



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionen
Thomas Erhag
thomas.erhag@law.gu.se

YTTRANDE
2018-03-12 dnr Ju2017/08641/DOM
dnr VR 2017/176

1 / 6

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet *Rekrytering av framtidens domare* (SOU 2017:85; dnr Ju2017/08641/DOM)

Sammanfattning

- Betänkandet *Rekrytering av framtidens domare* syftar huvudsakligen till att säkerställa att alla domstolar i hela landet kan rekrytera ordinarie domare som tillhör de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna.
- I Domarrekruteringsutredningens uppdrag har, förutom att kartlägga rekryteringsläget, framförallt ingått att överväga:
 1. om den särskilda domarutbildningen bör förändras;
 2. om systemet med extern adjunktion i hovrätt och kammarrätt bör förändras; samt
 3. om andra åtgärder bör vidtas för att främja rekryteringen, däribland om sekretess bör införas i ansökningsförfarandet.
- Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet (JI) delar utredningens uppfattning att det är angeläget att vidta fortsatta åtgärder för att främja rekryteringen av skickliga och för ändamålet lämpade jurister till domaryrket.
- JI har förståelse för utredningens uppfattning att rekryteringen av ordinarie domare även fortsättningsvis måste ske både från den särskilda domarutbildningen och bland kvalificerade jurister utan tidigare yrkeserfarenhet från domstol. JI vill dock framhålla att den svenska ordningen, där merparten av alla domare har gått "domarbanan", bör förändras. Systemet med domarbanan framstår inte längre som föredömligt, inte minst vid jämförelser mellan olika system. Att personer med olika erfarenheter och kunskaper arbetar som domare kan på goda grunder antas bidra till ökad kvalitet i den dömande verksamheten. Enligt JI:s uppfattning vore det därför önskvärt om betydligt fler domare rekryterades med andra yrkesbakgrunder än

domarbanan. Domare bör rekryteras bland de jurister som visat sig särskilt skickliga. Åtgärder ägnade att bredda rekryteringsbasen är därför, enligt JI:s mening, särskilt angelägna. Det är ett sätt att långsamt förändra och pröva sig fram till vad som kan bli ett bättre system än vad vi har idag.

- Beträffande rekryteringen från den särskilda domarutbildningen ansluter sig JI till, eller har ingenting att erinra mot, utredningens förslag på åtgärder. Bland dessa vill JI framhålla följande som viktiga:
 - att det inom den särskilda domarutbildningen införs fler utbildningsplatser; samt
 - att det införs en högre grad av förutsebarhet vad gäller tjänstgöringsort.
 - samt förslå ett tillägg om att det är önskvärt att undersöka möjligheterna till distansarbete vid behov.
- Beträffande rekryteringen av kvalificerade jurister utan tidigare erfarenhet från domstol menar JI att det finns skäl att gå längre än vad utredningen har föreslagit. I syfte att säkerställa en breddad rekryteringsbas anser JI:
 - att de formella kraven för att komma ifråga för extern adjunktion bör förändras;
 - att meritvärderingen vid tillsättningen av ordinarie domare bör granskas ytterligare;
 - att en förändrad sammansättning av Domarnämnden bör övervägas; samt
 - att domstolarnas bör verka för att bli attraktiva som arbetsgivare genom att erbjuda specialister inom ett visst rättsområde, exempelvis civilrätt, möjlighet att arbeta uteslutande med civilrättsliga mål; samt
 - att övergången till domarbanan bör underlättas för den som saknar tidigare erfarenhet av arbete i domstol genom att nyutnämnda domare erbjuds ett särskilt kompetent administrativt stöd, exempelvis av mycket erfarna domstolssekreterare.

Dessa förslag diskuteras under punkten 1 nedan.

- Till skillnad från utredningen menar JI vidare att sekretess bör införas i ansökningsförfarandet. Denna uppfattning utvecklas under punkten 2 nedan.
- JI vill avslutningsvis föreslå att aspekter som arbetsmiljö, stress och ett gott ledarskap inkluderas i den fortsatta processen.

1. Breddad rekryteringsbas

I Sverige har ordinarie domare av tradition rekryterats från den s.k. särskilda domarutbildningen ("domarbanan"). Eftersom denna tradition – på gott och ont – är djupt rotad i Sverige får det antas att den normala karriärvägen för den som vill

söka anställning som ordinarie domare även fortsättningsvis kommer att vara att gå den traditionella domarbanan.

