



Lars-Gunnar Lundh, lars-gunnar.lundh@dom.se, 011- 24 35 73

## Remissvar över betänkandet *Rekrytering av framtidens domare* (SOU 2017:85)

### Övergripande synpunkter

Ett remissvar bör rimligen ta sin utgångspunkt i de direktiv som regeringen lämnat utredaren och som sätter ramen inom vilken förslag kan lämnas.

Direktiven till utredningen sätter en mycket snäv ram inom vilken utredaren har kunnat agera och det är mot den bakgrunden som utredarens förslag ska ses och bedömas. För att det ska kännas meningsfullt för tingsrätten att lägga ned tid på frågan kommer tingsrätten inte att känna sig begränsade av nämnda direktiv eftersom dessa tar sin utgångspunkt i att vi har ett väl fungerande system; vilket inte alltid är fallet.

Det är också ytterst en fråga hur man ska se på domstolarnas roll i samhället och därmed domarrollen. Om det är så att domarens uppgifter i huvudsak blir att tekniskt avgöra mål så fungerar en karriär och en rekrytering som går ut på att uppgiften övas i skarpt läge tillräckligt många gånger, dvs. i stort det nuvarande systemet. Om domarrollen i stället fokuserar på att döma och upprätthålla den viktiga maktdelningsfunktion som ligger i domstolens grundläggande funktion kan det starkt ifrågasättas att ha ett omfattande dömande av icke ordinarie domare. En utgångspunkt bör i stället vara, som i riksdag och regering, att beredning sker av kvalificerat folk och att domaren, liksom ministern fattar beslut på goda underlag. Det är förstås inte fråga om att varje domare har en stab av flera hundra personer som en minister men ledning bör sökas i hur kvalificerade beslutsfattare har organiserat arbetet och bör inspirera en framtida domstolsorganisation. En mer närliggande organisation är de större advokatbyråerna där yngre jurister bereder ärenden till erfarna advokater som ansvarar och ytterst står för det slutliga arbetet.

En viktig utmaning för framtiden är att öka rörligheten mellan karriärerna. Det skräliknande systemen som omgärdar flera centrala juristyrken behöver luckras upp och göra det möjligt att långt fram i yrkeslivet byta karriär.

## Utgångspunkter för det nuvarande rekryteringsförfarandet

*Rekryteringsförfarandet ska utformas så att domstolarnas och domarnas oberoende ställning inte kan ifrågasättas*

Domstolarnas självständighet är en fråga som till följd av händelser inom länder i den Europeiska unionen liksom i kandidatländer till densamma har kommit högt på dagordningen även i Sverige. Det är utomordentligt viktiga frågor och i Sverige har diskussionen mest kretsat kring frågor om domstolarnas förhållande till Domstolsverket. Inte minst frågan om hur styrningen av Domstolsverket ska utformas har diskuterats.

Vad som däremot har tagits för givet, enligt tingsrättens uppfattning, är att ett av fundamenten i domstolarnas oberoende är att de bemannas med oberoende domare. Garantier för det finns i konstitutionen (Regeringsformen) och den särskilda lag om fullmaktsanställning som ger domarna ett betydligt starkare anställningsskydd än arbetstagare i övrigt.

Utredningen tar visserligen upp frågor om hur rekrytering ska säkerställa en god försörjning av oberoende domare men förslagen landar helt i att öka inslagen av domare som inte är så oberoende som regeringsformen förutsätter.

Enligt tingsrätten behöver inte domstolarna fler domare utan kan klara sig med betydligt färre. En förutsättning för det är att domarna är erfarna jurister med god beslutsförmåga. Till den bilden ska läggas att domstolarnas beredningsorganisation måste byggas så att domarna (de ordinarie) kan ägna sig åt beslutsfattande och leda förhandlingar.

I dag utgör de icke ordinarie domarna (notarier, fiskaler, assessorer, adjungerade ledamöter och pensionerade domare) en betydande andel av de som dömer i såväl underrätt som i hov- och kammarrätt. Det är t.o.m. så att det i vissa domstolar är färre beslut och domar som fattas av ordinarie domare än av icke ordinarie domare.

