

Justitiedepartementet
Enheten för processrätt och domstols-
frågor
103 33 Stockholm

Betänkandet Rekrytering av framtidens domare (SOU 2017:85)

Inledning

Domarnämnden har beretts tillfälle att yttra sig över ovan nämnda betänkande.

Domarnämnden är en statlig myndighet som har till främsta uppgift att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare eller hyresråd. Nämnden ska också bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare.

Rekryteringen av ordinarie domare har varit föremål för flertalet utredningar. I grunden ligger det allmänna intresset av att det även i framtiden ska vara de skickligaste och för yrket bäst lämpade juristerna som utnämns till ordinarie domare. Avgörande för att så ska kunna ske är naturligtvis att det finns ett tillräckligt stort underlag av kvalificerade jurister att välja på. Utredningen lyfter i denna del flera viktiga aspekter, bland annat rörande utvecklingen av domarutbildningen och möjligheterna för kvalificerade jurister som inte genomgått domarutbildning att meritera sig för ordinarie domaranställning.

Betänkandet är välskrivet och väl genomarbetat. Nämnden har valt att yttra sig särskilt endast över de frågor som har direkt koppling till nämndens verksamhet och lämnar mot denna bakgrund följande synpunkter.

Adjungerat råd – domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister

Domarnämnden har i stort inga synpunkter på förslaget om införande av s.k. adjungerat råd. Att kvalificerade och erfarna jurister som inte genomgått den traditionella domarbanan kan få ytterligare möjligheter att meritera sig för domaranställning välkomnas.

Domarnämnden ställer sig dock frågande till om det är ändamålsenligt att utlysning av lediga anställningar som adjungerat råd sker genom Domarnämnden, samtidigt som rekryteringsförfarandet i övrigt sköts av respektive överrätt. En sådan ordning, som avviker från hur övriga anställningsärenden vid såväl domstolarna som Domarnämnden handläggs, riskerar att skapa otydlighet för de sökande om vilken instans som har ansvar för ärendet och vart de kan vända sig under förfarandet. Dessutom torde det vara mer effektivt och mindre resurskrävande att hela förfarandet från början till slut sköts av en och samma

myndighet. Utredningen föreslår att överrätterna ska samråda med varandra och med berörda underrätter när det gäller exempelvis antalet lediga anställningar, vilka perioder de adjungerade råden ska tjänstgöra samt riktlinjer för förfarandet och beslutsprocessen. Det framstår därför som naturligt att samråd och samordning även sker ifråga om information om och utlysning av lediga anställningar. På så vis kan önskvärd överskådlighet uppnås utan att Domarnämnden ansvarar för en begränsad del av förfarandet. Domarnämnden förordar därför att utlysning av lediga anställningar som adjungerat råd sker genom respektive överrätt.

Ett aktivt rekryteringsförfarande

Domarnämnden ska arbeta aktivt och långsiktigt för att främja rekryteringen

Utredningen föreslår att 3 § 2 men lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare ska ändras så att den nuvarande lydelsen "Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att *tillgodose rekryteringsbehovet* av ordinarie domare." ersätts av lydelsen "Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att *främja rekryteringen* av ordinarie domare". Skälet är att den nya lydelsen anses betona att det inte är möjligt för Domarnämnden att som enda myndighet kunna tillgodose behovet av att rekrytera ordinarie domare, utan att det krävs en rad olika åtgärder samt samordning och samarbete mellan Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket för att åstadkomma detta. Vidare anges att Domarnämndens uppdrag att långsiktigt främja rekryteringen av ordinarie domare är en viktig förutsättning för rekryteringen av domare och ett av nämndens huvuduppdrag, det bör därför regleras i lag.

Domarnämnden delar utredningens uppfattning om bristerna i den nuvarande formuleringen av paragrafen. Däremot anser nämnden att uttrycket "främja" är alltför otydligt och innebär en onödig försvagning av nämndens uppdrag jämfört med idag. Nämnden föreslår istället att begreppet "säkerställa" används så att paragrafen lyder enligt följande: "Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att *säkerställa rekryteringen* av ordinarie domare."

