

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40)

Ert dnr Fi2020/02978

Domstolsverket har granskat betänkandet En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40) mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, dvs. utifrån hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer eller rättssäkerheten generellt.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Domstolsverket att innehållet i den föreslagna utbildningen skulle kunna fylla ett gott syfte vad gäller kännedom om innebörden av att vara statsanställd. En utbildning med det föreslagna innehållet skulle kunna öka tilliten till statsförvaltningen och minska risken för att statsanställda agerar förtroendeskadande. Domstolsverket anser dock att följden av förslagen skulle kunna äventyra oberoendet och allmänhetens förtroende för domstolarna. Därför avstyrker Domstolsverket att myndigheterna inom Sveriges Domstolar ska omfattas av den föreslagna lagen.

Inledning – om verksamheten i Sveriges Domstolar

Domstolarnas självständighet och oberoende

Ett oberoende domstolsväsende, som har allmänhetens förtroende, är ett av fundamenten i ett demokratiskt samhälle. I Domstolsverkets uppdrag ingår en mängd uppgifter som bidrar till en rättssäker och effektiv verksamhet i domstolarna och övriga myndigheter inom Sveriges Domstolar. Uppdraget ska genomföras med respekt för domstolarnas självständighet i dömandet och tillämpning av rättsregler i enskilda fall. Värdegrunden för Domstolsverket baseras på den gemensamma statliga värdegrunden och på den lagstiftning som styr verksamheten.

På flera håll lyfts fram vikten av domstolarnas oberoende. I den strategiska inriktningen för Sveriges Domstolar prioriteras arbetet med domstolarnas oberoende, liksom arbetet med att minska risken för otillåten påverkan av domarna. Regeringen har nyligen beslutat att tillsätta en parlamentarisk kommitté som ska utreda åtgärder för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende (Direktiv 2020:11; Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende).

Oberoende och självständighet för flera personalkategorier

Ordinarie domare har en konstitutionell särställning och åtnjuter ett särskilt skydd genom fullmaktsanställning. Domstolsverket vill belysa att även hyresråd utnämns på samma sätt som ordinarie domare och också har en fullmaktsanställning (se 3 och 6 §§ lagen ([973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder).

Inom Sveriges Domstolar finns många domare som inte har samma konstitutionella skydd som ordinarie fullmaktsanställda domare, men som ändå ska vara oberoende och självständiga i sitt dömande. Även nämndemän och särskilda ledamöter är domare. Vid domstolarna är en stor del av domarna inte fullmaktsanställda och utgörs av assessorer, fiskaler eller tf. rådmän. Notarier, beredningsjurister och föredragande jurister kan också få behörighet att döma i enklare mål på egen behörighet. Reglerna om jäv är de samma för all dömande personal inklusive nämndemännen.

När det gäller anställda i domstolarna som inte utför dömande uppgifter bistår många av dem domare, bland annat genom att lämna förslag på avgöranden och göra rättsutredningar, och kan på så vis påverka dömandet. Många handläggare har därtill behörighet att utföra vissa handlägningsåtgärder och fatta beslut såsom exempelvis att förordna om offentlig försvarare. Frågor om domares oberoende och självständighet aktualiseras alltså för de flesta personalkategorier i Sveriges Domstolar.

Utbildningen inom Sveriges Domstolar

Anställda inom Sveriges Domstolar kan genomgå utbildningar på arbetstid antingen genom Domstolsakademin, Enheten för lärande på Domstolsverket eller internutbildningar på myndigheten. Det finns även möjlighet för anställda att gå externa utbildningar.

Enheten för lärande är en del av HR-avdelningen på Domstolsverket. Enheten för lärande arbetar med kompetensutveckling för medarbetare som inte ingår i den dömande verksamheten samt med utbildningar för chefer och ledningsgrupper. Domstolsakademin anordnar utbildningar för ordinarie domare, tekniska råd, fiskaler, beredningsjurister och föredragande, med målet att alla domare ska ges den utveckling som krävs för att de ska kunna handlägga mål självständigt, effektivt och rättssäkert. Domstolsakademins kursutbud styrs inte av Domstolsverket utan av en rektor. Anledningen till detta är att det skulle kunna skada domarens självständighet om Domstolsverket kunde styra över innehållet i utbildningen. Den 1 januari 2021 särskildes Domstolsakademin från Domstolsverkets linjeorganisation i syfte att ytterligare förstärka Domstolsakademins självständighet i förhållande till Domstolsverket.

Den föreslagna utbildningen

Innehållet i utbildningen

Det nu föreslagna innehållet är relevant...