Tingsrätten anser att vi redan i det nuvarande systemet inte har utformat verksamheten så att domarnas och domstolarnas oberoende kan garanteras. Under olika punkter nedan ska det utvecklas ytterligare.

**Rekryteringsförfarandet ska säkerställa en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet**

De förändringar som successivt ägt rum har försökt åstadkomma en bredare rekrytering av domare som inte har sin bakgrund i den traditionella domarutbildningen. Vissa framgångar kan skönjas men skickliga jurister, utan genomförd domarutbildning, har med hänsyn till olika faktorer svårt att konkurrera på lika villkor som andra. Det finns flera orsaker till det men några av dessa är att rekryteringsförfarandet och dess moment i hög grad är utformat utifrån att de sökande har genomfört domarutbildning, att referenstagning kräver djupare arbete än skriftlig handläggning, att flertalet beslutsfattare i Domarnämnden själva är domarutbildade, att ansökningsförfarandet är offentligt, att beredningsorganisationen i underrätt i princip förutsätter kunskaper om domstolsarbete som andra jurister eventuellt saknar samt att anställningsvillkor och löner inte ens gör det möjligt att konkurrera med vissa andra statliga juristyrken.

Det är tingsrättens uppfattning att vissa framsteg har gjorts för att förbättra kvaliteten av de som utnämnts. De problem att rekrytera domare av hög kvalitet som har funnits under lång tid även till större städer i landet har dock inte fått någon lösning med den begränsade breddning som ägt rum. Det har i likhet med de förslag som utredningen, till följd av direktiven, har landat i bara inneburit mer av samma sak och det är enligt tingsrättens mening inte en lösning av problemen. Det är inte rimligt att städer som Norrköping, med ett stort antal jurister anställda vid de statliga myndigheterna i staden, vid rekrytering inte har någon sökande till anställningar som rådmän. Situationen är inte särskilt mycket bättre vid de större domstolarna utanför Stockholm, Skåne och Göteborg.

## Närmare om de olika förslagen

### Adjungerat råd (11)

Tingsrätten avstyrker förslaget eftersom det skulle innebära en ökning av antalet domare utan fullmaktsanställning och det samtidigt skulle vara svårt att attrahera tillräckligt kompetenta sökande. Tingsrätten avstår från att yttra sig beträffande innehållet i en sådan tjänstgöring eftersom vi avstyrker förslaget.

Det är i och för sig en intressant tanke att verksamma jurister ska kunna pröva på domaryrket och mot bakgrund av dessa erfarenheter kunna öka sin konkurrenskraft för en ordinarie domaranställning. Mot det står främst att den dömande verksamheten, inte minst i överrätter, ska fullgöras av självständiga ordinarie domare. Det är ingen slump att vare sig regeringsformen eller rättegångsbalken nämner andra domare än ordinarie.

Syftet med förslaget som är gott är att bredda rekryteringsbasen. Det går enligt tingsrätten att göra detta utan att tillskapa dessa nya lärlingsplatser. En noggrann och med sakkunskap utformad rekryteringsprocess av ordinarie domare, med möjlighet till anonymitet som för generaldirektörer, skulle utan problem kunna få fram de jurister som är lämpliga att bli ordinarie domare. Det går i de allra flesta länder, som saknar en särskild domar bana, att åstadkomma det och lärdom om hur dessa arbetar kan ge vägledning för ett sådant förfarande.

Till bilden ska dessutom läggas att tingsrätten ser det som orealistiskt att en person, mitt i yrkeslivet, skulle ta time out för att utan garantier för framtiden söka en tidsbegränsad ettårig anställning. Det skulle sannolikt i hög grad locka personer som redan innan inte är så attraktiva på marknaden för jurister. I regioner med mycket god arbetsmarknad för jurister är sannolikheten för att locka personer större. För en advokat i t.ex. Norrköping ter det sig som ett riskfyllt projekt att ta ledigt ett år för att arbeta vid domstol utan garantier för framtiden. Uppdragsgivare och klienter tenderar att byta om advokaten i fråga under en längre tid upphör med verksamheten. De sistnämnda riskerna kommer nog inte att underskattas av de som känner sig lockade.

