

Till

Justitiedepartementet

Enheten för processrätt och domstolsfrågor

Endast per e-post ju.registrator@regeringskansliet.se

Sveriges Domareförbunds yttrande över betänkandet Rekrytering av framtidens domare (SOU 2017:85)

Sveriges Domareförbund yttrar sig i över remitterade lagförslag huvudsakligen utifrån rättssäkerhetsaspekter och hur de remitterade förslagen påverkar det arbete domarkåren har att utföra.

Inledning

Frågor om rekrytering av domare har gett upphov till en mängd utredningar. De största ändringarna kan, sett över ett 20-års perspektiv, sägas vara att den ordinarie domarutbildningen förkortats och att domaryrket öppnats för jurister som inte har genomgått traditionell domarutbildning. Rekryteringen och utbildningen av domare är sig dock ganska lik sedan i vart fall 1990-talet. Emellertid består rekryteringsproblemen och kan enligt vår mening antas vara tilltagande. Allmänt kan sägas att utredaren inte föreslår några större förändringar, utan de begränsade ändringarna föreslås inlemmas i det nuvarande systemet.

De huvudsakliga förändringarna, som medför större möjligheter för domare under utbildning att rota sig inom ett begränsat geografiskt område och en rejäl ökning av antal utbildnings- och adjunktionsplatser, kan på kort sikt antas bidra positivt till rekryteringen, se dock förbundets reservationer och synpunkter nedan.

Brister i utredningen

Det saknas tillräcklig analys om vad jurister och domare anser om yrket

Det saknas analys om hur framtidens domare ser på domaryrket och vad som kan antas medföra att yrket blir mer attraktivt. Hur ser t ex studenter på domaryrket? Vad kan få duktiga notarier att söka sig till domaryrket? Varför avbryter fiskaler sin utbildning? Angående sistnämnda fråga är förbundets uppfattning att de som avbrutit sin fiskalsutbildning i många fall ansett att arbetsinsatsen och ansvaret var för stort jämfört med lönen. Såvitt förbundet har sig bekant är det endast 30 procent av de som är färdiga assessorer som söker ordinarie tjänst. Förbundet anser det underligt att dessa förhållanden inte överhuvudtaget berörs i utredningen. Assessorer har genomgått en lång och omfattande yrkesutbildning där praktik varvas med teori. Att hela 70 procent väljer bort yrket borde stämma till eftertanke. Förbundet har inget att invända mot att den kompetens som assessorer har kommer även andra delar av samhället till del, men detta har inget att göra med rekryteringen av domare; att så få assessorer väljer domaryrket kan istället i sig verka avskräckande.

Det saknas tillräcklig analys om vem man vill anställa

Utredningen saknar vidare ordentlig analys om vilka personer man vill rekrytera och behålla och vilka egenskaper de bör ha, förutom de ofta upprepade orden att de ska vara de bästa och mest skickliga, etc. Hur urvalet av respondenter i enkätundersökningen skett framgår inte annat än att det var fråga om personer med juristexamen, varav 63 procent hade notariemeritering. Frågorna i enkäten är styrda till frågan om offentligheten i ansökningsförfarandet utgör ett hinder. En tredjedel av respondenterna anger istället, spontant, andra orsaker som lön, arbetsförhållanden etc. Här framkommer de verkliga skälen till rekryteringsproblemen. De analyser som redovisas i utredningen är inte träffande. Påståendet på sidan 193, att det med anledning av advokatetikkurser och referenstagning ställs mycket höga krav på en jurist för inträde i advokatsamfundet, är ett sådant exempel. Detta känns i sammanhanget både verklighetsfrämmande och irrelevant.

Förslaget om adjunktionstjänstgöring är inte tillräckligt övervägt

Utredningen föreslår en utökad form av adjunktion, men det saknas analys om utfallet av den tidigare formen av adjunktion. Såvitt förbundet har sig bekant var det fråga om långt färre än 50 personer per år fram till det att avgörandena av jävsfrågorna lade hinder i vägen. Det saknas analys av vad som fick dessa att söka adjunktion, hur många av dessa som blev anställningsbara som domare och sedan även sökte anställning.