Bestämmelsen om yttrande från domstolschefen ska anges i lag

I 4 § förordning (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden regleras att nämnden, innan den lämnar sitt förslag i fråga om någon annan anställning än chef för domstol eller hyresnämnd, ska inhämta yttrande från chefen för den aktuella domstolen eller hyresnämnden. Yttrande från myndighetschefen inhämtas regelmässigt och utan undantag under handläggningen av sådana anställningsärenden. Som utredningen anför utgör inhämtande av s.k. chefsyttrande från den anställande domstolen eller hyresnämnden ett centralt moment i rekryteringsförfarandet och en viktig del av underlaget inför nämndens beslut. Domarnämnden är dock, som självständig och oberoende myndighet, inte bunden av domstolschefens rangordning av de sökande.

I betänkandet föreslås att det i utnämningsslagen ska tas in en bestämmelse om att Domarnämnden ska inhämta yttrande från domstolschefen.

Mot att införa en sådan reglering talar enligt Domarnämnden att det redan idag finns en väl fungerande rutin för detta vid nämnden och att en lagreglering ur det perspektivet framstår som onödig. Emellertid har nämnden ingen erinran mot att det införs en sådan bestämmelse.

Rätt att närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden

Domarnämnden tillstyrker utredningens förslag att en representant från Domstolsverket ska få närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden endast i ärenden som gäller tillsättning av chef för en domstol. Enligt den nuvarande regleringen i 8 § utnämningsslagen får en representant från Domstolsverket närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden oberoende av vilken typ av anställning som behandlas. De argument för en ändrad ordning som framförs i betänkandet framstår enligt nämnden som rimliga.¹

Vidare vill Domarnämnden understryka behovet av att nämnden får rätt att låta en sakkunnig närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden. Som anförs i betänkandet har nämnden redan i mars 2017 lämnat in en skrivelse till regeringen angående behovet av att nämnden tillförs kompetens för att kunna värdera sökandenas skicklighet och lämplighet på bästa sätt i ärenden som rör patentråd och tekniska råd. Domarnämnden tillstyrker således utredningens förslag till ändring i utnämningsslagen i denna del och påtalar återigen behovet av att frågan behandlas skyndsamt.

Personalvetarkompetens hos Domarnämnden

Utredningen gör bedömningen att Domarnämnden bör ha resurser att anställa medarbetare med personalvetarkompetens, antingen på konsultbasis men i större utsträckning än idag eller i form av en ny anställning vid nämndens kansli.

Domarnämnden delar uppfattningen att en person med personalvetarkompetens skulle kunna bidra med värdefull kunskap i såväl enskilda ärenden som vid principiella ställningstaganden och utvecklingsarbete. Utifrån de arbetsformer nämnden och kansliet har gör nämnden dock bedömningen att behovet av personalvetarkompetens inte är så stort att det motiverar en ny anställning vid kansliet. Nämnden kan idag inte erbjuda tillräckligt omfattande och kvalificerade arbetsuppgifter för en person med sådan kompetens. Detta även med beaktande av de ytterligare uppgifter som utredningen föreslår att nämnden ska ha. Nämnden kommer dock i fortsättningen att sträva mot en bredare kompetens bland medarbetarna och, när det är möjligt, tillföra organisationen värdefull personalvetarkompetens.

