



Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

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

Ert dnr JU2017/08641/DOM

### Sammanfattning

- Det är bra om det finns flera vägar till domaryrket
- Det är bra om assessorer får utökade möjligheter att tjänstgöra i underrätt
- Det kan ifrågasättas om antalet icke ordinarie domare bör utökas i föreslagna omfattning eftersom en hög andel icke ordinarie domare kan påverka förtroendet för Sveriges domstolar negativt
- Det är tveksamt om det behövs två olika tjänster för adjungering
- Möjligheten att meritera sig för ordinarie domartjänst genom att vara adjungerat råd medför en risk för att den traditionella domarutbildningen blir mindre attraktiv
- Gör den särskilda domarutbildningen attraktiv genom att underlätta praktiskt och ekonomiskt för de som genomgår den
- Den särskilda domarutbildningen bör ge en bred och likartad kunskap och bör därför inte skraddarsys i högre grad än idag
- Förvaltningsrätten delar utredningens bedömning att det kan ifrågasättas om sekretessbestämmelser överhuvudtaget bör införas
- Det är positivt att det lagregleras vilka, utöver ordinarie domare, som utövar den dömande makten i Sverige
- Följande frågor bör utredas
  - Vad, förutom offentligheten i ansökningsförfarandet, påverkar benägenheten att söka ordinarie domartjänst?
  - Har domstolarna möjlighet att ge ett ökat antal icke ordinarie domare handledning och anpassade, kvalificerade arbetsuppgifter?
  - Varför ska exempelvis en kammarrättsassessor inte kunna förordnas som adjungerat råd i allmän domstol?
  - Hur ska lediga tjänster i underrätt för assessorer tillsättas?

## **1. Övergripande synpunkter**

### **1.1. Det är bra om det finns flera vägar till domaryrket**

Förvaltningsrätten instämmer i utredningens bedömning att rekrytering av framtidens domare måste utformas så att det finns flera olika sätt att meritera sig för anställning som ordinarie domare. Detta är särskilt viktigt för att bredda rekryteringsunderlaget för domstolar på orter där det inte finns någon över rätt, såsom t.ex. i Linköping. Att kammarrätten är belägen i Jönköping har medfört att flera av förvaltningsrättens domare med traditionell domarbakgrund efter kort tjänstgöringstid sökt sig till andra domartjänster i Jönköping. Det har påverkat möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet med kvaliteten i fokus på ett negativt sätt.

Förvaltningsrätten har mycket goda erfarenheter av domare med annan bakgrund än den traditionella domarbanan. Av förvaltningsrättens tio ordinarie domare är hälften externt rekryterade. De är alla synnerligen skickliga jurister som är etablerade inom domstolens domsaga och har specialistkunskaper från andra yrkesområden. Några av dem har adjungerat i Kammarrätten i Jönköping innan de sökte ordinarie domartjänst. Alla har kommit in i den dömande verksamheten förvånansvärt snabbt. De har också haft mycket att tillföra utifrån sina tidigare yrkeserfarenheter. Förvaltningsrättens goda erfarenheter av domare som inte gått den traditionella domarbanan gör att domstolen anser att det är mycket positivt att försöka åstadkomma en bredare rekrytering. Förvaltningsrätten ställer sig därför i stort bakom utredningens förslag när det gäller adjungerat råd och extern adjunktion. Det är också viktigt att den särskilda domarutbildningen behålls och görs mer samordnad och enhetlig. Utredningens förslag är även i de delarna bra.

### **1.2. Faktorer som gör domartjänster attraktivare borde analyseras**

För att få så många av de skickligaste juristerna som möjligt intresserade av domarbanan är det angeläget att domstolarna uppfattas som attraktiva arbetsgivare för jurister med olika bakgrund i olika skeden av karriären. Förvaltningsrätten anser, i likhet med utredningen, att varje domstol har ett ansvar för att arbeta för att domstolarna ska vara och uppfattas som attraktiva arbetsgivare. Att arbetsformerna uppfattas som moderna, att det finns bra teknisk stöd, en bra arbetsmiljö, rimlig arbetsbelastning och möjligheter till kompetensutveckling är därför viktigt. Det är angeläget att notarier och föredragande jurister får en positiv syn på domstolsarbetet så att domarrollen uppfattas som attraktiv. Även den yttre domstolsorganisationen påverkar sannolikt benägenheten att söka domartjänster. Vid små domstolar kan det t.ex. vara svårt att få specialisera sig. Alltför stora domstolar kan å andra sidan upplevas för anonyma. På mindre orter kan det vara svårt för medföljande make eller maka att hitta ett arbete. Det finns sannolikt många faktorer som påverkar benägenhet-