### **Antalet jurister med domarutbildning behöver öka**

Tingsrätten avstyrker förslaget mot bakgrund av att den dömande verksamheten så långt möjligt ska utföras av ordinarie domare. Det finns dessutom betydande risker för att kvaliteten ytterligare försämras om fler tas in.

Domarbanan har långvarig tradition i vårt land och har varit föremål för att stort antal utredningar som redovisas i betänkandet. Dessa utredningar har, i likhet med den som nu är föremål för tingsrättens yttrande, nästan uteslutande snickrat på ett redan befintligt hus och inte i grunden på allvar tagit ställning till domstolarnas roll och funktion i samhället. Vad som är värre är att de rekryteringsproblemen som funnits länge inte har omhändertagits utan det går numera nästan inte att få sökande till domstolar av Norrköpings tingsrätts storlek och läge.

Den domar bana vi har är dels för att sörja för överrätternas behov av föredragande och dels för att tillgodose ett behov av domare på kort och lång sikt i samtliga domstolar. När det gäller dömandet av de domare som inte är ordinarie har tingsrätten ovan redovisat sin syn på det.

När det gäller rekrytering av fiskaler till de 10 överrätterna, där de primärt fullgör föredragandeuppgifter, så sker den vid varje överrätt för sig. Även om ingen pratar om det så är standarden och kvaliteten när det gäller dessa fiskaler högst ojämn vid en jämförelse över landet. Det finns överrätter som måste tacka nej till goda sökande och det finns överrätter som antar fiskaler som överhuvudtaget inte hade varit aktuella vid den förstnämnda. Redan här kommer devisen att

domstolarna ska locka de allra skickligaste till domarbanan/domaryrket på skam. Det är inte de allra skickligaste som rekryteras överallt och en ordning med den föreslagna ökningen av antalet som antas till domarbanan skulle ytterligare försämra kvaliteten.

Tingsrätten anser att en domarbana i viss mån kan försvaras om nedanstående krav kan tillgodoses.

Ett grundläggande villkor för att antas är att tillhöra det verkliga toppskiktet av unga jurister och om dessa krav är lika höga vid alla överrätter. Så är inte fallet i dag och tingsrätten har svårt att se att det skulle vara möjligt om inte en central antagning införs och/eller att vissa överrätter tillgodoser sitt föredragandebehov med andra jurister än fiskaler.

För att fylla sitt syfte måste en domarbana dessutom vara exklusiv och i sig ge ett mervärde som öppnar fler yrkesmöjligheter fram till en ordinarie position än den stänger.

### **Domstolarna har kapacitet att utbilda fler domare (13.2.1)**

|                               |
|-------------------------------|
| Utredningsförslaget avstyrks. |
|-------------------------------|

Det är inte domstolarnas huvudsyfte att utbilda domare och vid en domstol av Norrköpings tingsrätts storlek tar redan utbildningsfrågor och omsättningen av unga jurister betydande resurser från det huvudsakliga målet med verksamheten. Det är förstås skillnad om verksamheten är omfattande och där domstolen har betydande administrativ förmåga i form av specialkompetens inom HR-området.

Den ålderdomliga synen på myndigheternas personalförsörjning gör det dessutom svårt att planera för en stabil och seriös verksamhet. En underrätt kan ställas inför faktum från överrätten att den inte har någon fiskal att skicka. Eftersom resurserna i form av budgetmedel följer fiskalen innebär det förutom att den dömande delen får avstås att det saknas medel för alternativa lösningar. En annan svårighet är att överrätten och Domstolsverket i så hög utsträckning redan i dag styr underrätternas personalförsörjning när det gäller beredningspersonal av vital betydelse för verksamheten.

Utbildningens innehåll är redan, som utredaren konstaterar, ”learning by doing” och det kan starkt ifrågasättas om den verkligen kan betraktas som utbildning i egentlig mening. I praktiken ställs de flesta fiskaler inför att avgöra mål och att i grunden öva på allmänheten. Den handledning och det engagemang för verklig

utbildning som beskrivs i betänkandet är för de allra flesta fiskaler en ren skrivbordsprodukt. Om en domarbana ska ha ett berättigande inför framtiden så måste arbetsuppgifterna och arbetsformerna för de unga juristerna inriktas mot beredning och bort från en allt för stor fokusering på den dömande verksamheten.