Nämndens kansli kan också förstärkas på andra sätt. Under 2017 tilldelades nämnden tillfälligt extra medel för att anställa ytterligare en föredragande, utöver de två som normalt är anställda. Detta har, förutom ökad effektivitet i ärendehanteringen, bland annat möjliggjort en mer systematisk genomgång och utveckling av handläggningsrutiner, mallar och arbetsmetoder vilket bidragit till ökad kvalitet i kansliets och nämndens arbete. En ytterligare föredragande skulle

¹ Monica Dahlbom hänvisar i denna del till den uppfattning Kammarrätten i Jönköping har gett uttryck för i sitt yttrande över betänkandet.

också medföra ett större utrymme för de åtgärder som utredningen föreslår att nämnden ska vidta, exempelvis att inhämta muntliga och/eller kompletterande referenser i större utsträckning. Det är således nämndens uppfattning att en permanent ökning av antalet föredragande vid nämndens kansli skulle medföra betydande positiva effekter för nämndens arbete.

Övrigt

Domarnämnden delar naturligtvis utredningens uppfattning att kravprofilernas utformning och användandet tester i rekryteringen löpande bör analyseras och vid behov utvecklas.

Under förutsättning att en sekretessreglering motsvarande den som Domarnämnden förespråkar (se nedan) inte införs ställer sig nämnden även positiv till att, som utredningen föreslår, upprätta och i första hand lämna ut dokument som innehåller den rangordning av sökandena som föreslås men utan den motivering som lämnas till regeringen.

Offentligheten i rekryteringsförfarandet²

Utredningen har gjort en gedigen genomgång av de för- och nackdelar som finns med att införa olika typer av sekretess vid rekryteringen av ordinarie domare. Frågan om sekretess vid statliga anställningsförfaranden är komplex och som anförs i betänkandet har lagstiftaren valt olika ståndpunkter avseende olika typer av anställningar. Sverige har en lång tradition av offentlighet och bortsett från de högsta domaranställningarna har tillsättningsförfarandet avseende ordinarie domare alltid varit öppet för insyn. Domare har i sitt arbete stor makt över enskilda och anställs med fullmakt. Mot denna bakgrund är allmänhetens intresse av att kunna granska rekryteringsprocessen starkt. Detta talar alltså mot att införa sekretess i anställningsförfarandet.

I den andra vågskålen ligger, som anförs i betänkandet, det allmänna intresset av att det är de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna som utnämns till domare. En förutsättning för att så ska kunna ske är att tillräckligt många kvalificerade jurister vill söka domaranställning. Enligt statistik som presenteras i betänkandet finns det till en stor del av de ärenden som behandlas vid Domarnämnden endast tre eller färre sökande per enskild anställning. Som utredningen lyfter fram är risken att alltför få söker lediga anställningar inte förbehållen vissa typer av domaranställningar eller vissa enskilda domstolar, utan gäller i alla domstolsslåg på alla nivåer i så gott som hela landet. Enligt Domarnämndens erfarenheter torde problemen vara särskilt stora dels beträffande de allra högsta befattningarna, dels vad gäller obefordrade anställningar i domstolar utanför storstadsområdena. Om begränsad offentlighet i rekryteringsförfarandet skulle leda till ett ökat antal kvalificerade sökande, och därmed ökade förutsättningar för att det även i framtiden är de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna som utnämns till domare, är detta enligt Domarnämnden ett starkt skäl för att införa någon form av sekretessreglering.

² Eva Wendel Rosberg hänvisar i denna del till den uppfattning Malmö tingsrätt har gett uttryck för i sitt yttrande över betänkandet.

Den enkätundersökning utredningen genomfört visar att 26 procent av de tillfrågade var negativa till att ansökningar till ordinarie domaranställningar är offentliga. Av dem som aldrig sökt en ordinarie domaranställning svarade 8 procent att de avstått enbart på grund av offentligheten i förfarandet.

