

Justitiedepartementet  
Enheten för processrätt och domstols-  
frågor  
103 33 Stockholm

## SOU 2017:85 Rekrytering av framtidens domare

### Inledning

Detta remissvar har upprättats gemensamt av cheferna för samtliga hovrätter och kammarrätter.

Yttrandet behandlar först de mer generella utgångspunkterna för en reform. Därefter lämnas synpunkter såvitt gäller de framlagda förslagen. Det ska dock redan här sägas att en stor del av bedömningarna och förslagen tar sikte på åtgärder som inte förutsätter några beslut från regeringen eller riksdagen. Detta gäller bl.a. domarutbildningens innehåll. Vi avser att i olika forum inom Sveriges Domstolar ta upp dessa frågor. I samma ordning avser vi att hantera en del frågor som inte tas upp uttryckligen i betänkandet men som har stor betydelse för domarrekruteringen. Här tänker vi bl.a. på det ansvar som vi i egenskap av arbetsgivare bär. För att de mest kvalificerade juristerna ska lockas att söka sig till domaryrket måste givetvis domstolarna ses som attraktiva arbetsgivare. Vi måste kunna erbjuda ett gott chefs- och ledarskap, goda anställningsförhållanden med möjlighet till individuella anpassningar, kompetensutveckling samt konkurrenskraftiga löner och arbetsvillkor. I detta ligger bl.a. att en domare ges möjlighet att kunna påverka arbetets innehåll och utformning, vilket bidrar till ökad delaktighet. Lika angeläget som att locka fler sökande är att de som anställts inom Sveriges Domstolar stannar kvar i yrket. En annan viktig fråga i sammanhanget – och som inte heller berörs i betänkandet – är notarietjänstgöringen. Under denna tid läggs grunden för intresset för arbete i domstol och det finns skäl att se över innehållet. Domstolsverket har också nyligen påbörjat en översyn av notarietjänstgöringen. Någon ändrad författningsreglering ser vi dock för närvarande inte behov av.

### Utgångspunkter för en reform

#### Fler sökande behövs

Merparten av de förslag som lämnas i betänkandet går ut på att öka antalet sökande till domaranställningar. I likhet med utredaren konstaterar vi att en långsiktig försörjning av domare kräver att fler kvalificerade jurister lockas till att söka domaranställningar över hela landet. Parallellt med att målen i våra domstolar blir allt större och mer komplexa ökar även antalet frågor som enligt svensk lag ska prövas av domstol. Kraven på våra domare i fråga om juridisk

skicklighet, gott omdöme och effektivitet ökar i samma takt. För att säkerställa att de för domaryrket skickligaste juristerna kan rekryteras till domaranställningar är det av yttersta vikt att rekryteringsunderlaget är tillräckligt stort. I detta avseende ser vi stora utmaningar. Inte bara ute i landet utan också i större städer är antalet sökande i många tillsättningsärenden alltför lågt.

Både på kort och på lång sikt är det därför även vår uppfattning att åtgärder som syftar till att öka och förbättra rekryteringsunderlaget till ordinarie domaranställningar måste genomföras. Dessa åtgärder bör syfta till att fler jurister som genomgått den särskilda domarutbildningen söker sig till ordinarie domaranställningar. Lika viktigt är dock att locka även andra kvalificerade jurister till yrket och anpassa rekryteringsprocessen för dem.

Mot den angivna bakgrunden ställer vi oss i huvudsak positiva till utredningens förslag om fler utbildningsplatser till den särskilda domarutbildningen, nya möjligheter till meritering och anpassningar av rekryteringsförfarandet för dem med annan yrkesmässig bakgrund än den särskilda domarutbildningen. Förslagen framstår dock som otillräckliga.

Särskilt när det gäller de jurister som inte har genomgått den särskilda domarutbildningen är det vår uppfattning att offentligheten i rekryteringsförfarandet kan ha en avskräckande effekt. Vi delar alltså inte utredarens bedömning att skälen mot sekretess väger tyngre än skälen för utan är tvärtom av uppfattningen att ett långtgående sekretesskydd i rekryteringsförfarandet behövs för att säkerställa att offentlighet inte hindrar de mest kvalificerade och erfarna juristerna från att söka domaranställningar. Skälen för vår ståndpunkt utvecklar vi längre fram i yttrandet.

### **Rekryteringen i ett bredare sammanhang**

Frågan om rekryteringen av framtidens domare kan inte ses som en isolerad företeelse. Den måste sättas in i ett större sammanhang där domstolarnas roll i samhället beaktas. Dessutom måste hänsyn tas till målsättningen med verksamheten liksom de praktiska förutsättningarna att leva upp till dem. Lösningen på de ökade kraven på domstolarna kan inte gärna vara att ständigt öka antalet domare. De rekryteringsproblem som vi ser i dag är ett tydligt tecken på att statsmakternas ambitioner med exempelvis en ökad rättslig kontroll över statlig förvaltning inte kan mötas med fler domare. Den stora geografiska yta som så att säga ska täckas med rättskipning är också en utmaning som kräver andra åtgärder än de som kan fungera i storstadsregioner. Parallellt med åtgärder som syftar till att öka antalet sökande till domaranställningar måste förändringar i domarrollen övervägas. I förgrunden bör då stå att domarrollen renodlas och behovet av domare därmed minskas. Vi beskriver i det följande vad som skulle kunna göras.

Oavsett vilka resurser som tilldelas Sveriges Domstolar är det vår uppfattning att de anvisade medlen används mest optimalt med ett utvidgat system med provningstillstånd i överrätterna. Systemet är infört på flera områden och med goda erfarenheter. Tiden får nu anses mogen att gå vidare och låta ytterligare måltyper omfattas av kravet. För att bygga vidare på den reglering som finns i dag skulle kravet exempelvis kunna omfatta alla mål där påföljden blivit annan än fängelse och mål där åtal för brott som kunnat leda till högst två års fängelse ogillats. Även i skattemål skulle provningstillstånd kunna införas. Det framstår som ologiskt att ett sådant krav gäller i samtliga tvistemål i de allmänna domstolarna men inte i skattemål, särskilt som den första processen i

förvaltningsrätten innebär en överprövning av ett avgörande av ett tidigare fattat beslut i en myndighet.

Ett sätt att renodla domarrollen och effektivisera verksamheten i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol kan vara att särskilja mål av enklare karaktär. Sådana mål skulle kunna avgöras genom ett förenklat förfarande av domare som har tilldelats särskild behörighet. På så sätt skapas utrymme för andra domare att ägna mer arbete åt mål som kräver en högre grad av kvalificerad bedömning.

Ytterligare åtgärder skulle kunna vidtas i syfte att effektivisera vår verksamhet. Ett exempel är ändrade domförhållningsregler för beslut under handläggningen av mål i överrätt, bl.a. skulle beslut om prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen kunna fattas av en ledamot.

Kraven på muntlig förhandling bör också ses över i syfte att åstadkomma ett mer effektivt förfarande. Avgöranden på handlingarna bidrar dessutom typiskt sett till att målen blir snabbare avgjorda vilket är till fördel för parterna. Det processrättsliga regelverket bör generellt anpassas så att bara sådant som är i egentlig mening tvistigt ska prövas av domstol.

Det bör även utredas i vilken mån vissa mål och ärenden på det familjerättsliga området skulle kunna hanteras i ett administrativt förfarande hos kommunerna med möjlighet till domstolsprövning. En sådan förändring skulle också vara till fördel för parterna eftersom det blir enklare för dem och då särskilt i orter där domstolen ligger i en annan kommun.

Förutom att åtgärder av nu angivet slag skulle leda till en mer effektiv resursanvändning och vara till fördel för parterna skulle de också minska behovet av domare. Vi är övertygade om att en renodling av domarrollen till tvistlösning som kräver rättsliga överväganden också leder till att göra yrket mer attraktivt för de allra skickligaste juristerna.

Som vi sagt inledningsvis är det angeläget att de som anställts inom Sveriges Domstolar stannar kvar i yrket. Vi ser i dag en helt annan rörlighet på arbetsmarknaden än tidigare. Medan en ordinarie domaranställning ofta var sista anhalten av en juristkarriär förr är dagens nyutnämnda domare generellt sett mer rörliga. Den författningsreglerade tjänstestruktur som gäller i dag har gamla traditioner men vi vill ändå väcka frågan om det inte finns skäl att se över den. Att alla domstolar inte har samma behov och förutsättningar bör inte hindra en sådan översyn. Med en moderniserad tjänstestruktur skulle såväl verksamhetsbehov som intresset av interna utvecklingsmöjligheter kunna tillgodoses.

Slutligen vill vi i detta sammanhang ta upp frågan om domstolarnas yttre organisation. Denna fråga handlar i grunden om statsmakternas ambitioner att säkerställa att medborgarna har tillgång till en god rättskipning över hela landet. Detta handlar inte bara om var det ska finnas domstolar utan också om vilka som ska arbeta där. Vissa av förslagen i betänkandet syftar till underlätta rekryteringen i mindre orter. Förslaget om assessorerers möjlighet till fortsatt tjänstgöring i underrätt är ett steg i rätt riktning för att komma åt detta problem, eftersom assessorerers meritering för ordinarie domaranställningar traditionellt sett har varit knutna till storstadsregionerna. Vår uppfattning är dock att förslaget är otillräckligt och att de geografiska skillnaderna i fråga om rekryteringssvårigheter har underskattats av utredaren. Med den renodling av domstolarnas verksamhet

som vi skisserat i det föregående finns det anledning att överväga betydelsen av fysisk närhet till en domstol. I sammanhanget bör beaktas de möjligheter som teknikutvecklingen ger att delta vid en rättegång på distans. Det finns alltså flera skäl att se över domstolsorganisationen, i vart fall när det gäller de allmänna domstolarna. Detta är en angelägen strategisk fråga.

### **Slutsats**

De förslag som tagits upp i detta avsnitt är enligt vår bedömning avgörande för den framtida domarrekruteringen. Vi anser därför att det med det snaraste bör tillsättas en utredning som tittar närmare på dessa frågor.

### **Förslagen (kapitel 11-19 i betänkandet)**

Nedan lämnas synpunkter beträffande vart och ett av kapitlen i betänkandet.

#### **Kapitel 11: Adjungerat råd**

Vi tillstyrker förslaget i huvudsak. En liknande meriteringsmöjlighet används redan i dag i vissa av överrätterna.

Det finns anledning att räkna med att de adjungerade råden kommer att ha vitt skilda erfarenheter i sak men också i omfattning. Det betyder att det måste finnas ett betydande utrymme för individuell anpassning av deras utbildning och arbetsuppgifter. Någon central utbildningsplan för denna grupp ser vi därför inte något behov av. Att individuella planer upprättas ser vi som självklart. Vi ifrågasätter därför behovet av en författningsreglering av de individuella utbildningsplanerna som utredningen föreslår. Detsamma gäller att samråd ska ske med underrätterna i fråga om antalet anställningar.

Varje överrätt bör ansvara för annonseringen efter adjungerade råd. Vi ser inget skäl till att denna hantering bör avvika från den ordning som i dag tillämpas beträffande extern adjunktion. Vid behov kan överrätterna få stöd från Domstolsverket beträffande annonseringen. Vi avstyrker således förslaget att Domarnämnden ska svara för annonseringen.

#### **Kapitel 12: Extern adjunktion**

Det kan naturligtvis diskuteras om det verkligen behövs en möjlighet för s.k. extern adjunktion om förslaget om adjungerade råd genomförs. Samtidigt står det klart att det kan vara svårt för exempelvis privatanställda att få tjänstledigt under en så lång tid som anställningen som adjungerat råd förutsätter. Till detta kommer att den som är eller varit anställd som tf. rådman på en underrätt kan ha ett behov av att få sina kunskaper ”validerade”. Vi tillstyrker alltså förslaget att möjligheten till extern adjunktion ska behållas. Vi har inte någon invändning mot att kravet på erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i domstolen tas bort.

Med anledning av den diskussion som förekommit om jävsreglernas betydelse och konsekvenserna för möjligheterna att anställa åklagare som externa adjunkter ska det framhållas att flera åklagare anställts som externa adjunkter i kammarrätterna. Möjligheten till extern adjunktion fyller alltså en funktion på det sättet att en jurists lämplighet för domaryrket kan testas utanför det rättsområde som vederbörande tidigare varit verksam inom. I sammanhanget ska det understrykas att ingen domare kan räkna med att få ägna sig enbart åt det rättsområde som han eller hon är specialist inom.

### **Kapitel 13: Den särskilda domarutbildningen**

Vi delar uppfattningen att det behövs en substantiell ökning av intagningen till den särskilda domarutbildningen. Utifrån den nuvarande omfattningen delar vi bedömningen att vi klarar av att utbilda ytterligare 50 assessorer per år. Samtidigt är det viktigt att det görs noggranna analyser av behoven av domare på längre sikt. Dessutom måste kvaliteten på utbildningen kunna upprätthållas under hela utbildningstiden.

När det gäller rekryteringsförfarandet har vi inte några invändningar mot att information om lediga fiskalsplatser samordnas. När det gäller övriga förslag i avsnitt 13.5 noterar vi att det saknas en analys av eventuella problem som motiverar de förslag om samordning som läggs fram och vi avstyrker dessa förslag. Dessutom går förslaget för långt på så sätt att det innebär en onödigt detaljerad författningsreglering av antagningsförfarandet. Enligt vår mening bör varje överrätt få ta ställning till frågor av detta slag. I övrigt har vi inte några invändningar mot förslagen i dessa delar.

### **Kapitel 14: Assessorers tjänstgöring i underrätt**

Vi tillstyrker förslagen. Vi vill dock understryka att detta inte ska handla om en förlängd domarutbildning. Den som söker sig till domarutbildningen ska inte bibringas uppfattningen att utbildningen i praktiken förväntas fortsätta på en underrätt efter det att han eller hon godkänts som assessor i en överrätt. En sådan ordning skulle kunna påverka den särskilda domarutbildningens attraktionskraft. Det ska i stället vara fråga om att fylla ett reellt behov av domarkraft. Vi ser mot den bakgrunden inte något behov av särskilt utsedda handledare för denna grupp eller att författningsreglera frågan om individuella utbildningsplaner.

### **Kapitel 15: Budgetfrågor**

Vi noterar att betänkandet inte innehåller något konkret förslag i denna del men har inte något att invända mot de bedömningar som redovisas.

Som vi ser det bör delegationen ske till respektive överrätt och innebära att alla beslut om hur budgetmedlen ska användas ska fattas av domstolarna.

## Kapitel 16: Lagreglering av domarmakten

Utredningen föreslår att det av lag ska framgå att det får finnas vissa icke ordinarie domare. Förslaget motiveras av att det ska framgå tydligt vilka som kan utöva domarmakten. Om det kan anses motiverat med ett sådant förtydligande anser vi att man bör löpa linan ut och ange de befattningar som kan förekomma.