Domstolsverket bedömer att innehållet i de fyra delmomenten (avsnitt 8.2.3) i utbildningen är relevanta i en grundutbildning. Innehållet kan bidra till att den enskilde medarbetaren ser sin egen roll i den statliga förvaltningen i ett större perspektiv. Utbildningen kan även ge ökad kunskap om statens roll och dess ansvar gentemot allmänheten, vilket kan bidra till att öka medborgarnas förtroende för statsförvaltningen och ytterst förtroendet för demokratin. Till

en del motsvaras innehållet i utbildningen av sådant som i dag ingår i de utbildningar som redan ges inom Sveriges Domstolar.

...men innehållet riskerar inte bli tillräckligt oberoende

Det närmare innehållet för utbildningen kommer enligt förslaget att beslutas av ett Råd för utbildning inom statsförvaltningen (Rådet) med Statskontoret som värdmyndighet. Statskontoret kommer sedan ha rätt att besluta om föreskrifter gällande innehållet i den gemensamma utbildningen. Anledningen till att utbildningens innehåll inte regleras genom lag utan genom förordning är att innehållet ska kunna följa samhällsutvecklingen (s. 181 f.).

Innehållet i den föreslagna utbildningen kan komma att ändras utifrån Rådets uppfattning om vad den bör innehålla. Eftersom Rådet utses av riksdag och regering finns det en möjlighet att från politiskt håll ändra utbildningens innehåll. I och med att Rådets sammansättning regleras genom en förordning och inte genom lag kan regeringen därtill ändra sammansättningen utan beslut av riksdagen.

Upplägget för bestämmandet av utbildningens innehåll skiljer sig påtagligt från upplägget för den utbildning som domare och andra domstolsanställda genomgår i nuläget. Domstolsverket anser att en utbildning vars innehåll styrs på det föreslagna sättet inte tillförsäkrar att utbildningen blir tillräckligt oberoende. Därmed passar upplägget inte för att låta utbildningen vara obligatorisk för anställda inom Sveriges Domstolar.

Att ett råd bestående av personer utsedda av riksdag och regering ska bestämma innehållet i myndigheternas utbildning kan därtill sägas gå emot principen om tillitsbaserad styrning och ledning.

Vilka som undantas från utbildningen

Fler än ordinarie domare bör undantas

Enligt utredningens förslag ska ordinarie domare undantas från den obligatoriska utbildningen. I utredningen framhålls att skälet är de ordinarie domarnas konstitutionella särställning och det särskilda skydd de åtnjuter genom fullmaktsanställningen.

Domstolsverket anser det finns även andra skäl till att domare ska undantas, och då främst att utbildningens upplägg riskerar att leda till att innehållet skulle kunna få ett politiskt innehåll.

Domstolsverket vill framhålla att flera yrkeskategorier inom Sveriges Domstolar dömer och beslutar självständigt, varför vikten av oberoende inte är begränsad enbart till ordinarie domare. Samtliga av de medarbetare inom Sveriges Domstolar som på något sätt kan påverka ett måls utgång bör därmed undantas från den obligatoriska utbildningen.

Enligt delegationens förslag ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen. Domstolsverket anser att det i stället bör vara arbetsgivaren som beslutar om undantagen, eftersom det är denne som har kunskap om medarbetarnas arbetsuppgifter.

Utbildningen bör bara omfatta nyanställda

Remissinstanserna har ombetts lämna synpunkter på om förslaget till obligatorisk utbildning för statsanställda ska omfatta samtliga anställda eller begränsas till att endast omfatta nyanställda. Domstolsverket anser att det är

tillräckligt att nyanställda genomför utbildningen om den blir obligatorisk för myndigheterna inom Sveriges Domstolar eftersom det är osäkert hur relevant en grundläggande introduktionsutbildning skulle vara för anställda med lång erfarenhet och flera utbildningar bakom sig.

Utbildningen bör inte vara obligatorisk för Sveriges Domstolar

Diskussionsövningarna problematiska

Domstolarna överprövar till stor del beslut som andra myndigheter har fattat, och kan då uttala sig om myndigheternas bedömningar i överklagade ärenden. Myndigheterna uppträder även som part i domstolen.

Under diskussionsövningarna skulle domstolsanställda, inklusive icke ordinarie domare utbildas tillsammans med anställda vid myndigheter vars beslut kan bli föremål för domstolsprövning. De uttalanden som anställda inom Sveriges Domstolar gör om hur rättsprinciper och rättsregler ska tillämpas skulle kunna tolkas som förhandsuttalanden över kommande domar och beslut. Det är därför mindre lämpligt att de deltar i diskussionsövningarna tillsammans med personal från andra myndigheter.

