

Rekrytering av framtidens domare

Betänkande av Domarrekruteringsutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:85

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24692-4

ISSN 0375-250X

Till chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 27 oktober 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över rekryteringen av ordinarie domare i syfte att säkerställa att alla domstolar i hela landet även i framtiden kan rekrytera domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna (dir. 2016:89).

Som särskild utredare förordnades samma dag dåvarande lagmannen i Förvaltningsrätten i Stockholm, numera lagmannen i Stockholms tingsrätt, Gudrun Antemar.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 1 november 2016 kammarrättspresidenten i Kammarrätten i Jönköping Monica Dahlbom, utredaren vid Arbetsgivarverket Torbjörn Eklund, chefsrådmannen i Umeå tingsrätt Mikael Forsgren, departementsrådet i Finansdepartementet Ulla Gustavsson, generaldirektören vid Domstolsverket Martin Holmgren, dåvarande ämnesrådet, numera departementsrådet, i Justitiedepartementet Jenny Kvarnholt, dåvarande utbildningschefen, numera personaldirektören, vid Åklagarmyndigheten Nicklas Lagrell, kanslichefen vid Domarnämnden Helene Löving och advokaten Fredrik Norburg.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 november 2016 hovrättsassessorn Thomas Pettersson.

Utredningen har antagit namnet Domarrekruteringsutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Rekrytering av framtidens domare* (SOU 2017:85). Experterna har ställt sig bakom huvudragen i utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form. Experten Martin Holmgren har avgett ett särskilt yttrande avseende dimensioneringen av den särskilda domarutbildningen. Det särskilda yttrandet fogas till betänkandet.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i november 2017

Gudrun Antemar

/Thomas Pettersson

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 19 |
| Summary | 31 |
| 1 Författningsförslag..... | 43 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)..... | 43 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar | 45 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare..... | 47 |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 49 |
| 2 Utredningens uppdrag och arbete | 51 |
| 2.1 Utredningens uppdrag..... | 51 |
| 2.2 Utredningens arbete | 52 |
| 2.3 Om våra förslag..... | 53 |
| 3 Tidigare utredningar | 55 |
| 3.1 Inledning..... | 55 |

| | | |
|--------|---|----|
| 3.2 | Tidigare överväganden om domarbanan | 55 |
| 3.2.1 | 1943, 1955 och 1972 års domarutredningar..... | 55 |
| 3.2.2 | 1987 års domarutredning..... | 56 |
| 3.2.3 | 1993 års domarutredning..... | 58 |
| 3.2.4 | 1995 års Domstolskommitté | 60 |
| 3.2.5 | Utvärdering av försöksverksamheten med notarietjänstgöring i överrätterna | 61 |
| 3.2.6 | Domarutredningen 2001..... | 62 |
| 3.2.7 | Departementspromemorian En mer öppen domarutbildning..... | 65 |
| 3.2.8 | Departementspromemorian Mellanchefs- strukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m. | 70 |
| 3.2.9 | Två rapporter från Domstolsverket om extern adjunktion i underrätt..... | 73 |
| 3.2.10 | Domstolsverkets rapport Moderniserad domarutbildning..... | 75 |
| 3.2.11 | Domstolsverkets rapport Uppföljning av en öppen domarrekrutering..... | 80 |
| 3.2.12 | Domstolsverkets promemoria om vikarier för ordinarie domare i överrätt m.m. | 81 |
| 3.3 | Tidigare överväganden om rekryteringsförfarandet..... | 82 |
| 3.3.1 | Domstolsverksutredningen, Domstolsstyrelse- utredningen och 1972 års domarutredning..... | 82 |
| 3.3.2 | 1987 och 1993 års domarutredningar samt Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare | 83 |
| 3.3.3 | Domarutredningen 2001 och departements- promemorian En mer öppen domarutbildning..... | 85 |
| 3.3.4 | Grundlagsutredningen | 86 |
| 3.4 | Tidigare överväganden om sekretess | 91 |
| 3.4.1 | Inledning..... | 91 |
| 3.4.2 | Offentlighet eller sekretess vid rekrytering av domare och myndighetschefer | 92 |
| 3.4.3 | Sekretess för personlighetstester | 97 |
| 3.4.4 | Riksdagens beslut om sekretess vid val av riksdagens ombudsmän, riksrevisorer och riksdagsdirektör | 98 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4 | Det nuvarande rekryteringsförfarandet | 101 |
| 4.1 | Inledning..... | 101 |
| 4.2 | Rekryteringsförfarandet i huvuddrag | 101 |
| 4.2.1 | Ett ärende i Domarnämnden inleds..... | 101 |
| 4.2.2 | Information om lediga anställningar | 102 |
| 4.2.3 | Ansökan | 103 |
| 4.2.4 | Domarnämndens handläggning..... | 104 |
| 4.2.5 | Domarnämndens sammanträde | 110 |
| 4.2.6 | Domarnämndens avslutande åtgärder | 111 |
| 4.2.7 | Förfarandet i Regeringskansliet..... | 111 |
| 5 | En nordisk utblick | 113 |
| 5.1 | Norge..... | 113 |
| 5.1.1 | Inledning | 113 |
| 5.1.2 | Innstillingsrådets organisation | 113 |
| 5.1.3 | Förfarandet | 114 |
| 5.1.4 | Offentligheten i förfarandet | 116 |
| 5.1.5 | Utbildning av nya domare..... | 117 |
| 5.2 | Danmark..... | 118 |
| 5.2.1 | Inledning | 118 |
| 5.2.2 | Dommerudnämnelserådets organisation | 118 |
| 5.2.3 | Förfarandet | 119 |
| 5.2.4 | Offentligheten i förfarandet | 121 |
| 5.3 | Finland..... | 122 |
| 5.3.1 | Inledning | 122 |
| 5.3.2 | Domarförslagsnämndens organisation..... | 122 |
| 5.3.3 | Förfarandet | 122 |
| 5.3.4 | Offentligheten i förfarandet | 125 |
| 5.4 | Island | 125 |
| 5.4.1 | Inledning | 125 |
| 5.4.2 | Nämndens organisation | 126 |
| 5.4.3 | Förfarandet | 126 |
| 5.4.4 | Offentligheten i förfarandet | 128 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6 | Kartläggning av rekryteringsläget | 129 |
| 6.1 | Inledning | 129 |
| 6.2 | Antalet sökande till ordinarie domaranställningar | 130 |
| 6.2.1 | Genomsnittligt antal sökande per utnämningsärende | 130 |
| 6.2.2 | Antalet sökande per enskild domaranställning ... | 131 |
| 6.2.3 | Ärenden med få sökande | 132 |
| 6.3 | Betydelsen av sökandenas olika yrkesbakgrunder | 134 |
| 6.4 | Påverkar det offentliga förfarandet antalet sökande? | 136 |
| 6.4.1 | Inledning | 136 |
| 6.4.2 | De som besvarade enkäten | 136 |
| 6.4.3 | Inställningen till det offentliga rekryteringsförfarandet | 138 |
| 6.4.4 | Uppgifter som skulle kunna skyddas av sekretess | 138 |
| 6.4.5 | Uppfattningen hos jurister som aldrig hade sökt en ordinarie domaranställning | 139 |
| 6.4.6 | Uppfattningen hos jurister som hade sökt en ordinarie domaranställning | 140 |
| 6.4.7 | Andra synpunkter | 141 |
| 6.4.8 | Intresset för uppgifter hos Domarnämnden | 142 |
| 7 | Domstolschefernas syn på domarrekruteringen | 145 |
| 7.1 | Frågeställningar och metod | 145 |
| 7.2 | Fler jurister bör antas till den särskilda domarutbildningen | 146 |
| 7.2.1 | Rekryteringen av ordinarie domare kräver fler domarutbildade jurister | 146 |
| 7.2.2 | Domstolarna har ett behov av fler domare under utbildning | 146 |
| 7.2.3 | Domstolarna har kapacitet att utbilda fler domare | 147 |
| 7.2.4 | Domarutbildningen måste vara attraktiv | 147 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7.3 | Att attrahera erfarna jurister | 149 |
| 7.3.1 | Domaryrket måste vara attraktivt för kvalificerade och erfarna jurister | 149 |
| 7.3.2 | Domstolarna måste kunna erbjuda domarutbildning för kvalificerade och erfarna jurister.... | 149 |
| 7.4 | Domstolschefernas syn på frågan om sekretess..... | 151 |
| 8 | Domstolarna är en del av arbetsmarknaden för jurister | 153 |
| 8.1 | Inledning..... | 153 |
| 8.2 | En expanderande arbetsmarknad för jurister | 153 |
| 8.2.1 | Inledning | 153 |
| 8.2.2 | Antalet jurister ökar | 154 |
| 8.2.3 | Antalet domare | 154 |
| 8.2.4 | Antalet åklagare | 155 |
| 8.2.5 | Antalet advokater | 156 |
| 8.2.6 | Antalet rättssakkunniga m.fl. i Regeringskansliet..... | 156 |
| 8.2.7 | Rörlighet och konkurrens på arbetsmarknaden .. | 157 |
| 8.2.8 | Förutsättningarna för rekrytering i olika delar av landet | 159 |
| 8.3 | Domstolarna måste vara attraktiva arbetsgivare | 159 |
| 8.3.1 | Inledning | 159 |
| 8.3.2 | Krav på statliga arbetsgivare..... | 160 |
| 8.3.3 | Juristers syn på en attraktiv arbetsgivare | 161 |
| 8.3.4 | Domstolarna ska vara ett attraktivt alternativ i olika skeden..... | 162 |
| 8.3.5 | Allmänna krav på attraktivitet | 164 |
| 8.3.6 | Möjligheter till karriärvägar | 165 |
| 9 | Det krävs samordnade åtgärder för att säkerställa rekryteringen av ordinarie domare..... | 169 |
| 9.1 | Inledning..... | 169 |
| 9.2 | Antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar måste öka..... | 169 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 9.3 | Våra undersökningar ger ett begränsat stöd för att sekretess i ansökningsförfarandet skulle öka antalet sökande..... | 171 |
| 9.4 | Domarnämndens, Domstolsverkets och domstolarnas ansvar för rekrytering..... | 172 |
| 9.4.1 | Inledning..... | 172 |
| 9.4.2 | Domarnämnden | 172 |
| 9.4.3 | Domstolsverket..... | 174 |
| 9.4.4 | Domstolarna..... | 176 |
| 9.5 | Det behövs flera sätt att rekrytera ordinarie domare..... | 176 |
| 10 | Allmänna utgångspunkter för en reform..... | 179 |
| 10.1 | Inledning | 179 |
| 10.2 | Domstolarnas konstitutionella roll och självständiga domare..... | 180 |
| 10.2.1 | Självständiga domstolar | 180 |
| 10.2.2 | Självständiga och kvalificerade domare..... | 181 |
| 10.2.3 | Kraven på domstolarna och domarna har ökat ... | 181 |
| 10.3 | Lagreglering av domarmakten för stabilitet..... | 183 |
| 10.4 | Domstolarna ska vara attraktiva för jurister med olika bakgrund och i olika skeden av karriären..... | 184 |
| 10.5 | Domaryrket ska vara tillgängligt för kvalificerade och erfarna jurister..... | 184 |
| 10.6 | Systemet för rekrytering måste vara långsiktigt och samordnat..... | 185 |
| 10.7 | Offentlighet eller sekretess vid domarrekrutering | 186 |
| 11 | Adjungerat råd – domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister | 187 |
| 11.1 | Inledning | 187 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 11.2 | En ny form av domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister | 188 |
| 11.2.1 | Inledning | 188 |
| 11.2.2 | Domarmeritering i både överrätt och underrätt..... | 195 |
| 11.2.3 | Adjungerat råd..... | 196 |
| 11.2.4 | Tjänstgöringens innehåll | 198 |
| 11.2.5 | Samordnad information om lediga anställningar som adjungerat råd..... | 203 |
| 11.2.6 | Enhetlig handläggning av ärenden om anställning av adjungerade råd | 206 |
| 11.2.7 | Behörighetskrav | 207 |
| 11.2.8 | Advokaters möjlighet att anställas som adjungerade råd..... | 208 |
| 11.3 | Utdrag ur belastningsregistret | 210 |
| 12 | Det nuvarande systemet för extern adjunktion | 213 |
| 12.1 | Inledning..... | 213 |
| 12.2 | Rättslig reglering av extern adjunktion..... | 213 |
| 12.3 | Fördelar med extern adjunktion | 214 |
| 12.4 | Jäv..... | 216 |
| 12.4.1 | Rättegångsbalkens bestämmelser om jäv | 216 |
| 12.4.2 | Europakonventionens krav på en rättvis rättegång..... | 216 |
| 12.5 | Möjligheterna till extern adjunktion bör finnas kvar | 218 |
| 12.6 | Krav på erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i domstolen bör tas bort | 219 |
| 12.7 | Utdrag ur belastningsregistret | 220 |
| 13 | Den särskilda domarutbildningen | 223 |
| 13.1 | Antalet jurister med särskild domarutbildning behöver öka..... | 223 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 13.2 | Domstolarnas kapacitet att utbilda och behov av fler domare under utbildning..... | 226 |
| 13.2.1 | Domstolarna har kapacitet att utbilda fler domare | 226 |
| 13.2.2 | Det finns gott om lämpliga arbetsuppgifter för icke ordinarie domare | 229 |
| 13.2.3 | Utbildning av fiskaler bör ske vid fler domstolar..... | 233 |
| 13.3 | Inriktning mot särskilda rättsområden och måltyper | 234 |
| 13.4 | Förutsebarhet om utbildningsort ger attraktivitet | 236 |
| 13.4.1 | Olikheter mellan överrätterna i fråga om förutsebarhet | 236 |
| 13.4.2 | Underrättstjänstgöring vid en domstol | 238 |
| 13.4.3 | Fiskalerna bör tidigt informeras om var underrättstjänstgöringen kan genomföras | 239 |
| 13.5 | Enhetlig rekrytering till den särskilda domarutbildningen | 240 |
| 13.5.1 | Samordnad information om lediga anställningar..... | 240 |
| 13.5.2 | Överrätternas anställning av fiskaler bör göras mer enhetlig..... | 242 |
| 13.5.3 | Gemensamma riktlinjer | 244 |
| 13.5.4 | Antagningen till den särskilda domarutbildningen bör ske i samråd med underrätt | 246 |
| 13.5.5 | Gemensamma kriterier för meritvärderingen..... | 247 |
| 14 | Fler möjligheter för assessorer att arbeta i underrätt | 249 |
| 14.1 | Inledning | 249 |
| 14.2 | Behovet av assessorer i domstolarnas dömande verksamhet | 251 |
| 14.2.1 | Inledning..... | 251 |
| 14.2.2 | Pensionerade domare | 251 |
| 14.2.3 | Förstärkningsstyrkan..... | 252 |
| 14.2.4 | Sammanfattning av behovet av icke ordinarie domare | 252 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 14.3 | Bättre möjligheter för assessorer att tjänstgöra i underrätt | 253 |
| 14.4 | Tjänstgöring i annat domstolsslag | 254 |
| 14.5 | Individuell plan för tjänstgöring och handledare | 255 |
| 14.6 | Samordning mellan domstolarna | 256 |
| 15 | Budget för domarmeritering och domarutbildning | 257 |
| 15.1 | Budgeten bör användas effektivt..... | 257 |
| 15.2 | Fördelning av budget | 259 |
| 16 | Lagreglering av domarmakten | 261 |
| 16.1 | Inledning..... | 261 |
| 16.2 | En tredjedel av domarna är icke ordinarie domare | 261 |
| 16.3 | Vilka som utöver de ordinarie domarna får utöva domaryrket ska framgå av lag | 264 |
| 16.3.1 | Regleringen av icke ordinarie domare är otydlig | 264 |
| 16.3.2 | Det ska införas bestämmelser i lag om icke ordinarie domare..... | 265 |
| 17 | Ett aktivt rekryteringsförfarande | 269 |
| 17.1 | Inledning..... | 269 |
| 17.2 | Domarnämnden ska arbeta aktivt och långsiktigt för att främja rekryteringen | 270 |
| 17.3 | Domarnämndens bedömning av sökandenas skicklighet ska utgå från moderna, långsiktiga och kända kriterier | 271 |
| 17.3.1 | Generella kriterier för bedömning av skicklighet | 271 |
| 17.3.2 | Generella kriterier anpassade till en förändrad domarroll..... | 272 |
| 17.3.3 | Särskilda bedömningskriterier | 274 |
| 17.3.4 | Särskilda bedömningskriterier i ett långsiktigt perspektiv | 276 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 17.4 | Underlaget för Domarnämndens bedömningar | 278 |
| 17.4.1 | Tydliga och fullständiga referenser | 278 |
| 17.4.2 | Domarnämnden kan lämna råd om referensernas utformning och hämta in muntliga upplysningar | 280 |
| 17.4.3 | Bestämmelsen om yttrande från domstolschefen ska anges i lag | 281 |
| 17.4.4 | Testförfarandet | 283 |
| 17.5 | Rätt att närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden | 286 |
| 17.5.1 | Inledning | 286 |
| 17.5.2 | Arbetsstagarorganisationer | 286 |
| 17.5.3 | Domstolsverket | 287 |
| 17.5.4 | Ärenden med behov av särskild kompetens för bedömningen | 290 |
| 17.6 | Domarnämndens beslut | 292 |
| 17.6.1 | Besluten är tillräckligt motiverade | 292 |
| 17.6.2 | Domarnämnden bör informera om sina förslag genom förslagslistor utan motivering | 293 |
| 17.7 | Handläggningstiden | 295 |
| 17.8 | Personalvetarkompetens hos Domarnämnden | 296 |
| 18 | Offentligheten i rekryteringsförfarandet | 299 |
| 18.1 | Inledning | 299 |
| 18.2 | Grundläggande bestämmelser och begrepp | 300 |
| 18.2.1 | Allmän handling | 300 |
| 18.2.2 | Offentlighetsprincipen | 300 |
| 18.2.3 | Sekretess m.m. | 301 |
| 18.3 | Sekretess i personalfrågor | 302 |
| 18.3.1 | Uppgifter i personalsocial verksamhet m.m. | 302 |
| 18.3.2 | Uppgifter om urvalstester | 303 |
| 18.3.3 | Uppgifter i ärenden om anställning av vissa myndighetschefer m.fl. | 303 |
| 18.3.4 | Kvalificerad tystnadsplikt | 304 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 18.4 | Utgångspunkter för överväganden om ett sekretesskydd | 305 |
| 18.5 | Nackdelar med ett öppet rekryteringsförfarande | 306 |
| 18.6 | Ett begränsat stöd för att sekretess behövs..... | 307 |
| 18.7 | Olika förslag till sekretessreglering bör analyseras..... | 309 |
| 18.8 | En omfattande sekretessreglering..... | 310 |
| 18.8.1 | Inledning | 310 |
| 18.8.2 | Omständigheter som talar för sekretess | 311 |
| 18.8.3 | Omständigheter som talar mot sekretess | 312 |
| 18.8.4 | Det bör inte införas en omfattande sekretessreglering | 312 |
| 18.9 | En sekretessreglering avgränsad till vissa typer av uppgifter om sökandena..... | 313 |
| 18.9.1 | Inledning | 313 |
| 18.9.2 | Omständigheter som talar för sekretess | 313 |
| 18.9.3 | Omständigheter som talar mot sekretess | 314 |
| 18.9.4 | Det bör inte införas en sekretessreglering som är avgränsad till vissa typer av uppgifter om sökandena..... | 314 |
| 18.10 | En sekretessreglering avgränsad till olika typer av domaranställningar..... | 315 |
| 18.10.1 | Olika sätt att avgränsa sekretessen utifrån olika typer av ordinarie domaranställningar | 315 |
| 18.10.2 | Sekretess avseende domstolschefer och justitieråd | 316 |
| 18.10.3 | Sekretess avseende endast domstolschefer | 318 |
| 18.10.4 | Sekretess avseende domstolschefer, justitieråd, överrättslagmän och chefsrådmän | 319 |
| 18.10.5 | Det bör inte införas en sekretessreglering avgränsad till vissa typer av domaranställningar | 320 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 18.11 | En sekretessreglering utifrån en individuell sekretessprövning | 321 |
| 18.11.1 | Inledning..... | 321 |
| 18.11.2 | Omständigheter som talar för sekretess..... | 322 |
| 18.11.3 | Omständigheter som talar mot sekretess | 322 |
| 18.11.4 | Det bör inte införas en individuell sekretessprövning..... | 323 |
| 18.12 | Sekretess under viss tid av förfarandet..... | 324 |
| 18.12.1 | Inledning..... | 324 |
| 18.12.2 | Sekretess för förfarandet fram till att Domarnämnden lämnar förslag till regeringen ... | 325 |
| 18.12.3 | Sekretess i ett inledande skede av förfarandet..... | 328 |
| 18.13 | Skälen för sekretess i utnämning förfarandet är inte tillräckliga..... | 329 |
| 18.14 | Sekretess under den första delen av förfarandet..... | 331 |
| 18.14.1 | En tidsmässigt avgränsad sekretess | 331 |
| 18.14.2 | Skaderekvisit..... | 333 |
| 18.14.3 | Sekretesstid..... | 335 |
| 18.14.4 | Meddelarfrihet..... | 336 |
| 18.14.5 | Partsinsyn | 338 |
| 19 | Långsiktiga och stabila förutsättningar för rekrytering .. | 343 |
| 19.1 | Det behövs långsiktiga prognoser och analyser och utbildning för domare med olika bakgrund | 343 |
| 19.2 | Domstolsverket och Domarnämnden ska göra prognoser och analyser..... | 345 |
| 19.2.1 | Inledning..... | 345 |
| 19.2.2 | Domstolsverkets prognoser | 345 |
| 19.2.3 | Domarnämnden ska lämna analyser till regeringen | 347 |
| 19.3 | Utbildning av nyutnämnda domare..... | 349 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 20 | Konsekvenser av utredningens förslag..... | 351 |
| 20.1 | Inledning..... | 351 |
| 20.2 | Problembeskrivning, målsättning och alternativa lösningar | 353 |
| 20.3 | De som berörs av våra förslag | 355 |
| 20.4 | Ekonomiska konsekvenser | 356 |
| 20.4.1 | Våra förslag leder till ökade kostnader för Sveriges Domstolar och Domarnämnden | 356 |
| 20.4.2 | Finansiering av våra förslag..... | 362 |
| 20.4.3 | Kortsiktiga och långsiktiga ekonomiska konsekvenser..... | 363 |
| 20.5 | Övriga konsekvenser | 364 |
| 20.5.1 | Konsekvenser för jämställdheten m.m..... | 365 |
| 20.5.2 | Andra konsekvenser | 366 |
| 21 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 367 |
| 21.1 | Ikraftträdande | 367 |
| 21.2 | Övergångsbestämmelser..... | 368 |
| 22 | Författningskommentar | 369 |
| 22.1 | Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken | 369 |
| 22.2 | Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar..... | 371 |
| 22.3 | Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare | 372 |
| 22.4 | Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 377 |
| | Särskilt yttrande | 379 |