en att söka domartjänster. För att få ett bättre underlag för att kunna bedöma vad som kan göra domstolarna mer attraktiva som arbetsgivare anser förvaltningsrätten att det hade varit önskvärt med en mer långtgående undersökning av vilka andra faktorer, utöver offentligheten i anställningsärenden, som påverkar benägenheten att söka ordinarie domartjänster. I den undersökning som gjorts i betänkandet nämns exempelvis anställningsvillkor, arbetsuppgifter och lön som faktorer som skulle göra det attraktivt att söka en anställning som ordinarie domare. Hur dessa faktorer påverkar benägenheten att söka en domartjänst har dock inte undersökts närmare. Det hade även varit önskvärt med en undersökning av hur antalet sökande till den särskilda domarutbildningen och till tjänster som adjungerade ledamöter ser ut, samt vad som skulle kunna öka antalet sökande till dessa anställningar. Enligt förvaltningsrättens mening hade det sammanfattningsvis varit värdefullt om betänkandet innehöll en närmare redogörelse och analys av vilka drivkrafter, såsom t.ex. anställningsvillkor, arbetsuppgifter, utvecklingsmöjligheter och lön, som gör domaryrket attraktivt.

## **2. Antalet icke ordinarie domare föreslås öka**

### **2.1. Generella synpunkter**

Genom betänkandet föreslås att antalet icke ordinarie domare ska öka på olika sätt. Detta genom att tjänsten adjungerat råd ska införas, att antalet platser på den särskilda domarutbildningen ska utökas samt att assessorer ska få utökade möjligheter att arbeta i underrätt. Andelen icke ordinarie domare i förhållande till andelen ordinarie domare kommer därmed att öka. En allt för hög andel av icke ordinarie domare kan dock påverka förtroendet för Sveriges domstolar negativt, varför det kan ifrågasättas om antalet icke ordinarie domare bör utökas i föreslagen omfattning.

De icke ordinarie domarna ska få handledning samt till viss del ha anpassade arbetsuppgifter. Förvaltningsrätten anser att det är viktigt att såväl ordinarie som icke ordinarie domare har kvalificerade arbetsuppgifter. Den beredningsorganisation, i form av bl.a. föredragande jurister, som finns på flera domstolar bör inte avskaffas utan snarare stärkas för att skapa bättre arbetsvillkor för såväl ordinarie som icke ordinarie domare. Vad gäller handledaruppdrag är detta en tidskrävande uppgift om kvaliteten i handledningen fortsatt ska vara hög. Mot denna bakgrund efterfrågar förvaltningsrätten mer utredning kring behovet hos, och möjligheten för, domstolarna att ta emot den ökning av antalet icke ordinarie domare som förslagen sammantaget innebär.

## 2.2. Adjungerat råd

Eftersom arbetet i underrätt skiljer sig från arbetet i överrätt är det positivt att möjligheterna att adjungera i underrätt utreds. Förvaltningsrätten delar utredningens bedömning att adjungering enbart i underrätt inte bör införas.

Enligt förslaget ska tjänsten adjungerad ledamot finnas kvar vid sidan av den nya tjänsten adjungerat råd. Förvaltningsrätten är tveksam till om det behövs två olika tjänster för adjungering. Det kan finnas fördelar om tjänsterna i vart fall inte är helt separerade från varandra. Det skulle exempelvis kunna finnas ett intresse hos en adjungerad ledamot att vilja fortsätta adjungera i underrätt och förvaltningsrätten anser att en sådan fortsatt adjungering bör kunna vara möjlig. I utredningen har det dock inte undersökts närmare om, och i så fall hur, tjänsterna adjungerad ledamot och adjungerat råd skulle kunna sammanföras till en tjänst eller om tjänsterna i vart fall inte ska vara helt separerade från varandra. Förvaltningsrätten anser att detta bör analyseras närmare.

Förvaltningsrätten noterar att vissa kategorier som enligt gällande regler kan förordnas som adjungerade ledamöter inte föreslås kunna anställas som adjungerade råd. Detta gäller bl.a. den som har varit ordinarie domare samt den som förut varit adjungerad (se föreslagna lydelse av 41 a § förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion [hovrättsinstruktionen] samt 41 a § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion [kammarrättsinstruktionen]). Möjligheten att adjungera kan vara intressant för någon som vill pröva att arbeta inom det andra domstolsslaget. Någon motivering till varför vissa kategorier endast ska få möjlighet att adjungera i överrätt och inte i underrätt har inte angivits. Detta bör därför utredas vidare.

