

Justitiedepartementet  
103 33 STOCKHOLM

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

*(Ert diarienummer JU2017/08641/DOM)*

### Sammanfattning

Domstolsverket tillstyrker i stora delar de förslag som lagts fram men anser att några av förslagen bör föregås av en djupare analys innan de eventuellt genomförs. Det senare gäller förslagen om adjungerat råd och en ökning av antalet jurister som antas till särskild domarutbildning.

Domstolsverket avstyrker förslagen om att Domarnämnden ska få i uppdrag att utlysa lediga anställningar som adjungerat råd, att budgeten ska delegeras och att Domarnämnden ska göra vissa analyser och prognoser på egen hand.

Domstolsverket erinrar om kostnaderna kan förväntas bli mycket stora om förslagen genomförs i sin helhet.

### Rekryteringsläget

Utredningen har gett en beskrivning av hur rekryteringsläget ser ut när det gäller anställningar som ordinarie domare. Domstolsverket instämmer i allt väsentligt i det som utredningen angett. Även Domstolsverkets egna undersökningar visar att det de senaste åren förekommit en inte obetydlig mängd utlysta anställningarna som domare med förhållandevis få sökande. Utnämningsärenden med få sökande förekommer avseende anställningar i båda domstolsslagen och över hela landet. Även vissa överrätter har periodvis svårt att attrahera tillräckligt många sökande till anställningarna. Det händer också att regeringen inte utnämner någon av de sökande i ett anställningsärende och att alltför få eller okvalificerade sökande gör att Domarnämnden tvingas förlänga ansökningstiden.

Lika med utredningen anser Domstolsverket att det finns ett begränsat stöd för antagandet att sekretess skulle bidra till fler kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar.

Domstolsverket instämmer också i utredningens bedömning att arbetsmarknaden för jurister stadigt växer, att konkurrensen om arbetskraften hårdnar och att läget på arbetsmarknaden är sådant att de statliga arbetsgivarna bedöms behöva göra stora ansträngningar för att få kvalificerade sökande till anställningarna samt för att kunna behålla kvalificerad personal.

Även Domstolsverket anser att antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar måste öka för att det ska kunna säkerställas att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna kan utnämnas.

### Adjungerat råd

Domstolsverket instämmer i utredningens uppfattning att domaryrket ska fortsätta att vara tillgängligt för mycket skickliga och för yrket lämpade jurister utan tidigare erfarenhet av arbete i domstol. Domstolsverket ifrågasätter inte heller utredningens analys att tjänstgöring i domstol ofta är en bra merit för den som söker en ordinarie domaranställning. Domstolsverket är i grunden positivt till utökade möjligheter för jurister att meritera sig i såväl under- som överrätt men ställer sig ändå tveksamt till det förslag om adjungerat råd som nu framförs.

Till att börja med så saknar Domstolsverket en mer djupgående analys avseende möjligheten att fylla de 50 platser som föreslås för domarmeritering på detta sätt. Erfarenheter från nuvarande system för extern adjunktion visar att det tidvis varit svårt att hitta kvalificerade sökande till anställningarna. Ett nytt kompletterande system för domarmeritering innefattande tjänstgöring under minst sex månader i överrätt följt av tjänstgöring under minst sex månader i underrätt skulle, på sätt som angetts i betänkandet, ge ett mer omfattande underlag för bedömningen av en sökandes lämplighet för anställning som ordinarie domare. Det är dock inte helt enkelt att se vilka kvalificerade jurister som skulle kunna tänkas söka en sådan anställning. De allra flesta kvalificerade jurister, inte minst advokater, har enligt vad Domstolsverket erfarit svårt att vara borta från sin aktuella verksamhet redan när det är fråga om sex månaders adjunktion på domstol. De kvalificerade och yrkesverksamma jurister som skulle kunna vara borta från sitt ordinarie arbete eller sin verksamhet i ett år uppgår sannolikt endast till ett fåtal personer per år.

Till det anförda kommer att angivet system, för det fall det skulle få större genomslag, skulle ta betydande resurser i anspråk när det gäller handledning och utbildning på sätt som föreslagits i utredningen. Ett gott handledarskap är av avgörande betydelse för att tjänstgöringen ska falla väl ut. I överrätt är sådant handledarskap, genom det kollegiala arbetssättet, oftast en naturlig del av det löpande arbetet. Även där ställs det emellertid betydande krav på anvisningar och återkommande återkoppling från handledaren för att tjänstgöringen ska bli lyckad. I underrätt, där arbetssättet i dömandet endast undantagsvis är kollegialt, skulle det med föreslaget system ställas ännu högre krav på ett gott handledarskap. I såväl över- som underrätt skulle det mycket sannolikt vara på sin plats med ytterligare utbildning i handledarskap för vissa nyckelpersoner för att utfallet ska bli gott. Såsom utredningen påtalat kommer handledningen att ta resurser från den dömande verksamheten.