Bilagor

| | | |
|----------|---|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2016:89..... | 381 |
| Bilaga 2 | Kravprofil för ordinarie domare..... | 389 |
| Bilaga 3 | Chefsprofil för chefer inom Sveriges Domstolar..... | 393 |
| Bilaga 4 | Analys av ärenden med få sökande år 2012–2016..... | 395 |
| Bilaga 5 | Enkätundersökningen..... | 399 |
| Bilaga 6 | Behov av förordningsändringar..... | 403 |

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare (utnämningsslagen) trädde i kraft den 1 januari 2011. Genom reformen infördes ett offentligt ansökningsförfarande för alla ärenden om utnämning av ordinarie domare. Genom samma reform inrättades Domarnämnden som bereder alla ärenden om utnämning av ordinarie domare inför regeringens beslut och också har andra uppgifter som gäller rekrytering av ordinarie domare m.m.

Utredningens övergripande uppgift har varit att se över rekryteringen av ordinarie domare i syfte att säkerställa att alla domstolar i hela landet även i framtiden kan rekrytera domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna. I uppdraget har ingått att kartlägga rekryteringsläget och överväga om den särskilda domarutbildningen eller systemet med extern adjunktion i hovrätt och kammarrätt bör förändras. Vidare har det ingått i uppdraget att kartlägga och analysera om benägenheten att söka domaranställningar påverkas av öppenheten i ansökningsförfarandet och, om så bedöms vara fallet, ta ställning till om sekretess bör införas. I uppdraget har också ingått att överväga andra åtgärder för att främja rekryteringen av domare och för att förbättra rekryteringsförfarandet. Ett led i det har varit att överväga hur domstolarnas, Domarnämndens och Domstolsverkets roller och funktioner i rekryteringsarbetet kan tydliggöras och utvecklas.

Rekryteringsläget

Få sökande till ordinarie domaranställningar

Under de senaste fem åren har det varit tre eller färre sökande till ett stort antal av de utlysta domaranställningarna. År 2016 hade 51 procent av ärendena hos Domarnämnden tre eller färre sökande per enskild anställning. Utnämningsärenden med få sökande förekommer i alla domstolar i båda domstolsslagen och i hela landet.

Få sökande innebär en låg konkurrens om anställningen. Det behöver inte innebära att kraven på skicklighet och lämplighet för uppdraget måste sänkas i ett enskilt ärende. I ett utnämningsärende med få sökande kan den eller de som söker anställningen tillhöra de skickligaste och lämpligaste juristerna. Samtidigt innebär få sökande en risk för att kraven på skicklighet och lämplighet måste sänkas medan fler sökande och ökad konkurrens om anställningar typiskt sett ger bättre förutsättningar för att kunna tillsätta anställningarna bland de skickligaste och för yrket lämpligaste kandidaterna.

Sökandenas yrkesbakgrund påverkar deras möjlighet att få ordinarie domaranställning

Vi har analyserat hur sökandenas olika yrkesbakgrunder har påverkat deras möjligheter att få en ordinarie domaranställning. Vi har sett att en sökande som har genomgått särskild domarutbildning och därefter meriterat sig ytterligare genom annat kvalificerat juridiskt arbete har ungefär tre gånger så stor möjlighet att utnämnas till ordinarie domare som en sökande som har meriterat sig uteslutande på annat sätt än genom att tjänstgöra som domare. Vid vår analys har vi också sett att en jurist som har arbetat huvudsakligen utanför domstolarna men varit adjungerad ledamot i överrätt en tid har betydligt större möjligheter att få en ordinarie domaranställning än en sökande som inte har adjungerat i överrätt.

Ansökningsförfarandets offentlighet kan inte förklara varför få jurister söker ordinarie domaranställning

För att kunna analysera om benägenheten att söka domaranställningar påverkas av att ansökningsförfarandet är offentligt har vi genomfört en enkätundersökning bland 7 135 jurister. Resultatet av enkätunder-

sökningen ger ett begränsat stöd för att sekretess skulle kunna bidra till fler kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar. Endast 8 procent av dem som besvarade enkäten och som inte hade sökt en ordinarie domaranställning angav offentligheten som skäl till att de inte hade sökt anställning och endast 15 procent inom samma grupp svarade att de skulle bli mer positivt inställda till att söka domaranställning om sekretess skulle införas i någon utsträckning.

Domstolarna är en del av arbetsmarknaden för jurister

Domstolarnas behov av och förutsättningar för att rekrytera ordinarie domare måste ses i ljuset av utvecklingen av arbetsmarknaden för jurister. Arbetsmarknaden för jurister växer stadigt. Det innebär att arbetsgivarnas konkurrens om juristerna ökar. Samtidigt har rörligheten på arbetsmarknaden ökat. Det innebär att jurister i större utsträckning än tidigare går mellan olika anställningar hos olika arbetsgivare inom offentlig och privat sektor. Läget på arbetsmarknaden för jurister är sådant att de statliga arbetsgivarna bedöms behöva göra stora ansträngningar för att få kvalificerade sökande till anställningar och för att kunna behålla kvalificerad personal.

Antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar måste öka

Vi gör bedömningen att fler skickliga jurister med olika bakgrund måste söka ordinarie domaranställningar för att det ska kunna säkerställas att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna kan utnämnas. Ett stabilt och långsiktigt system för rekrytering av ordinarie domare måste erbjuda flera olika alternativ för den som vill söka en ordinarie domaranställning. Den särskilda domarutbildningen måste utbilda tillräckligt många unga jurister samtidigt som utrymmet för kvalificerade och erfarna jurister med annan yrkesbakgrund än domstolarna att söka och utnämnas till ordinarie domare bör förbättras. Det handlar om meritvärdering men också om att kvalificerade och erfarna jurister ska erbjudas fler möjligheter att meritera sig för, söka och få anställning som ordinarie domare.

Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket har olika roller vid rekryteringen av ordinarie domare. Det krävs ett gott samarbete och en god samordning mellan dessa myndigheter för att bygga upp

intresset hos unga jurister för att utbilda sig till domare och för att locka kvalificerade och erfarna jurister till domaryrket. Att Domarnämnden har ett ansvar för att arbeta aktivt och långsiktigt med rekryteringen av ordinarie domare framgår av utnämningsslagen. De enskilda domstolarnas ansvar för rekryteringen av ordinarie domare bör lyftas fram och det bör bli mer tydligt för domstolschefer vilka olika alternativ som kan erbjudas skickliga jurister som vill bli ordinarie domare. Det handlar också om att skapa en god och stimulerande arbetsmiljö och tillräckligt utrymme för utbildning av icke ordinarie domare. Domstolsverket har ett ansvar för att på olika sätt skapa förutsättningar för att driva den statliga arbetsgivarpolitiken i domstolarna så att tillräckligt många skickliga och lämpliga jurister söker ordinarie domaranställningar. Det handlar om att domstolarna måste ges möjlighet att utveckla verksamheten på de områden som gör domstolarna till attraktiva arbetsplatser, inte minst genom teknikutveckling.

Det handlar om att forma ett stabilt och långsiktigt system för rekrytering av ordinarie domare.

Allmänna utgångspunkter för en reform

Att domstolarnas verksamhet svarar mot höga krav på rättssäkerhet och kvalitet är ett fundament i en rättsstat. Rekryteringen av ordinarie domare måste bygga på hög kvalitet och kontinuitet. Det är en förutsättning för en väl fungerande demokrati att det vid varje tillfälle finns ett tillräckligt antal kvalificerade domare som bär ansvaret för 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. Det ställer i sin tur krav på att det hela tiden finns ett tillräckligt antal högt kvalificerade jurister som är intresserade av att söka ordinarie domaranställningar i alla domstolar i hela landet.

Ett reformerat system för rekrytering av ordinarie domare måste bygga på följande utgångspunkter:

- Domstolarnas konstitutionella roll ställer höga krav på domstolarna och domarna. Kraven på domstolarna och domarna har ökat genom att rätten har fått fler internationella inslag och eftersom nya typer av uppgifter har förts över till domstolarnas ansvarsområde från politiska organ. Endast mycket skickliga och för yrket

lämpade jurister bör alltså komma i fråga för att utnämnas till ordinarie domare. Det innebär att det måste finnas ett tillräckligt antal skickliga och för yrket lämpade jurister som söker varje ledig ordinarie domaranställning.

- Lagreglering av domarmakten ger stabilitet. Uppgifter om vilka som har dömande uppgifter i domstolarna och huvuddragen i rekryteringsförfarandet ska framgå av lag.
- Domstolarna måste vara attraktiva arbetsgivare för jurister som befinner sig i olika skeden av karriären.
- Domaryrket ska vara tillgängligt för skickliga och för yrket lämpliga jurister med olika bakgrund och erfarenheter. För att det ska vara möjligt att rekrytera tillräckligt många jurister som uppfyller högt ställda krav på skicklighet och lämplighet behöver domaryrket bli ett attraktivt alternativ för kvalificerade och erfarna jurister med olika typer av bakgrund som tillför olika kunskaper till domstolarna.
- Systemet för rekrytering av ordinarie domare måste vara långsiktigt och samordnat. Att systemet ska vara långsiktigt innebär att det ska hålla över tid och vara inriktat mot jurister i olika skeden av karriären. Kravet på samordning innebär att Domarnämnden, Domstolsverket och domstolarna gemensamt ska formulera och stå fast vid ett sammanhållet system för domarrekruteringen.
- Bedömningen av om sekretess behöver införas för att fler ska kunna rekryteras som ordinarie domare måste göras med utgångspunkt i en noggrann och rimlig avvägning mellan allmänhetens behov av insyn och möjligheten att öka antalet sökande till anställningar som ordinarie domare genom att införa sekretess.

Adjungerat råd – domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister

En utgångspunkt är att domaryrket ska fortsätta att vara tillgängligt för mycket skickliga och för yrket lämpade jurister utan tidigare erfarenhet av arbete i domstol. Det ska vara möjligt för skickliga och för yrket lämpliga jurister utan bakgrund i domstol att utnämnas till ordinarie domare. Samtidigt visar vår analys att tjänstgöring i domstol ofta

är en bra merit för den som söker en ordinarie domaranställning. Vi föreslår en ny möjlighet för kvalificerade och erfarna jurister som vill få inblick i arbetet i domstol att meritera sig ytterligare för en ordinarie domaranställning genom att tjänstgöra som domare. Vi föreslår att det ska finnas 50 platser för domarmeritering i domstolarna.

Det nya systemet för domarmeritering ska innefatta tjänstgöring under minst sex månader i överrätt och därefter minst sex månader i underrätt. Det innebär en möjlighet att fördjupa sig i nya rättsliga områden och samtidigt få erfarenhet av dömande verksamhet i överrätt och underrätt. Det ger också möjlighet till referenser från två domstolar för den kvalificerade och erfarna jurist som har domarmeriterat sig och som väljer att söka en ordinarie domaranställning. Domarnämnden och regeringen får på så sätt ett mer omfattande underlag för sin bedömning av sökandens skicklighet och lämplighet.

Vi föreslår att det för dem som genomför domarmeritering ska införas en ny domarbefattning som *adjungerat råd*. Tjänstgöringens innehåll ska inriktas mot rättsområden och måltyper som det adjungerade rådet har begränsad tidigare erfarenhet av. Det innebär mer utbildning inom nya rättsområden och en minskad risk för jävssituationer. Vi föreslår också att domarmeriteringen ska samordnas mellan domstolarna och att lediga anställningar som adjungerat råd ska utlysas av Domarnämnden.

En utökning av den särskilda domarutbildningen

Fler bör ges möjlighet att genomföra särskild domarutbildning

För att säkerställa att ordinarie domare kan rekryteras bland de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna behövs generellt sett fler sökande till ordinarie domaranställningar. Systemet för rekrytering av ordinarie domare kan inte bygga på att ordinarie domare ska kunna rekryteras enbart bland jurister som är verksamma utanför domstolarna. Det krävs också att domstolarna erbjuder betydligt fler jurister än i dag möjlighet att genomföra den särskilda domarutbildningen. Alla som genomför utbildningen och blir assessorer stannar inte i domstolarna utan många arbetsgivare som t.ex. Regeringskansliet, riksdagen och JO bygger sin verksamhet på att det finns utbildade assessorer att rekrytera. Det gäller också för andra statliga arbetsgivare. Den särskilda domarutbildningen bör därför kunna erbjudas till

fler skickliga jurister tidigt i karriären. Domstolarna har kapacitet att utbilda fler domare och jurister under domarutbildning är en viktig del i domstolarnas verksamhet i både överrätterna och underrätterna. Vi föreslår att ytterligare 50 assessorer ska utbildas varje år.

Den särskilda domarutbildningen ska vara attraktiv och ge jurister möjlighet att etablera sig på en ort

Utbildningen bör anpassas till unga juristers behov av att kunna utbilda sig och stanna kvar och arbeta i domstolar på olika orter i landet. Det är nödvändigt för att ordinarie domare i framtiden ska kunna rekryteras i hela landet. Den som genomför den särskilda domarutbildningen och ska arbeta i underrätt under två år ska ges möjlighet att tidigt få veta vid vilken domstol som underrättstjänstgöringen kan genomföras. Vi föreslår också att den som har genomgått den särskilda domarutbildningen och blivit assessor ska kunna erbjudas möjlighet till fortsatt tjänstgöring under två år i underrätt. En domarutbildad jurist ska alltså kunna skaffa sig ytterligare meriter för att söka en ordinarie domaranställning genom fortsatt arbete i domstol och särskilt i domstolar utanför storstadsområdena. Det ökar förutsättningarna för en jurist att kunna etablera sig och arbeta under en längre tid på en ort utanför storstadsområdena. Det kan på sikt bidra till att öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar på orter som i dag kan ha svårt att rekrytera ordinarie domare.

Tydligare lagreglering av domarmakten

Domare kan delas in i ordinarie domare och icke ordinarie domare. De ordinarie domarna utnämns av regeringen med fullmakt. Till de icke ordinarie domarna hör vikarier för ordinarie domare och tillfälligt anställda förstärkningsdomare. Det finns också domare under utbildning som är fiskaler i underrätt eller överrätt eller adjungerade ledamöter i överrätt. Vikarier för ordinarie domare och tillfälligt anställda förstärkningsdomare anställs i vissa fall genom beslut av regeringen. Andra icke ordinarie domare anställs av överrätten eller underrätten.

Ungefär en tredjedel av domarna är icke ordinarie domare. Vidare finns det i underrätterna notarier och notariemeriterade beredningsjurister som får döma och fatta beslut i enklare mål.

Vilka olika ordinarie domare som får döma i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna regleras i dag i rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Att icke ordinarie domare får döma i domstolarna framgår inte av lag. Det är viktigt av konstitutionella skäl, för allmänhetens insyn i domstolarnas verksamhet och för förtroendet för domstolarna att det framgår av lag vilka som har behörighet att utöva den dömande makten. Vi föreslår därför att det ska anges i bestämmelser i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar att det i domstolarna finns vikarier och förstärkningsdomare samt domare som är anställda i utbildningssyfte.

Ett mer aktivt rekryteringsförfarande

De grundläggande momenten i arbetet med rekrytering av ordinarie domare ska framgå av lag.

Vi föreslår att Domarnämndens uppgift att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete ska syfta till att främja rekryteringen av ordinarie domare. Det är viktigt att betona att rekryteringen av ordinarie domare bygger på samarbete och samordning mellan Domarnämnden, de enskilda domstolarna och Domstolsverket. Domarnämnden bör kontinuerligt anpassa de kriterier som används för bedömningen av skickligheten och lämpligheten hos dem som söker en anställning som ordinarie domare utifrån de krav som ställs på domarna och domstolarna. Vi anser också att Domarnämnden i större utsträckning än i dag bör arbeta för att förtydliga det underlag som referenspersonerna bidrar med i utnämningsärendena. Ett mer aktivt rekryteringsförfarande bör bl.a. bidra till att förbättra möjligheterna att bedöma skicklighet och lämplighet hos sökande som har meriterat sig för en ordinarie domaranställning på annat sätt än genom att tjänstgöra i domstol. Vi anser att Domarnämnden bör ges förutsättningar att anlita personalvetarkompetens i större utsträckning än i dag.

Huvuddragen i rekryteringsförfarandet bör anges tydligare i utnämningsslagen i tre avseenden. Vi föreslår att det ska tas in en bestämmelse i utnämningsslagen om att Domarnämnden ska inhämta ett yttrande från chefen för den domstol som ärendet gäller när rekryteringen inte gäller utnämning av domstolschef. Vi föreslår också att en företrädare för Domstolsverket i ärenden som gäller tillsättning av en

domstolschef ska få närvara och yttra sig vid nämndens sammanträde. Vi föreslår därutöver att Domarnämnden, för att kunna värdera sökandenas skicklighet och lämplighet, ska få möjlighet att låta en sakkunnig närvara och yttra sig vid nämndens sammanträde. Det kan exempelvis handla om ett ärende om anställning av tekniskt råd, där det krävs expertkunskap för att kunna bedöma vad den enskilda anställningen kräver och en viss sökandes skicklighet.

En bestämmelse om sekretess i det inledande skedet av ansökningsförfarandet

Vi har provat olika sätt att utforma en sekretessreglering som skulle gälla under förfarandet i Domarnämnden och innebära en lämplig avvägning mellan intresset av offentlighet och intresset av att skydda uppgifter om sökandena. Även om det är uppgifter om sökandena som kan skyddas är syftet med en sekretessreglering att öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar.

En möjlig sekretessreglering som vi har övervägt är en reglering som gäller alla uppgifter som kan bidra till ledning när det gäller sökandens identitet. Vi har också analyserat olika former av en snävare avgränsad sekretessreglering. Ett sätt att avgränsa sekretessregleringen som vi har övervägt är att begränsa regleringen till vissa typer av uppgifter om sökandena. Ett annat sätt som vi har övervägt är att begränsa sekretessregleringen till att gälla ärenden om utnämning av vissa kategorier av domare, exempelvis domstolschefer och justitieråd. Vidare har vi övervägt att införa en reglering som skulle innebära en individuell sekretessprövning av skälen för och emot sekretess för varje enskild sökande. Vi har också analyserat olika sätt att avgränsa sekretessen till att gälla under viss tid av förfarandet vid Domarnämnden.