Den föreslagna tjänsten adjungerat råd påminner till viss del om den särskilda domarutbildningen genom att tjänsten innehåller utbildningsinslag med tjänstgöring i såväl över- som underrätt. Någon som arbetat som adjungerat råd skulle dock, direkt efter tjänstgöringen, kunna utnåmnas som ordinarie domare vilket inte är fallet med någon som genomgått den särskilda domarutbildningen. Mot denna bakgrund kan en tjänst som adjungerat råd ses som ett mer attraktivt alternativ än en plats på den särskilda domarutbildningen. Detta skulle kunna leda till att färre söker sig till den särskilda domarutbildningen och att fler istället väljer att arbeta med annat kvalificerat juridiskt arbete under en tid för att sedan få en tjänst som adjungerat råd. Förvaltningsrätten ser därmed en risk för att antalet sökande till den traditionella domarutbildningen minskar och att skicklighetsnivån sjunker på dem som antas till den särskilda domarutbildningen.



### **2.3. Den särskilda domarutbildningen**

När det gäller den föreslagna utökningen av antalet platser på den särskilda domarutbildningen anser förvaltningsrätten att det är av vikt att de som antas uppfyller högt ställda krav. Den särskilda domarutbildningen måste därför vara ett attraktivt alternativ. Utöver de allmänna aspekter som nämns i utredningen anser förvaltningsrätten att det finns olika regler som skulle kunna göra utbildningen mer attraktiv. Detta genom att underlätta det praktiska för en jurist som vill genomgå den särskilda domarutbildningen. Ett exempel är reglerna om ersättning för dubbelt boende. Enligt de nuvarande reglerna kan en jurist som är etablerad på en underrättsort och som därför endast vill ha en tillfällig bostad på överrättsorten inte få ersättning för dubbelt boende mer än sex månader av det första överrättsåret under utbildningen. Detta ska jämföras med att en jurist som istället väljer att flytta sitt permanentboende till överrättsorten i samband med att utbildningen inleds, och som sedan har dubbla boenden under underrättsåren, kan få ersättning för dubbelt boende under de två underrättsåren. En ändring av dessa regler skulle därmed kunna vara ett led i strävan att underlätta för en jurist att kunna etablera sig och stanna kvar på en viss ort.

Av utredningen framgår att det i dagsläget är en expanderande arbetsmarknad för jurister och det är, såvitt framgår, inte några problem för de assessorer som är färdigutbildade att hitta kvalificerade arbeten. Den utökning av antalet platser på den särskilda domarutbildningen som föreslås skulle dock kunna vara problematisk om efterfrågan på kvalificerade jurister minskar. En utökning av antalet platser bör därför noga övervägas även av detta skäl och inte enbart på grund av vad som anförts under de generella synpunkterna.

Det är positivt att alla de som genomgår den särskilda domarutbildningen får en likartad utbildning. Förvaltningsrätten ställer sig därför tveksam till om den särskilda domarutbildningen ska kunna skraddarsys efter de antagnas intresseområden i högre grad än vad som är möjligt idag. Om domstolen måste anpassa fördelningen av arbetsuppgifter utifrån att någon eller några av fiskalerna har en skraddarsydd anställning kan det även, i vart fall på en mindre domstol, finns en risk att övriga fiskaler vid domstolen endast får en mycket begränsad erfarenhet av det rättsområde som någon annan har som inriktning.

### **2.4. Fler möjligheter för assessorer att arbeta i underrätt**

Utöver de generella synpunkterna ser förvaltningsrätten positivt på att assessorer föreslås få utökade möjligheter att tjänstgöra i underrätt, då detta skulle kunna bidra till att assessorer stannar kvar på en ort och i förlängningen söker ordinarie domartjänst på orten.

Eftersom tjänstgöring i underrätt föreslås få ökat meritvärde, anser förvaltningsrätten att det behöver utredas om, och i så fall hur, lediga tjänster i underrätt för assessorer ska annonseras och hur förfarandet vid förordnandet ska gå till. Detta för att systemet ska bli förutsebart. Av samma skäl kan det ifrågasättas om det inte bör anges en övre tidsgräns för hur lång tjänstgöringstiden i underrätt får vara för en assessor.