De kurser som de adjungerade råden föreslås genomgå i Domstolsakademins regi bidrar till att öka anställningens attraktionskraft, men kurserna skulle också ta betydande del av tjänstgöringen i anspråk. Kursverksamheten, liksom ett utökat handledarskap samt eventuella kurser för handledarna, skulle medföra betydande kostnader för Sveriges Domstolar. Även kostnader för flytt och dubbel bosättning under tjänstgöringen kan bli avsevärda.

Domstolsverket ifrågasätter om kostnaderna för ett genomförande av förslaget om adjungerat råd i dess nuvarande form motsvaras av nyttan med detsamma, särskilt om antalet kvalificerade sökande inte skulle bli särskilt stort. Domstolsverket är positivt till utökade möjligheter att meritera sig i domstol men anser att förslaget om adjungerat råd kräver en djupare analys, bl.a. i fråga om utsikterna för tillräckligt antalet kvalificerade sökande till anställningarna samt kostnaderna för det hela.

Domstolsverket avstyrker att Domarnämnden får i uppdrag att utlysa lediga anställningar som adjungerat råd för det fall förslaget genomförs. Det fåtal kvalificerade jurister som skulle kunna tänkas söka sådan anställning kan, jämfört med de jurister som söker anställning som ordinarie domare, antas vara än mer känsliga för att visa att de söker sådant arbete. Den föreslagna ordningen främjar inte heller ett snabbt anställningsförfarande.

Som utvecklas nedan anser Domstolsverket också att det är tveksamt om det är lämpligt att införa anställningsformen adjungerat råd vid sidan om nuvarande system för extern adjunktion och föreslår istället en utveckling av det senare.

### **Det nuvarande systemet för extern adjunktion**

Domstolsverket konstaterar, liksom utredningen, att det nuvarande systemet för extern adjunktion i överrätt har inneburit att domstolarna har tillförts kompetens och att fler har sökt ordinarie domaranställningar. Domstolsverket gör samma bedömning som utredningen och anser att det nuvarande systemet för extern adjunktion i överrätt bör finnas kvar och erbjudas i den utsträckning det är möjligt med beaktande av riskerna för jäv. Domstolsverket finner det dock tveksamt om det är lämpligt att vid sidan av nuvarande system också införa anställningsformen adjungerat råd.

Istället för det senare, skulle nuvarande system för extern adjunktion kunna öppnas upp för fler variationer för att hitta lösningar som passar just den sökande. Sådana variationer skulle i och för sig kunna innebära tjänstgöring i både över- och underrätt – som ett paket eller som två separata anställningar – men också möjlighet att tjänstgöra kortare eller längre tid än sex månader endast i över- eller underrätt. Flexibilitet bör eftersträvas och ramarna för anställningen bör därför inte i onödan regleras. Särskilt bland de advokater som adjungerat i överrätt har flexibilitet och ett enkelt ansökningsförfarande visat sig vara attraktivt och i vissa fall helt avgörande för att en anställning ska komma till stånd.

I linje med detta har Domstolsverket ingen erinran mot utredningens förslag att en lagfaren person med mångårig erfarenhet bör kunna anställas som adjungerad ledamot oavsett om han eller hon har arbetat med ett rättsområde som förekommer i domstolen eller inte.

### **Den särskilda domarutbildningen**

I utredningen anges att antalet jurister med särskild domarutbildning behöver öka. Domstolsverket instämmer i detta. Systemet för rekrytering av ordinarie domare, som i hög grad bygger på tillgången till personer som genomgått den särskilda domarutbildningen, kan inte ha jurister som enbart varit verksamma utanför domstolarna som sin breda bas för rekrytering.

Domstolsverket instämmer också i bedömningen att domstolarna har kapacitet att utbilda fler skickliga jurister från anställning som fiskal till färdig assessor och att en sådan utbildning kan bidra till att behovet av domarutbildade jurister i statlig och kommunal förvaltning och i näringslivet tillgodoses.

Utredningen kan dock uppfattas ha som utgångspunkt att det är Sveriges Domstolar som ska stå för utbildningen av en större del av de kvalificerade jurister som är verksamma i landet. Om så ska ske bör detta klargöras, eftersom en sådan ordning skulle kräva ett mycket betydande resurstillskott till Sveriges Domstolar.