Den nya formen av adjunktion är avsevärt mer omfattande och tar över ett år i anspråk, innehåller betydande inslag av utbildning och tjänstgöring vid två arbetsplatser. På grund av jävsproblem kan adjunkten inte förvänta sig att arbeta med rättsområden som denne behärskar utan ska under handledning av domare lära sig nya rättsområden. Förbundet anser visserligen att en på detta sätt utformad adjunktionstjänstgöring kan antas leda till högre kvalitet på utbildningen och därmed på de som sedan söker anställning. Förbundet ifrågasätter emellertid hur eftersökt en sådan utbildning kan bli. Tröskeln för att, säg, över tio år efter examen lämna ett kvalificerat arbete som jurist för att adjungera under en tid om över ett år till en månadslön om 53 000 kr, utan anställningstrygghet, för att få möjlighet att meritera sig är förmodligen alltför hög, jämfört med de anställningsvillkor som erbjuds, för att vara tillräckligt lockande. Förslaget präglas i denna del av otillräcklig analys om vad som kan få jurister att söka sig till domaryrket.

Det saknas analys om hur det ökade behovet av utbildning och handledning kan genomföras

Förbundet ifrågasätter också hur utredaren tänkt sig att säkerställa kvaliteten både vad gäller utbildning genom domstolsakademin och genom handledning på domstolen. Det är fråga om så betydande ökning av domarutbildningen måste tillföras mycket stora resurser; hur ska man säkerställa det ökade behovet av kvalificerade lärare och hur blir det med kvaliteten? Hur ordinarie domare uppfattar att en ökad del av deras arbetstid ska gå åt till handledning, har inte undersökts. I allmän domstol ökar antalet förturs- och enkla brottmål, samt blir familjemål och övriga tvistemål och brottmål mer komplicerade. På förvaltningsdomstolarna är utvecklingen likartad. Mot denna bakgrund ifrågasätter förbundet om det finns ur utbildnings- och erfarenhetssynvinkel lämpliga arbetsuppgifter till denna stora skara adjunkter och fiskaler. Frågan har inte analyserats.

Det saknas analys av vad som gör domaryrket attraktivt

Utredningen saknar tillräcklig analys om vad som gör domaryrket attraktivt. Det enda förslaget med någon substans är ökad geografisk förutsebarhet för domare under utbildning. Enligt förbundet arbetar domstolarna redan idag med sådana åtgärder, men rekryteringsproblemen består. Utredningen synes utgå från att en assessor ska anställas som domare vid, säg, 35-40 årsåldern och därefter arbeta i ungefär 30 år med samma arbetsuppgifter och utan synbara möjligheter till utveckling i yrket vad gäller lön och arbetsuppgifter. Detta är inte en realistisk utgångspunkt. Utredningens ”försörjningsperspektiv” är inte tillräckligt för att stävja rekryteringsproblemen.

Förslagen riskerar att göra domaryrket mindre attraktivt

Det arbete som länge bedrivits för att renodla domarens arbete borde ha getts större uppmärksamhet. Enligt utredaren kommer t ex behovet av beredningsjurister och föredraganden att minska med anledning av ett större antal adjunkter och fiskaler. Vad innebär detta i förening med den ökade handledningen för attraktiviteten i domaryrket?

Kommentarer till förslagen

Förbundet ser positivt på utredningens förslag att ge domare under utbildning och efter assessorsförordnande större möjlighet att förutse tjänstgöringsort.

En följd av rekryteringsproblemen är att icke ordinarie domare dömer i ökad utsträckning. Ungefär en tredjedel av alla mål avgörs av icke ordinarie domare. Detta är mycket tveksamt ur ett konstitutionellt perspektiv. Att denna form av dömande nu regleras i lag kan anses som en sanktion av denna ordning. I teorin skulle en domstol kunna bestå av endast en lagman samt fiskaler, assessorer, tf. rådmän och adjungerade råd, med tillägg för en och annan pensionär vid behov, men inga ordinarie domare. Detta är inte en rättsäker ordning. Förbundet efterlyser en analys av dessa förhållanden – hur stor andel icke ordinarie domare är acceptabelt från ett rättssäkerhetsperspektiv?

Genom förslaget kommer domstolarna och domarna att bedriva yrkesutbildning i ökad omfattning. Fiskaler och adjunkter (jämför övriga icke ordinarie domare) räknas som

arbetskrafter vid dimensioneringen av resurser. Detta innebär att behovet av ordinarie domare minskar, som resurs betraktat. Samtidigt ska ordinarie domare i ökad omfattning handleda fiskaler och adjungerade råd, vilket innebär mindre tid för dömande verksamhet. Detta innebär stor risk för att ännu färre mål än för närvarande kommer att avgöras av ordinarie domare.

Enligt regeringsformen ska domare utses endast efter sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Utredningens förslag med en meritviktning till förmån för domstolstjänstgöring riskerar därmed att komma i konflikt med regeringsformen.