Även från allmänhetens håll skulle förtroendet för domstolarnas oberoende kunna skadas om domstolsanställda deltar i diskussionsövningar som har till syfte att skapa samsyn och gemensam identitet mellan flera olika myndigheter. Exempelvis skulle en diskussionsövning mellan åklagare och domare kunna uppfattas som partisk om inte även advokater deltar.

Utbildningen inom Sveriges Domstolar tillräcklig

Ovan har Domstolsverket kommit till slutsatsen samtliga de medarbetare som på något sätt kan komma att påverka utgången av ett mål bör undantas från den obligatoriska utbildningen. Det skulle innebära att majoriteten av personalen inom Sveriges Domstolar inte skulle genomgå utbildningen.

Den basutbildning som Enheten för lärande tillhandahåller är gemensam för flera olika yrkeskategorier. Domstolsverket anser knappast det är motiverat att ändra de nuvarande utbildningarna för att de ska passa den minoritet av medarbetarna som skulle omfattas av den föreslagna utbildningen. Av praktiska och resursmässiga skäl anser Domstolsverket därför att inga av myndigheterna inom Sveriges Domstolar ska omfattas av lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.

Myndigheterna bör själva besluta om kompetensutveckling

Domstolsverket ser inte att det finns ett direkt behov av den föreslagna utbildningen inom Sveriges Domstolar, även om det finns delar av den som med fördel skulle kunna föras in i de befintliga kurserna.

När det gäller personalens kompetensutveckling är det vedertaget att respektive myndighet själv beslutar om vilka som är i behov av utbildning. En sådan ordning ligger också i linje med den arbetsgivarpolitiska delegeringen och arbetsgivarens rätt och möjlighet att arbetsleda sin egen personal. Även av dessa skäl bör den föreslagna utbildningen inte vara obligatorisk för medarbetarna inom Sveriges Domstolar. Samma skäl talar för att det bör åligga varje myndighet att kontrollera om medarbetare genomgått utbildningen och besluta om eventuella konsekvenser för den som vägrar.

Verksamhetsmässiga konsekvenser av förslagen

Diskussionsövningar resurskrävande

För att genomföra diskussionstillfällena kommer det krävas samordning med flera andra myndigheter, vilket förväntas ta en hel del resurser i anspråk. Domstolsverket anordnar idag utbildningar centralt för 80 olika myndigheter inom Sveriges Domstolar, vilket det finns en väl fungerande verksamhet och upparbetad kompetens för. Någon samordning med andra myndigheter i den utsträckning som förslaget förutsätter har dock verket inte erfarenhet av.

Det kan vidare uppstå praktiska frågor om hur handledarnas arbete ska fördelas inom en region och hur många handledarresurser varje myndighet förväntas tillhandahålla.

Det kan även vara en resursmässig utmaning att handledare ska hålla i diskussionsgrupper vid elva tillfällen per år. Den tid handledaren kommer behöva lägga ned för gruppdiskussioner, förberedelse och eventuell restid kommer motsvara omkring två arbetsveckor.

Produktionsbortfall

Det är svårt att uppskatta vad kostnaderna skulle bli för Sveriges Domstolar om förslagen drivs igenom i sin helhet. Klart står dock att produktionsbortfallet sannolikt blir relativt betydande. En uppskattning av produktionsbortfallet kan göras mot bakgrund av antalet anställda och den föreslagna undervisningstiden. Under år 2020 fanns det, exklusive ordinarie domare, i medeltal 5 990 personer anställda inom Sveriges Domstolar. Räknat med den genomsnittliga kostnaden per arbetad timme, 383 kr, som utredningen använt handlar det om närmare 23 miljoner kr för grundutbildningen. Sannolikt ligger den genomsnittliga lönekostnaden per arbetad timme högre inom Sveriges Domstolar, varför uppskattningen troligen är i underkant. Därutöver tillkommer kostnad för fortbildning och för handledare.

Omkring 8 500 nämndemän tjänstgör i domstolarna. För nämndemännens deltagande i grundutbildningen kommer krävas två dagarvoden om 500 kr per nämndeman, således 8,5 miljoner kr. Ersättning för nämndemännens inkomstförlust ska läggas till det beloppet.

Behovet bör ställas mot kostnaderna

Det finns visserligen en del som talar för att det vore bra med en centralt framtagen och anordnad gemensam utbildning för alla som arbetar i statsförvaltningen. Samtidigt finns det en hel del praktiska svårigheter och stora kostnader med en sådan utbildning. Innan förslaget om en gemensam utbildning genomförs måste konsekvenserna analyseras så att produktionsbortfall och kostnader ställs i relation till vinsten av att alla medarbetare inom staten genomgår utbildningen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Thomas Rolén. Deltagande i beredningen har varit rättschefen Charlotte Driving. Föredragande har varit juristen Helena Bergstrand.

Thomas Rolén