

## Rekrytering av framtidens domare (SOU 2017:85)

### Inledning

Jusek avger härmed i samråd med Saco-S Domstol följande synpunkter.

Utredningen framhåller viktiga utgångspunkter som i en rättsstat måste gälla för domstolar-  
nas verksamhet. 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. De domare  
som rekryteras måste uppfylla dessa krav. Jusek ställer sig bakom de angivna utgångspunk-  
terna.

Det är, som utredningen anför, mycket angeläget att domaryrkets attraktivitet är sådan att  
det lockar de allra skickligaste juristerna. Vidare är det viktigt att se till att rekryteringen av  
ordinarie domare säkerställer att alla domstolar i landet kan rekrytera de allra skickligaste  
och för yrket mest lämpade juristerna. Trots utredningens konstaterande om behovet av att  
i framtiden kunna rekrytera lämpliga domare innehåller betänkandet inte några direkt  
skarpa förslag som kan tillgodose de ovan angivna syftena.

En naturlig utgångspunkt, som utredningen borde ha fokuserat på, är varför domaryrket  
inte framstår som så attraktivt att tillräckligt många skickliga jurister söker tjänsterna. 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, ar-  
betsmiljö, 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. Jusek menar att dessa faktorer för många är av avgörande  
betydelse för ställningstagandet att söka en domartjänst. Jusek återkommer till detta under  
stycket Avslutande kommentarer.

I den mån det inte framgår nedan har Jusek inget att erinra mot utredningens förslag. Dessa  
är dock inte tillräckligt skarpa och långtgående för att öka domaryrkets attraktivitet. Vi är  
tveksamma till att antalet sökande till domaryrket på sikt skulle öka mer än marginellt.

### Adjungerade råd

Jusek har i olika sammanhang, bland annat i vårt rättspolitiska program, föreslagit en an-  
ställning liknande utredningens förslag med adjungerade råd. Den föreslagna utbildningsan-  
ställningen i Juseks förslag skulle både skapa fler vägar in i domaryrket och undvika den

jävsproblematik som föreligger för en person som adjungerar under tjänstledighet från en annan anställning.

Mot denna bakgrund är Jusek naturligtvis positivt till utredningens förslag. Samtidigt måste framhållas att de personer som kan bli aktuella för en tjänst som adjungerat råd, såsom åklagare, advokater m.fl. har ofta löner överstigande vad domstolar i normalfallet erbjuder. För att den nya adjunktionsformen ska kunna få någon annan än marginell betydelse för domarrekruteringen krävs därför att anställningsvillkoren är tillräckligt konkurrenskraftiga.

Utredningen föreslår att adjungerade råd ska arbeta inom sådana rättsområden som de inte tidigare inte sysslat med som ett sätt för att undvika jäv. Fokus på sådant arbete innebär i normalfallet att den adjungerade kompletterar sin kompetens på ett sätt som kan bli betydelsefullt vid en framtida ansökan om anställning som ordinarie domare. Sådant arbete skulle också innebära en kompetenshöjning som kan bli av betydelse vid en framtida ansökan om anställning som ordinarie domare. Men både för de som tar anställning som adjungerat råd och för domstolarna, borde det vara värdefullt att de adjungerade råden också får möjlighet att verka också inom områden som de behärskar. Domstolen skulle på så sätt få in värdefull kompetens i organisationen. Det är därför en brist att utredningen inte föreslår någon ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om jäv.

### Det nuvarande systemet med extern adjunktion

Jusek har inget att erinra mot förslaget. Systemet med extern adjunktion har varit ett tydligt och bra sätt att öka intresset för tjänsten som domare och även bidragit till rekryteringen av ordinarie domare. Även i denna del gör sig numera jävsproblematiken påmind.

### Den särskilda domarutbildningen

Om fler antas till den särskilda domarutbildningen kan rekryteringsunderlaget för framtidens domare förmodligen komma att öka. Ett ökat antal platser på den särskilda domarutbildningen innebär dock inte några garantier för att fler söker anställning som ordinarie domare. För att de som genomgått den särskilda domarutbildningen senare ska välja att även söka en anställning som ordinarie domare krävs att anställningsvillkoren är tillräckligt bra och konkurrenskraftiga i förhållande till andra tillgängliga anställningar för assessorer.