I utredningen föreslås mer konkret att 50 nya assessorer ska utbildas varje år. Detta är en ökning av antalet assessorer med ca 50 procent jämfört med hur det ser ut idag. En sådan kraftig ökning skulle kräva att antalet utbildningsplatser för fiskaler i underrätt utökas med drygt 100 platser, från 218 till ca 325 platser, eventuellt utöver de 25 nya utbildningsplatser som Domstolsverket redan tagit ställning för att tillföra. Stora satsningar skulle behöva göras för att bibehålla kvalitén i utbildningen och de drygt 100 nya utbildningsplatserna skulle kräva ett betydande resurstillskott då lönekostnaderna till följd av utvidgningen sammantaget skulle öka med drygt 143 miljoner kronor.

Utöver nämnda kostnader kräver en kraftig utvidgning av domarutbildningen ett avsevärt tillskott för utbildning vid Domstolsakademin. Upplyningsvis kan nämnas att kursverksamheten för nuvarande omfattning av fiskalsutbildningen kostar cirka 17 miljoner kr per år.

Hur utbildningsplatserna kommer att fördelas mellan domstolarna kan också komma att påverka lokalsituationen. Redan idag är det problem med platsbrist på t.ex. hovrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det går således inte att utesluta att förslagen kan komma att medföra större lokalinvesteringar eller ytterligare förhyrning av lokaler för att kunna möta platsbehovet på vissa orter.

Det är således inte enbart fråga om ökade lönekostnader utan också om tillkommande kostnader för utbildning, lokaler, handledare samt ersättning för flytt och dubbel bosättning m.m. Domstolsverket efterlyser ett klagörande i frågan om vilken roll Sveriges Domstolar ska ha i fråga om utbildning av kvalificerade jurister och anser att det i förekommande fall behöver göras en grundlig beräkning av de förväntade kostnaderna.

Domstolsverket anser också att utredningen inte fört fram övertygande argument för att en sådan stor ökning av antalet utbildningsplatser för fiskaler är erforderlig eller en lämplig väg för att möta behovet av framtidens ordinarie domare.

Domstolsverket har ingen erinran mot vad som anförs om att fiskaler bör kunna tjänstgöra vid underrätter som har kapacitet att utbilda endast en fiskal, att utbildning ska kunna inriktas mot ett särskilt rättsområde, samt att tjänstgöringen under utbildningen ska vara förutsebar vad gäller placeringssort.

Domstolsverket ställer sig positivt till att informationen om lediga anställningar vid den särskilda domarutbildningen samordnas och att överrätternas handläggning av anställningsärendena blir mer enhetlig och i samråd med underrätterna.

## Fler möjligheter för assessorer att arbeta i underrätt

Domstolsverket tillstyrker utredningens förslag gällande assessorers möjligheter till tjänstgöring i underrätt samt i annat domstolsslag. Även Domstolsverket anser att det är lämpligt att tjänstgöringen som utgångspunkt pågår i cirka två år men att det lämnas utrymme för variationer. Förslaget om att de assessorer som tjänstgör i underrätt ska ha en ordinarie domare som handledare är bra men Domstolsverket vill också i detta sammanhang erinra om att handledarskapet kräver resurser och tar tid från de ordinarie domarnas arbete i den dömande verksamheten.

## Budget för domarmeritering och domarutbildning

Domstolsverket avstyrker utredningens förslag om delegering av budgeten.

Lika med utredningen anser Domstolsverket att en ökning av antalet domare under utbildning förutsätter ett effektivt utnyttjande av den budget som avsätts. Till skillnad från vad som anges i utredningen anser Domstolsverket emellertid att det är verket som är bäst lämpat att med ett helhetsperspektiv se till att budgeten utnyttjas effektivt och att de samordningsfördelar som finns tas tillvara. Långsiktiga behov identifieras och tillgodoses bäst på central nivå. En sådan ordning möjliggör också för de enskilda domstolarna att koncentrera sig på kärnverksamheten.

Domstolsverket har lång erfarenhet av att fördela budgeten för Sveriges Domstolar mellan olika verksamhetsområden och får i detta arbete information direkt från bl.a. myndighetscheferna. Tillsammans med de prognoser och utvecklingsinsatser som görs av verket ges möjlighet till att se till hela Sveriges Domstolars bästa på ett sätt som de enskilda överrätterna inte kan. Mot att delegera budgetansvaret talar också den inte fullt så utvecklade samverkan mellan över- och underrätterna som är en realitet på många håll.