### **3. Lag- och förordningsändringar**

#### **3.1. Offentlighets- och sekretesslagen**

Enligt utredningen är stödet för att offentligheten i ansökningsförfarandet påverkar benägenheten att söka ordinarie domartjänst lågt. Mot den bakgrunden delar förvaltningsrätten utredningens bedömning att det kan ifrågasättas om sekretessbestämmelser överhuvudtaget bör införas. För att sekretessbestämmelser ska införas bör det enligt förvaltningsrättens mening krävas ytterligare utredning som på ett tydligare sätt talar för att ett införande av sekretessbestämmelser skulle öka antalet sökande till ordinarie domartjänster. Om det trots allt ska införas sekretessbestämmelser, anser förvaltningsrätten att det alternativ som har föreslagits bör väljas. Förslaget är ett av de minst långtgående alternativen av de olika alternativ som diskuteras i betänkandet.

Vad gäller den föreslagna sekretessbestämmelsen används såväl begreppet ”kandidat” som begreppet ”sökande” för att definiera vem som kan omfattas av bestämmelsen. Det vore önskvärt med en enhetlig begreppsanvändning och begreppet ”sökande” är det begrepp som används i exempelvis 4 § förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden (instruktionen för Domarnämnden) samt i föreslagen lydelse av 8 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare (utnämninglagen) varför detta begrepp är lämpligt att välja.

Vad gäller de föreslagna övergångsbestämmelserna kan det ifrågasättas om ett ärende inleds hos Domarnämnden när nämnden får information från Domstolsverket att det finns en ledig anställning (jfr 1 b § instruktionen för Domarnämnden) eller om ärendet inleds vid en senare tidpunkt. Vidare anser förvaltningsrätten att den föreslagna utformningen av övergångsbestämmelserna är sådan att bestämmelsen skulle kunna gälla för vissa ärenden som har inletts och avgjorts innan ikraftträdandet. Förvaltningsrätten ifrågasätter om detta varit avsikten (jfr s. 368 i betänkandet). Det är även till viss del oklart vad som avses med ”handläggs enligt äldre föreskrifter”. Övergångsbestämmelserna skulle kunna formuleras om och exempelvis ange att bestämmelserna i 39 kap. 5 d § inte gäller i ärenden som har inletts hos Domarnämnden före ikraftträdandet.



### 3.2. Övriga lag- och förordningsändringar

Utifrån domstolarnas konstitutionella roll är det positivt att det tydligt lagregleras vilka, utöver ordinarie domare, som utövar den dömande makten i Sverige.

Förvaltningsrätten ifrågasätter om det är lämpligt att bestämmelser om adjungerade råd, som är domare under utbildning, förs in i utnämningsslagen. Detta eftersom lagen enligt 1 §, samt enligt sin rubrik, endast gäller utnämning av ordinarie domare. För att undvika otydligheter huruvida adjungerade råd är ordinarie domare bör det undersökas om bestämmelserna om adjungerade råd istället kan föras in i exempelvis instruktionen för Domarnämnden. I samband med att 1 § hovrätts- respektive kammarrättsinstruktion ändras kan även adjungerade ledamöter läggas till i bestämmelserna. Detta då adjungerade ledamöter exempelvis nämns i bestämmelserna om plenum (se 26 § hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen).

Vad gäller bestämmelserna om plenum anser förvaltningsrätten att dessa bör ses över ytterligare (se nuvarande samt föreslagna lydelse av 26 § hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen, 29 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion samt 27 § förordningen [1996:382] med förvaltningsrättsinstruktion). Exempelvis ingår adjungerade ledamöter, men inte adjungerade råd, i en hovrätts respektive en kammarrätts plenum. Adjungerade råd föreslås dock ingå i en tingsrätts respektive en förvaltningsrätt plenum. Vidare ingår assessorer i en förvaltningsrätts plenum men inte i en tingsrätts plenum. Någon motivering till dessa skillnader har inte framkommit.

För att tydliggöra att en hovrätt respektive en kammarrätt endast har en skyldighet att inhämta uppgifter ur belastningsregistret vid anställning av adjungerade råd som inte tidigare haft en sådan anställning bör 44 b § första stycket hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen lyda "... som inte tidigare haft *en sådan anställning eller* ett sådant förordnande...". Vidare är det en fördel om begreppen i förordningen (1999:1134) om belastningsregister stämmer överens med de begrepp som används i hovrätts- respektive kammarrättsinstruktionen varför "annan adjungerad domare" kan bytas ut mot "förordna som adjungerad ledamot".

---

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Annika Lowén efter föredragning i plenum av förvaltningsrättsfiskalen Christine Lindström.



Annika Lowén