Vår slutsats är att det finns tydliga nackdelar med alla de sätt att avgränsa en sekretessreglering som vi har övervägt. Alla former av sekretessreglering inskränker allmänhetens insyn i rekryteringsförfarandet och det är tveksamt i vilken utsträckning en sekretessreglering skulle kunna bidra till att öka antalet sökande till alla typer av ordinarie domaranställningar. I den enkätundersökning som vi har gjort i den delen svarade endast 8 procent av de jurister som inte hade sökt en ordinarie domaranställning att offentligheten var anledningen

till att de inte hade sökt anställning. Endast 15 procent svarade att de skulle bli mer positiva till att söka domaranställning om sekretess skulle införas. Nackdelarna med en sekretessreglering väger enligt vår bedömning tyngre än skälen för sekretess.

Om sekretess anses nödvändigt för att de skickligaste och mest lämpade juristerna ska kunna rekryteras som ordinarie domare föreslår vi att det ska införas en bestämmelse om att sekretess ska gälla hos Domarnämnden i ärenden om utnämning av ordinarie domare under ansökningstiden och under en vecka från ansökningstidens utgång. En sökande som, efter att ha tagit del av uppgifter om vilka andra som har sökt anställningen, vill återkalla sin ansökan kan göra det och uppgifterna om henne eller honom skyddas då av fortsatt sekretess. Uppgifter om de sökande som väljer att stå kvar som sökande i ärendet blir offentliga. Vi bedömer att en sådan reglering skulle kunna öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar. Samtidigt får allmänheten insyn i uppgifter om alla sökande som faktiskt bedöms av Domarnämnden. En sådan sekretessreglering inskränker alltså inte allmänhetens insyn i uppgifter om de sökande som kan ingå i Domarnämndens förslag till regeringen.

Vi föreslår att det ska framgå av sekretessbestämmelsen att sekretess inte gäller mellan behöriga sökande i ett ärende. Det ska alltså finnas en i lag reglerad rätt till partsinsyn. Vidare har vi, mot bakgrund av intresset av att rekryteringsförfarandet ska vara transparent, gjort bedömningen att huvudregeln om s.k. meddelarfrihet ska gälla vid tillämpning av den nya sekretessbestämmelsen. Det innebär att vi inte lägger fram något förslag om att det ska vara straffbart att lämna ut uppgifter som skyddas av sekretessbestämmelsen.

Långsiktiga och stabila förutsättningar för rekrytering av ordinarie domare

Rekryteringen av ordinarie domare förutsätter långsiktighet och stabilitet. Det behövs flera olika vägar för den som vill bli utnämnd till ordinarie domare och det är nödvändigt för att öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar. Arbetet måste ske på flera års sikt.

För att domarmeriteringen för kvalificerade och erfarna jurister, den särskilda domarutbildningen och tjänstgöringen i underrätt för assessorer ska fungera väl är det viktigt att budgeten för dessa verk-

samheter används effektivt, så att de olika formerna av domarutbildning kan erbjudas så många jurister att det svarar mot domstolarnas långsiktiga behov av ordinarie domare. Den nuvarande finansieringen av den särskilda domarutbildningen bygger på ett delat budgetansvar som innebär att det finns ett visst antal fiskalsplatser och att både överrätterna och Domstolsverket har budgetmedel för utbildningen. Vi pekar på att det ofta innebär ett bättre resursutnyttjande om hela budgeten kan användas utan begränsningar till platser och om budgeten delegeras till den eller de delar av verksamheten där uppgiften genomförs. Det är Domstolsverket som har ansvaret för att fördela och delegera budgeten så att de ekonomiska resurserna kan användas effektivt. Vårt resonemang bygger på att det skulle vara mer effektivt om budgeten för de olika formerna av domarutbildning delegeras till överrätterna. Vi gör bedömningen att en regional budget för domarmeriteringen för adjungerade råd, den särskilda domarutbildningen och assessorerers tjänstgöring i underrätt skulle öka förutsättningarna för ett effektivt budgetutnyttjande och ge samordningsfördelar.

Hur omfattande utbildningsinsatser och andra åtgärder för att främja rekryteringen av ordinarie domare som behöver göras för att öka antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar måste grunda sig på kvalificerade analyser från Domstolsverket och Domarnämnden.

Domstolsverket gör redan i dag analyser som tar sikte på kommande behov av att rekrytera ordinarie domare. Vi anser att det finns anledning att också dra nytta av den samlade kunskap som finns hos Domarnämnden och dess kansli, om sökande till ordinarie domaranställningar, när sådana analyser ska göras.

Domarnämnden har goda förutsättningar för att kunna analysera utvecklingen när det gäller tillgången på kvalificerade och lämpliga sökande i förhållande till behovet av att anställa ordinarie domare. Vi föreslår därför att Domarnämnden varje år ska göra en analys av de framtida möjligheterna att rekrytera ordinarie domare. Analysen ska inriktas på tillgången på kvalificerade sökande och komplettera de uppgifter som Domstolsverket lämnar till regeringen. På så sätt får regeringen ett utförligt underlag både från Domstolsverket och från Domarnämnden för bedömningar av vilka åtgärder som behövs för att säkerställa att det finns tillräckligt många kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar.

Summary

Our assignment

The Swedish Act (2010:1390) on the appointment of permanent judges (the Appointment Act) came into force on 1 January 2011. The reform introduced a public application procedure for all cases of permanent judges' appointments. The same reform established the Judges Proposals Board. This Board prepares all cases concerning appointment of permanent judges ahead of government decisions, and also has other functions relating to matters including recruitment of permanent judges.

The commission of inquiry's overall task has been to review the recruitment of permanent judges, to ensure that all courts throughout Sweden can, in the future as well, recruit judges from among those who are the most highly skilled and suited to the profession. The assignment has included surveying the recruitment situation and considering whether the special judges' training or the system of co-opting external lawyers to courts of appeal and administrative courts of appeal should be changed. The assignment has also included surveying and analysing whether lawyers' propensity to apply for judges' positions is influenced by the openness of the application procedure and, if this is deemed to be so, deciding whether confidentiality should be introduced. Another task in the assignment has been to consider other measures to promote judges' recruitment and improve the recruitment process. In part, this has involved considering how to clarify and develop the roles and functions of the courts, the Judges Proposals Board and the Swedish National Courts Administration in recruitment work.

Recruitment situation

Few applicants for permanent judges' appointments

Over the past five years there have been only three or fewer applicants for many of the judges' positions announced. In 2016, for more than 51 percent of the judges' positions announced, there have been only three or fewer applicants. Appointment cases with few applicants occur in all courts, of all categories, nationwide.

A small number of applicants does not necessarily imply that the requirements of proficiency and suitability for the role must be reduced in a particular case. Where there are few applicants, the person(s) applying for the appointment may belong to the most skilled and suitable lawyers. Nevertheless, if there are only a few applicants there is a risk of the proficiency and suitability requirements having to be reduced. Conversely, a larger number of applicants and increased competition for appointments typically afford better prospects of the positions being filled with the most skilled and suitable candidates.

Applicants' chances of getting permanent positions affected by their professional background

We have also analysed how applicants' different occupational backgrounds have affected their opportunities of obtaining permanent judges' appointments. We note that an applicant who has completed special training as a judge and subsequently gained further qualifications through other advanced legal work is roughly three times as likely to be appointed as a permanent judge as one who has become qualified solely by means other than serving as a judge. In our analysis, we have also seen that a lawyer who has mainly worked outside the courts, but has been a co-opted member of a superior court for some time, has considerably greater chances of getting a permanent judge's appointment than one who has not been co-opted to a superior court.

Public nature of application process no explanation of why few lawyers seek permanent judges' appointments

To analyse whether the propensity to apply for employment as a judge is affected by the application process being public, we conducted a questionnaire survey of 7,135 lawyers. The results provide limited support for the view that confidentiality might encourage a higher number of qualified applicants for permanent judges' appointments. Only 8 percent of the questionnaire respondents who had not applied for such appointments cited the public nature of the process as a reason for not applying. In addition, only 15 percent of the same group replied that they would be more inclined to apply for a judge's appointment if confidentiality were introduced to some extent.

Courts part of the lawyers' labour market

The courts' needs and prospects of recruiting permanent judges must be seen in light of the developing labour market for lawyers. This market is growing steadily, which means that employers' competition for lawyers is becoming stiffer. At the same time, labour mobility has increased. This means that lawyers, to a greater extent than before, are moving among various jobs with different employers in the public and private sectors. The labour-market situation for lawyers is such that state employers need, in our assessment, to make great efforts to get qualified applicants for positions and to retain qualified staff.

Number of qualified applicants for permanent judges' posts must rise

Our assessment is that a higher number of skilled lawyers with varying backgrounds must apply for permanent judges' appointments. Only then can there be any assurance that the most skilled lawyers who are best suited to the profession can be appointed. A stable long-term system for recruiting permanent judges must offer several different options for those who wish to apply for permanent positions as judges. The special judges' training must be extended to enough young lawyers. At the same time, there must be an improvement in the scope for qualified, experienced lawyers with professional backgrounds other than working in courts to apply for and obtain appoint-

ments as permanent judges. This is a matter of how their credentials are assessed, but also of the need for qualified, experienced lawyers to be offered more opportunities to equip themselves for, apply for and obtain employment as permanent judges.

The roles of the Judges Proposals Board, the courts and the Swedish National Courts Administration in the recruitment of permanent judges differ. Good coordination is required among these agencies, to build up young lawyers' interest in equipping themselves to become judges, and to attract proficient, experienced lawyers to the profession of judge. The fact that the Board is responsible for working actively and on a long-term basis to recruit permanent judges is made clear in the Appointment Act. Individual courts' responsibility for recruiting permanent judges should be highlighted, and the variety of existing options for skilled lawyers wishing to become permanent judges should be made clearer to court managers. Other requirements are a good, stimulating work environment and scope for non-permanent judges' training. The Courts Administration is responsible for paving the way, in various ways, for implementation of public employment policy in the courts, so that sufficient numbers of proficient, suitable lawyers apply for permanent judges' appointments. What is needed is to give the courts opportunities to develop their activities in areas that make the courts attractive workplaces, not least through technological development.

What matters is to shape a stable and long-term system for recruiting permanent judges.

General starting points for reform

Ensuring that courts' activities live up to high standards of legal security and quality is fundamental to the rule of law. Recruitment of permanent judges must be based on the criteria of high quality and continuity. At any given time, a well-functioning democracy requires the existence of a sufficient number of well-qualified judges. It is they who are responsible for ensuring that cases and matters in all courts and instances are settled in a way that meets stringent requirements of impartiality, independence, legal quality and effectiveness. This, in turn, requires there always to be enough highly qualified lawyers who

are interested in applying for permanent judges' positions in all kinds of courts throughout the country.

A reformed system of recruiting permanent judges must be based on the following starting points:

- The courts' constitutional role imposes stringent demands on judges. This is especially true because demands on courts and judges have increased, because of the advent of more international elements in judicial administration and the transfer of new types of task from political bodies to the courts' sphere of responsibility. Only highly skilled lawyers suited to the profession should therefore be considered for appointments as permanent judges. Accordingly, there must be a sufficient number of qualified lawyers applying for each available permanent judge's position.
- The identity of those who exercise the power of sentencing should be transparent. Information about who perform adjudication functions in the courts should therefore be explicit by law.
- The courts must be attractive employers for lawyers who are at various stages of their careers.
- The profession of judge must be accessible to skilled lawyers suited to the profession with varying backgrounds and experience. To recruit enough lawyers who meet high standards of skill and suitability, the profession needs to be an attractive option for well-qualified, experienced lawyers with various types of background, who contribute a varied range of knowledge to the courts.
- The system of recruiting permanent judges must be long-term and coordinated. The requirement of long-termism means that the system should be sustained over time and cater for lawyers at various stages of their careers. The requirement of coordination means that the Judges Proposals Board, the National Courts Administration and the courts jointly formulate and are bound by a coherent system for judges' recruitment.
- Assessment of whether confidentiality needs to be introduced, in order to expand the recruitment pool for permanent judges, must start with careful, reasonable balancing of the public's need for transparency and the scope for boosting the number of applicants for permanent judges' positions by introducing confidentiality.

Service as co-opted judge to qualify for judges' positions

One starting point is that the profession of judge should continue to be accessible to highly skilled lawyers who are suited to the profession but lack previous experience of court work. It should be possible for proficient, suitable lawyers without a court background to be appointed as permanent judges. Nonetheless, our analysis shows that court service is often a good qualification for those seeking permanent judges' appointments. We propose a new opportunity for qualified, experienced lawyers wishing to gain an understanding of court work to gain further qualifications for permanent judges' appointments by serving as judges. We propose that such training should be offered to 50 lawyers per year.

The new system of becoming qualified as a judge should include the requirement of serving for at least six months in a superior court followed by at least six months in a lower court. This would represent an opportunity for lawyers to immerse themselves in new legal areas while gaining experience of adjudication in superior and inferior courts. It would also provide scope for references from two courts for a qualified and experienced lawyer who has obtained the required credentials to become a judge and who chooses to apply for a permanent judge's position. The Judges Proposals Board and the Government would thus receive more extensive documentation for assessing the applicant's skill and suitability.

We recommend introducing a new judge's position as '*co-opted judge*' for those in the process of qualifying themselves. The content of the work should focus on branches of law and case types of which the co-opted judge has limited previous experience. This means more training in new legal areas and a reduced risk of situations involving conflict of interest. We also propose coordination of the qualification process for judges among the courts, and that the Judges Proposals Board should announce vacant positions for co-opted judges.

Expanded special judges' training

Enable more people to complete special judges' training

To ensure that permanent judges can be recruited from the most proficient and professionally suited lawyers, more applicants are generally required for permanent judges' appointments. The system for recruiting permanent judges cannot be based on scope to recruit permanent judges solely from lawyers who are working outside the courts. Another requirement is for the courts to offer many more lawyers than today the opportunity to complete the special judges' training. Not all those who undergo this training and become deputy judges stay in the courts. Many employers (such as the Swedish Government Offices, the Riksdag and the Parliamentary Ombudsmen) base their activities on trained deputy judges being available for recruitment. This also applies to other state employers. The special training for judges should therefore be offered to more skilled lawyers early in their careers. The courts have the capacity to train more judges, and lawyers training to become judges play an important part in the courts' (both superior and lower courts') activities. We propose that another 50 lawyers should complete the special judges' training each year.

Attractive special judges' training that enables lawyers to get established in a location

The training should also be adapted to the needs of young lawyers to equip themselves to work as judges, and to remain and work in courts at various locations around Sweden. This is necessary if permanent judges are, in the future, to be recruited throughout the country. Those who undergo the special judges' training and are appointed to work in a lower court for two years should be given the opportunity to find out, at an early stage, in which court their lower-court service is to be carried out. We also recommend enabling those who have completed the special training and become deputy judges to be offered the opportunity of two years' further service in a lower court. Lawyers who have undergone the judges' training should therefore be able to obtain additional credentials to qualify for permanent judges' appointments by continuing to work in courts,

especially courts outside the metropolitan areas. This would improve these lawyers' prospects of establishing themselves and working for extended periods in non-metropolitan locations. In the long run, this may help to boost numbers of applicants for permanent positions as judges in locations where recruitment of permanent judges may currently be difficult.

Statutory rules on who exercises power to sentence

Judges can be divided into two categories: permanent and non-permanent. Permanent judges are appointed through proxy by the Government. The non-permanent judges include stand-ins for permanent judges and temporarily employed additional judges. There are also judges in training who are junior judges in lower or superior courts or co-opted members of superior courts. Stand-ins for permanent judges and temporary additional judges are, in some cases, employed through government decisions. Other non-permanent judges are employed by superior or lower courts.

Approximately a third of the judges are in non-permanent positions. Moreover, in the lower courts there are law clerks and drafting lawyers who have qualified as law clerks. These are allowed to judge and make decisions in simpler cases.

Today, which of the various permanent judges are allowed to adjudicate in the general and administrative courts is regulated by the Swedish Code of Judicial Procedure and the Administrative Court Act (1971:289). There is no statutory provision whereby non-permanent judges may judge in the courts. For constitutional reasons, for public understanding of the courts' activities and for confidence in the courts, it is important for the law to define who is authorised to exercise the power of sentencing. We therefore recommend making it clear in the provisions of the Code of Judicial Procedure and in the Administrative Court Act that there are stand-ins and additional judges, as well as judges who are employed for training purposes, in the courts.

More active recruitment procedure

The basic stages of work to recruit permanent judges should be laid down by law.

The Judges Proposals Board's task of conducting active and long-term work to promote the recruitment of permanent judges should be regulated in the Appointment Act. It is important to emphasise that the permanent judges' recruitment is based on cooperation and coordination among the Judges Proposals Board, the individual courts and the Swedish National Courts Administration. It is vital for the Board, based on the requirements imposed on judges and the courts, to continuously adapt the criteria used for assessing the skill and suitability of those applying for employment as permanent judges. We also consider that the Board should, to a greater extent than today, work to clarify the documentation provided by the referees in appointment cases. A more active recruitment procedure should include helping to improve scope for assessing the skill and suitability of applicants who have qualified for permanent judges' appointments other than by serving in court. We consider that the Board should be given the capacity to recruit human resources expertise to a greater extent than today.

We also propose adding a provision to the Appointment Act whereby, when the recruitment does not concern a court manager's appointment, the Judges Proposals Board should obtain an opinion from the manager of the court concerned in the case. We recommend allowing a representative of the National Courts Administration to attend and comment at the Board's meeting on matters relating to a court manager's appointment. We also propose allowing the Board, to enable it to evaluate the applicants' skill and suitability, to engage a subject specialist to attend the Board's meeting and express opinions. A relevant case may, for example, concern employing a technical advisor when expert knowledge is needed to assess the requirements of a specific position and the skills of a particular applicant.

Rule on confidentiality in initial stage of application procedure

We have examined various ways of regulating confidentiality, to apply during the Judges Proposals Board's proceedings, that would achieve an appropriate balance between the interest of transparency and that

of protection for information about the applicants. Although there are particulars about the applicants that can be protected, the purpose of confidentiality rules is to boost the number of applicants for permanent judges' appointments.

One possible way of regulating confidentiality that we have considered is a rule that applies to all data capable of providing any indications of the applicant's identity. We have also analysed various forms of more restrictive confidentiality regulation. One way of achieving more restricted regulation of confidentiality that we have considered is to limit it to certain types of information about the applicants. Another way we have considered is to limit regulation of confidentiality to matters relating to appointment of judges in certain categories, such as court managers and Supreme Court Justices. Moreover, we have considered introducing rules that would entail an individual confidentiality review of reasons for and against the confidentiality of each individual applicant's particulars. We have also analysed various ways of confining the confidentiality rule to a specific period of time during the Judges Proposals Board's proceedings.

Our conclusion is that all the ways of delimiting confidentiality regulation that we have considered have distinct disadvantages. All forms of confidentiality rule restrict public access to information about the recruitment procedure, and it is doubtful how far regulating confidentiality could help to boost numbers of applicants for all types of permanent judges' appointments. In the relevant part of the questionnaire survey we carried out, only 8 percent of the lawyers who had not applied for a permanent judges' appointments replied that the public nature of the process was the reason they had not applied. Only 15 percent answered that they would be more inclined to apply for employment as judges if confidentiality were introduced. In our opinion, however, the disadvantages of confidentiality regulation outweigh the advantages.

Our conclusion is that, if confidentiality is deemed necessary to enable the most skilled and suitable lawyers to be recruited as permanent judges, a new rule should be introduced. Under this rule, confidentiality in cases of permanent judges' appointments should apply to the Judges Proposals Board's proceedings during the application period and the week after it ends. Applicants wishing to withdraw their applications after receiving information about who

else has applied for the position could do so, and the information about them would then be protected by continued confidentiality. Information about those who choose to remain as applicants, on the other hand, would be public. In our view, this rule could boost the number of applicants to permanent judges' positions. At the same time, the general public would gain access to information about all the applicants who are actually appraised by the Board. Thus, this kind of confidentiality regulation does not restrict public access to information about applicants who may be included in the Board's proposals to the Government.

We propose that the confidentiality rule should specify that information among eligible applicants themselves is not subject to confidentiality. The parties involved should thus have a statutory entitlement to access information about one another. Furthermore, in light of the interest in the recruitment procedure being transparent, our assessment is that the main rule on 'freedom to sound the alarm' (whistleblowing) should be valid in application of the new confidentiality regulation. Accordingly, we do not propose making it punishable to disclose information protected by the confidentiality rule.

Long-term, stable prospects of recruiting permanent judges

Recruitment of permanent judges requires long-termism and stability. Various measures are needed to boost the number of applicants for permanent judges' positions, and the work must be implemented with a multiannual approach. Steps to boost the number of qualified applicants could consist in offering qualified and experienced lawyers scope to qualify as judges; increasing the number of lawyers who undergo special judges' training; or improving the scope for deputy judges to serve in lower courts.

