

Lagman Mats Sjösten

Justitiedepartementet
Enheten för processrätt och dom-
stolsfrågor

Rekrytering av framtidens domare (Ju2017/08641/DOM)

Anmodad härtill avger härmed Varbergs tingsrätt remissyttrande över betänkandet Rekrytering av framtidens domare (SOU 2017:85).

Utöver inledande kommentarer och avslutande förslag följer detta yttrande de i betänkandet angivna rubrikerna med namn.

Inledande kommentarer

Utredningen fastslår vissa viktiga utgångspunkter som i en rättsstat måste gälla för domstolarnas verksamhet och för domare i synnerhet. Dessa utgångspunkter anger att det måste finnas tillräckligt många kvalificerade domare som ser till att mål och ärenden i samtliga domstolsslag och i alla instanser avgörs på ett sätt som svarar mot höga krav på oberoende, självständighet, rättslig kvalitet och effektivitet. Tingsrätten kan utan någon invändning, tvärt om, ställa sig bakom de angivna utgångspunkterna. De är dessutom självklara mot bakgrund av den förändring som sker i vår omvärld när statsmakter i allt större grad påverkar och begränsar

domstolarnas möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Som exempel på detta kan nämnas Polen och Turkiet. Även om statsmakterna i Sverige velat tillförsäkra domstolarna självständighet genom ändringar och tillägg i Regeringsformen är det inte tillräckligt att nöja sig med det och stillatigande konstatera att nu är det bra och något mindre bra kommer inte att inträffa.

Det är, som utredningen anför, synnerligen angeläget att domaryrkets attraktivitet är sådant att det lockar de allra skickligaste juristerna. Det är därför viktigt att, som utredningen anger sitt övergripande syfte, se till att rekryteringen av ordinarie domare säkerställer att alla domstolar i landet kan rekrytera de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna. Tyvärr måste tingsrätten konstatera att några skarpa förslag som kan tillgodose det angivna syftet inte finns i utredningens betänkande. Det samlade materialet i utredningen är omfattande och en intressant läsning på så sätt att den redogör för vad som tidigare förekommit när det gäller utredningar om rekrytering av domare, m.m. Ingen av dessa tidigare utredningar har lett till förslag som löst de formulerade problemen, och så gör inte heller förevarande utredning. Vid en genomgång av utredningens betänkande inför avgivande att detta yttrande har det blivit mer en fråga om vad som inte finns mer än vad som finns med.

Till det anförda kan läggas det anmärkningsvärda i att utredningen – utan någon analys kring varför det är så få sökande till anställningar som domare – drar slutsatsen att det begränsade antalet sökande beror på att de finns för få domarutbildade personer som

kan söka. Som en utgångspunkt för utredningens ställningstaganden och förslag hade det varit naturligt och även nödvändigt att det gjorts en djupgående analys kring bl.a. arbetsförhållanden, arbetsmiljö, arbetsvillkor, renodling av domarrollen och självständigheten. Som en del av denna analys hade det varit självklart, även om det inte omfattades av direktiven, att även frågan om lön skulle omfattas. Dessa faktorer är helt avgörande för ställningstagandet till om någon ska söka en domartjänst.

Utöver det tidigare anförda kan konstateras att utredningen talar om de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna utan att, genom en analys och beskrivning, ange och försöka beskriva vilka dessa personer är. Och var finns, med tanke på slutsatsen att det saknas tillräckligt många domarutbildade personer, en analys kring hur den ”öppnare rekryteringen” har fallit ut.

I betänkandet görs, utöver vad som redan anförts, en del antaganden. Ett är att ”mindre än tre sökande per tjänst typiskt sett försämrar förutsättningarna för att kunna anställa de lämpligaste domarna”. Vilka fakta underbygger denna slutsats? Det kan ju faktiskt förhålla sig så att om det är få sökande så kan det vara fråga om en kvalificerad tjänst. Ett antagande, lika gott som utredningens, som styrker denna tes är antalet sökande i de senast aktuella tillsättningsärendena när det gäller ordförandena i Högsta domstolen och Högsta Förvaltningsdomstolen samt presidenten i Svea Hovrätt.

UTREDNINGENS FÖRSLAG

I den mån det inte framgår nedan har tingsrätten inget att erinra mot utredningens förslag. De är dock inte skarpa, långtgående eller tillräckliga för att öka domaryrkets attraktivitet och som en följd därav att antalet sökande till yrket ökar.