Undersökningen visar också att intresset för att söka ordinarie domaranställning skulle kunna öka hos omkring 15 procent av dem som aldrig sökt en ordinarie domaranställning om sekretess i någon form infördes. Enligt Domarnämnden är dessa siffror inte så låga att de i sig talar mot ett införande av en sekretessreglering. Snarare ger de ett visst stöd för slutsatsen att en sådan reglering skulle kunna öka antalet sökande. Utifrån den omfattande erfarenhet av och kunskap om domarrekrutering som Domarnämnden besitter är nämnden också av uppfattningen att en begränsad offentlighet vid rekryteringen skulle leda till ett ökat antal ansökningar. Detta kanske allra främst från sådana kvalificerade och erfarna jurister som idag befinner sig utanför den traditionella domarbanan och som av olika skäl hänförliga till sin arbetssituation vill undvika att genomgå ett offentligt anställningsförfarande. Domarnämnden tror alltså att en sekretessreglering skulle kunna få betydande positiva effekter på antalet sökande i nämndens anställningsärenden.

I detta sammanhang vill nämnden poängtera att allmänhetens intresse av insyn i rekryteringsförfarandet redan tillgodoses också på andra sätt, exempelvis genom de två ledamöter i nämnden som enligt 4 § utnämningsslagen ska representera allmänheten och som väljs av riksdagen.

Mot denna bakgrund anser Domarnämnden, till skillnad från utredningen, att skälen för att begränsa offentligheten vid rekrytering av domare är så starka att en sekretessreglering bör införas.

I första hand förespråkar Domarnämnden en reglering som gäller för alla uppgifter om sökandena i samtliga anställningsärenden som behandlas vid nämnden. Sekretessen bör gälla fram tills dess att regeringen fattat beslut om utnämning. Att sekretessen bör gälla samtliga anställningsärenden hänger samman med vad som ovan anförts om att behovet av att öka antalet sökande gäller för alla typer av domaranställningar i så gott som hela landet. Vidare skulle en sekretessreglering som exempelvis gäller under endast en del av förfarandet riskera att få begränsad eller ingen effekt på det antal sökande nämnden och slutligen regeringen har att välja på. Detta eftersom problematiken med att några potentiella sökande inte vill eller kan delta i ett offentligt anställningsförfarande utan att vara "garanterade" anställning skulle kvarstå så länge någon del av förfarandet är offentligt. Dessutom är risken stor att de som bedömer att de inte kommer att rangordnas högt av nämnden och/eller utnämns av regeringen återkallar sina ansökningar innan sökandelistorna blir offentliga, varför det i slutskedet av många ärenden endast skulle kvarstå en eller ett par sökande. Syftet med sekretessregleringen skulle alltså inte uppnås med en sådan ordning.

Eftersom intresset av att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna söker domartjänst är som allra störst vad gäller de högsta domaranställningarna i landet menar Domarnämnden att sekretess i vart fall bör gälla för alla uppgifter om sökandena i de ärenden som rör anställningar som tidigare tillsattes genom ett s.k. kallelseförfarande. Som minst bör en sådan sekretessreglering omfatta

DATUM
2018-03-14DIARIENR
KAN 37-2017

anställningar till de högsta instanserna, det vill säga Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

Långsiktiga och stabila förutsättningar för rekrytering

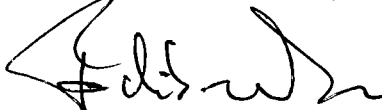
Utredningen föreslår att Domarnämnden varje år bör göra en analys av domstolarnas möjligheter att rekrytera ordinarie domare utifrån tillgången på kvalificerade och lämpliga sökande.

Domarnämnden gör redan idag löpande analyser av rekryteringsläget, exempelvis inom ramen för årsredovisningen, och anser inte att det är nödvändigt att ytterligare reglera detta i förordningen.

Konsekvenser

Domarnämnden förbehåller sig rätten att återkomma gällande konsekvenserna för nämndens verksamhet beroende på vilka tillkommande arbetsuppgifter nämnden i ett senare skede föreslås få. Eftersom Domarnämnden är en liten myndighet med begränsad budget kommer det, om nämnden tillförs fler uppgifter, att finnas ett behov av resursförstärkningar.

För Domarnämnden,



Fredrik Wersäll



Lisa Ronnle