Ett ökat antal utbildningsplatser måste också mötas av ett ökat antal ordinarie domartjänster för att behovet av handledning ska kunna tillgodoses.

Jusek har erfarit att vissa överrätter har haft problem att tillsätta lediga utbildningsplatser eftersom det inte funnits tillräckligt många kvalificerade sökanden. Att ytterligare öka antalet utbildningsplatser på dessa domstolar skulle kunna innebära att kraven för att antas måste sänkas för att kunna fylla platserna. I förlängningen skulle det kunna få effekten att det inte är de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna som utgör rekryteringsunderlaget till befattningar som ordinarie domare.

Jusek ställer sig tveksam till om förslagen att t.f. assessorer ska kunna skriva domsförslag utan att vara referenter samt att fiskaler ska kunna jobba med annat än dömande verksamhet, skulle öka attraktiviteten för den särskilda domarutbildningen. Jusek skulle gärna sett att dessa resonemang utvecklats något för att närmare kunna ta ställning till dessa.

Förslagen som gäller förutsebarhet avseende placeringsort vid antagning till den särskilda domarutbildningen ser Jusek som positiva. Ytterligare förslag som gör det enklare att kombinera den särskilda domarutbildningen med familjeliv är mycket välkomna.

Jusek ställer sig positiva till de förslag som utredningen lagt fram avseende en mer enhetlig antagningsprocess för den särskilda domarutbildningen samt att för överrätterna gemensamma och tydliga riktlinjer för rekrytering till domarutbildningen tas fram. Vad gäller användning av tester i rekryteringen anser Jusek att en ordentlig utvärdering bör göras, dels av den pilotverksamhet som pågår på Hovrätten för Västra Sverige, dels att ett kunskapsutbyte bör ske med Åklagarmyndigheten där ett omfattande testförfarande redan används, innan ställning tas i frågan om tester ska användas eller ej.

Jusek har, som framgår ovan, i princip inget emot att antalet fiskaler ska öka. Det är dock viktigt att detta inte sker på bekostnad av antalet föredragande och beredningsjurister. Dessa yrkeskategorier bidrar på ett mycket värdefullt sätt till verksamheten och möjliggör även en renodling av domarrollen. I detta sammanhang kan man även fundera över om inte antalet notarier, som i nuläget utgör underlaget för domarutbildningen, bör utökas.

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

Jusek delar utredningens bedömning att det finns ett behov av fler icke ordinarie domare 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 sökanden.

### **Ett aktivt rekryteringsförfarande**

Som utredningen tar upp är det av vikt att det finns tydliga bedömningskriterier vid tillsättning av en domartjänst. Det bör även finnas en generell kravprofil som kan gälla för alla domaranställningar, dock måste hänsyn kunna tas till att arbetsuppgifterna kan variera mellan olika domaranställningar och att det därför kan behövas särskilda bedömningskriterier i vissa ärenden. Det kan också vara så att bedömningskriterier och kravprofil kan behöva ses över beroende på nya krav och arbetsuppgifter för en domare. Det är även viktigt att sökandens referenspersoner kan uttrycka sig i ”rätt” termer. Enligt vad Jusek erfarit anför personer som tjänstgör utanför domstol, emellanåt att de har svårt att hävda sig i konkurrensen, då deras meriter upplevs tillmätas lägre värde jämfört med meriter från sökanden som genomfört domarutbildningen. Dessa personer kan även ha svårt att inhämta referenser från sina chefer, eftersom de upplever att vetskapen om att de söker sig bort från sin arbetsplats kan påverka dem negativt om de inte kommer ifråga för domartjänst. Redan den omständigheten att det kan upplevas finnas oklarheter avseende hur olika meriter värderas, kan göra att dessa personer avstår från att söka tjänst som domare. Domarnämnden har en viktig roll i att verka för att referenser blir så tydliga och fullständiga som möjligt, utifrån klara och tydliga bedömningskriterier och meritvärderingar. Jusek avstyrker med bestämdhet förslaget att Domarnämndens ledamöter ska främja rekryteringen av ordinarie domare exempelvis genom att bidra med sin kännedom om skickliga jurister och genom kontakter med jurister verka för fler sökande. Domarnämndens ledamöters roll är speciell. Ledamöterna ska inte ”tipsa” specifika personer att söka. Jusek menar att utredningens förslag framstår som direkt olämpligt. Ett genomförande av förslaget skulle riskera att bidra till en