Adjungerade råd

Tingsrätten har i och för sig inte något att invända i sak mot detta förslag men har svårt att se hur det, annat än möjligen marginellt, skulle kunna bidra till en ökat intresse för domstolarna från de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna. En tjänst som tidsbegränsat adjungerat råd innebär inte per automatik att personen ifråga kommer att erhålla någon domartjänst. Dessutom torde, även om utredningen passar på den punkten, lönen för ett sådant adjungerat råd rimligen bli lägre än för en ordinarie domare. De personer, åklagare, advokater m.fl. som tillhör dem som kan bli aktuella för en tjänst som adjungerat råd har idag många gånger löner vida överstigande vad domstolen rimligen kan komma att erbjuda. Återstår då bland de sökande de som inte självklart kan anses utgöra de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna? Utredningen föreslår inte någon ändring av bestämmelserna om jäv i rättegångsbalken. Redan det förhållandet kan innebära att åklagare inte kan komma ifråga för anställning som adjungerat råd i allmän domstol vilket är en betydande brist i förslaget.

Det nuvarande systemet med extern adjunktion

Tingsrätten har inget att erinra mot förslaget i sig men konstaterar att det är en brist att utredningen inte redovisar något förslag till

hur jävsproblematiken när det gäller åklagares adjunktion kan lösas.

Den särskilda domarutbildningen

Tingsrätten delar utredningens bedömning att den särskilda domarutbildningen bör öka. När det gäller antalet personer delar tingsrätten vad som anförts i det särskilda yttrandet i betänkandet.

Fler möjligheter för assessorer att arbeta i underrätt

Tingsrätten delar utredningens bedömning att det finns ett behov av fler icke ordinarie domar i domstolarnas dömande verksamhet. Ett välkommet tillskott skulle vara fler tillgängliga assessorer. När det gäller meritvärdet på den extra underrättstjänstgöringen är det svårt att göra någon säker bedömning. Olika tjänsters meritvärde växlar över tid men sett i en kontext där olika tjänsters meritvärde ska sammanvägas borde några extra år i domstol tillsammans med annan tjänstgöring ha en positiv betydelse för en sökande.

Budget för domarmeritering och domarutbildning

Tingsrätten kan inte se att förslaget att det ska framgå av lag att det ska finnas icke ordinarie domare i domstolarna bidrar till att domaryrkets attraktivitet ökar. Tingsrätten har dock ingen invändning mot förslaget.

Ett aktivt rekryteringsförfarande

Utredningen lämnar inte några förslag på objektiva bedömningsgrunder när det gäller att avgöra frågan om tillsättningskriteriet skicklighet. Ett sådant förslag hade varit välkommet. Dagens system bygger, trots de förändringar som under tid har gjorts, utöver

annat även på kontakter. Dessutom är det viktigt att sökandens referenspersoner kan uttrycka sig i ”rätt” termer. En enhetlig nomenklatur saknas och det kan leda till oönskade resultat vid tolkning av betyg. Utredningen konstaterar att rekrytering görs på olika sätt på olika domstolar; redan detta borde varit ett incitament för utredningen att komma med skarpa förslag i fråga om rekryteringsförfarandet.

Tingsrätten avstyrker förslaget om att Domarnämndens ledamöter (s. 270 m – y) ska tipsa personer att söka ordinarie domartjänst. Domarnämndens ledamöters roll är sådan att utredningens förslag framstår som direkt olämpligt. Ett genomförande av förslaget i denna det kan bidra till en förstärkning av en bild av godtyckliga och subjektiva inslag i rekryteringen som kan finnas i dag.

En ordning som innebär att Domarnämnden från fall till fall ska bedöma om fler referenser ska tas in än de som sökanden själv har tillfört framstår som godtycklig och bör inte införas.

När det gäller frågan om tester i samband med rekrytering anger utredningen att det inte finns något entydigt stöd för sådana. Emellertid redovisas inte något underlag för detta ställningstagande. Ett omfattande testförfarande har länge använts vid Åklagarmyndigheten. Kunskap och erfarenhet borde i vart fall i någon mån ha kunnat ligga till grund för bedömningen. Idag använts tester inför tillsättning av chefstjänster; utredningen borde ha utvärderat dessa för att kunna göra en bedömning av om de över huvud taget har någon betydelse i tillsättningsförfarandet. Innan något sådant underlag finns tillgängligt är det inte möjligt att ta ställning för eller emot intervjuer.

Offentlighet under rekryteringsförfaradet

Enligt tingsrätten saknas det skäl att införa en sekretessbestämmelse. Den undersökning utredningen genomfört ger inte något stöd för behovet av en sådan bestämmelse. Tvärtom skulle en sådan bestämmelse kunna upplevas som negativ och som en återgång till en tidigare rekryteringsordning med brister i öppenhet och transparens. Det kan dessutom vara så att en sökande som inte har så stor integritet att vederbörande klarar av ett offentligt tillsättningsförfarande inte är lämplig att vara domare. Tingsrätten avstyrker därför förslaget att det ska införas någon sekretessbestämmelse.

För den händelse regeringen trots allt väljer att lägga fram ett lagförslag för riksdagen innebärande sekretess i anställningsförfarandet tillstyrker tingsrätten förslaget i utredningen.