For the process whereby qualified, experienced lawyers equip themselves to be judges, the special judges' training and deputy judges' service in lower courts to function smoothly, it is important for the budget for these activities to be used effectively. The various forms of judges' training can then be offered to enough lawyers to meet the courts' needs, i.e. corresponding to the number of permanent judges required in the long term. Current funding of the

special judges' training is based on shared budget responsibility, which means that there are a certain number of openings for law clerks and that both the superior courts and the Swedish National Courts Administration have budget resources for the training. We point out that it often means better resource utilisation if, first, the entire budget can be used without being confined to particular openings and, second, if the budget is delegated to the part(s) of the work where tasks are carried out. It is the Swedish National Courts Administration that is responsible for allocating and delegating the budget to enable financial resources to be used efficiently. Our reasoning is based on the belief that it would be more efficient for the budget for the various forms of judges' training to be delegated to the superior courts. Our assessment is that a regional budget for the co-opted, acting or temporary judges' qualification process, and also the special judges' training and the deputy judges' service in lower courts would improve the conditions for efficient budget utilisation and afford coordination gains.

The scope of requisite training and other measures needed to promote recruitment of permanent judges in order to boost the number of qualified applicants for permanent judges' posts must be based on advanced analyses performed by the Courts Administration and the Judges Proposals Board.

Today, the Administration already performs analyses aimed at gauging future needs to recruit permanent judges. We consider it advisable to also benefit, when such analyses are made, from the stock of knowledge possessed by the Board and its offices regarding applicants for permanent judges' appointments.

The Board has ample scope for analysing trends regarding the supply of qualified, suitable applicants in relation to the numbers of permanent judges' appointments needed. We therefore propose that the Board should conduct an annual analysis of future prospects of recruiting permanent judges. This analysis should focus on the supply of qualified applicants, and supplement the information submitted by the Courts Administration to the Government. The Government would thus receive, from both the Swedish National Courts Administration and the Judges Proposals Board, comprehensive documentation for assessing which measures are needed to ensure that there enough qualified applicants for permanent judges' posts.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 4 kap. 2 § rättegångsbalken (1942:740) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

I en tingsrätt ska det finnas en lagman.

I en tingsrätt ska det finnas en lagman *och en eller flera rådmän. I en tingsrätt får det också finnas en eller flera chefsrådmän.*

Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en tingsrätt även finnas en eller flera rådmän. I de tingsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän.

I en tingsrätt får det finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

Lagmän, chefsrådmän och rådmän ska vara lagfarna.

Domare som anges i första och andra styckena ska vara lagfarna.

En tingsrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådmän.

Vid en tingsrätt ska det finnas ett kansli, som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider.

¹ Senaste lydelse 2013:81.

2 kap.**3 §²**

I varje hovrätt *skall* det finnas en hovrättspresident, en eller flera hovrättslagmän *samt* hovrättsråd av vilka en eller flera *skall* vara vice ordförande. *De skall vara lagfarna.*

I varje hovrätt *ska* det finnas en hovrättspresident, en eller flera hovrättslagmän *och* hovrättsråd, av vilka en eller flera *ska* vara vice ordförande.

I en hovrätt får det finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

Domare som anges i första och andra styckena ska vara lagfarna.

En hovrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Vid varje hovrätt *skall* det finnas ett kansli som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider.

Vid varje hovrätt *ska* det finnas ett kansli som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider.

4 kap.**2 §³**

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 §.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 § *första stycket*, 2 kap. 3 § *första stycket* och 3 kap. 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

² Senaste lydelse 1998:1800.

³ Senaste lydelse 2010:1391.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 10, 15 och 28 a §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I varje kammarrätt ska det finnas en kammarrättspresident, en eller flera kammarrättslagmän *samt* kammarrättsråd av vilka en eller flera ska vara vice ordförande. *De ska vara lagfarna.*

10 §⁴

I varje kammarrätt ska det finnas en kammarrättspresident, en eller flera kammarrättslagmän *och* kammarrättsråd, av vilka en eller flera ska vara vice ordförande.

I en kammarrätt får det finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

Domare som anges i första och andra styckena ska vara lagfarna.

I en förvaltningsrätt ska det finnas en lagman.

15 §⁵

I en förvaltningsrätt ska det finnas en lagman *och en eller flera rådmän. I en förvaltningsrätt får det också finnas en eller flera chefsrådmän.*

Om regeringen inte bestämmer något annat ska det i en förvaltningsrätt även finnas en eller flera rådmän. I de förvaltningsrätter som regeringen bestämmer ska det också finnas en eller flera chefsrådmän.

I en förvaltningsrätt får det finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

⁴ Senaste lydelse 2010:1398.

⁵ Senaste lydelse 2013:85.

Lagmän, chefsrådmän och rådmän ska vara lagfarna. Domare som anges i första och andra styckena ska vara lagfarna.

28 a §⁶

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3, 4, 10 och 15 §§.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3 §, 4 §, 10 § första stycket och 15 § första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁶ Senaste lydelse 2010:1398.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

dels att 1, 3, 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁷

Denna lag avser utnämning av ordinarie domare. Dessa är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,

2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,

3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,

4. tekniska råd,

5. patentråd,

6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,

7. ordförande i Försvarsunderrättsdomstolen.

I lagen finns det också bestämmelser om rekrytering av adjungerade råd.

3 §

Nämnden ska lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att *tillgodose rekryteringsbehovet* av ordinarie domare.

Nämnden ska lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att *främja rekryteringen* av ordinarie domare.

⁷ Senaste lydelse 2016:227.

Regeringen *meddelar* föreskrifter om andra uppgifter för nämnden. Regeringen *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om andra uppgifter för nämnden.

6 §

Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare. Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare. *Nämnden ska också informera om en ledig anställning som adjungerat råd.*

6 a §

I ett ärende som gäller en annan anställning än chef för en domstol ska nämnden inhämta ett yttrande från chefen för den domstol som ärendet gäller.

8 §

En företrädare för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden. En företrädare för Domstolsverket får *i ärenden som gäller tillsättning av en chef för en domstol* närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

För att värdera en sökandes skicklighet, får nämnden låta en sakkunnig närvara och yttra sig vid nämndens sammanträde.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 39 kap. 5 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 kap.

5 d §

Sekretess gäller hos Domarnämnden i ett ärende om utnämning av ordinarie domare eller hyresråd för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Sekretessen gäller inte mellan behöriga sökande i ett ärende. Sekretessen upphör att gälla för uppgifter om den som kvarstår som sökande en vecka efter ansöknings- tidens utgång.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Ärenden som har inletts hos Domarnämnden före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för vårt uppdrag beslutades vid regeringssammanträdet den 27 oktober 2016 (dir. 2016:89). Av direktiven framgår att utredningens övergripande uppdrag har varit att se över rekryteringen av ordinarie domare i syfte att säkerställa att alla domstolar i hela landet även i framtiden kan rekrytera domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna. I uppdraget har ingått att

- kartlägga rekryteringsläget för anställningar som ordinarie domare,
- utifrån kartläggningen överväga om, och i så fall hur, den särskilda domarutbildningen behöver förändras, t.ex. i syfte att i större utsträckning tillgodose behovet av ordinarie domare vid domstolar utanför storstadsområdena,
- utvärdera det befintliga systemet med extern adjunktion i hovrätt och kammarrätt, analysera om det i ljuset av praxis om jäv behöver förändras och bedöma om det kan vidareutvecklas, t.ex. genom att tillämpas även i tingsrätt och förvaltningsrätt,
- kartlägga och analysera om benägenheten att söka domaranställningar påverkas av öppenheten i ansökningsförfarandet och, om så bedöms vara fallet, efter en noggrann avvägning mellan intresset av öppenhet och insyn å ena sidan och sekretessintresset å den andra ta ställning till om påverkan är av sådan art och omfattning att den bör leda till att sekretess införs,
- bedöma om den introduktion och utbildning som erbjuds nyutnämnda domare behöver anpassas ytterligare till en breddad rekrytering,

- ta ställning till vilka åtgärder i övrigt som bör vidtas för att främja rekryteringen av domare till alla domstolar i hela landet,
- ta ställning till hur rekryteringsförfarandet och dess olika verktyg för bedömning av de sökande kan utvecklas och förbättras, och
- överväga hur de enskilda domstolarnas, Domarnämndens och Domstolsverkets roller och funktioner i rekryteringsarbetet kan tydliggöras och utvecklas.¹

2.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt.

Vi har haft åtta sammanträden med experterna, varav ett två-dagarssammanträde i internatform. Vi har haft underhandskontakter med experterna i olika frågor. Genom experterna har vi löpande utbytt information med Arbetsgivarverket, Domarnämnden, Domstolsverket, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Sveriges advokatsamfund och Åklagarmyndigheten.

Vi har också haft diskussioner och kunskapsöverföring med företrädare för Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Juridiska institutionen vid Umeå universitet och Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete vid Örebro universitet samt arbetstagarorganisationerna Sveriges domareförbund och Saco (Jusek).

Vi har inhämtat synpunkter från presidenterna i samtliga hovrätter och kammarrätter och fört diskussioner med lagmännen i Attunda tingsrätt, Gävle tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Luleå tingsrätt, Lunds tingsrätt, Nacka tingsrätt, Solna tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Luleå och Förvaltningsrätten i Växjö samt representanter för Östersunds tingsrätt.

Vi har bjudit in en särskild inspirationsgrupp för att diskutera utredningens övergripande frågeställningar. Gruppen har bestått av generaldirektören för Arbetsgivarverket Eva Liedström Adler, presi-

¹ Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

denten i Kammarrätten i Stockholm och ordföranden i Domarnämnden Thomas Rolén och konsulten Anna Dyhre.

2.3 Om våra förslag

I avsnitt 1 lämnar vi förslag till ändringar i lag. Förslagen motiveras i avsnitt 11–19 och kommenteras i avsnitt 22.

I flera fall har vi också sett att det finns ett behov av ändringar i förordning. En sammanställning av de behov av förordningsändringar som vi har kommit fram till finns i bilaga 6.

3 Tidigare utredningar

3.1 Inledning

Såväl den svenska domarbanan och domarutbildningen som förfarandet vid rekrytering av domare har utretts av flera olika statliga utredningar och kommittéer från och med mitten av 1900-talet. Frågan om offentlighet vid utnämning av ordinarie domare berörs i några av dessa betänkanden. Det finns alltså ett flertal utredningar med utförliga redogörelser för de överväganden som har legat till grund för utvecklingen fram till den ordning som gäller i dag.¹ Utöver detta finns det ett antal rapporter från Domstolsverket som på olika sätt har analyserat frågor som gäller utbildning av domare.

I detta avsnitt redovisas de olika förslag som har lagts fram, tillsammans med de författningsändringar som riksdagen eller regeringen har beslutat om angående behovet av en särskild domarbanan, innehållet i och dimensioneringen av domarbanan (avsnitt 3.2), formerna för rekryteringen (avsnitt 3.3) och rekryteringsförfarandets offentlighet (avsnitt 3.4).

3.2 Tidigare överväganden om domarbanan

3.2.1 1943, 1955 och 1972 års domarutredningar

De domarutredningar som tillsattes i mitten av 1900-talet hade som utgångspunkt att det fanns en särskild domarkarriär inom de allmänna domstolarna och en inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Dessa båda domarkarriärer var slutna. Ordinarie domare utsågs bland dem som redan hade tjänstgjort inom respektive domstolsslåg.

¹ Se t.ex. SOU 1974:96 s. 59–72, SOU 1988:53 s. 43–45 och 97–104 samt SOU 2003:102 s. 115–190.

Frågan om en mer ”öppen” domarrekrutering som skulle kunna innebära att andra inslag än domstolserfarenhet skulle kunna vara en del av domarkarriären, diskuterades av både 1943 års domarutredning² och 1955 års domarutredning³. Båda dessa utredningar förkastade möjligheten att under vägen fram till en ordinarie domaranställning lägga in viss tids obligatorisk tjänstgöring som åklagare eller advokat eftersom den redan långsamma befordringsgången till ordinarie domaranställning skulle bli ännu långsammare.

1972 års domarutredning⁴ resonerade annorlunda. Utredningen pekade på att den dåvarande domarbanan kännetecknades av en lång utbildnings- och provotid och att det var viktigt att domstolarna tillfördes erfarenheter från verksamhetsområden utanför domstolarna. Utredningen föreslog att den särskilda domarutbildningen skulle kortas till ett och ett halvt år och att anställningen inom domstolarna skulle upphöra när domarutbildningen var klar. För att ge utrymme för ytterligare erfarenheter från domstol föreslog utredningen att det skulle finnas tillsvidareanställningar för icke ordinarie domare som kunde sökas efter domarutbildningen.

Utredningens förslag möttes av kritik under remissbehandlingen, bl.a. från anställningstrygghets- och rekryteringssynpunkt.

I budgetpropositionen 1975/76:100 anförde regeringen att frågor om domarutbildningen behövde övervägas ytterligare.⁵

3.2.2 1987 års domarutredning

1987 års domarutredning⁶ tillsattes bl.a. mot bakgrund av att färre jurister sökte till domarutbildningen och att yngre domare lämnade domarkarriären. I direktiven framhölls att domaryrket måste ha en sådan dragningskraft att tillräckligt många skickliga jurister söker sig dit. Vidare behövde frågan om meritvärdering vid anställning av ordinarie domare analyseras mot bakgrund av att det hade införts nya bestämmelser om tillsättning av offentliga anställningar som innebar att skickligheten skulle sättas främst, om det inte fanns särskilda skäl

² SOU 1946:57 *Vissa organisations-, utbildnings- och tjänstgöringsfrågor vid domstolarna.*

³ SOU 1956:52 *Domartjänster i häradsrätt och hovrätt* och SOU 1959:17 *Domarbanan.*

⁴ SOU 1974:96 *En öppnare domarbanan.*

⁵ Prop. 1975/76:100, bilaga 4 s. 46.

⁶ SOU 1988:53 *Domarbanan – Utbildning och meritvärdering.*

för någonting annat.⁷ I direktiven angavs att det som i första hand måste vara vägledande vid utformningen av domarbanan var behovet av att säkerställa att domstolarna skulle få yrkeskunniga och omdömesgilla domare.

En grundläggande fråga som utredningen analyserade var om det fanns anledning att verka för att den särskilda domarutbildningen skulle vara tillgänglig endast för den som avsåg att bli just domare. Alternativet var att domarutbildningen även fortsättningsvis skulle vara öppen för den som efter en kortare eller längre tids tjänstgöring i domstol gick vidare till andra uppgifter inom rättsväsendet eller den offentliga förvaltningen eller till befattningar inom näringslivet eller på andra håll i samhället. Utredningens ställningstagande blev att det var värdefullt för rättssamhället i stort att domarutbildade jurister också kunde verka utanför domstolarna. En sådan mer öppen inställning i fråga om rekryteringen till domarutbildningen ansågs också främja domarbanans attraktivitet.

När det gäller den särskilda domarutbildningens utformning betonade utredningen utbildningsinslaget och föreslog att den även fortsättningsvis skulle innehålla tre obligatoriska inslag: aspirant-tjänstgöring i överrätt (nio månaders tidsbegränsad anställning, som efter förordnande till fiskal skulle övergå till en tillsvidareanställning), underrättstjänstgöring (ett år) och adjunktion i överrätt (nio månader). Utbildningen skulle alltså förlängas till två och ett halvt år.

När det gällde möjligheten till fortsatt tjänstgöring i domstol efter assessorförordnandet ansåg utredningen att assessorer skulle kunna fylla behovet av personal för vikariats- och förstärkningstjänstgöring. Utredningen hade konstaterat att det fanns ett behov av assessorer som kunde tjänstgöra i överrätterna vid exempelvis sjukfrånvaro eller för att tillfälligt förstärka organisationen med extra domare och att motsvarande behov fanns även i underrätterna.

I frågan om meritvärdering inför anställning som ordinarie domare föreslog utredningen att alla ordinarie domaranställningar skulle tillsättas efter en skicklighetsbedömning. Man skulle alltså överge den tidigare ordningen som innebar att anställningar som rådmän, hov-

⁷ Ändringen gjordes i anställningsförordningen (1965:601), se SFS 1985:334. Se även Meritutredningens betänkande *Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar* (Ds C 1983:16) och prop. 1984/85:219. Principen kom också att lagfästas i den då gällande lagen (1976:600) om offentlig anställning. Betoningen av skicklighetskriteriet framgår även av 4 § andra stycket i 1994 års lag om offentlig anställning (SFS 1994:260).

rättsråd och kammarrättsråd tillsattes med den sökande som var äldst i tjänst enligt den s.k. börjedagsregeln. Utredningen underströk att skicklighetsbedömningen skulle omfatta all relevant erfarenhet och menade att en sökande med erfarenhet utöver domstolstjänstgöring kunde komma att ges företräde framför en sökande som hade arbetat enbart i domstol. Ett krav var dock, enligt utredningen, att det skulle vara fråga om kvalificerad tjänstgöring som bedömdes ge sådana erfarenheter och insikter som var av vikt för en domare.

I frågan om meritvärdet av arbete som domare anförde departementschefen senare i den proposition som behandlade utredningens förslag:⁸

Jag har visserligen [...] pekat på intresset av att domarkåren tillförs erfarenheter från andra delar av samhällslivet. Men det finns enligt min mening inte någon risk för att erfarenhet av dömande verksamhet skall värderas för lågt vid meritvärderingen. Som jag redan sagt är det nämligen självklart att genomgången domarutbildning och gängse domstolstjänstgöring måste tillmätas ett särskilt meritvärde när man skall tillsätta domartjänster. Det säger sig självt att tjänstgöring i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är det naturligaste sättet att visa att man har det yrkeskunnande och de egenskaper som krävs för domaryrket.

Förslagen om tillsättning av domaranställningar efter en skicklighetsbedömning och en avkortad och sammanhållen domarutbildning presenterades av regeringen för riksdagen i form av riktlinjer. Riksdagen ställde sig bakom riktlinjerna, som kom att ligga till grund för den reform av domarutbildningen och meritvärderingen som genomfördes av regeringen, Domstolsverket och Tjänsteförslagsnämnden år 1990.⁹

3.2.3 1993 års domarutredning

1993 års domarutredning¹⁰ hade till uppgift att – på ett övergripande plan – kartlägga behovet av att stärka domarnas ställning och lämna förslag till inriktning för ett fortsatt utredningsarbete. Utredningens huvudsakliga uppgift var alltså inte att lämna konkreta förslag till författningsändringar. Utredaren skulle bl.a. se över förfarandet för

⁸ Prop. 1989/90:79 s. 10.

⁹ Prop. 1989/90:79, 1989/90:JuU25 och rskr. 1989/90:193.

¹⁰ SOU 1994:99 *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*.

utnämning av ordinarie domare, domarnas rättsliga ställning, domarnas lön och rätt att ha bisysslor samt domarnas arbetsuppgifter.

Utredningen ansåg att rekryteringen av ordinarie domare borde vara öppen så att sökande med olika bakgrund skulle kunna komma i fråga för en anställning som ordinarie domare. Utredningen framhöll samtidigt att en mer öppen rekrytering borde få växa fram successivt. Enligt utredningens uppfattning borde rekryteringen även fortsättningsvis bygga huvudsakligen på att de jurister som hade genomgått särskild domarutbildning och ansetts lämpade för domartjänst skulle bli ordinarie domare. Utredningen ansåg att det sätt för meritvärdering, med betoning av skickligheten, som hade gällt sedan år 1990¹¹ borde utvärderas vidare.

När det gällde frågan om den särskilda domarutbildningens utformning ansåg utredningen att det var viktigt att domstolarna fick fortsätta att vara arbetsplatser där äldre domare förde vidare sina yrkeserfarenheter till yngre domare. Utredningen framhöll att det fanns behov av ett antal icke ordinarie domare för vissa måltyper och för vikariatstjänstgöring. Enligt utredningen skulle de ordinarie domarna visserligen ha huvudansvaret för den dömande verksamheten. Det fanns samtidigt, enligt utredningen, ett utrymme för att lämna över dömande uppgifter till icke ordinarie domare. Utgångspunkten vid fördelningen skulle vara att de ordinarie domarna skulle döma i de mer kvalificerade och svåra målen. Var gränsen skulle dras borde, enligt utredningen, bli föremål för fortsatt utredning.

Utredningens slutsats blev att den särskilda domarutbildningen i överrätterna och domarbanan borde finnas kvar. Däremot ansåg utredningen att hovrätternas och kammarrätternas över tid skiftande behov av fiskaler inte borde vara helt styrande för rekryteringen av icke ordinarie domare. De yngre icke ordinarie domarnas situation, med tjänstgöring på olika orter och de praktiska problem detta innebär, var också en fråga som enligt utredningen krävde fortsatt uppmärksamhet.