### **Det finns gott om lämpliga arbetsuppgifter för icke ordinarie domare (13.2.2)**

Tingsrätten delar huvuddragen i utredarens förslag.

Den nuvarande domarbanan utgår från att fiskalen först tjänstgör som föredragande i överrätt och därefter som självständig domare i underrätt för att avsluta som domare i överrätt. Tingsrätten har inga synpunkter, förutom ovan redovisade möjligheter att få tillräcklig kvalitet bland de som antas, beträffande det första skedet i domarutbildningen. När det däremot gäller tjänstgöringen i underrätt ter den sig mer problematisk. Det gäller både konstitutionellt och såvitt avser erfarenhet.

I praktiken fullgör en fiskal samma arbetsuppgifter som en ordinarie domare. Vissa inskränkningar (tingsrätten uttalar sig om förhållandena i allmän domstol) görs normalt när det gäller allvarlig brottslighet och mer komplicerade tvistemål. De sistnämnda är det dock i hög utsträckning beroende på om fiskalen själv ger tillkänna att ett visst mål inte är lämpligt. Fiskaler deltar normalt inte heller i jourhäktningsverksamhet.

Av tradition är arbetet som tingsfiskal ett arbete som utförs utan större insyn från chefer eller handledare. Det ligger i sakens natur att om en person ska utföra arbetsuppgifter på eget ansvar och fatta egna beslut så kan det komma i konflikt mot att arbeta mer integrerat med erfarna domare. Det som utredaren beskriver att stötta ordinarie domare med beredningsarbete är något som skulle gynna såväl fiskalens utveckling som möjligheten att bedöma hur denne står sig i förhållande till andra med samma bakgrund. I dagens system är det inte ovanligt att personer går genom hela domarutbildningen utan att någon djupare kunskap finns om dennes kvaliteter som beslutsfattare.

Huvudregeln bör vara att domarutbildningen som fiskal i underrätt har prägel, precis som i överrätt, av beredning. Tingsrätten vågar sig på att påstå att det skulle vara mer utvecklande för fiskalen och definitivt bättre för tingsrättens samlade verksamhet.

### Utbildning bör ske vid fler domstolar (13.2.3)

Tingsrätten tillstyrker förslaget om inriktningen för dessa platser avser beredning.

Tingsrätten har ovan framfört att fiskalsutbildningen i underrätt bör inriktas mot att lära sig domstolshantverket vilket skulle innebära en starkare beredningsorganisation för alla underrätter. I linje med de synpunkterna ser inte tingsrätten något skäl att motsätta sig att alla underrätter har fiskaler. Om avsikten i stället är att huvudinriktningen, som i dag, ska vara att dessa fiskaler i huvudsak ska döma avstyrker tingsrätten förslaget.

### Inriktning mot särskilda rättsområden (13.3)

Tingsrätten tillstyrker förslaget om det avser beredande uppgifter för dessa anställningar.

Det finns behov av specialisering och utbildning inom skilda rättsområden. Exempel på det är skattejuridik, patentfrågor, mark- och miljöfrågor m.fl. Dessa specialområden illustrerar väl det som ovan sagts om rollen för fiskaler. När det rör juridiska områden som kräver särskild specialisering är det i högsta grad lämpligt att den äger rum inom ramen för en beredande funktion. Det vore anmärkningsvärt om det inom dessa specialområden fick till följd att unga oerfarna jurister agerar domare i stället för att lära sig rättsområdet inom ramen för en beredningsfunktion.

### Förutsebarhet om utbildningsort ger attraktivitet (13.4)

Tingsrätten har inga synpunkter på förslaget men noterar att underrätterna bör ges ett större inflytande över hela frågeställningen.

Tingsrätten tycker att det av flera skäl är självklart att hela underrättsutbildningen genomförs vid en domstol. Dialogen mellan arbetsgivarrepresentanterna behöver dock utvecklas så att dessa är överens innan besked lämnas till fiskaler om byten av tjänstgöringsort och andra frågor.