Att ordinarie domare av tradition har rekryterats från den särskilda domarutbildningen skall dock inte förstås som att detta är en given ordning. Tvärtom bör det noteras den svenska ordningen är säregen – inte bara vid en global utblick, utan redan vid en jämförelse med våra nordiska grannländer. Som framgår av betänkanden finns det nämligen inte någon motsvarighet till den svenska domarutbildningen vare sig i Norge, Danmark, Finland eller på Island (se s. 113 ff. i betänkandet). Huvudregeln, både i och utanför Norden, är således att domare utses bland framstående jurister som tidigare har varit verksamma inom andra yrken, exempelvis som advokater eller inom akademien. Den domstolserfarenhet som kan komma ifråga är vanligen begränsad och kan närmast liknas vid den svenska notariemeriteringen. Ingenting talar dock för att domstolssystemet i våra nordiska grannländer fungerar sämre än i Sverige. Tvärtom finns det goda skäl för att domare bör ha arbetat som praktiserande jurister eller inom akademien innan de tar anställning som domare. JI:s uppfattning är därför att Sverige bör ta ytterligare steg för att närma sig omvärlden, genom att tydligare öppna upp domaryrket för kvalificerade jurister med andra yrkesbakgrunder än den särskilda domarutbildningen. JI vill också betona att en sådan breddad rekrytering inte primärt syftar till att förse domstolarna med ”tillräckligt många” domare, utan om att ytterligare höja kvaliteten i den dömande verksamheten genom att i domarkåren samla en mångfald olika juridiska yrkesbakgrunder.

En strävan mot en ”öppnare domarbana” har visserligen funnits under lång tid, och det finns inga formella krav på att domare skall ha gått den särskilda domarutbildningen. Med andra ord kan jurister utan tidigare domstolserfarenhet i teorin söka och erhålla en tjänst som ordinarie domare. I praktiken är det dock endast Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen som har justitieråd med olika yrkesbakgrunder, vilket får anses ha gynnat dessa domstolar. Bland övriga domstolar har den absoluta merparten ordinarie domare alltså gått den traditionella domarbanan. Av betänkandet framgår också att få jurister med andra yrkesbakgrunder söker utlysta tjänster som ordinarie domare, liksom att jurister utan domstolserfarenhet sällan får en anställning som ordinarie domare. Eftersom JI menar att systemet med domarbana inte längre framstår som föredömligt är detta att beklaga.

Det bör härvid noteras att det just visat sig svårt att bredda rekryteringen på de sätt som idag används. Jurister som inte följer domarbanan rekryteras i praktiken i mycket liten utsträckning. Vad som är hönan och vad som är ägget går inte att veta med säkerhet. Att det är dokumenterat svårt för jurister utan tidigare domstolserfarenhet att få en ordinarie domartjänst torde dock vara allmänt känt inom juristkåren, vilket i sin tur kan antas påverka benägenheten att söka en sådan tjänst.

För att bredda rekryteringsbasen föreslår JI nedanstående åtgärder.

1.1 Kraven för att komma ifråga för extern adjunktion bör förändras

Enligt 44 § förordningen med hovrättsinstruktion och 44 § förordningen med kammarrättsinstruktion förordnas externa adjunkter i överrätt inom kretsen åklagare, lagfarna professorer eller docenter i rättsvetenskapliga ämnen, advokater och andra lagfarna personer med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i domstolen.

I betänkandet föreslås att kravet ”mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i domstolen” skall ändras på så vis att lagfarna personer med ”mångårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete” skall kunna förordnas som externa adjunkter. Mot detta förslag har JI ingenting att erinra, förutom att skrivningen ”kvalificerat juridiskt arbete” i domartjänstetillsättningssammanhang visat sig användas i betydelsen att endast domare, åklagare eller processförare kan ha sådan erfarenhet. Skrivningen har således exempelvis använts för att exkludera sökande som lagt en del av sitt yrkesliv på att skaffa sig en doktorsexamen. Trots att en sökande kommit till akademien från domarbanan har de år som en sökande ägnat åt doktorsexamen bedömts som demeriterande i jämförelse med sökande som stannat i domstolsbanan. Att använda termen ”kvalificerat juridiskt arbete” på detta sätt är illustrativt för hur domarbanan och domarkulturen odlas med nuvarande system. Begreppet innebär i så fall någonting annat än vad som avses och bör av det skälet inte användas i sammanhanget.

För egen del vill JI anföra att det bland jurister som har en akademisk yrkesbakgrund bör vara meriterande att den sökande har avlagt juris doktorsexamen. Kravet på professors-/docentkompetens bör justeras på så vis, att sökanden är disputerad i ett rättsvetenskapligt ämne.