## Ett aktivt rekryteringsförfarande

Domstolsverket tillstyrker förslagen om att Domarnämnden ska bedriva ett mer aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare och att rekryteringsförfarandet i vissa avseenden ska anges tydligare i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Domstolsverket ser positivt på förslaget att Domarnämnden löpande analyserar behovet av att använda tester i rekryteringen av ordinarie domare, samt att personalvetarkompetens tillförs nämnden. Domstolsverket vill i detta sammanhang erinra om den kunskap på området som verket innehar och i viss mån kan bidra med. Därtill betonas att det är viktigt att den eventuella HR-kompetens som tillförs Domarnämnden används genom hela rekryteringsprocessen för att hålla samman densamma, vilket enligt Domstolsverkets uppfattning är allra viktigast när det gäller anställningar som chefsdomare.

Domstolsverket anser det värdefullt att fortsatt få närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden. Domstolsverket har en helhetssyn vad avser förhållanden inom hela Sveriges Domstolar och kan med denna kunskap bidra till Domarnämndens beslutsunderlag. Av särskild vikt är Domstolsverkets närvaro och yttranderätt vid de nämndens sammanträden som gäller anställningar av che-

fer. De chefer som anställs blir en del av arbetsgivarkretsen inom Sveriges Domstolar, där Domstolsverket har en övergripande samordnande roll.

## Offentligheten i rekryteringsförfarandet

Domstolsverket gör samma bedömning som utredningen och anser överlag att nackdelarna med en sekretessreglering väger tyngre än skälen för sekretess under förfarandet i Domarnämnden.

Sekretess skulle dock, enligt Domstolsverkets bedömning, kunna ha en positiv påverkan på antalet sökande när det gäller de högsta chefsbefattningarna. För det fall sekretess ska införas anser Domstolsverket, precis som utredningen, att denna sekretess bör vara tidsmässigt begränsad. När det gäller myndighetschefer skulle sekretessen kunna utformas på samma sätt som i de bestämmelser som reglerar sekretessen i ärende om anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet.

## Långsiktiga och stabila förutsättningar för rekrytering

Domstolsverket instämmer i utredningens bedömning att det för att säkra rekryteringen av ordinarie domare behövs långsiktiga prognoser och analyser. Redan idag görs sådana av Domstolsverket med hjälp av uppgifter från bl.a. domstolarna. Domstolsverket har ett helhetsperspektiv och kan i detta arbete väga in allt från söktryck till ekonomi samt utbildnings- och lokalbehov. Domstolsverket samarbetar i detta avseende gärna med Domarnämnden men anser det mest ändamålsenligt att det är verket som har huvudansvaret för analyserna. Det förefaller enligt Domstolsverkets bedömning något mindre lämpligt att låta Domarnämnden parallellt med Domstolsverket utföra vissa av dessa analyser så att Domarnämnden och Domstolsverket var för sig tar fram prognoser. Förslaget avstyrks därför i denna del.

När det gäller utbildning av nyutnämnda ordinarie domare föreslås dessa anpassas till förslagets nya system för domarmeritering. Djupare analys avseende kostnaderna för detta saknas. Domstolsverket vill erinra om kostnaderna kan förväntas bli mycket stora om förslagen genomförs i sin helhet.

## Lagreglering av domarmakten

I utredningens förslag till lagreglering av domarmakten har assessorer kategoriserats under begreppet vikariats- eller förstärkningsändamål. Assessorer är normalt anställda tills vidare vid hovrätt eller kammarrätt. Ur ett arbetsrättsligt perspektiv framstår det därför som mer lämpligt att uttryckligen ange titeln assessor i lagtexten såvitt avser bestämmelserna för nu nämnda domstolsslag.

## Konsekvenser av utredningens förslag

Flera av utredningens förslag saknar djupare analys när det gäller såväl förväntade effekter som kostnader. Domstolsverket anser att förslagen om adjungerat råd och ökat antal jurister med särskild domarutbildning bör föregås av en djupare analys innan de eventuellt genomförs.


Ett genomförande av förslagen i sin helhet kan antas medföra stora kostnadsökningar. Betydande resurstillskott kan då bli nödvändiga för att Sveriges Domstolar inte ska tvingas omprioritera sin verksamhet.

En strategisk kompensförsörjningsplan för Sveriges Domstolar, syftande till att långsiktigt säkra kompetensförsörjningen, håller på att arbetas fram. En del av det arbetet innebär att göra fördjupade analyser också av kompetensbehovet avseende domare. Domstolsverket tar gärna ansvar för att genomföra dessa analyser, i samråd med Domarnämnden såvitt avser domare.

Detta yttrande har beslutats av planerings- och ekonomidirektören Peter Yngve. I den slutliga handläggningen har även deltagat avdelningschefen Maria Isaksson, chefsjuristen Charlotte Driving samt juristerna Peter Islander och Örjan Hägglund.



Peter Yngve



Örjan Hägglund