### **Överrätternas anställning av fiskaler bör göras mer enhetlig (13.5.2-5)**

Tingsrätten välkomnar en ordning där antagningen till domarutbildningen professionaliseras. Det bör dock enligt tingsrätten genomföras central antagning och inte vid varje överrätt för sig.

Tingsrätten delar flera av de förslag som görs i den här delen men vill till skillnad mot utredningen driva frågan längre och införa ett system med central antagning till domarutbildningen. Den som inte håller tillräcklig kvalitet för att antas till en överrätt bör självklart inte komma i fråga vid en annan. En central antagning skulle också möjliggöra att personer med specialkompetens kan rekryteras för att utföra arbetet. I dagens system är det nyss antagna fiskaler som i hög grad bereder ärendena och inhämtar i bästa fall muntliga referenser från underrättslagmän och andra domare.

### **Assessorernas tjänstgöring (14)**

Tingsrätten avstyrker förslaget om särskilda assessorsplatser i underrätt. Tingsrätten föreslår att reglerna för när ordinarie domare måste avgå med pension ses över.

Tingsrätten har ovan angett att det redan nu är en alldeles för hög andel icke ordinarie domare i de svenska domstolarna. Det är enbart i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen där dömandet sker uteslutande med ordinarie domare.

I betänkandet föreslås att antalet fiskaler ska öka, att det införs s.k. adjungerade råd och i det här avsnittet att assessorer ska döma i underrätt. Tingsrätten anser att domstolarnas självständighet urholkas om förslagen genomförs. Det är inte fler domare som behövs i tingsrätt utan en mer kompetent beredningsorganisation. En vassare beredning av erfarna jurister skapar förutsättningar för de ordinarie domarna att leda förhandlingar och fatta beslut. En sådan organisation skapar också förutsättningar för att bredda rekryteringen eftersom domarna får



service och stöd av kvalificerade och erfarna jurister. Kostnaderna för en betydlig kvalitetshöjning av beredningsorganisationen kan hämtas inom nuvarande ramar eftersom det kommer att behövas betydligt färre domare om det blir verklighet.

I dag tjänstgör vissa ordinarie domare även efter uppnådd pensionsålder (67). Med hänsyn till planerade förändringar av den allmänna pensionsåldern är en lösning för att tillgodose kraven på ordinarie domare att domarna ges rätt att kvarstå i anställningen, med fullmakt, till t.ex. 70 års ålder. Vid en internationell jämförelse är det inte alls någon anmärkningsvärt hög ålder för en domare. Om domare därefter vill och har förmågan att i viss minsta omfattning kvarstå i anställningen bör det ske en förlängning av fullmakten årligen efter en beredning där domstolschefen och Domarnämnden medverkar innan regeringen fattar beslut. En sådan skisserad lösning är enligt tingsrätten betydligt lämpligare än att införa diverse nya befattningar utan den garantin för självständigheten som fullmakten innebär.

### Lagreglering av icke ordinarie domare (16)

Tingsrätten avstyrker förslaget att det i lag ska regleras att det finns icke ordinarie domare.

Tingsrätten anser inte att det finns behov av att i lag reglera att det finns icke ordinarie domare. De nuvarande reglerna markerar genom avsaknaden av det som föreslås att dömandet i landets domstolar ska ske av ordinarie domare. Tingsrätten känner inte till att det utnämns icke ordinarie domare av regeringen som anges i betänkandet. Regeringen kan tidsbegränsat anställa en rådman men den som utnämns gör det med fullmakt.

Det förhållandet att regeringen och domstolarna genom domstolsinstruktioner faktiskt kan reglera de stora antal icke ordinarie domare som vi redan har i landet bör ses över. Det kan ifrågasättas om den glidning av behörighetsregler som skett de senaste decennierna har stöd i riksdagen (jfr t.ex. förarbetsuttalanden till småmålslagen (numera RB) ang. vilka domare som bör handlägga dessa mål med den nuvarande regleringen i tingsrättsinstruktionen).

### Domarnämnden (17)

Tingsrätten välkomnar flera av de förslag som lämnas av nämnden. Förfarandet är dock enligt tingsrätten allt för inriktat på att de sökande har genomfört domarutbildning. En majoritet av de ordinarie domare som rekryteras är till tingsrätt och förvaltningsrätt. Det bör enligt tingsrätten tydligare avspegla Domarnämndens sammansättning.