Utredningens överväganden i fråga om rekrytering av ordinarie domare blev en del av bakgrunden till direktiven till 1995 års Domstolskommitté.¹²

¹¹ Se avsnitt 3.2.2.

¹² Se avsnitt 3.2.4.

3.2.4 1995 års Domstolskommitté

1995 års Domstolskommitté¹³ hade till uppgift att överväga om det även fortsättningsvis skulle finnas en särskild domarutbildning och att analysera behovet av och utformningen av beredningsorganisationer i underrätterna.

Kommittén analyserade fördelar och nackdelar med en öppen domarrekrutering respektive en mer sluten domarbanan och ansåg att det krävdes mycket starka skäl för att överge den i Sverige traditionella ordningen. Kommittén övervägde om domarbanan skulle kunna kombineras med en mer öppen rekrytering till domaryrket genom att anställningen inom domstolarna tidsbegränsades. Kommittén stannade dock för att starka skäl som anställningstrygghet och domaryrkets attraktivitet talade mot en sådan lösning.

För att uppnå en mångfald bland domarna framhöll kommittén vikten av en strävan mot en ökad öppenhet i rekryteringen till samtliga domaranställningar. Det kunde ske på olika sätt, bl.a. genom en breddning av domarnas kompetens till måltyper i alla domstolar och således till såväl tvistemål och brottmål som förvaltningsmål.

När det gällde den särskilda domarutbildningen ansåg kommittén att den borde genomföras utifrån behovet av att tillgodose domstolarnas framtida behov av ordinarie domare. Kommittén föreslog att aspiranttiden skulle ersättas med en ettårig tidsbegränsad anställning som notarie i överrätt. En (överrätts)notarie som antagits som fiskal skulle sedan, efter en månads kurs, vara föredragande under sex månader inom det rättskipningsområde som fiskalen inte hade varit verksam inom under tiden som överrättsnotarie. Vidare föreslogs att tiden i underrätt skulle förlängas till två år och två månader för att möjliggöra en fördjupad utbildning på underrättsnivå som skulle omfatta rättskipning i förvaltningsmål, tvistemål och brottmål, dvs. tjänstgöring i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Minsta tjänstgöringstid vid respektive domstolsslag borde vara sex månader. Tanken var att tjänstgöringen i länsrätt skulle vara ett år för länsrättsfiskalerna och sex månader för tingsfiskalerna och att tjänstgöringen i tingsrätt på motsvarande sätt skulle vara ett år för tingsfiskalerna och sex månader för länsrättsfiskalerna. Adjunktionen skulle vara en ettårig fördjupning

¹³ SOU 1998:88 *Domaren och Beredningsorganisationen – utbildning och arbetsfördelning*. (Kommittén stavade sitt namn med stort "D" i betänkandet.)

av utbildningen och ske i antingen hovrätt eller kammarrätt. Den totala tiden för domarutbildningen blev med kommitténs förslag fyra år och nio månader. För att det inte skulle uppstå obalans mellan antalet icke ordinarie domare och behovet av att rekrytera ordinarie domare menade kommittén att riktlinjer för hur många som skulle antas till den särskilda domarutbildningen borde beslutas centralt.

Kommitténs förslag i fråga om rekryteringen av domare genomfördes delvis genom förordningsändringar: dels på så sätt att under rättstjänstgöringen förlängdes till två år, dels genom att en försöksverksamhet med notariatjänstgöring i överrätterna inleddes den 1 december 1998.¹⁴ Aspiranttjänstgöringen i överrätt ersattes alltså på prov med en ettårig tidsbegränsad anställning som notarie i överrätt.

3.2.5 Utvärdering av försöksverksamheten med notariatjänstgöring i överrätterna

I beslut den 18 maj 2000 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att analysera och utvärdera erfarenheterna av det försök med överrättsnotarier som hade pågått sedan december 1998.¹⁵ Utvärderingen skedde inom ramen för två arbetsgrupper inom Domstolsverket: den s.k. FIDA-gruppen¹⁶ och den s.k. Gärdagruppen.

FIDA-gruppen genomförde en enkätundersökning bland notarier och fiskaler och tog in synpunkter från samtliga överrätter, en fjärdedel av tingsrätterna och en tredjedel av länsrätterna. Dessutom fick överrätternas föreningar för yngre jurister lämna synpunkter. Arbetsgruppen konstaterade att nackdelarna med överrättsnotariesystemet var betydligt fler än fördelarna.¹⁷ De yngre juristerna hade drabbats av systemet på så sätt att det hade lett till sämre anställningstrygghet och en ovisshet om den framtida karriären. Systemet med tjänstgöring som överrättsnotarie upplevdes mer som en prövning än som en utbildning. Många av de unga juristerna hade uppfattningen att tjänstgöringen hade ett negativt meritvärde. Domarbanan hade blivit mindre attraktiv, vilket kom till uttryck genom färre sökande och fler

¹⁴ Se förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna. Domstolsverket fick senare i uppdrag att följa upp försöksverksamheten, se avsnitt 3.2.5.

¹⁵ Se avsnitt 3.2.4.

¹⁶ Förkortningen FIDA står för *fiskalsplacering* och *domarbanans attraktivitet*.

¹⁷ Promemorior *Överrättsnotariesystemet – underlag inför en utvärdering*, 2000.

avhopp. FIDA-gruppen ansåg att nackdelarna var så tydliga att försöksverksamheten borde upphöra så snart som möjligt.

Gärdagruppen, som bestod av representanter för Domstolsverket, hovrätterna och kammarrätterna, fick i uppdrag att ta fram ett förslag till ett nytt system för rekrytering av yngre jurister och ett åtgärds paket för att förbättra domarbanans attraktivitet.¹⁸ Gärdagruppen föreslog att överrättsnotariesystemet skulle avskaffas och att alla som antogs till domarutbildning skulle anställas som fiskaler tills vidare men med en inledande provotid om sex månader.¹⁹

I en skrivelse till regeringen redovisade Domstolsverket sitt uppdrag och anförde att hovrätterna, kammarrätterna och Domstolsverket i allt väsentligt var överens om det som föreslogs i Gärdagruppens promemoria. Regeringen beslutade, i enlighet med Domstolsverkets förslag, om förordningsändringar, som trädde i kraft den 1 januari 2002 och som innebär att de som antas till den särskilda domarutbildningen får en fast anställning som fiskal med sex månaders provanställning.

3.2.6 Domarutredningen 2001

Domarutredningen 2001²⁰ hade i uppdrag att göra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare och att lämna förslag till förändringar som innebar att domstolarna även i framtiden skulle kunna rekrytera ordinarie domare som tillhörde de allra skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna. Som en bakgrund till uppdraget lyfte regeringen i direktiven fram att den särskilda domarutbildningen under lång tid hade tillgodosett både domstolarnas behov av kompetent personal och behovet av kvalificerad arbetskraft i Regeringskansliet, de offentliga utredningarna, riksdagens utskott, hos Riksdagens ombudsmän och vid andra myndigheter samt i det privata näringslivet. Enligt direktiven hade den särskilda domarutbildningen därför varit till nytta för hela samhället. Utredningens uppdrag gällde främst frågan om det fortfarande skulle finnas en särskilt reglerad domar bana.

Utredaren övervägde i huvudsak tre olika alternativ: att behålla och modifiera den dåvarande särskilda domarutbildningen, att rekrytera

¹⁸ Regeringen välkomnade Domstolsverkets och överrätternas initiativ, se skr. 2000/01:112, särskilt s. 19–21.

¹⁹ Promemorian *Rekrytering av yngre jurister*, 2001.

²⁰ SOU 2003:102 *En öppen domarrekrutering*.

både domarutbildade och icke domarutbildade till ordinarie domaranställningar samt att övergå till ”en helt öppen domarrekrutering”.

Utredningen såg det inte som en framkomlig väg att begränsa antalet utbildningsplatser inom den särskilda domarutbildningen för att uppnå att de som gick utbildningen skulle vara garanterade en ordinarie domaranställning. Utredningen ansåg inte heller att utbildningen kunde koncentreras till vissa orter eftersom det skulle öka de redan förekommande problemen att rekrytera ordinarie domare till hela landet. Utredningen såg inte att en utveckling av den särskilda domarutbildningen kunde tillgodose önskemålet om att tillföra domstolarna olika arbets- och livserfarenheter och kom fram till slutsatsen att ett slutet system för domarrekruteringar inte skulle leda till tillräcklig konkurrens om de ordinarie domaranställningarna.

Utredningen övervägde därefter hur ordinarie domare skulle kunna rekryteras både bland domarutbildade och bland skickliga jurister med annan erfarenhet och analyserade olika sätt att uppnå detta. Alternativet att kraftigt skära ned antalet utbildningsplatser så att antalet domarutbildade svarade mot endast en viss del av det förväntade rekryteringsbehovet och samtidigt arbeta med alternativa sätt att bredda rekryteringen av ordinarie domare analyserades noggrant men utredningen ansåg inte att det kunde leda till en attraktiv domarbana där domstolarna tillfördes bred kompetens.

Utredningen stannade vid att föreslå att man skulle övergå till ”en helt öppen domarrekrutering”. Utredningen ansåg att domarnas olika yrkeserfarenheter skulle vara till nytta i den dömande verksamheten och att en öppen rekrytering skulle leda till en större konkurrens om domaranställningarna, vilket i sin tur skulle öka möjligheterna att till domaryrket välja ut de skickligaste och lämpligaste juristerna. Utredningen framhöll att ”det nästan undantagslöst” fanns ett relativt stort antal jurister verksamma även utanför storstadsregionerna, vilket talade för att det skulle komma att finnas ett gott rekryteringsunderlag i hela landet.

När det gäller meritvärderingen inför anställning av en ordinarie domare ansåg utredningen att de krav på självständighet, objektivitet, kunskap om och förmåga att tillämpa det rättsliga regelsystemet och de krav på personliga egenskaper som dittills hade ställts kunde tillämpas också vid en öppen domarrekrutering. Utredningen framhöll att också andra kompetenser borde krävas. Utredningen ansåg att förmågan att slutföra mål och ärenden i rimlig tid borde beaktas

och att förmågan att leda och stimulera medarbetare skulle beaktas även för domare utan chefsbefattning. Utredningen lyfte också fram egenskaper som domares förmåga, vilja och intresse av att ta på sig andra och/eller nya arbetsuppgifter och allmänt verka för att resultatet av domstolens verksamhet i dess helhet blir gott.

Utredningen ansåg att yrkesskicklighet, personliga egenskaper, utbildning och yrkeserfarenheter borde vara viktigast vid skicklighetsbedömningen. Meritvärdet av domarutbildning borde, enligt utredningen, vägas mot meritvärdet av andra utbildningar. Domarutbildning och erfarenhet av tjänstgöring i domstol skulle inte på samma sätt som tidigare anses ha särskild tyngd vid bedömningen av de sökande till en domaranställning.

Utredningen föreslog att det skulle skapas särskilda introduktions- och utbildningsprogram för nyutnämnda domare. Programmen skulle vara individuellt utformade och avpassade till den enskilde domarens behov. Domstolschefen skulle vara ansvarig för utbildningsplanen. Planen borde utformas snarast möjligt efter utnämningen och i samråd med den nyutnämnde och med Domstolsverket, som skulle svara för att de olika utbildningsmomenten kunde genomföras. I utbildningsplanen borde en viss tids adjunktionstjänstgöring i hovrätt eller kammarrätt ingå. Samtidigt betonade utredningen att den domstol där den nyutnämnde anställts skulle komma att ha en viktig uppgift eftersom tyngdpunkten i utbildningen skulle vara att på plats arbeta med de uppgifter som följer med anställningen.

Utredningen föreslog att bestämmelserna om adjunktion i hovrätt och i kammarrätt skulle mjukas upp så att en bredare krets jurister utanför domstolarna skulle kunna adjungeras in. Vid tidpunkten för betänkandet kunde t.ex. inte advokater adjungeras i överrätt utan att tvingas träda ut ur Advokatsamfundet eller riskera att uteslutas.

I budgetpropositionen för år 2005 tog regeringen ställning för att den särskilda domarutbildningen skulle behållas och att det samtidigt skulle finnas utrymme att anställa andra kvalificerade jurister som ordinarie domare. Regeringen ville därför utreda bl.a. hur en anpassning av domarutbildningen till ett minskat behov av domarutbildade jurister skulle kunna utformas och hur utbildningen borde utvecklas även i andra avseenden.²¹

²¹ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 4 s. 44 f.

Utredningens förslag genomfördes alltså inte utan betänkandet lades till grund för det utredningsuppdrag som beskrivs i avsnitt 3.2.7.

3.2.7 Departementspromemorian En mer öppen domarutbildning

Uppdrag

I juli 2005 gav Justitiedepartementet dåvarande justitierådet, numera justitiekanslern, Anna Skarhed uppdraget att, mot bakgrund av förslagen i betänkandet från Domarutredningen 2001 överväga hur en anpassning av domarutbildningen till ett minskat behov av domarutbildade jurister skulle kunna göras och hur utbildningen borde utvecklas även i andra avseenden. I uppdraget ingick att utreda och föreslå hur domarutbildningen skulle dimensioneras och var den skulle bedrivas, hur antagningen till domarutbildningen skulle utformas och organiseras, hur behovet av föredragande i överrätterna skulle täckas, hur behovet av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skulle tillgodoses och hur utbildningen av utnämnda domare som inte hade genomgått den särskilda domarutbildningen skulle utformas och organiseras.

Analys

Halverad domarutbildning hade lett till brist på domarutbildade jurister

Utredaren²² konstaterade inledningsvis att de förändringar av domarutbildningen som hade genomförts i början av 2000-talet hade inneburit att domarutbildningen redan hade halverats. Kammarrätternas beredningsorganisation bestod till övervägande del av fast anställda föredragande och endast till en mindre del av fiskaler som hade antagits till den särskilda domarutbildningen. Även hovrätterna hade delvis bemannat sin beredningsorganisation med beredningsjurister. Flera överrätter hade påtalat svårigheter att rekrytera fasta föredragande och beredningsjurister och även svårigheter att under någon längre tid kunna behålla dem som hade anställts. Det rådde, enligt utredaren, på de flesta håll brist på domarutbildade, både för förstärkning och vikariat i domstolarna och för uppdrag hos andra arbetsgivare.

²² Ds 2007:11 *En mer öppen domarutbildning*.

Konsekvenser av en minskad domarutbildning

Utredaren ansåg att en ytterligare minskning av domarutbildningen skulle dels innebära kostnadsökningar för att ersätta fiskaler och assessorer under domarutbildning med ordinarie domare, dels leda till en ännu mer påtaglig brist på domarutbildade som kunde vikariera, förstärka i domstolarna och tjänstgöra som föredragande i de högsta instanserna eller hos andra arbetsgivare som efterfrågar jurister med domarutbildning. Överrätterna skulle vid en ytterligare minskning av domarutbildningen behöva rekrytera ännu fler föredragande eller andra jurister till sina beredningsorganisationer.

Utgångspunkter för de förändringar som föreslås

En utgångspunkt som utredaren hade var att kvaliteten i domstolarnas dömande verksamhet skulle gynnas av att det vid domaranställningar finns ett brett rekryteringsunderlag, bestående av både skickliga och lämpliga jurister med särskild domarutbildning och andra skickliga och lämpliga jurister. En annan utgångspunkt var att det inte i förväg skulle gå att bestämma hur många domarutbildade respektive icke domarutbildade som kan utnämnas till ordinarie domare, eftersom det i varje enskilt fall är den sökande som är skickligast och mest lämplig för den aktuella anställningen som ska utnämnas.

Förslagen

Utredarens förslag byggde på resonemanget att det bästa sättet att garantera att domstolarna i framtiden skulle kunna rekrytera skickliga och lämpliga domare är att ge fler unga jurister möjlighet att genomgå domarutbildning. Med den utgångspunkten lade utredaren fram en rad förslag som gällde formerna för domarutbildningen. Hon föreslog en centralt administrerad rekryteringsprocess till den särskilda domarutbildningen som innefattade ett testförfarande. Urvalet bland de sökande skulle göras mot en av domstolarna gemensamt fastställd kravprofil. Hon föreslog att fler skulle kunna söka till den särskilda domarutbildningen genom att också skickliga och lämpliga jurister utan notariemeritering skulle kunna anställas som fiskaler i överrätt. Hon föreslog att tjänstgöringen som fiskal i överrätt skulle frikopplas

från tjänstgöringen som fiskal i underrätt och den följande tjänstgöringen som adjunkt i överrätt. De fiskaler som ville gå vidare till underrättstjänstgöring skulle enligt förslaget ansöka om en anställning som fiskal i underrätt med efterföljande adjunktion vid den överrätt som underrätten tillhörde. När det gäller domarutbildningens dimensionering föreslog utredaren att den skulle bestämmas utifrån överrätternas behov av jurister med föredragandeuppgifter. Antalet utbildningsplatser för fiskaler i underrätt och adjunktionsplatser i överrätt borde enligt förslaget öka något, dock inte mer än att det fortfarande skulle finnas en god arbetsmarknad för de domarutbildade så att utbildningen därmed även i fortsättningen skulle kunna locka skickliga och lämpliga sökande.

Behoven av vikariat och förstärkning borde, enligt utredaren, kunna minskas genom att domstolarna blev bättre dimensionerade för att klara variationer i arbetsbelastningen och normal frånvaro i personalstyrkan. Den ytterligare förstärkning som skulle behövas borde i vart fall delvis kunna täckas av den ökade tillgång på domarutbildade som den föreslagna ökningen av antalet utbildningsplatser för fiskaler kunde förväntas leda till.

Möjligheten för kvalificerade jurister att adjungera i överrätt borde utvecklas och permanentas eftersom det, enligt utredaren, var ett bra sätt att locka etablerade jurister till domstolarna.

Utredaren såg inte något behov av en gemensam utbildningsplan för nyutnämnda ordinarie domare med annan bakgrund än den särskilda domarutbildningen och pekade på att utbildningsbehovet för dessa domare skulle komma att variera med deras olika bakgrund. Hon föreslog att domstolen skulle kunna ansöka om medel från Domstolsverket för behovsstyrd utbildning i den mån redan anordnade kurser inte skulle täcka behovet i ett visst fall. Hon framhöll också att den som utnämndes till ordinarie domare i underrätt och som saknade eller bara hade kortare erfarenhet av tjänstgöring i domstol normalt borde inleda sin tjänstgöring med en tids adjunktion i överrätt.

Förändringar utifrån utredningsförslagen

Regeringen behandlade förslagen i betänkandet *En öppen domarrekrutering* och förslagen i departementspromemorian *En mer öppen domarutbildning* i samma proposition. En utgångspunkt för regeringen var att det var viktigt att kunna rekrytera skickliga och väl kvalificerade jurister med olika bakgrund. I den delen uttalade regeringen följande:²³

Regeringen anser generellt att det är positivt att öppna juristkarriärerna inom rättsväsendet så att det blir lättare för jurister att byta karriär och därmed överföra kunskap mellan de olika rollerna och verksamhetsområdena. Det är av väsentlig betydelse att det i domstolarna finns domare som inte bara har hög integritet och självständighet utan även särskilda kunskaper och erfarenheter inom olika sakområden. En bredare rekrytering kan bidra till att domstolarna tillförs sådan värdefull erfarenhet och kunskap samt kännedom om andra arbetsmetoder och verksamhetsområden. Specialistkunskap i domstolarna behövs också för att möta den ökade specialisering som nu präglar bl.a. advokatverksamheten och åklagarväsendet. Genom att anställa ordinarie domare med varierande yrkeserfarenheter gynnas specialiseringen och förutsättningar skapas för att ytterligare höja kvaliteten i den dömande verksamheten. Det finns även ett behov av att fortsätta arbetet med att uppnå en jämnare könsfördelning och större mångfald i domarkåren. Genom en sådan breddning tillförs domstolarna kunskaper som bidrar till en ökad medvetenhet om och förståelse för bl.a. etniska och kulturella skillnader. Även detta syftar till att ytterligare höja kvaliteten i den dömande verksamheten och är dessutom ägnat att stärka förtroendet för domstolarna.

Till detta kommer att domstolarna står inför en konkurrenssituation i förhållande till andra arbetsgivare som också har behov av att ersätta kvalificerade jurister som går i pension. Den särskilda domarutbildningen har minskat i omfattning de senaste åren och de som har genomgått domarutbildningen kommer i framtiden inte att kunna täcka anställningsbehoven. Att rekryteringen sker från en bredare krets av jurister kan bidra till att säkerställa domarförsörjningen i hela landet.