I den mån en professor intresserar sig för tjänstgöring i domstol får det normalt antas vara som justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Med viss frekvens har dessa domstolar också berikats med professorer som utnämns till justitieråd. Detta framhålls också som positivt i betänkandet. Hos hovrätterna respektive kammarrätterna, där dömandet likaså är kollegialt, vore det enligt JI:s uppfattning välkommet om jurister med mångårig akademisk bakgrund på motsvarande sätt tog del i dömandet i större utsträckning än idag. Att ställa upp docentkompetens som ett krav för adjunktion i kammarrätt/hovrätt framstår dock inte som sakligt motiverat, särskilt med beaktande av att det tar betydligt kortare tid att bli advokat/åklagare än docent. Följande jämförelse kan illustrera detta:

- Den som vill bli kammaråklagare måste fullgöra notariemeritering, vilket i normalfallet tar två år. Härefter kan vederbörande anställas som åklagaraspirant med en provotid på sex månader, som sedan övergår i en anställning som assistentåklagare. I den mån assistentåklagaren efter två års tjänstgöring (innefattande utbildning) bedöms vara lämplig för åklagaryrket kan vederbörande utnämnas till kammaråklagare. Från juristexamen tar det således ca 4 år och 6 månader att bli åklagare.
- För att antas som ledamot av Advokatsamfundet krävs inte notariemeritering. Istället krävs det att sökanden i minst tre år har ägnat sig åt

praktisk kvalificerad juridisk verksamhet, har genomgått samfundets utbildning och klarat provet för advokatexamen. Från juristexamen tar det således minst tre år (men ofta något längre tid) att bli advokat.

- Att bli juris doktor i ett rättsvetenskapligt ämne tar i regel fem år, varav fyra år ägnas åt forskning (författandet av en rättsvetenskaplig avhandling samt deltagande i utbildning) och ett år ägnas åt annan tjänstgöring vid institutionen/fakulteten (vanligen åt undervisning på juristprogrammet).

Den schematiska jämförelsen ovan ger vid handen att den som avlagt juris doktorexamen har arbetat ungefär lika många år (och vanligen något längre) med kvalificerat juridiskt arbete som en åklagare eller advokat. För att antas som docent krävs därefter, något förenklat, en vetenskaplig kompetens och skicklighet som väsentligt överstiger vad som krävs för doktorexamen; utöver doktorsavhandlingen skall den sökande redovisa väsentliga vetenskapliga arbeten vilka minst motsvarar ytterligare en avhandling. Kravet på docentkompetens förutsätter alltså en akademisk karriär som vida överstiger den tid det normalt tar att bli åklagare/advokat.

För att ytterligare bredda rekryteringsunderlaget ter det sig, mot denna bakgrund, ändamålsenligt att i 44 § förordningen med hovrättsinstruktion och 44 § förordningen med kammarrättsinstruktion ange att externa adjunkter i överrätt förordnas inom kretsen (1) åklagare, (2) advokater, (3) doktorer i ett rättsvetenskapligt ämne samt (4) andra lagfarna personer med mångårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete.

Den som har disputerat i ett rättsvetenskapligt ämne får normalt antas möta kravprofilen för domaryrket väl. Genom doktorexamen har exv. vederbörande dokumenterade juridiska kunskaper, analytisk förmåga samt förmåga att uttrycka sig i tal och skrift. Av dessa skäl anställs nyblivna doktorer – i likhet med assessorer – inte sällan som sekreterare i offentliga utredningar. Efter disputationen upphör också den nyblivna doktors anställning som (före detta) doktorand, vilket skapar en naturlig rörlighet. Många doktorer söker och erhåller förvisso fortsatt anställning vid universitetet, men det är inte alls givet att det finns någon sådan anställning att söka vid tidpunkten. Om en forskare någon gång under sin karriär vill bidra till den dömande verksamheten vore det därför särskilt lämpligt om detta kunde vara möjligt just efter disputation.

1.2 Domstolarna bör erbjuda specialister inom ett visst rättsområde möjlighet till fortsatt specialisering

Huruvida domare bör vara specialister eller generelister är en fråga som det råder delade meningar om. Det har också förekommit olika "trender" i Sverige – från en hög grad av specialisering inom domarkåren genom en mångfald olika specialdomstolar, till allmänna domstolar/allmänna förvaltningsdomstolar, där domarna förutsätts ha en synnerligen bred kompetens, och nu delvis tillbaka till viss specialisering men inom ramen för s.k. särskilda domstolar. Utan att ta ställning till vad som är ändamålsenligt i detta avseende vill JI göra gällande att en jurist med mångårig erfarenhet inom ett visst rättsområde förmodligen skulle betrakta dom-

stolarna som en mer attraktiv arbetsplats om dessa, i högre utstäckning än idag, tog tillvara vederbörandes upparbetade expertis. JI menar därför att specialiser inom exempelvis civilrätt, straffrätt, skatterätt osv. bör kunna erbjudas domaransställningar där deras specialistkompetens tas tillvara, på så vis att experten tillåts att arbeta uteslutande eller huvudsakligen inom sitt expertområde.