bild av en rekrytering innehållande godtyckliga och subjektiva inslag. Jusek menar vidare att Domarnämnden inte heller ska ges en möjlighet att bedöma om fler referenser ska tas in, än de som sökanden själv har tillfört, för det fall de givna referenserna inte innehåller oklarheter eller liknande. För det fall ett dylikt förfarande införs kan även detta medföra att rekryteringsförfarandet uppfattas som godtyckligt och kanske även direkt stötande för den enskilde. Den sökande måste få välja sina referenser. Om det skulle föreligga tveksamheter kan dessa avhjälpas genom att Domarnämnden ställer frågor till sökanden alternativt till den åberopade referenten.

När det gäller frågan om tester anser Jusek att användande av ett testförfarande inte är alldeles självklart. Det beror mycket på vilken typ av tester man väljer att använda sig av och i vilket syfte. Åklagarmyndigheten har länge använt sig av tester. Kunskap och erfarenhet från bl.a. dessa tester borde i vart fall i någon mån kunna ligga till grund för en undersökning huruvida domstolsvärlden ska införa testförfarande. I dag används tester inför tillsättning av cheftjänster. Det vore önskvärt att detta förfarande utvärderas och att det då framgår vilken betydelse ett test har i ett tillsättningsförfarande.

### Offentlighet under rekryteringsförfarandet m.m.

Frågan om ansökningsförfarandet ska omgärdas av sekretess är inte lätt att besvara. Den undersökning som utredningen har genomfört ger inte något egentligt stöd för behovet av en sekretessbestämmelse. Ett sekretessförfarande kan dock i vissa fall ha betydelse för att man söker en tjänst, likväl som det kan upplevas som negativt och en rekryteringsordning med brister i öppenhet och transparens. Jusek vill i sammanhanget nämna att utredningens förslag att upprätta ett dokument innehållande Domarnämndens rangordning som kan lämnas ut, istället för det protokoll med motiveringar som alla kan få del av direkt idag, kan vara av betydelse för en sökande. Utredningens förslag om att sekretess ska gälla inledningsvis är enligt Juseks mening väl avvägt. Även förslaget om partsinsyn för övriga sökanden är bra.

Vidare delar Jusek utredningens ställningstagande och slutsatser när det gäller Domstolsverkets närvaro vid Domarnämndens sammanträden. Jusek anser dock att arbetet i Domarnämnden skulle få ett mervärde om även fackliga företrädare närvarar och deltar i tillsättningsprocessen. Det handlar om att utnämningsförfarandet kan uppfattas som mer transparent och kanske även som en garanti för att alla tillsättningsärenden blir sakligt och objektivt bedömda. Domares arbetsvillkor ska diskuteras inom ramen för andra konstellationer. Även om Domarnämnden i dag är kompetent, är det viktigt att nämndens arbete alltid upplevs vara självständigt och utan otillbörlig påverkan från omgivningen.

### Avslutande kommentarer

I utredningen resoneras kring nödvändiga åtgärder för att tillförsäkra domstolarna att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna söker sig till domaryrket. Mot den bakgrunden hade det varit av intresse att även närmare belysa betydelsen av att domaryrket framstår som ett attraktivt val och varför för få kvalificerade jurister väljer att söka sig till domaryrket. På arbetsmarknaden råder hög konkurrens om de bästa och skickligaste juristerna. För att några av dessa ska söka sig till domaryrket måste yrket som sådant framstå som attraktivt; annars väljer vederbörande något annat. Många faktorer påverkar domaryrkets attraktivitet. Bland dessa är lönen, arbetets innehåll och arbetsbelastningen faktorer

som är av mycket stor vikt. Det är också viktigt att själv kunna planera sin arbetstid och påverka hur arbetet ska bedrivas. Av utredningens enkätundersökning framgår bl.a. att ”högre lön”, ”bättre anställningsvillkor/lägre arbetsbörda”, ”bättre löner leder till bättre kompetens” samt att ”arbetet måste framstå som mer attraktivt” (s. 141-142), är faktorer som har betydelse.