En domare som inte har erhållit det hantverkskunnande, dvs. de yrkesspecifika färdigheter, som den särskilda domarutbildningen ger, kan efter utnämningen behöva särskild introduktion och utbildning för att på ett effektivt sätt kunna fungera i sin roll [...]. Detta är enligt regeringens mening naturligt och motsäger inte att även andra än de som har genomgått domarutbildningen kan bli utmärkta domare. Regeringens uppfattning är att skickliga och i övrigt lämpade jurister har goda möjligheter att kunna verka som domare, även om de inte har genomgått den särskilda domarutbildningen. Alla som uppfyller de krav som ställs och som har den kompetens, erfarenhet och bakgrund som eftersträvas, måste ges reella möjligheter att anställas som ordinarie domare.

²³ Prop. 2007/08:113 s. 11 f.

Regeringen ville behålla den särskilda domarutbildningen med utbildning vid samtliga överrätter och samtidigt öka möjligheterna att rekrytera kvalificerade jurister med annan bakgrund. Regeringen uttalade följande:²⁴

Att vidta en så drastisk åtgärd [som att avveckla domarutbildningen helt] förutsätter [...] bl.a. att det går att göra en tillförlitlig bedömning av att det finns ett tillräckligt stort antal jurister utanför domstolsväsendet som, förutom att de besitter tillräcklig kompetens, är intresserade av domaryrket. En förändring av det slag [Domarutredningen 2001] har föreslagit får inte medföra en försämring av kvaliteten på domarkåren.

Även om rekryteringen till domaryrket skulle bli helt öppen [...] innebär det inte att merparten av de skickligaste och för domaryrket mest lämpade juristerna inom andra yrkesområden kommer att söka en domaranställning. Det finns många anledningar till detta. Valet mellan domaryrket och andra yrken på det juridiska området handlar till stor del om läggning hos den enskilda juristen. Flertalet jurister, liksom personer inom många andra professioner, väljer inriktning relativt tidigt i yrkeslivet utifrån bl.a. intresse och förutsättningar. Majoriteten av dessa jurister torde också vara nöjda med sitt val. Många erfarna och skickliga jurister som inte har valt domarbanan vill inte bli domare eller anser sig inte ha de för domaryrket nödvändiga egenskaperna. Det måste också beaktas att många domare även i framtiden kommer att behöva vara generalister. Att som domare i relativt stor utsträckning behöva arbeta med de flesta inom domstolarna förekommande rättsområdena kan verka avhållande på t.ex. en skicklig advokat med specialkunskaper inom ett visst rättsområde. Det är inte heller givet att den jurist som är verksam inom något annat område men som faktiskt har intresse och fallenhet för domaryrket verkligen kommer att ta steget och söka en domaranställning. Det är fråga om att under en pågående karriär som advokat, åklagare eller i annan statlig eller privat verksamhet, övergå till en helt annan verksamhet, vilket kan innebära en stor omställning för den enskilde.

[— —] Frågan är [...] om domarutbildningens existens utgör hinder mot en mer öppen domarrekrutering och, om så är fallet, detta bör leda till att den avvecklas. Det blir då inte fråga om att bredda rekryteringsbasen utan om att ersätta en grupp kvalificerade jurister med en annan. Regeringen anser att den bakgrund, erfarenhet och kompetens som domarutbildade i allmänhet besitter behövs i domstolarna även i framtiden och [...] målet [är] inte att i första hand få den enskilde domaren att erhålla en bredare erfarenhet utan att få till stånd en bredare och i viss utsträckning annan erfarenhetsbas inom domarkåren.

²⁴ Prop. 2007/08:113. s. 12 f.

Utöver förslag till författningsändringar innehöll propositionen viktiga resonemang om möjligheterna att attrahera de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna till domaranställningar. Det handlade om att domstolarna borde vidta ytterligare åtgärder i form av annonsering och annat informationsarbete för att öka intresset för domaryrket och få fler att söka anställningar som ordinarie domare. När det gäller meritvärderingen angavs i propositionen att rekryteringen av ordinarie domare borde grundas på en objektiv och saklig helhetsbedömning av sökandenas samtliga meriter, utifrån de krav som den aktuella anställningen ställer. Att ha genomgått den särskilda domarutbildningen borde därmed inte i sig ge ett försteg i förhållande till en sökande som saknade sådan utbildning. Regeringen ansåg att adjunktion borde bli ett permanent inslag i domstolarnas verksamhet. För att underlätta för advokater att adjungera föreslog regeringen en ändring i rättegångsbalken så att Sveriges advokatsamfund skulle få tydligare mandat att medge undantag från förbudet för en advokat att vara anställd i domstol.

Riksdagen ändrade, i enlighet med regeringens förslag, bestämmelserna i 8 kap. 2 och 7 §§ rättegångsbalken i de delar som gäller en advokats möjligheter att tjänstgöra i domstol.²⁵

3.2.8 Departementspromemorian Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m.

Uppdrag

År 2012 gav Justitiedepartementet lagmannen i Södertörns tingsrätt Petra Lundh i uppdrag att utreda och lämna förslag som gällde en framtida struktur för mellanchefer i domstol, nya domaranställningar utan chefskap och ordförandeskapet i kollegial sammansättning. I uppdragsbeskrivningen angavs att domstolarna måste vara attraktiva arbetsplatser och att en del i arbetet med att öka utvecklings- och karriärmöjligheterna för domare kunde vara att inrätta nya befordrade domaranställningar utan chefskap.

²⁵ Bet. 2007/08:JuU21 och rskr. 2007/08:217.

Analys

Förslag om mellanchefsstrukturen i domstol

Utredaren²⁶ gjorde bedömningen att uppgiften att utöva chefskap över ordinarie domare borde vara förbehållen av regeringen utnämnda chefsdomare och att den alltså inte borde kunna delegeras till exempelvis enhetschefer som domstolen själv förordnar. Utredaren menade att bestämmelser om detta borde införas i nya bestämmelser i förordningarna med domstolsinstruktioner.

Andra arbetsuppgifter än chefskap över ordinarie domare borde, enligt utredaren, kunna delegeras fritt även till andra än av regeringen utnämnda chefsdomare. De föreslagna ändringarna skulle alltså inte innebära något hinder mot att domstolarna själva förordnar enhetschefer eller motsvarande utan enbart en begränsning av vilka uppgifter som får delegeras åt en sådan internt förordnad chef.

Förslag om befordrade domaranställningar

Utredaren föreslog att det i underrätterna skulle införas en befordrad domaranställning utan chefskap som skulle kallas *rättsråd*. Till anställningen skulle knytas dels uppgiften att delta vid avgörande av mål och ärenden där det fanns särskilda skäl för att en befordrad domare skulle delta i avgörandet, dels uppgiften att särskilt följa domstolens rättskipning och verka för en enhetlig rättstillämpning. Att höja attraktionskraften borde, enligt utredaren, inte vara ett avgörande argument för att införa befordrade anställningar. Utredaren menade att det inte fanns underlag för att påstå att det var bristen på befordringsmöjligheter som var huvudorsaken till att många domstolar hade svårt att rekrytera domare. Utredaren ansåg i stället att nya befordrade domaranställningar utan chefskap skulle finnas vid domstolar som har ”ett verksamhetsbehov av sådana anställningar bottnande i kraven på effektivitet och kvalitet”. Utredaren ansåg att det därför inte borde komma i fråga att på förhand bestämma antalet anställningar i landet eller att bestämma att sådana anställningar skulle finnas vid alla domstolar. Hon såg införande av nya beford-

²⁶ Ds 2013:41 *Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m.*

rade anställningar utan chefskap endast som en åtgärd av flera för att höja domaryrkets attraktionskraft.

Anställningarna som rättsråd borde enligt utredaren införas successivt allteftersom ett behov uppstod, främst när en domaranställning blev ledig enligt beslut av Domstolsverket. Utnämningsärendena skulle beredas i Domarnämnden och beslutas av regeringen enligt utnämningsslagen. Till rättsråd skulle den kunna utses som hade uppvisat stor juridisk skicklighet. Gedigen erfarenhet av och visad skicklighet i dömande verksamhet borde, enligt utredarens uppfattning, ha ett stort meritvärde i tillsättningsärendena. Utredaren ansåg att det borde tas fram en kravprofil för anställning som rättsråd. Kravprofilen borde i utnämningsärendet kunna kompletteras med de specifika önskemål som domstolen kunde ha om kompetensprofil m.m.

Enligt utredarens uppfattning borde det inte införas någon ny typ av befordrade domaranställningar utan chefskap i överrätterna. Om det behövdes borde i stället fler råd (hovrättsråd eller kammarrättsråd) tillika vice ordförande på avdelning kunna anställas. Även i fortsättningen borde det också, menade utredaren, vara möjligt för överrätterna att inrikta rekryteringen av vice ordförande på kvalificerade jurister med ledaregenskaper, allt utifrån domstolens behov.

Det borde, enligt promemorian, inte införas någon möjlighet till personlig befordran för domare, i bemärkelsen befordran utan att det fanns en ledig anställning som skulle tillsättas.

Utredaren ansåg att det borde bli lättare för chefsdomare att självant träda tillbaka från chefskapet. I det sammanhanget angavs bl.a. att den föreslagna nya befordrade domaranställningen som rättsråd skulle kunna vara ett intressant alternativ för den chef som ville träda tillbaka från chefskapet.

Förändringar utifrån utredarens förslag

Förslagen i promemorian har resulterat i förordningsändringar som innebär att det numera anges i domstolsinstruktionerna att uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får utövas endast av

domstolschefen eller en av en domare som regeringen har utnämnt till att vara hovrättslagman, kammarrättslagman eller chefsrådman.²⁷

Förslaget om att inrätta nya anställningar som rättsråd har inte genomförts.

3.2.9 Två rapporter från Domstolsverket om extern adjunktion i underrätt

Bakgrund

Domstolsverket hade i rapporten Rekrytering av ordinarie domare²⁸ år 2011 föreslagit att s.k. extern adjunktion, som redan förekom i överrätterna, skulle införas även i underrätterna. Adjunktionstjänstgöringen vid underrätt borde enligt förslaget i den rapporten vara utformad på i stort sett samma sätt som adjunktionstjänstgöringen i överrätt, dvs. så att underrätten skulle ha möjlighet att utöka sin sammansättning med en extern adjunkt, som dock inte skulle kunna vara ordförande.

Representanter för bland andra domstolscheferna, Domarnämnden, Åklagarmyndigheten och Sveriges advokatsamfund hade framfört synpunkter på förslaget och särskilt domstolscheferna framförde önskemål om att de externa adjunkterna i underrätt skulle kunna avgöra mål på egen hand och vara ordförande vid sammanträde. Huvudsakligen tre typer av argument för det framfördes av domstolscheferna. För det första angav de att kärnan i underrättstjänstgöringen är just självständighet i och med att dömandet där oftast inte är kollegialt. För det andra angav domstolscheferna att nyutnämnda rådmän är behöriga att avgöra mål på egen hand så snart som de har tillträtt sina anställningar. För det tredje påpekade domstolscheferna att icke ordinarie domare, exempelvis notaries, får avgöra vissa typer av mål tidigt i karriären.

²⁷ Se 5 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion samt 2 § andra stycket förordningen med tingsrättsinstruktion och förordningen med förvaltningsrättsinstruktion.

²⁸ DV-rapport 2011:1.

Överväganden

År 2013 överlämnade Domstolsverket en promemoria²⁹ till regeringen med förslag om ett modifierat system för extern adjunktion i underrätt. Det nya förslaget innebar i korthet att en försöksverksamhet med extern adjunktion skulle inrättas i 10–15 underrätter av olika storlek och i olika delar av landet. Den adjungerade domaren skulle som utgångspunkt tjänstgöra i underrätten under sex månaders tid. Den adjungerade domaren skulle på egen hand få avgöra mål och leda förhandlingar. Tanken var att de som anställdes skulle kunna arbeta självständigt som domare – med bibehållen rättssäkerhet – efter en relativt kort period och det var skälet till att förslaget innebar att endast kvalificerade jurister, som hade genomgått någon form av kvalitetssäkring, skulle kunna komma i fråga som adjungerade domare. Det föreslogs att möjligheten till adjunktion i underrätt skulle vara öppen för en åklagare, advokat, professor, docent eller ”annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer vid tingsrätten respektive förvaltningsrätten”. Urvalet skulle alltså enligt förslaget vara avgränsat på samma sätt som gällde, och ännu gäller, för externa adjunkter i överrätterna. Rekryteringen skulle ske på lokal nivå.

I promemorian föreslogs att arbetsuppgifterna för den adjungerade domaren skulle anpassas efter dennes kunskap och erfarenhet. En adjungerad domare skulle inte tilldelas sådana uppgifter som kräver särskild erfarenhet. Vidare föreslogs att arbetsuppgifterna skulle varieras så att den adjungerade domaren fick god inblick i arbetet vid domstolen. Enligt promemorian var det ytterst domstolschefens ansvar att se till att arbetsuppgifterna motsvarade den adjungerade domarens kompetens.

Domstolsverket föreslog att endast den adjungerade domare som hade tidigare erfarenhet av arbete i domstol borde kunna tilldelas sådana mål som fiskaler handlägger redan under den första delen av tjänstgöringen.

Den adjungerade domarens tjänstgöring skulle inledas med en obligatorisk introduktionskurs, inom ramen för Domstolsakademien, om bl.a. domskrivning och ordförandeskap. Domaren skulle vidare

²⁹ Domstolsverkets promemoria *Förslag till inrättande av försöksverksamhet med extern adjunktion vid tingsrätt och förvaltningsrätt* (Domstolsverkets dnr 405-2013).

få en individuellt anpassad introduktion på domstolen. Han eller hon skulle under hela tjänstgöringsperioden ha minst en handledare som skulle vara ordinarie domare och utsedd av lagmannen.

I promemorian föreslogs att handledningen för de adjungerade domarna skulle vara mer intensiv än handledningen för notarier och fiskaler. Samarbetet mellan en adjungerad domare och handledaren skulle vara mycket nära och innebära en daglig kontakt. Handledaren skulle under den första delen av tjänstgöringen finnas med som ett närvarande stöd och ge återkoppling på det som den adjungerade domaren gjorde. Eftersom det var fråga om en stor insats från handledaren föreslogs att handledningsansvaret skulle gå över till en annan ordinarie domare efter två–tre månader. Det skulle innebära att den adjungerade domaren skulle få totalt två eller tre olika handledare under sin adjunktion. Den adjungerade domaren skulle få vitsord efter adjunktionen.

Domstolsverket ansåg, mot bakgrund av bl.a. de föreslagna reglerna för rekrytering och den föreslagna mycket intensiva handledningen, att systemet skulle uppfylla kraven, enligt bl.a. artikel 6 i Europakonventionen, på en rättvis rättegång.

I fråga om jäv kom Domstolsverket till slutsatsen att det var viktigt med information och diskussion angående jävsfrågor samt fullständig öppenhet i förhållande till parterna angående den adjungerade domarens grundanställning.

Förslagen i promemorian har inte genomförts.

3.2.10 Domstolsverkets rapport Moderniserad domarutbildning

Bakgrund

Efter att presidenterna vid landets överrätter i en gemensam skrivelse till Domstolsverket hade påtalat att den särskilda domarutbildningen var svår att planera och att en fluktuerande tillgång på fiskaler gjorde domstolarnas verksamhet sårbar beslutade Domstolsverket i mars år 2012 att göra en översyn av den särskilda domarutbildningen. Det var överrätterna som bestämde hur många fiskaler som skulle anställas och fiskalernas tjänstgöring i överrätten, som överrättsfiskal eller som tf. assessor, finansierades inom ramen för överrättens budget. Samtidigt bestämde Domstolsverket över det totala antalet utbildningsplatser för fiskaler i underrätterna och vid vilka underrätter

dessa platser skulle finnas. I praktiken förekom det därutöver att underrätter inrättade extra fiskalsplatser som finansierades inom ramen för underrättens budget.

Översynen, som gjordes av hovrättslagmannen i Svea hovrätt Monika Sörbom, var ett led i Domstolsverkets arbete med att säkra domaryrkets attraktionskraft och tillgången på kvalificerade domare i hela landet.

Översynen skulle omfatta domarutbildningen i dess helhet med utgångspunkten att det även i framtiden skulle finnas en domarutbildning som är efterfrågad och av hög kvalitet. Två andra utgångspunkter för projektet var att den särskilda domarutbildningen även i framtiden borde omfatta tjänstgöring i både överrätt och underrätt och att den borde involvera samtliga överrätter och ett så stort antal underrätter som möjligt. Projektet skulle enligt direktiven behandla frågan om hur domarutbildningen kunde vidareutvecklas samtidigt som utbildningsinslaget förstärktes och gjordes tydligare.

Överväganden

Den särskilda domarutbildningens dimensionering

Som en bakgrund till den särskilda domarutbildningens dimensionering angavs i projektgruppens rapport³⁰ att antagningen till domarutbildningen före år 2001 i huvudsak hade varit styrd av överrätternas behov av föredragande och att det i de reformer som hade genomförts i slutet av 1990-talet och under början av 2000-talet hade angetts att domarutbildningen i stället skulle dimensioneras för att täcka det framtida behovet av ordinarie domare.

Det konstaterades i rapporten att flera statliga utredningar och projekt inom Domstolsverket hade använt olika beräkningsmodeller för att försöka uppskatta hur många personer som behövde antas till domarutbildningen för att täcka behovet.

I rapporten jämfördes den teoretiska bakgrunden till dimensioneringen av domarutbildningen med hur dimensioneringen såg ut i praktiken. Det konstaterades att verkligheten skilde sig från den modell som antalet utbildningsplatser byggde på. Det berodde på att det förekommer att fiskaler tjänstgör i underrätt utan att det finns en av

³⁰ *Moderniserad domarutbildning* (Domstolsverkets dnr 772-2012).

Domstolsverket beslutad utbildningsplats och att det i stor utsträckning förekommer att fiskaler är tjänstlediga för att pröva annan anställning eller för föräldraledighet. För att belysa ytterligare en faktor som påverkar beräkningen av antalet fiskalsplatser pekade arbetsgruppen på att arbetsuppgifter som utförs av överrättsfiskaler kan utföras även av beredningsjurister eller föredragande, vilket innebär att också antalet beredningsjurister och föredragande är faktorer som måste beaktas när dimensionering ska bestämmas.

I rapporten konstaterades att antalet assessorer hade minskat under de närmast föregående femton åren. Minskningen gällde både det antal som nyanställdes varje år och det antal assessorer som vid varje undersökningstillfälle hade en grundanställning i överrätt. Det angavs också att kostnaden för tf. assessorer och utnämnda assessorer hade minskat med drygt 30 procent mellan åren 2001 och 2011, trots en ökning av tarifflönen, och att de tillgängliga uppgifterna talade för att de färdiga assessorerna inte var en ekonomisk börda för överrätterna. Samtidigt konstaterades att samtliga kammarrätter hade fler anställda föredragande än fiskaler och att detsamma gällde för specialavdelningarna vid Svea hovrätt. Som exempel nämns i rapporten att landets kammarrätter hade totalt 141 anställda beredningsjurister och föredragande år 2012 medan de samma år anställde 34 fiskaler (som skulle tjänstgöra ett år som överrättsfiskaler).

I rapporten angavs att allt färre avbröt domarutbildningen. När rapporten publicerades avbröt endast två–tre procent av det totala antalet fiskaler utbildningen.

I rapporten analyserades behovet av och fördelarna med att anta fler till den särskilda domarutbildningen. En utgångspunkt var att överrätterna ansåg att de kunde utbilda fler fiskaler och assessorer utan att utbildningens kvalitet blev lidande.

Utbildning av fler fiskaler skulle, enligt rapporten, på sikt bidra till ett större urval av kvalificerade sökande till anställningar som ordinarie domare. Att konkurrensen om ordinarie domaranställningar skulle öka något borde, enligt rapporten, på sikt även innebära ett större incitament för assessorer att söka anställning vid domstolar som ligger utanför storstadsområdena.

I rapporten angavs att följande faktorer skulle kunna styra den särskilda domarutbildningens dimensionering:

- antalet ordinarie domare
- antalet sökande till anställningar som ordinarie domare
- åldersstrukturen och planerade pensionsavgångar för ordinarie domare
- domstolarnas behov av överrättsfiskaler för föredragandeuppgifter, underrättsfiskaler och tf. assessorer samt assessorer för vikariats- och förstärkningsbehov
- överrätternas arbetsgivaransvar
- arbetsmarknaden för assessorer

I rapporten presenterades följande förslag, under rubriken ”En långsiktig målsättning” (rapporten s. 64):

De flesta faktorer talar [...] för att det på sikt behöver utbildas fler assessorer än vad som hittills varit fallet under 2000-talet. Det finns inte heller något som talar för att utbildningens kvalitet skulle bli sämre vid en utökad dimensionering. Den begränsande faktorn, utöver kostnaden för utbildningen, är i huvudsak arbetsmarknaden för assessorer. Så länge arbetsmarknaden är god innebär en långsiktig ökning av domarutbildningens dimensionering inte några finansiella risker för domstolarna utan det är snarast en fråga om ambitionsnivå.