1.3 Meritvärderingen bör granskas

Att jurister med annan yrkesbakgrund söker anställning som ordinarie domare är föga meningsfullt om deras meriter konsekvent värderas lägre än den särskilda domarutbildningen. Utredningen redovisar/analyserar dock inte närmare hur olika meriter värderas; det konstateras endast att en sökande som har gått den särskilda domarutbildningen har lättare att få en anställning som ordinarie domare än en sökande som saknar tidigare erfarenhet av arbete i domstol. Det framgår med andra ord inte vilka meriter de sökande – som inte erhöll anställning som ordinarie domare – hade. Följaktligen går det inte att problematisera/kritisera hur meritvärderingen de facto går till. Enligt JI:s uppfattning bör detta utredas närmare.

1.4 Domarnämndens sammansättning bör förändras

För att externa meriter skall värderas på ett rättvisande sätt jämfört med den särskilda domarutbildningen finns det, enligt JI:s mening, skäl att ge Domarnämnden en mer balanserad sammansättning (jfr motsvarande organ i Norge, Danmark och Finland). Det är allmänt känt att "igenkänning" har betydelse i rekryterings-sammanhang – om inte medvetet så på en undermedveten nivå. Ett rimligt antagande är därför att domare, som själva har gått den särskilda domarutbildningen, kommer att premiera sökanden med samma bakgrund, snarare än sökanden med en helt annan yrkesbakgrund. Vad vi ovan nämnt om hur termen "kvalificerat juridiskt arbete" får en betydelse som främst domare kan uppfylla, illustrerar fenomenet.

Av domarnämndens nio ledamöter skall fem idag vara domare. I praktiken är dock sex av nio ledamöter nuvarande eller före detta domare, eftersom en av de ledamöter som representerar allmänheten (och som väljs bland riksdagens ledamöter) har bakgrund som domare (den andra ledamoten är före detta advokat).

Enligt JI:s uppfattning bör domarnämnden även fortsättningsvis bestå av nio ledamöter, varav

- fyra ledamöter skall vara eller ha varit ordinarie domare,
- en ledamot skall vara advokat
- en ledamot skall vara verksam akademiker i juridiskt ämne
- en ledamot skall vara jurist verksam utanför domstol
- två ledamöter skall representera allmänheten och ej ha varit verksamma som ordinarie domare. Att de representerar allmänheten skall heller inte anses liktydigt med politiker.

2. Sekretess bör införas i rekryteringsförfarandet

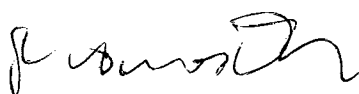
Vad gäller den undersökning som utredarna gjort kring hur offentligheten påverkar beteendet hos potentiella sökande till domartjänster reagerar JI med stor förvåning. Den nuvarande hanteringen som leder till att sökandes meriter lyfts fram i media främst på grund av medias intresse av att väcka uppmärksamhet är kanhända inte avskräckande för en del tänkbara sökande, men trots att utredarna drar andra slutsatser är det svårt att tro att så inte är fallet för andra tänkbara sökande. Det bör också beaktas att de 8 % som i den redovisade enkätundersökningen uppgett att de inte sökt på grund av offentligheten skulle också kunna vara de skickligaste juristerna.

JI har inte underlag för att ifrågasätta undersökningen och utredarnas slutsatser, men anser att utredarna förefaller övervärderat betydelsen av allmän insyn i förfarandet. Det förslag som utredarna ger är dock ett rimligt sätt att pröva om offentligheten kan ha betydelse.

I den mån en mer långtgående inskränkning av offentligheten skulle vara aktuell ser JI inte något avgörande problem med detta. Intresset av offentlighet kan tillgodoses genom viss partsinsyn och genom att de sökandes identitet kan bli offentlig först en betydande tid efter ett ansökningsförfarande slutförts. En lämplig tid skulle i så fall kunna vara fem år.

3. Avslutningsvis

Mot bakgrund av höstens vittnesmål genom rörelsen #metoo föreslår JI att frågor om arbetsmiljö, stress och ett gott ledarskap inkluderas i det fortsatta arbetet.



Professor Thomas Erhag
*Prefekt, Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet*

Föredragande:

Jur. dr Sebastian Wejedal
Universitetsadjunkt

Docent Claes Martinson
Universitetslektor

Jur. dr Moa Bladini
Universitetslektor