Redan när en jurist söker domaranställning står det klart att förfarandet är inriktat mot personer som har gått den s.k. domarbanan. Den blankett som ska fyllas i är skraddarsydd för personer med nämnda bakgrund. Därutöver är hela förfarandet, utom såvitt avser chefer, skriftligt och en betryggande majoritet av de som ska bedöma det skriftliga materialet har själva genomfört domarbanan och känner till hur vitsord skrivs och hur de ska vägas. Till bilden ska läggas att nästan hela Domarnämndens kansli består av personer som antingen genomför domarutbildningen eller precis har fullgjort den. Med dessa grundläggande förutsättningar är det i praktiken svårt för den som inte har genomfört domarutbildningen att konkurrera. Tingsrätten avstår från att närmare uttala sig om hur arbetet bör organiseras och tycker att utredningens förslag är i rätt riktning.

Tingsrätten anser att en majoritet av Domarnämndens ledamöter, precis som i dag, ska bestå av ordinarie domare. Vi anser dock att tingsrätter och förvaltningsrätter är underrepresenterade eftersom de domare som rekryteras till övervägande del rekryteras till dessa domstolar. Nämnden bör därför förstärkas med fler representanter från tingsrätt och förvaltningsrätt.

### **Sekretess (18)**

Tingsrätten delar inte utredarens förslag och anser att sekretess bör införas vid anställningarna av ordinarie domare

Det finns för- och nackdelar med att införa sekretess. Tingsrätten anser att fördelarna väl överväger nackdelarna eftersom kretsen sökande med all säkerhet skulle breddas. Det sistnämnda gäller inte minst vid ansökningar till chefsbefattningar och personer som inte har genomfört domarbanan. Tingsrätten tror inte det är realistiskt att förvänta sig att privatanställda skickliga jurister kommer att söka domaranställningar om förfarandet ser ut som i dag. De skäl som förs fram är enligt tingsrätten inte tillräckliga för att avstå. För generaldirektörer visade det sig ganska omgående att det var svårt att få tillräckligt många kompetenta sökande när förfarandet gjordes publikt. Den ändring som införts har sannolikt inneburit att såväl antalet som kvaliteten på de sökande har förbättrats. Om regeringen känner en oro för hur ett system ska utformas kan en lämplig ordning vara att införa försöksverksamhet inom en bestämd region eller för vissa befattningar, t.ex. domstolschefer.

### **Ekonomiska konsekvenser (20.4)**

Enligt tingsrättens bedömning bör domarnas villkor förbättras och domstolarnas beredningsorganisationer förstärkas. Det kan ske inom ramen för befintliga resurser.

En grundläggande faktor vid rekrytering är anställningsvillkor. En domarbana med låg rörlighet av jurister skapar enligt tingsrätten goda förutsättningar att hålla nere löner och andra villkor. En konkurrensutsatt domarrekrutering skapar förutsättningar för högre löner men behöver enligt tingsrätten inte alls innebära att statens kostnader totalt ökar. Det är tingsrättens bedömning att domare (i tingsrätt) i allt för hög utsträckning ägnar sig åt uppgifter som kan utföras av andra. För att åstadkomma en bättre ordning krävs en översyn om vilka personalbehov domstolarna har i framtiden. Det går inte enligt tingsrätten, särskilt mot bakgrund av den ökade digitaliseringen, att bygga vidare på en personalstruktur som i stort varit densamma i mer än ett halvt sekel. Tingsrätterna och eventuellt andra domstolar behöver få till stånd ett kraftfullare juriststöd som kan avlasta de ordinarie domarna med beredning inför och efter förhandlingar och föredragningar. Med en sådan lösning kan det betydligt kostsammare domarna avgöra flera mål och antalet domare reduceras kraftigt. Tingsrätten bedömer att det kan ske inom ramen för dagens resurser.

För remissvaret står undertecknad. Rådmännen Fredrik Lenter, Magnus Dahlberg och Lars-Ola Högsborn har i huvudsak ställt sig bakom svaret och bidragit med synpunkter.

Lars-Gunnar Lundh