Det har [...] inte framkommit något som tyder på att det skulle uppstå några negativa effekter för domstolarna om det utbildas fler assessorer. Tvärtom talar mycket för att det i framtiden behövs fler assessorer för att domstolarnas kompetensförsörjning ska kunna tryggas i hela landet. En utökning bör ske utifrån ett långsiktigt perspektiv. Antalet fiskaler som anställs inom Sveriges Domstolar bör därför inte variera alltför mycket mellan olika år beroende på exempelvis de ekonomiska förutsättningarna.

För att bättre täcka de nuvarande och framtida rekryteringsbehoven bör fiskaler i större utsträckning anställas vid domstolar inom de överrättsområden där det finns rekryteringsbehov av ordinarie domare. En allmän förutsättning är dock att utbildning bör bedrivas vid domstolar där det finns goda förutsättningar att bedriva en utbildning med hög och jämn kvalitet.

En långsiktig och rimlig ambitionsnivå är att det bör nyanställas omkring 100 assessorer per år. För att uppnå denna ambitionsnivå bör det anställas omkring 120 nya fiskaler per år. Hur många fiskaler som bör anställas inom respektive överrättsområde bör avgöras inom ramen för budgetdialogen mellan domstolarna och Domstolsverket. I dialogen bör domstolarnas möjligheter att erbjuda domarutbildning av hög kvalitet beaktas. Därutöver bör hänsyn tas till hur domstolens rekrytering[s]underlag för ordinarie domare förväntas utvecklas.

I rapporten noterades att antalet utbildningsplatser vid underrätterna hade ökat från 158 till 210 genom ett beslut i april 2013.³¹

Fördjupad domarutbildning för assessorer

I rapporten föreslogs att möjligheten för assessorer att arbeta i domstol borde öka. Det angavs att det fanns ett behov av och ett ekonomiskt utrymme för att i större utsträckning erbjuda assessorer att arbeta med dömande verksamhet i domstol. Enligt rapporten borde assessorer i framtiden kunna fylla en större del av domstolarnas vikariats- och förstärkningsbehov. Det angavs – med hänvisning till vad som hade sagts i fråga om den särskilda domarutbildningens dimensionering – att förslaget i den delen krävde att det utbildades fler assessorer.

Enligt rapporten borde tjänstgöringen, med hänsyn till vikten av att öka meritvärdet av tjänstgöring i domstol, pågå under två års tid och utformas som en ”fördjupad domarutbildning”. Det var, enligt rapporten, viktigt att tjänstgöringen fylldes med ett kvalificerat innehåll, så att assessorer skulle kunna skaffa sig specialistkompetens inom ett rättsområde på samma sätt som genom arbete på departement eller inom annan statlig verksamhet. Tjänstgöringen borde därför utformas som en fördjupad domarutbildning. För den assessor som skulle genomgå en fördjupad domarutbildning borde det, enligt rapporten, upprättas en särskild utbildningsplan, som skulle kunna innebära att assessorn skulle fördjupa sig inom ett visst område, exempelvis familjerätt, och eventuellt få ett särskilt ansvar vid domstolen, bidra till den interna utbildningen på domstolen eller utarbeta handläggningsrutiner och andra styrdokument inom det aktuella rättsområdet.

Domstolsverket har inte tagit fram något särskilt utbildningsprogram mot bakgrund av förslagen i rapporten om en fördjupad domarutbildning.

³¹ I realiteten ökade inte antalet fiskaler i en utsträckning som motsvarade antalet nya utbildningsplatser eftersom vissa av de nya utbildningsplatserna ersatte fiskalsplatser som olika underätter hade finansierat inom sin egen budget.

3.2.11 Domstolsverkets rapport Uppföljning av en öppen domarrekrutering

Bakgrund

Domstolsverket gav år 2013 sin enhet för arbetsgivarfrågor i uppdrag att följa upp resultatet av de närmast föregående årens rekryteringar av ordinarie domare som inte hade genomgått särskild domarutbildning. Undersökningen genomfördes från både ett domstolsperspektiv och ett domarperspektiv.

Enheten redovisade år 2014 sin analys i en rapport³², som baserades på en empirisk undersökning som innefattade en enkätundersökning och efterföljande djupintervjuer med ett urval av domstolschefer och domare.

Resultat av undersökningen

Majoriteten av de tillfrågade uppgav att det främsta motivet till att de sökte anställning som domare var intressanta arbetsuppgifter. Därefter framstod motiven att få bidra till samhällsnyttan och möjligheten att kombinera arbetsliv och privatliv som de viktigaste. Därefter följde möjlighet till kompetensutveckling och att få använda sin specialistkompetens. Majoriteten angav att de i stor utsträckning hade användning av sin särskilda erfarenhet eller specialistkompetens i sitt arbete som domare.

Alla domstolschefer som hade erfarenhet av domare utan särskild domarutbildning i sin domstol kunde se fördelar med domare med olika yrkesbakgrunder. En positiv sida med externt rekryterade domare angavs vara den specialistkompetens som de kunde föra med sig in i domstolarna. Merparten av cheferna menade att det var berikande med domare med annan bakgrund än den traditionella. Många ansåg att de som hade en yrkesbakgrund som advokater och åklagare var till störst nytta för domstolarna. En majoritet av cheferna var positivt inställda till att rekrytera domare med annan erfarenhet än särskild domarutbildning. Flera av de domstolschefer som var positivt inställda och såg fördelar i form av nya infallsvinklar och specialistkompetenser hos externt rekryterade domare uttryckte ändå

³² Uppföljning av en öppen domarrekrutering (Domstolsverkets dnr 407-2013).

vissa synpunkter på hur det hade fungerat i praktiken. Det uppfattades vara betungande och mindre smidigt att rekrytera en domare utan traditionell domarbakgrund och att det tog längre tid för den som saknade domarbakgrund att komma in i yrket. I stort sett samtliga domstolschefer såg ett värde i de specialistkunskaper och andra erfarenheter som domarna utan särskild domarutbildning hade.

Resultatet av undersökningen sammanfattades på följande sätt i rapporten:³³

Det kan på grundval av det framkommit konstateras att en mer öppen domarrekrutering i huvudsak varit till nytta för Sveriges domstolar. Inte minst därför att den medverkat till att domstolarna klarat sitt uppdrag.

Rapporten innefattade inte några konkreta förslag och Domstolsverket har inte lagt den till grund för några förändringar.

3.2.12 Domstolsverkets promemoria om vikarier för ordinarie domare i överrätt m.m.

I en promemoria år 2016 föreslog Domstolsverket att det borde tydliggöras i domstolsinstruktionerna att en ordinarie domare kan förordnas att döma i mål vid en annan domstol än den domaren är anställd i. I samma promemoria föreslog Domstolsverket att regeringen borde kunna anställa tf. hovrättsråd och tf. kammarrättsråd. Möjligheten att anställa tf. råd i överrätterna borde, enligt Domstolsverket, anges i förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion.³⁴

Förslaget remitterades och remissutfallet var i huvudsak positivt.

Genom förordningsändringar i hovrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen har det i linje med förslagen i promemorian införts en möjlighet för regeringen att, efter förslag från Domarnämnden, anställa vikarier för ordinarie domare i överrätterna. Möjligheten gäller andra ordinarie domare i överrätterna än överrättspresidenterna.³⁵ Genom förordningsändringar har det också förtydligats i domstolsinstruktionerna att en domstolschef får förordna en ordinarie domare

³³ Domstolsverkets rapport *Uppföljning av en öppen domarrekrutering* (dnr 407-2013) s. 25.

³⁴ Domstolsverket, *Promemoria med begäran om författningsändringar när det gäller förordnande att arbeta för annan domstol m.m.*, 2016-05-12, dnr 1930-2015.

³⁵ SFS 2016:1354 och 2016:1355.

i en annan domstol eller ett hyresråd, som samtycker till det, att tjänstgöra i domstolen.³⁶

3.3 Tidigare överväganden om rekryteringsförfarandet

3.3.1 Domstolsverksutredningen, Domstolsstyrelseutredningen och 1972 års domarutredning

År 1971 föreslog Domstolsverksutredningen³⁷ att ett domstolsverk skulle inrättas. Ett övergripande syfte med inrättandet av Domstolsverket var att centralisera och därmed rationalisera vissa administrativa delar av verksamheten i domstolarna. I Domstolsverksutredningens betänkande behandlades, förutom allmänna frågor om Domstolsverkets roll, vissa specifika frågor om förfarandet vid domarrekrutering. Utredningen föreslog bl.a. att andra ordinarie domaranställningar än chefsdomaranställningar skulle tillsättas efter förslag från en tjänsteförslagsnämnd för domstolväsendet som skulle finnas i Domstolsverket. Tjänsteförslagsnämnden skulle avge sitt yttrande i Domstolsverkets styrelses ställe.

Även Domstolsstyrelseutredningen³⁸ behandlade frågor om Tjänsteförslagsnämnden. Domstolsstyrelseutredningen menade att nämnden alltid borde lämna förslag inför tillsättning av sådana ordinarie domaranställningar som hade annonserats som lediga. Det innebar att nämnden skulle yttra sig inför tillsättning av alla andra ordinarie domaranställningar än de som tillsattes efter s.k. kallelseförfarande (anställningar som justitieråd, president eller lagman i överrätt eller lagman i tingsrätt eller chef för hyresnämnd i Stockholm, Göteborg eller Malmö).

Den föreslagna Tjänsteförslagsnämnden behandlades också av 1972 års domarutredning³⁹. Den utredningen ansåg, liksom Domstolsstyrelseutredningen, att de högsta domaranställningarna även fortsättningsvis borde tillsättas utan att yttrande inhämtades. Samtidigt ifrågasatte 1972 års domarutredning om inte vissa anställningar borde tillsättas i ett ansökningsförfarande och efter yttrande från Tjänste-

³⁶ SFS 2017:548, 2017:549, 2017:550 och 2017:551.

³⁷ SOU 1971:41 *Ny domstolsadministration*.

³⁸ Ds Ju 1974:5 *Central, regional och lokal domstolsförvaltning m.m.*

³⁹ SOU 1974:96 *En öppnare domarbana*.

förslagsnämnden. Det gällde lagmansanställningarna i hovrätt och kammarrätt, som ansågs kunna vara särskilt lockande för bl.a. framstående åklagare och advokater, lagmansanställningarna vid tingsrätterna i Göteborg och Malmö samt tjänsterna som hyresråd och chef för hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

De tre utredningarna lämnade olika förslag till sammansättning av Tjänsteförslagsnämnden.

När Domstolsverket inledde sin verksamhet i Jönköping år 1975 inrättades Tjänsteförslagsnämnden som ett förslagsorgan inför utnämning av ordinarie domare. Nämndens verksamhet reglerades i förordningen (1975:507) med instruktion för tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.

Tjänsteförslagsnämnden fick en sammansättning som innebar att Domstolsverkets chef, ett justitieråd eller ett regeringsråd, en hovrättspresident, en kammarrättspresident samt ytterligare tre domare, varav en utsedd på förslag av Jurist- och Samhällsvetareförbundet och två på förslag av Sveriges Domareförbund skulle ingå i nämnden.

3.3.2 1987 och 1993 års domarutredningar samt Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare

Frågor om Tjänsteförslagsnämnden behandlades på nytt av 1987 års domarutredning⁴⁰. Utredningen föreslog att nämnden skulle utökas med en ledamot, som skulle utses på förslag av arbetstagarorganisationen TCO-S. Vidare föreslogs att domstolschefen i den domstol där anställningen fanns borde få yttra sig i tillsättningsärendet utom då det gällde anställningen som chef för domstolen. Enligt förslaget skulle domstolschefen ges tillfälle att yttra sig efter att Tjänsteförslagsnämnden hade lämnat sitt förslag. Utredningen föreslog också att Tjänsteförslagsnämndens förslag skulle förses med en motivering.

Regeringen följde i huvudsak utredningens förslag. Regeringen menade dock att domstolschefen skulle få tillfälle att yttra sig före Tjänsteförslagsnämndens sammanträde.⁴¹ Förslagen lades formellt fram som riktlinjer, som sedan godkändes av riksdagen.

⁴⁰ SOU 1988:53 *Domarbanan – Utbildning och meritvärdering*.

⁴¹ Se prop. 1989/90:79 s. 14–18.

1993 års domarutredning⁴² ansåg att Tjänsteförslagsnämnden alltid borde föreslå minst tre kandidater till varje domaranställning och att regeringen skulle vara skyldig att motivera eventuella avsteg från den av Tjänsteförslagsnämnden föreslagna rangordningen. Om regeringen inte skulle vilja utnämna någon av de kandidater som nämnden hade föreslagit ansåg utredningen att ärendet skulle återremitteras till Tjänsteförslagsnämnden för förnyad behandling och nytt förslag. För att stärka Tjänsteförslagsnämndens legitimitet diskuterade utredningen om ett par av ledamöterna i nämnden borde representera allmänintresset. Som representanter för allmänintresset borde i första hand väljas en advokat och en professor vid juridisk fakultet.

Utredningens förslag om att det borde ingå en representant för allmänheten mottogs positivt av remissinstanserna och de flesta ställde sig bakom förslaget om att en advokat och en professor i juridik skulle representera allmänintresset. Det framfördes dock att även en åklagare borde ingå i nämnden. År 2001 ersattes en av domarna i Tjänsteförslagsnämnden med en ledamot som skulle vara advokat. Förändringen genomfördes inte genom författningsändring utan genom att regeringen ändrade sin praxis för utnämning av nämndens ledamöter.⁴³

Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare⁴⁴ ansåg att beredningen av ärenden om utnämning av högre domare borde inledas i en särskild förslagsnämnd som skulle vara självständig i förhållande till riksdagen och regeringen. Nämnden skulle ha sju ledamöter, fyra domare, en advokat och två representanter för allmänheten. Kommittén ansåg att den särskilda förslagsnämnden till en början borde verka parallellt med Tjänsteförslagsnämnden men menade att det på sikt var naturligt att beredningen av utnämningen av domare sköttes av ett enda organ, som skulle kunna uppträda i olika sammansättningar.

Kommitténs förslag remissbehandlades. Förslaget att även de högsta domaranställningarna skulle vara föremål för ett öppet ansökningsförfarande och beredas av en förslagsnämnd mottogs positivt.

⁴² SOU 1994:99 *Domaren i Sverige inför framtiden*.

⁴³ Den då gällande förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet innehöll inte några detaljerade bestämmelser om nämndens sammansättning. I 2 § angavs att nämnden skulle bestå av minst sju ledamöter och att de skulle utses av regeringen.

⁴⁴ SOU 2000:99 *Domarutnämningar och domstolsledning*.

Många remissinstanser invände mot att en särskild förslagsnämnd skulle inrättas för handläggning av endast de högsta befattningarna. Det vore enligt dessa lämpligare med en enda förslagsnämnd. Förslaget om en särskild förslagsnämnd för de högsta befattningarna kom inte att genomföras.

3.3.3 Domarutredningen 2001 och departementspromemorian En mer öppen domarutbildning

Domarutredningen 2001 föreslog att Tjänsteförslagsnämnden skulle ersättas av en ny nämnd, som kunde ges namnet Domarnämnden. I den nya nämnden borde, enligt utredarens uppfattning, ingå fyra domare, två advokater, en representant för allmänheten utsedd av chefsjustitieombudsmannen i samråd med övriga justitieombudsmän samt generaldirektören i Domstolsverket. Utredaren, som hade föreslagit att den särskilda domarutbildningen skulle avskaffas,⁴⁵ angav följande om rekryteringsprocessen:

- En öppen domarrekrutering ställer högre krav på underlaget för Domarnämndens ställningstaganden. Skriftliga uppgifter behöver kompletteras med muntliga upplysningar från uppgiftslämnarna.
- Intervjuer, som genomförs på ett professionellt sätt, bör vara ett självklart inslag i alla rekryteringsärenden.
- Intervjuer och referenstagning behöver kompletteras med anlags- eller personlighetstester.
- Domstolschefen bör delta i intervjuerna av de sökande och ges rätt att delta vid överläggningarna inför Domarnämndens förslag, dock inte en rätt att delta i själva beslutsfattandet.
- Skälen för Domarnämndens beslut bör så långt som möjligt återge de faktorer som har varit avgörande för beslutet.

De flesta remissinstanser som uttalade sig i frågan tillstyrkte att en ny domarnämnd borde skapas och att rekryteringsförfarandet borde moderniseras.

⁴⁵ Se avsnitt 3.2.6.

Samma år som betänkandet lämnades ändrades instruktionen för Tjänsteförslagsnämnden på så sätt att det angavs att chefen för den aktuella domstolen borde träffa och intervjua de sökande som han eller hon avsåg att yttra sig över.

I departementspromemorian *En mer öppen domarutbildning*⁴⁶ framhölls att det fanns all anledning att arbeta vidare för att så snart som möjligt få fram ett konkret förslag till en ny domarnämnd med utgångspunkt i Domarutredningen 2001:s förslag och med beaktande av att sammansättningen i nämnden ska återspegla inte bara de intressenter som anknyter till de allmänna domstolarnas ämnesområden utan även sådana som har koppling till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Regeringen⁴⁷ beslutade att en ny nämnd – Domarnämnden – skulle ersätta Tjänsteförslagsnämnden och reglerade förfarandet i förordningen (2008:427) med instruktion för Domarnämnden, som trädde i kraft den 1 juli 2008.⁴⁸ Den nya nämnden skulle bestå av åtta ledamöter, av vilka en majoritet borde vara eller ha varit ordinarie domare och övriga borde vara representanter för juristyrken utanför domstolarna. Vid handläggning av ärenden om anställning av domstolschef skulle dessutom en representant för Domstolsverket ingå som ledamot i nämnden. Vid handläggning av övriga ärenden ansåg regeringen att Domstolsverkets representant skulle ha rätt att närvara och yttra sig utan att vara ledamot. Mot bakgrund av bl.a. Grundlagsutredningens då pågående arbete med att utreda domstolarnas och domarnas roll i det konstitutionella systemet ansåg regeringen att det inte var motiverat att – vid den tidpunkten – överväga införandet av en ny lag om domare och domarutnämningar.

3.3.4 Grundlagsutredningen

Uppdrag

År 2004 tillkallades en parlamentarisk utredning – Grundlagsutredningen⁴⁹ – med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Utredningen gavs vida ramar och ansåg sig i princip oförhindrad

⁴⁶ Ds 2007:11.

⁴⁷ Se prop. 2007/08:113.

⁴⁸ Den nämnda instruktionen för Domarnämnden gällde fram till den 1 januari 2011, då den nu gällande förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden trädde i kraft.

⁴⁹ SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*.

att ta upp alla frågor som kunde anses falla inom ramen för uppdraget. En del av utredningens arbete kom att handla om förfarandet vid tillsättning av ordinarie domare.

Utredningens förslag

Utredningen föreslog att alla domarbefattningar skulle ledigförklaras innan de tillsattes, vilket innebar att det s.k. kallelseförfarandet skulle avskaffas. Till systemet med ansökningar borde, enligt utredningen, knytas en ordning med intresseanmälningar för exempelvis en viss befattning eller en viss typ av befattning.

Enligt utredningens förslag borde alla ärenden om utnämning av ordinarie domare beredas av en från både riksdagen och regeringen organisatoriskt oberoende förslagsnämnd, i syfte att från konstitutionella synpunkter skapa garantier mot misstankar om att den verkställande makten missbrukar utnämningssmakten. Den nya nämnden skulle ersätta den dåvarande Domarnämnden (även den nya nämnden kom dock att kallas Domarnämnden).

Utredningen föreslog vidare att Domarnämndens verksamhet borde vara reglerad i lag som en markering av dess självständiga ställning i förhållande till riksdag och regering. Den föreslog därför en lag om utnämning av ordinarie domare (utnämningsslagen).

I fråga om Domarnämndens sammansättning angav utredningen följande utgångspunkter (SOU 2008:125 s. 332):

Nämnden bör ha en kvalitativt sett hög sammansättning och dess ledamöter bör representera en bred erfarenhet och kompetens inom det juridiska området. Nämnden bör vara tillräckligt stor för att garantera en så bred kompetens som möjligt men inte så stor att den inte kan arbeta effektivt. Ett lämpligt antal ledamöter är enligt vår mening nio. Av dessa bör sex vara domare och utgöra representanter för olika domstolsslag och instanser. Att domare på detta sätt utgör en majoritet av nämndens ledamöter stämmer väl överens med de nämnda internationella dokumenten som bl.a. behandlar domares självständighet. Där talas om avgörande inflytande för domare eller en sammansättning med minst hälften domare i det oberoende externa organet.