Lönen har stor betydelse för de flesta på arbetsmarknaden och även för de som söker sig till domaryrket. Domstolarna måste kunna konkurrera när det gäller lönen. Att höja lönenivåerna för ordinarie domare skulle vara en parameter som enligt Jusek skulle ha positiv inverkan på domaryrkets attraktivitet. Domarnas, genom grundlagen, reglerade självständighet i arbetet och när det gäller rättskipningen är betydande. Det är då också angeläget att synen på domarna är sådan att legitimiteten och tilliten är stor. Många gånger hänger detta även ihop med lönenivån.

Arbetets innehåll är av mycket stor betydelse. En renodling av domaryrket är alltså aktuell. För att det ska kunna åstadkommas krävs att domstolarna tillförs resurser i tillräcklig omfattning så att organisation kan anpassas till ett arbetssätt som möjliggör en renodling. Möjligheten för domare att specialisera sig inom ett visst ämnesområde bör ånyo ses över, liksom även en domares möjligheter till karriärutveckling inom ramen för domaryrket utan att för den delen erhålla en chefsbefattning. Det behöver inrättas beförtrade tjänster för ordinarie domare t.ex. för domare med lång erfarenhet eller med specialistkunskaper. Detta kan vara ett sätt att attrahera duktiga jurister och att även behålla de som verkar inom domaryrket. Självklart påverkar arbetsbelastningen yrkets attraktivitet. Vikten av att avgöra mål får aldrig medföra att kvaliteten får stryka på foten. På vissa domstolar upplevs domarens roll vara av löpande band karaktär, där det gäller att producera. Det finns mindre tid att hålla sig ajour med rättsutvecklingen och praxis, behålla sin kompetens och fortbilda sig. Den konstant hårda arbetsbelastningen upplevs som otillfredsställande och riskerar påverka domaryrkets attraktivitet negativt. Arbetsbelastningen på våra domstolar gör det emellanåt svårt att planera in tillräcklig tid för utbildning. Även en bättre och mer strukturerad planering för kompetensutveckling skulle således kunna vara en faktor som bidrar till att öka yrkets attraktivitet.

Sammanfattningsvis innebär konkurrensen om de skickligaste juristerna ökade krav på att domstolarna är attraktiva arbetsgivare. I utredningen finns inga egentliga konkreta förslag på hur en tjänst som ordinarie domare kan bli mer attraktiv. Jusek menar att för att man ska kunna rekrytera de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna, räcker det inte med t.ex. en utbyggd möjlighet att adjungera som råd eller att antalet platser på domarutbildningen ökar, inte heller att man ”förfinar” Domarnämndens arbete, dock kan dessa förslag förväntas ha en viss inverkan.

Jusek anser mot bakgrund av vad som anförts ovan att en mängd faktorer behöver ses över t.ex. domstolarnas resurser, arbetsmiljö och lönenivåer. Det är även lämpligt att än en gång fundera över möjliga karriärvägar för ordinarie domare. Det är dessutom så att domaryrkets attraktivitet inte enbart påverkar domstolarnas möjlighet att kunna rekrytera, utan även att behålla domare. Det förekommer t.ex. att domare som inte gått den traditionella domarbannan lämnar domaryrket för att t.ex. återvända till sina tidigare yrkesroller.

Jusek menar vidare att ytterligare en faktor som skulle kunna påverka attraktiviteten är hur man väljer att organisera arbetet, t.ex. genom hur man dimensionerar personalen och personalkategorierna utifrån hur man förväntar sig att uppnå verksamhetens mål. Det kan vara så att ett mer uttalat teamarbete mellan handläggare, föredragande, notarier och domare

skulle kunna inverka positivt på arbetsbelastning och arbetsmiljö och i förlängningen även på attraktiviteten.

Jusek

Magnus Hedberg, vd

Elisabeth Åberg, Saco-S Domstol