bestämt system.

Varje omfördelning av ett mål eller ärende innebär oundvikligen att resultatet av det slumpvisa systemet för fördelning av mål och ärenden ändras. Endast objektivt godtagbara skäl får ligga till grund för ett beslut att omfördela ett mål eller ärende och det är av yttersta vikt att inte ens en misstanke kan uppstå om att omfördelningen skett efter annat än sakliga kriterier. Principen om en slumpvis fördelning av mål och ärenden måste därför så långt möjligt upprätthållas även inom ramen för domstolarnas strävan efter effektivitet, flexibilitet och rationalitet i verksamheten.

Jag anser för min del, även om man kan hysa vissa principiella betänkligheter inför den omfördelning av ansvar som kan förekomma inför förhandlingar och

sammanträden, att det system som tillämpas vid tingsrätten bör kunna godtas. Jag fäster vid den bedömningen avgörande vikt vid att den inledande fördelningen av mål och ärenden på enheter med grupper av domare sker helt slumpvis, att en eventuell omfördelning normalt sker inom den grupp av domare på vilka målet initialt lottats samt att fördelningen av ordförandeskap sker öppet vid ett gemensamt möte och uteslutande på grundval av sådana arbetsrelaterade hänsyn som t.ex. intresset av en jämn arbetsbelastning.

Avslutningsvis vill jag nämna att, i likhet med vad jag tidigare uttalat (JO 2008/09 s. 42), det är min uppfattning att bestämmelser om lottning och om möjliga undantag från en slumpvis fördelning, med hänsyn till sådana reglers centrala betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning, borde ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag.