

Justitiedepartementet  
Enheten för processrätt och domstols-  
frågor  
103 33 Stockholm

## Yttrande över utredningen SOU 2017:85 Rekrytering av framtidens domare

### Övergripande synpunkter

Tingsrätten instämmer till fullo i att det är ett problem att domaryrket inte lockar tillräckligt många kvalificerade sökande och att det därför är hög tid att vidta åtgärder. Risken är annars att domstolarna får en utveckling som det tar lång tid och mycket kraft att vända.

Tingsrätten är positiv till förslaget om utökade möjligheter till extern adjunktion men är tveksam till om den tillsammans med en utökning av den särskilda domarutbildningen löser de rekryteringsproblem som finns.

Utredningens förslag om att utöka möjligheterna till extern adjunktion och att öka antagningen till den särskilda domarutbildningen innebär att andelen icke-ordinarie domare i domstolarna ökar. För i vart fall storstadstingsrätterna är behovet större av ordinarie domare än av fler domare under utbildning. Ett genomförande av förslagen kan under inga förhållanden ske på bekostnad av antalet ordinarie domare utan förutsätter att domstolarna tillförs mer medel.

Enligt tingsrätten är de åtgärder som måste vidtas dock främst kopplade till förmågan hos domstolarna att möta de krav på en attraktiv arbetsplats som medför att de mest kvalificerade juristerna vill söka en ordinarie domartjänst. Frågor med anknytning till domstolarnas arbetsvillkor berörs delvis i betänkandet men det hade varit önskvärt om detta hade undersökts mer specifikt.

Tingsrättens närmare synpunkter på utredningens förslag och överväganden redovisas nedan.

## Avsnitt 10.6 - Samordnat och långsiktigt

Tingsrätten instämmer i att systemet för rekrytering av domare måste vara såväl samordnat som långsiktigt. I det finns ett strukturellt problem genom att Sveriges domstolar inte är en organisation utan består av självständiga enheter; drygt 70 domstolar och hyresnämnder, ett domstolsverk och en domarnämnd. Domstolarna har olika förutsättningar, arbetsförhållanden och svårigheterna att rekrytera ser olika ut i olika delar av landet. Domstolarna har, beroende på de varierande förutsättningarna, ofta olika syn på hur frågorna ska lösas. Ett gemensamt intresse för domstolarna och staten är att vi har och förmår rekrytera skickliga och lämpliga jurister som domare. För att vi ska kunna vända skutan krävs många olika insatser och ett förändrat synsätt på rekryteringsfrågorna. Det behövs en tydlig inriktning på arbetet och en styrning och ledning av det. Nedan anger vi vilka förändringar som vi anser måste genomföras och för att det ska ske krävs tydliga direktiv från statsmakterna.

### *Bredda rekryteringsbasen*

Till att börja med bör rekryteringen till notariatjänstgöringen breddas. Idag rekryteras notarier huvudsakligen på betyg. Det gör att vi endast bedömer förmågan att – oavsett tidsåtgång – få bra betyg efter att i studiemiljö ha lärt sig att lösa juridiska problem. Rekryteringssättet resulterar att vi tidigt utestänger andra lämpliga studenter från domaryrket. Med en professionell rekrytering där fler aspekter kan bedömas skulle vi bredda gruppen som kan bli notarier och vi skulle öka möjligheterna att få skickliga och lämpliga domare.

### *Gör rekryteringen proffsigare och utveckla kompetenskraven*

Fortsätt sedan med att professionalisera rekryteringen till domarutbildningen. Idag sker den på olika sätt vid olika överrätter och huvudsakligen grundar den sig på muntliga eller skriftliga vitsord från notariatjänstgöringen. Generellt finns här inget problem för de enskilda överrätterna bortsett från att Sveriges domstolar framstår som otidsenliga. Det är duktiga notarier som kommer in på domarbanan. Det finns dock ett stort MEN. Det är att en stor del av dem sedan väljer att inte bli ordinarie domare. Här finns flera möjliga förklaringar. Utan att närmare utveckla frågan ska noteras att kraven på en domare idag skiljer sig väsentligt från de som gällde för bara 10-15 år sedan. Idag har domaren handledarupp-

gifter, ska administrera mycket stora mål, kunna möta media och har inte längre auktoritet i rättssalen enbart i kraft av sin titel. De egenskaper som krävs av en ordinarie domare i underrätt prövas endast i begränsad utsträckning vid rekryteringen av fiskaler. Vi återkommer till arbetsvillkorens betydelse.

Ytterligare förbättringar skulle ske om även Domarnämnden tillämpade ett mer professionellt rekryteringsförfarande. Med det avser vi att använda tester och inhämta kompletterande muntliga referenser. Och såsom utredningen föreslår tillföra nämnden HR-kompetens. Vilken annan arbetsgivare skulle på en tjänst, än mindre en fullmaktstjänst, anställa någon på i huvudsak skriftliga referenser? Med skriftformen följer att yttrandena blir diplomatiska, mindre nyansrika och man missar all information som normalt ges vid muntlighet i form av t.ex. tonfall och därefter möjlighet att ställa kompletterande frågor. Vad som framkommer vid den muntliga referenstagningen måste givetvis dokumenteras och kommuniceras med den sökande. Nuvarande system är osäkert och att det trots allt i huvudsak fungerar beror på att ledamöterna känner till såväl referensgivarna som de sökande. Nämnden har således information som inte synliggörs. Systemet gör det också svårt att rekrytera utanför Sveriges domstolar eftersom varken de sökande eller referenterna är kända av nämndens ledamöter. För att kunna rekrytera utanför Sveriges domstolar, vilket är nödvändigt av både kompetens- och rena personalförsörjningsskäl, behöver nämnden ett säkrare underlag än det som kan inhämtas idag. Där ställer vi förhoppningarna till den nya adjunktionsformen som bör kompletteras med tester och referenser, skriftliga och muntliga.

Slutligen ska sägas att det i utredningen finns förslag och tankar i linje med de vi framför och det pågår också arbete med rekryteringsfrågorna, t.ex. startar Domstolsverket ett projekt om förändrad antagning till notarietjänstgöring. Enligt vår uppfattning bör ett fast grepp tas om rekryteringsfrågorna för att de ska kunna hållas samman och inte stupa på att vi inom Sveriges domstolar inte når konsensus i alla delar.

#### *Arbetsvillkor*

En viktig faktor för möjligheterna att rekrytera är arbetsvillkoren. Tingsrätten delar utredningens uppfattning att domstolarna erbjuder utmanande, meningsfulla arbetsuppgifter. Såsom utredningen konstaterar är domstolarna dock en del av arbetsmarknaden för jurister. Där konkurrerar vi med andra delar av statens

verksamhet, advokat- och revisionsbyråer och företag med bolagsjurister. Lönen är en del av arbetsvillkoren och där kan man notera att många av de jurister som domstolarna vill kunna locka till sig har avsevärt högre lön och flexibla villkor än de som domstolarna kan erbjuda. Lönefrågan kan inte negligeras.

Andra arbetsvillkor kan vi själva påverka och där har vi inom Sveriges domstolar ett gemensamt ansvar. Det gäller att vi organiserar arbetet för att öka flexibiliteten, skapar en tillåtande och stödjande arbetsmiljö med gott ledarskap m.m. Frågan om arbetsvillkor berörs i utredningen men det hade behövt belysas mer. Eftersom det, enligt utredningen, inte är offentligheten i ansökningsförfarandet som avhåller tänkbara sökande hade det varit intressant att ta reda på varför assessorer med några års yrkeserfarenhet inte söker domartjänster. En sådan undersökning skulle kunna ge svar på hur domstolarna uppfattas som arbetsplatser och vad som behöver göras för att öka attraktionskraften.

## Avsnitt 11 - Adjungerade råd

Tingsrätten, som har mycket goda erfarenheter av domare med annan yrkesbakgrund än domarutbildning, välkomnar att det införs större möjligheter för denna grupp att meritera sig för en ordinarie domartjänst och att det som en del i detta införs adjunktion i underrätt. Att denna ingång till domaryrket skapas får dock inte hindra fortsatt utveckling av en ”öppnare domarbana” för skickliga och lämpliga jurister som inte har genomgått domarutbildning. Med det avses utveckling av Domarnämndens arbetssätt och verktyg för att kunna bedöma skickliga juristers lämplighet för domaryrket.

Tingsrätten delar utredningens slutsats att de möjligheter som finns till extern adjunktion idag bör finnas kvar eftersom syftet med de bestämmelserna är annat än rekrytering.

## Avsnitt 13 och 14 - Den särskilda domarutbildningen och fler möjligheter för assessorer att arbeta i underrätt

*Får vi fler lämpliga sökande till våra domartjänster?*

Tingsrätten ser i och för sig positivt på en utökning av antagningen till den särskilda domarutbildningen, men anser att konsekvenserna av den utökning om 50 platser per år som föreslagits inte har undersökts tillräckligt. En väsentlig fråga är i vilken utsträckning utökningen kan förväntas påverka de framtida möjligheterna att rekrytera ordinarie domare. Ett ökat utbud borde enligt ekonomisk teori leda till i vart fall något ökade möjligheter att rekrytera i framtiden. Om insatsen motsvarar effekten är oklart. Hur många av de domarutbildade som efter några års ytterligare yrkesverksamhet kan förväntas återkomma till domstolarna beror sannolikt på arbetsvillkoren och vilka alternativa möjligheter som finns. Idag suger regering, riksdag, JO, JK m.fl. offentliga organ upp nyutbildade domare. Huruvida dessa arbetsgivare har behov av ytterligare ett 50-tal assessorer är oklart. Om inte kommer assessorerna att skaffa sig anställningar inom den privata sektorn. Det kan då bli svårt att locka tillbaka dem till domstolarna igen.

En annan aspekt som kan förväntas påverka hur många ordinarie domare det blir av satsningen har att göra med om vi till domarutbildningen rekryterar individer som trivs med och kan hantera de krav som ställs på dagens domare. Det är också oklart om ett tillskott på 50 fiskalsplatser kommer att underlätta rekryteringen till de domstolar utanför storstadsområdena som har de största svårigheterna att rekrytera.

*Domarutbildningens innehåll*

Om en utökning av domarutbildningen sker med 40 procent måste utbildningens innehåll ses över. I vart fall storstadstingsrätterna har idag ett större behov av ordinarie domare än av fiskaler för att kunna hantera de alltmer krävande målen. En utökning får inte leda till att fiskaler får dömande uppgifter som de inte har tillräcklig erfarenhet för. En väg som utredningen anvisar är att fiskaler vid sidan av en, eller i förekommande fall flera, ordinarie domare deltar vid handläggningen av större mål. Vi har erfarenhet av och ser mycket positivt på detta. Därmed kan fiskalen få handledning av en ordinarie domare utan att det minskar effektiviteten i verksamheten. Arbets sättet bidrar också till ökad arbetsglädje. Utök-

ningen av antalet tjänster kan, med hänsyn till attraktiviteten i utbildningen, inte tillåtas innebära att fiskalerna från andra grupper, såsom domstolshandläggare eller notarier, får ta över mindre kvalificerade uppgifter.

*Fiskaltjänster på mindre orter m.m.*

Tingsrätten är positiv till att det ska vara möjligt att tjänstgöra som fiskal även på en mindre underrätt med endast en fiskalsplats. Det viktiga är att utbildningen håller hög kvalitet. Syftet med dessa fiskalsplatser, och den utökade möjligheten att efter fullgjord domarutbildning tjänstgöra som assessor i samma underrätt, är att underlätta domarförsörjningen. Det kan nog fungera väl i vissa fall men det finns anledning att fråga sig om detta är det bästa sättet att trygga rekryteringen för mindre domstolar. För förtroendet för domstolarna är det viktigt att inte tumma på de krav som ställs och som ska ställas på den som vill bli domare. I det sammanhanget brukar alltid framhållas att yrkeserfarenheter utanför domstolarna tillför domarna och domstolarna nyttig kompetens och det torde inte förändras av svårigheter att rekrytera. En annan aspekt som man måste vara observant på är risken att en domstol med rekryteringsproblem kan bli alltför generös i bedömningen när en assessor, som tjänstgjort som notarie, fiskal och tf. rådmann därefter söker en ordinarie tjänst på samma domstol.

Tjänstgöring som assessor i underrätt bör inte kombineras med särskilt anordnad utbildning eller handledning. Behovet av kompetensutveckling bör hanteras på samma sätt som för ordinarie domare.

I princip är det positivt att förutsebarheten kring tjänstgöringsort under underrätts-åren ökar men det måste finnas en viss flexibilitet i systemet. En alltför stelbent reglering av tjänstgöringsort riskerar att leda till att den särskilda domarutbildningen blir mindre attraktiv.

---

Sammanfattningsvis framgår det inte av utredningen hur den föreslagna utökningen har räknats fram och om den, som avsett, leder till ett ökat utbud av domarutbildade jurister som är intresserade av arbete som ordinarie domare. Under alla förhållanden är det inte tillräckligt att utöka antalet fiskaler om inte andra delar som rekryteringssätt, kravprofiler och arbetsvillkor förändras.

## Avsnitt 16 - Lagreglering av domarmakten

Tingsrätten har inga synpunkter på de föreslagna lagändringarna.

## Avsnitt 18 - Offentligheten i rekryteringsförfarandet

Tingsrätten delar utredningens bedömning att det, mot bakgrund av insynsintresset, inte finns tillräckligt starka skäl för att sekretessbelägga uppgifter i ansökningsförfarandet. Om en sekretessregel ändå skulle införas framstår den lösning som föreslagits om sekretess för de sökande som väljer att återkalla sin ansökan inom en vecka dock som välavvägd.

-----

Detta yttrande har beslutats av tingsrätten i sammansättningen lagmannen Inger Söderholm, chefsrådmannen Nina Stubbe, rådmannen Johan Nordin samt tingsfiskalen Kajsa Johansson, föredragande. I beredningen av ärendet har även chefsrådmännen Klas Reinholdsson och Lennart Christianson, rådmannen tillika beredningschefen Maria Hallqvist samt rådmannen tillika administrativa direktören Annika Rygart Kjellander deltagit.

Inger Söderholm

Kajsa Johansson