Domstolsverkets närvaro vid Domarnämndens sammanträden

Utnämningsförfarandet är av central betydelse för domstolarna och förtroendet för förfarandet är viktigt för allmänhetens tillit till rättsstaten. Det gäller i synnerhet vid utnämningar av domstolschefer. Inrättandet av Domarnämnden har i detta avseende varit ett steg i rätt riktning, men för att uppfylla sitt syfte bör Domarnämndens oberoende ställning i förhållande till regeringen och dess myndigheter markerats. Tingsrätten ställer sig av principiella skäl därför tveksam till att det i lag finns en rätt för en representant för Domstolsverket att närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden.

Avslutande kommentarer

För att rekryteringen av framtidens domare ska kunna tillgodoses fordras att yrket, i konkurrens med andra yrken, framstår inte bara som attraktivt utan som det mest attraktiva. Det har säkert varit så att bara det förhållandet att någon kunnat erhålla en tjänst som domare har varit så attraktivt att det lett till många sökande. Det är emellertid inte självklart att detta förhållande gäller idag utan tvärt om finns det andra juristyrken som är väl så attraktiva och som konkurrerar om de jurister som utredningen anser skola vara de som ska utnämnas till domare.

Enligt tingsrättens uppfattning finns det många faktorer som påverkar domaryrkes attraktivitet. Bland dessa är lönen, arbetets innehåll och arbetsbelastningen faktorer som är av mycket stor vikt. Ytterligare en faktor som är av betydelse, men som oftast försummas i diskussionen om domaryrkets attraktivitet, är tiden för och möjligheten till kompetensutveckling. Härtill kan läggas att en karriärmöjlighet, utöver att bli chefsrådman och lagman, skulle påverka domaryrkets attraktivitet i positiv riktning. I betänkandet förs resonemang om nödvändiga åtgärder för att tillförsäkra domstolarna att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna söker sig till domaryrket. Trots det tas inte de fem faktorer som nu nämnts upp i betänkandet. Tingsrätten kommenterar i det följande var och en av dessa.

Lönen är av stor betydelse för de flesta personer på arbetsmarknaden och även för personer som söker sig till domaryrket. Detta yrke är ett av andra juristyrken på arbetsmarknaden där det råder konkurrens om de skickligaste juristerna. Kan domstolarna inte konkurrera på denna arbetsmarknad, och så är inte fallet idag när

det gäller lönen, kommer inte heller de allra skickligaste juristerna att söka sig till domaryrket. En annan faktor som är kopplad till lönen är ett yrkes status. Domarnas, genom grundlagen, de facto makt när det gäller rättskipning är betydande och det är då också angeläget att yrkets statuts och till följd därav synen på domarna är sådan att legitimiteten och tilliten är stor.

Arbetets innehåll är också av stor betydelse. En renodling av domaryrket är alltjämt aktuell. För att denna ska kunna åstadkommas krävs att domstolarna tillförs resurser i tillräcklig omfattning så att beredningsorganisation kan anpassas till ett arbetssätt som möjliggör en renodling. Den ständiga åderlätning som sker av domstolarnas budget, bl.a. genom att centralt beslutade löneökningar inte fullt ut kompenseras, leder till ständiga begränsningar när det gäller frågan om bl.a. en beredningsorganisation.

Självklart påverkar arbetsbelastningen yrkets attraktivitet. Idag framstår propåer från statsmakterna och Domstolsverket som kvantitet på bekostnad av kvalitet. Den som tvingas se till att antalet avgjorda mål är viktigare än kvaliteten kan uppleva att arbetets innehåll är mindre attraktivt. En perspektivförskjutning från kvantitet till kvalitet skulle inte bara öka domaryrkets attraktivitet utan även legitimitet och bidra till att trenden med minskat förtroende för domstolarna bryts och att förtroendet ökar.

Den fjärde faktorn som tingsrätten tagit upp är den om utbildning. Det finns idag inom Domstolsakademin många utmärkta utbildningar. Även i övrigt finns det tillgängligt kvalificerade utbildningar med adekvat innehåll för domare. Yrkets attraktionskraft påverkas av möjligheten till förkovran. Emellertid är denna möjlighet i praktiken ytterst begränsad eftersom dimensionering av an-

talet domare inte är anpassat för annat än marginell bortovaro för fortbildning. Detta illustreras bl.a. genom att många domstolar har ett maximalt antal dagar – dock tämligen få – som varje domare tillåts vara borta från arbete för utbildning varje år.

Någon möjlighet att göra karriär i domaryrket, utöver att bli lagman eller chefsrådman, finns inte. Detta förhållande har påtalats inom ramen för tidigare utredningar. För att öka domaryrkets konkurrenskraft är det angeläget att en möjlighet att göra karriär inom domaryrket införs.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Mats Sjösten, rådmännen Annika Persson Arcangioli och samt tingsfiskalerna Sofie Wildier, Maja Martinsson och Anna Cronqvist.

Mats Sjösten