## Kapitel 17: Ett aktivt rekryteringsförfarande

Vi har i huvudsak inte något att invända mot förslagen. Det kan dock ifrågasättas om det inte är mer lämpligt att låta Domstolsverket svara för de analyser som utredningen valt att lägga på Domarnämnden. Liknande analyser görs för övrigt redan inom ramen för den riskanalys som verket ansvarar för enligt reglerna om intern styrning och kontroll. Det underlag som krävs för dessa analyser kommer oavsett vilken lösning som väljs att behöva inhämtas från Domstolsverket.

## Kapitel 18: Offentligheten i rekryteringsförfarandet

Utredningen har identifierat de argument som kan anföras såväl för som emot en sekretessregel. Vi gör dock en annan bedömning i frågan om vilken tyngd som ska tillmätas de skilda argumenten.

Utgångspunkten för vår bedömning är att rekryteringsförfarandet bör vara utformat på ett sätt som i största möjliga mån bidrar till att kvalificerade och lämpliga jurister söker domaranställningar.

Intresset av att säkerställa att de som anställs som ordinarie domare svarar mot högt ställda krav är inte mindre viktigt än när det gäller chefer för statliga myndigheter, justitieombudsmän, riksrevisorer och riksdagsdirektör. Att det rör sig om en till antalet större grupp ändrar inte på den bedömningen. Den enkätundersökning som utredningen genomfört ger också stöd för slutsatsen att flera skulle söka anställningar som ordinarie domare om sekretess skulle gälla.

Intresset av insyn i rekryteringsprocessen talar visserligen i någon mån emot att sekretess införs. Samtidigt har Domarnämnden en bred sammansättning med ledamöter från flera andra myndighetsområden än Sveriges Domstolar. Till detta kommer att två ledamöter – som väljs av riksdagen – bevakar allmänhetens intresse. Denna sammansättning innebär att det redan finns en betydande insyn i nämndens verksamhet. I sammanhanget ska det också beaktas att Domarnämndens beslut innebär att ett förslag lämnas till regeringen. Inom ramen för den beredning som sker i Regeringskansliet inför beslut om utnämning finns det alltså också en insyn i hur Domarnämnden handlagt ärendet.

Det ska vidare understrykas att den lösning som utredningen valt knappast har förutsättningar att bidra till fler ansökningar från högt kvalificerade jurister. Förslaget bygger ju på att den som söker – med kunskap om konkurrensen – kan välja att återkalla sin ansökan. Vår bedömning är att ytterst få kommer att ha sådan insikt om konkurrenterna att en rimlig bedömning av de andra sökandena låter sig göras. Och även om man skulle räkna med att kunna göra den bedömningen kan man ju inte vara säker på att anställas, vilket innebär att den som på grund av offentligheten i dag avhåller sig inte heller med den föreslagna lösningen kommer att vilja söka. Dessutom finns det alltid en risk att uppgifterna

ändå sprids av andra sökande. Förslaget är med andra ord inte ägnat att öka antalet sökande.

Vi föreslår alltså att det införs en generell sekretessregel i linje med vad som nu gäller för bl.a. chefer för statliga myndigheter. Sekretessen bör gälla såväl hos Domarnämnden som i Regeringskansliet. Eftersom problemet med få sökande gör sig gällande i alla slags domstolar och instanser samt över hela landet bör någon avgränsning till vissa slags anställningar inte införas. Att skilda grupper av tänkbara sökande kan besvärmas av offentligheten i olika grad ändrar inte den slutsatsen.

### **Kapitel 19: Prognoser och analyser**

Vi har inte någon invändning mot de analyser och bedömningar som redovisas.

På uppdrag av samtliga hovrätter och kammarrätter



Thomas Rolén

Kammarrättspresident i Kammarrätten i Stockholm

Detta remissvar har utformats gemensamt av presidenterna för Svea hovrätt, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping samt tf. presidenten för Hovrätten för Övre Norrland.

I ärendets slutliga beredning har även deltagit hovrättsrådet Sven Johannisson, kammarrättsrådet Cecilia Bohlin och tf. hovrättsassessorn Maja Måhl.