Föreslagen ökning av antalet adjunkter och domarutbildade utan tillräcklig kvalitetskontroll eller ett tillräckligt antal kvalificerade sökanden, kan leda till att kvaliteten sänks och därmed även att attraktiviteten i yrket minskar. Det blir större konkurrens om meriterande uppdrag efter förordande till assessor, vilket ytterligare minskar attraktiviteten. Det skulle också kunna innebära att det för andra arbetsgivare blir mindre attraktivt att anställa assessorer.

Domstolarna riskerar därför att bli en arbetsplats för personer som inte kan meritera sig på annat sätt, vilket innebär att domstolarna inte tillförs intryck utifrån utan riskerar att bli mer slutna.

Att Domarnämnden och domstolschefer i samarbete ska bedriva rekryteringsarbete kan leda till i vart fall intryck av godtycke hos både allmänheten samt potentiella och redan anställda domare.

Enligt utredningen hade endast 8 procent avstått att söka tjänst på grund av att det är fråga om ett offentligt förfarande. Eftersom uppgifterna ändå blir offentliga om ansökan kvarstår en vecka efter ansökningstidens utgång, kan man ifrågasätta vilken verkan förslaget skulle ha. Då offentligheten utgör en angelägen kontrollfunktion anser förbundet inte att fördelarna med att avskaffa offentligheten uppväger nackdelarna. Även den begränsade sekretess som utredaren föreslår, kan leda till att allmänheten får intryck av att det är fråga om ett godtyckligt förfarande.

Slutord

Domare ska vara ett attraktivt yrke

Domstolarna och domarna har fått ökad makt på bekostnad av politiken. Antalet omfattande mål ökar, liksom reglernas komplexitet och internationella inslag. Det ställs ökande krav på domare att vara aktiva och drivande. Domare är internationellt sett en utsatt grupp och till och med inom vissa EU-länder pågår en politiserad kamp om domstolarna och tillsättningen av domare (t ex i Polen). Politiker, opinionsbildare och allmänhet riktar i ökande omfattning kritik mot domslut och domare. Vidare har förtroendet för de svenska domstolarna minskat tydligt sedan 2016. Allt detta ställer högre krav på domstolarna och domarna än vad som tidigare varit fallet, särskilt vad gäller integritet och kompetens. Utredaren antar ett försörjningsperspektiv och fokuserar på form- och förfarandefrågor. Sistnämnda är märkligt då ämnet för utredningen är rekrytering. Avgörande för möjligheten att rekrytera är istället hur attraktivt yrket uppfattas vara, vilket torde gälla de flesta yrken. Detta avspeglas i redovisningen av enkätsvaren, där en tredjedel av respondenterna spontant ansett att andra faktorer än de som uttryckligen frågades efter (sekretess), såsom lön, arbetets innehåll och bättre arbetsvillkor, skulle få dem att överväga domaryrket. Enligt förbundet är dessa frågor avgörande; för närvarande är lönerna inte tillräckligt konkurrenskraftiga för att locka de bästa juristerna. Vidare, de flesta domare anser att arbetsbördan är för stor och möjligheten till kontroll över arbetssituationen är alltför begränsad. För att göra domaryrket mer attraktivt och få bukt med rekryteringsproblemen är det nödvändigt med en reform på dessa områden.

En ny utredning med mer ändamålsenliga direktiv bör tillsättas

Statsmakterna har länge oroats över rekryteringsproblemen, som tycks tillta. Förbundet känner inte till någon yrkesgrupp som varit föremål så många omfattande utredningar som domarna. Utredningarna har i vissa fall genom utformningarna av direktiven och på andra sätt konsekvent undvikit frågor som är helt centrala för rekrytering av domare och alla andra yrkesgrupper. I andra fall har utredarens förslag inte lett till något. Det rena försörjningsperspektiv som utredaren intar kan endast marginellt antas minska rekryteringsproblemen och måste under alla förhållanden kompletteras med bättre villkor för domarna. Förbundet anser att en ny utredning bör tillsättas med direktiv att ta upp självklara frågor som lön, arbetsförhållanden, specialisering, utvecklingsmöjligheter och karriärvägar. I

annat fall riskerar domstolarna att fortsatt få se sig akterseglade av andra arbetsgivare. Detta är allvarligt mot bakgrund av de utmaningar som domstolarna står inför, både i sin dagliga verksamhet och vad gäller domarnas roll i samhället.

Detta yttrande har beslutats av Domareförbundets styrelse med Johan Nordgren som referent.

På förbundets vägnar

Märit Bergendahl