Grundlagsutredningen föreslog att två representanter för allmänheten, valda av riksdagen, skulle ingå i nämnden i syfte att öka insynen i utnämningssprocessen och därmed bidra till att öka allmänhetens förtroende för förfarandet. Vidare föreslog utredningen att en ledamot

skulle vara advokat. Att en advokat skulle representera andra juristkategorier än domare motiverades med att advokater ofta är verk samma inom hela det juridiska fältet och dessutom uppträder som ombud för medborgarna. Dessutom, angav utredningen, kunde en advokatrepresentation i nämnden antas öka förutsättningarna för att lyckas med den uttalade ambitionen om en öppnare domarrekrutering.

Utredningen föreslog att Domarnämnden skulle ges ett starkt administrativt stöd genom ett kansli som skulle bereda och föredra ärendena inför nämnden. Den uttalade att det var viktigt att det i kansliet fanns domarerfarenhet, både med hänsyn till den referensinhämtning som kan förutsättas äga rum och eftersom nämnden och dess kansli borde bedriva ett aktivt rekryteringsarbete. I kansliet borde det därför, enligt utredningen, ingå bl.a. ordinarie eller f.d. ordinarie domare.

Utredningen angav att det för chefsrekrytering kunde behövas professionell specialistkunskap som kunde inhämtas t.ex. genom anlåtande av extern konsult hjälp.

Utredningen uttalade följande om Domarnämndens uppgifter (SOU 2008:125 s. 334 f.):

Nämnden föreslås, utöver att bereda ansökningar och lämna kandidatförslag till regeringen, som berörts också bedriva ett aktivt rekryteringsarbete för att öka förutsättningarna för en bred rekrytering med kvalificerade kandidater. Nämndens breda sammansättning torde medföra en god personkänedom. Nämndens ledamöter bör därför ges möjlighet att kontakta personer som de anser är lämpade för en domarbefattning och uppmuntra dem att ansöka om en viss befattning eller anmäla sitt generella intresse.

Om personen ifråga ger sitt samtycke bör nämnden själv kunna föra upp honom eller henne på listan över intresseanmälningar. Som antytts i tidigare avsnitt kan denna ordning bidra till att minska de problem som ett offentligt ansökningsförfarande har befarats innebära. Om en i och för sig intresserad kandidat drar sig för att själv ansöka eller anmäla sitt intresse, är det sannolikt lättare att öppet stå till förfogande för en domarutnämning om man uppmuntrats därtill av nämnden och man själv endast medgett att förekomma på en generell intresselista. Den potentiella kandidaten har därmed inte gett till känna sin avsikt att byta jobb utan endast förklarat sig vara beredd att överväga en domarbefattning om tillfälle ges.

Domarnämnden skulle, enligt utredningen, lämna regeringen ett offentligt förslag på – inbördes rangordnade – lämpliga kandidater till lediga domarbefattningar. Utredningen ansåg inte att regeringen

skulle vara bunden av nämndens kandidatförslag men att ärendet skulle återremitteras till nämnden innan regeringen utnämnde någon som inte omfattas av nämndens förslag.

Förändringar mot bakgrund av Grundlagsutredningens förslag

Regeringen⁵⁰ instämde i Grundlagsutredningens förslag om att uppgiften att utnämna ordinarie domare även i fortsättningen skulle ankomma på regeringen och att uppgiften inte skulle kunna delegeras. Vidare höll regeringen med om att det skulle slås fast i regeringsformen att grunderna för utnämningens förfarandet ska regleras i lag.

Även när det gällde att införa ett gemensamt utnämningens förfarande för alla domaranställningar höll regeringen med utredningen. Det kan i den delen noteras att Högsta domstolens ledamöter och Regeringsrättens ledamöter hade angett under remissförfarandet att den dåvarande ordningen med samråd inför en utnämning i någon av dessa domstolar borde behållas. Regeringen besvarade detta på följande sätt:⁵¹

Domarnämnden kommer [...] att ha kontakt med den berörda domstolen, bl.a. i fråga om utformning av kravprofil och annons. Det kan också finnas anledning för regeringen att vid sin handläggning av ärendet ha kontakt med berörd domstol. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att införa särskilda regler om att regeringen ska samråda med berörd domstol inför beslut om utnämning.

Beträffande Domarnämndens sammansättning föreslog regeringen

- att Domarnämnden skulle bestå av nio ledamöter, varav fem ledamöter skulle vara eller ha varit ordinarie domare, två ledamöter skulle vara jurister verksamma utanför domstolarna, varav en skulle vara advokat, och två ledamöter skulle representera allmänheten,
- att en representant för Domstolsverket skulle få närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden,

⁵⁰ Regeringen behandlade Grundlagsutredningens allmänna förslag angående domstolarnas konstitutionella ställning i propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) och därefter det specifika förslaget om utnämningens lagen i propositionen *Utnämning av ordinarie domare* (prop. 2009/10:181).

⁵¹ Prop. 2009/10:181 s. 80.

- att ledamöter och ersättare skulle förordnas för en tid av högst fyra år,
- att ledamöter och ersättare som representerar allmänheten skulle väljas av riksdagen,
- att övriga ledamöter och ersättare skulle förordnas av regeringen,
- att ledamöter och ersättare som skulle vara, eller ha varit, ordinarie domare skulle förordnas på förslag av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna,
- att ledamöter och ersättare som skulle vara jurister verksamma utanför domstolarna skulle förordnas på förslag av de förvaltningsmyndigheter och organisationer som regeringen bestämmer samt
- att nämnden inom sig skulle utse en ordförande och en vice ordförande.

Som skäl för sitt förslag i den här delen angav regeringen följande:⁵²

De allra flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser, bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, anser att fler juristyrken utanför domstolsväsendet än advokatycket bör vara representerade i nämnden. Regeringen anser att det finns fog för den uppfattningen. För att kunna göra verklighet av målsättningen att bredda rekryteringsunderlaget för ordinarie domare anser regeringen att fler än en ledamot bör vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet. Som redovisas i propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80 s. 134) anser dock regeringen, i likhet med Grundlagsutredningen, att det är viktigt att en majoritet av ledamöterna i nämnden är domare och representerar de olika domstolsslagen. Regeringen delar också Grundlagsutredningens bedömning att medverkan från ledamöter som representerar allmänheten skulle öka insynen i nämndens arbete och därmed bidra till att öka allmänhetens förtroende för utnämningförfarandet. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att fem av Domarnämndens nio ledamöter bör vara eller ha varit ordinarie domare. Två bör vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en bör vara advokat. Vidare bör två ledamöter representera allmänheten.

Vid handläggning av den nuvarande Domarnämndens ärenden om anställning av domstolschefer deltar en representant från Domstolsverket som ledamot. I övriga ärenden har representanten rätt att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden. Grundlagsutredningen lämnar inget förslag i denna del. *Domstolsverket* och *Domarnämnden*

⁵² Prop. 2009/10:181 s. 74 f.

anser att nämndens sammansättning även i denna del bör bestå. Grundlagsutredningen har i sina överväganden framhållit vikten av att förslagsnämnden är fristående. Regeringen anser därför att Domstolsverket inte bör vara representerat med en ledamot av nämnden. Domstolsverkets erfarenhet av anställningsfrågor och kunskap i administrativa frågor skulle dock kunna vara till stor nytta även för den framtida Domarnämnden. Regeringen anser därför att en representant för Domstolsverket bör få närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

Regeringen föreslog, liksom Grundlagsutredningen hade gjort, att ärenden vid Domarnämnden skulle inledas genom skriftlig ansökan eller en generell intresseanmälan avseende ordinarie domaranställningar. Till skillnad från Grundlagsutredningen föreslog regeringen inte att det skulle regleras i lag att ett visst antal kandidater normalt skulle föras upp på förslag. Enligt regeringen skulle Domarnämndens förslag till regeringen regleras i lag endast på så sätt att Domarnämnden skulle motivera sina förslag. Regeringen föreslog vidare att Domarnämndens förslag i ärenden om utnämning inte skulle kunna överklagas.

Riksdagen beslutade att införa den föreslagna lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.⁵³

3.4 Tidigare överväganden om sekretess

3.4.1 Inledning

När sekretesslagen (1980:100)⁵⁴ utfärdades angavs i förarbetena att offentlighet i princip borde gälla i anställningsärenden.⁵⁵

I departementspromemorian *Några frågor om sekretess*⁵⁶ togs frågan om sekretess i anställningsärenden upp på nytt eftersom det hade visat sig svårt att få kvalificerade sökande vid rekrytering av chefer. Även dessa överväganden utmynnade i att det eventuella behovet av sekretess i ett fåtal ärenden inte vägde tyngre än offentlighetsintresset. Regeringen gjorde samma bedömning.⁵⁷

⁵³ Se bet. 2010/11:JuU3, rskr. 2010/11:31. Lagen utfärdades den 25 november 2010 och trädde i kraft den 1 januari 2011. Utnämningsslagen har därefter ändrats endast i dess 1 § (se SFS 2010:1887 och SFS 2016:227).

⁵⁴ Sekretesslagen har ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁵⁵ Prop. 1979/80:2 del A s. 201.

⁵⁶ Ds 1993:55.

⁵⁷ Prop. 1993/94:165 s. 58 f.

Under 2000-talet har frågan om sekretess vid rekrytering av domare berörts av såväl Domarutredningen 2001⁵⁸ och Grundlagsutredningen⁵⁹ som Utredningen om sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef⁶⁰ och Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet⁶¹.

3.4.2 Offentlighet eller sekretess vid rekrytering av domare och myndighetschefer

Grundlagsutredningens förslag

Grundlagsutredningen⁶², som föreslog att det s.k. kallelseförfarandet skulle avskaffas helt, ansåg att ansökningsförfarandet skulle vara öppet med följande motivering:⁶³

Öppenhets- och demokratihänsyn talar för ett öppet ansökningsförfarande. Uppgifter om vilka som sökt en anställning blir med ett sådant förfarande tillgängliga, något som möjliggör både granskning och debatt. Ett ansökningsförfarande kan även ge kännedom om ytterligare kandidater som inte skulle ha fångats upp inom ramen för ett slutet tillsättningsförfarande. Ett öppet förfarande möjliggör också insyn för alla de som konkurrerar om anställningen, vilket kan stödja förfarandets kvalitet och legitimitet.

Vi menar att kraven på offentlighet och insyn gör sig gällande i minst lika hög grad beträffande de högsta domaranställningarna. I likhet med Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare anser vi mot denna bakgrund att öppenhetskraven bäst tillgodoses genom att samtliga ordinarie domarbefattningar offentligt ledigförklaras och blir möjliga att söka för intresserade kandidater.

Med anledning av tidigare förslag som rört en övergång till ett öppet ansökningsförfarande även för de högsta domarbefattningarna har farhågor förts fram om risken för en försvårad rekrytering. Dessa farhågor har grundat sig på en oro för att det för främst jurister med en privat anställning skulle vara känsligt att offentligt framträda som sökande till en domarbefattning. Ett antal väl lämpade personer skulle av den anledningen kanske därför aldrig komma i fråga för en anställning. Dessa synpunkter har främst förts fram när det gäller utnämningen av ledamöterna i Högsta domstolen och Regeringsrätten.

⁵⁸ SOU 2003:102 *En öppen domarrekrutering*.

⁵⁹ SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*.

⁶⁰ SOU 2009:4 *Sekretess vid anställning av myndighetschefer*.

⁶¹ SOU 2009:44 *Integritetsskydd i arbetslivet*.

⁶² SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*.

⁶³ SOU 2008:125 s. 328 f. Se även avsnitt 3.3.4.

Farhågor av detta slag ska enligt vår mening inte förringas men heller inte överdrivas. Det kan redan nu konstateras en viss förändring beträffande de s.k. rådstjänsterna, som ju är föremål för ett ansökningsförfarande. Det har under senare år blivit vanligare att advokater söker sådana anställningar, trots den offentlighet som en ansökan innebär. Möjligen är det därför delvis en attitydfråga. En ny juristgenerations ändrade värderingar och en större erfarenhet av ett öppnare förfarande kan förväntas förändra sådana attityder.

[— —]

Det är emellertid möjligt att det, främst under en övergångsperiod, av vissa kan uppfattas som känsligt att söka en domaranställning eftersom uppgifter om ansökan blir offentliga. Utöver ordningen med ledigförklaringar och ansökningar föreslår vi därför att ett system med generella intresseanmälningar införs. Personer som är intresserade av en viss domaranställning eller en viss typ av befattning kan med en sådan ordning anmäla sitt intresse även om en sådan befattning ännu inte förklarats ledig. Uppgifter om vem som anmält sitt generella intresse ska på samma sätt som vanliga ansökningar vara offentliga. Vi utgår dock från att ett anmälningssystem av detta slag kan utgöra ett mer tilltalande alternativ för en tänkbar kandidat som på grund av handlingsoffentligheten drar sig för att öppet söka en viss ledigförklarad tjänst.

Regeringens ställningstagande till förslaget om offentlighet vid rekrytering av domare

Regeringen angav följande i fråga om offentlighet eller sekretess i förfarandet för rekrytering av ordinarie domare:⁶⁴

Öppenhets- och demokratihänsyn talar för att ett ansökningsförfarande där uppgifter om de personer som söker en ledigförklarad anställning är offentliga. När det gäller de domaranställningar som inte omfattas av kallelseförandet ställer sig regeringen bakom den uppfattning som Grundlagsutredningen och flera remissinstanser, däribland *JO*, *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Arbetsdomstolen* och *Jusek*, ger uttryck för, nämligen att argumenten för öppenhet och insyn väger över de farhågor som finns att ett offentligt rekryteringsförfarande riskerar att försvåra rekryteringen. De sökandes identitet bör därför inte skyddas av sekretess.

När det gäller de domaranställningar som nu omfattas av kallelseförandet framför flera remissinstanser att ett öppet ansökningsförfarande, där uppgifter om vilka som har sökt en anställning blir offentliga, riskerar att leda till svårigheter vid rekryteringen. [— —]

Farhågor av det slag som remissinstanserna ger uttryck för ska enligt regeringens mening inte förringas. I en kartläggning som har gjorts i be-

⁶⁴ Prop. 2009/10:80 s. 134–136.

tänkanudet Sekretess vid anställning av myndighetschefer (SOU 2009:4) framgår bl.a. att en omständighet som skulle kunna medföra att fler anmäler sitt intresse för anställning som myndighetschef är att deras identiteter inte avslöjas i rekryteringsförfarandet. Med anledning av förslagen i betänkanudet har regeringen nyligen överlämnat en proposition till riksdagen med förslag att införa sekretess med ett s.k. omvänt skade-rekvisit i ärenden om anställning av myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen (prop. 2009/10:56 [se ovan]). Syftet med förslaget är att möjliggöra en ökning av andelen ansökningar från personer som kan bedömas väl kvalificerade för en anställning som myndighetschef.

Det kan också anmärkas att uppmärksamheten kring utnämningssfrågor under senare tid har ökat i medierna, vilket skulle kunna verka hämmande för den som är tveksam till att offentliggöra sin kandidatur till en hög domaranställning. Som Regeringsrättens ledamöter också påpekar har antalet advokater och andra från den privata sektorn samt personer med bakgrund i den akademiska världen endast i mycket liten omfattning sökt anställning som domare. Detta förhållande kan emellertid ha flera orsaker, där den offentlighet som gäller i förfarandet bara är en. Regeringen gör också, liksom Grundlagsutredningen, bedömningen att oviljan att ansöka om en anställning i ett offentligt förfarande delvis kan vara en attitydfråga. Ändrade värderingar hos en kommande generation jurister och en större erfarenhet av ett öppnare förfarande kan som utredningen framhåller förväntas förändra sådana attityder.

Mot bakgrund av vad som anförs ovan och att regeringen inte ska vara bunden av nämndens förslag ställer sig regeringen, i likhet med flertalet remissinstanser, bakom Grundlagsutredningens förslag att de sökandes identitet inte behöver skyddas av sekretess.

Någon särskild bestämmelse om sekretess i förfarandet för rekrytering av ordinarie domare infördes alltså inte.

Utredningsförslaget om sekretess i ärenden om anställning av vissa myndighetschefer

Utredningen om sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef⁶⁵ hade till uppgift att utreda om det fanns behov av regler om sekretess för uppgifter om identitet i ärenden om anställning som myndighetschef.

⁶⁵ SOU 2009:4 *Sekretess vid anställning av myndighetschefer*. Grundlagsutredningen hade ännu inte lämnat sitt betänkande (SOU 2008:125) – där den angav att det inte fanns tillräckliga skäl för sekretess avseende ansökningar beträffande ordinarie domaranställningar – när regeringen beslutade direktiven för Utredningen om sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef.

På utredningens uppdrag gjorde undersökningsinstitutet SIFO 400 telefonintervjuer med ”höga chefer”, varav hälften från den privata sektorn och hälften från den offentliga. Frågorna avsåg deras benägenhet att söka anställning som myndighetschef i en offentlig respektive sekretesskyddad rekryteringsprocess.⁶⁶ Av de chefer som inte hade sökt någon utlyst anställning som myndighetschef hade 5 procent avstått på grund av att ansökan skulle bli offentlig. Vidare visade undersökningen att 69 procent av de tillfrågade skulle kunna tänka sig att söka en sådan anställning om ansökan inte skulle bli offentlig medan 57 procent skulle kunna tänka sig att söka en anställning även om ansökan skulle bli offentlig. Utredaren konstaterade att en andel motsvarande 12 procentenheter av de intervjuade avskräcktes från att söka en anställning på grund av offentligheten. För privatanställda män var skillnaden mellan dem som kunde tänka sig att söka anställning som myndighetschef i ett offentligt respektive sekretesskyddat förfarande 24 procentenheter.

Mot bakgrund av resultatet av undersökningen övervägde utredaren olika alternativ för utformningen av en sekretessbestämmelse. Han avfärdade först en återgång till den tidigare gällande ordningen, som innebar att anställningar som myndighetschef inte utlystes över huvud taget. Han avfärdade också en lösning liknande den norska eller danska – som innebär att sökanden själv kunde disponera över sekretessfrågan – bl.a. med hänvisning till att en sådan ordning var mycket ovanlig i den svenska sekretesslagstiftningen. Utredaren pekade därefter på att offentlighetsprincipen väger tungt i Sverige. Utredaren fann trots det att behovet av sekretess var så starkt att det var motiverat att föreslå att ärenden om anställning av myndighetschef som huvudregel skulle omfattas av en sekretessbestämmelse. Som skäl för den bedömningen angav utredaren följande:⁶⁷

Till skillnad från vad som gäller för domaranställningarna, där det trots allt blivit något fler advokater som söker anställning, har dessutom antalet sökande till de offentligt utlysta anställningarna som myndighetschef gått ner markant under den tid som förfarandet har använts. Med all sannolikhet beror detta på den publicitet som har uppstått kring vissa av de utlysta anställningarna, där sökandenas identiteter har offentliggjorts i medierna. Någon attitydförändring i positiv riktning, såsom den som Grundlagsutredningen pekar på, kan därför inte spåras när det

⁶⁶ Metoden beskrivs närmare i SOU 2009:4 på s. 41 och 89–97.

⁶⁷ SOU 2009:4 s. 49.

gäller de som kan komma i fråga för dessa anställningar. Snarare har det med tiden blivit svårare att bland de sökande finna lämpliga kandidater till de utlysta anställningarna.

Det rör sig om ett mycket begränsat antal anställningar som myndighetschef och anställningen är så pass central och betydelsefull att det inte är försvarbart att kvalificerade kandidater avstår från att anmäla sitt intresse av rädsla för att anmälan ska bli offentlig. [Det är] inte acceptabelt att en så hög andel som 24 procent av de som skulle kunna vara väl kvalificerade för anställning som myndighetschef avstår att söka enkom på den grunden att ansökan blir offentlig. Jag gör därför bedömningen att ett införande av en sekretessbestämmelse för de anställningsärenden som här är i fråga är motiverad och kan godtas.

Utredaren föreslog att sekretess skulle gälla beträffande ”uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet” vid regeringens anställning av myndighetschef, överdirektör eller med överdirektör jämställd anställning för förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen men att sekretess inte skulle gälla i sådana ärenden i den utsträckning regeringen skulle föreskriva om. Sekretessbestämmelsen borde, enligt utredaren, ha ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebar att uppgift om en enskild kandidats identitet inte skulle lämnas ut med mindre än att det stod klart att den enskilde inte skulle lida men av utlämnandet. Vidare föreslog utredaren att sekretessen skulle begränsas i tiden till tio år, vilket skulle innebära exempelvis att en generaldirektör skulle ha möjlighet att ansöka om en annan anställning som myndighetschef utan att den pågående anställningen och verksamheten riskerade att påverkas negativt av ansökan. Utredaren ansåg inte att meddelarfrihet skulle gälla angående sekretesskyddade uppgifter i ärenden om anställning av myndighetschef.

Regeringens och riksdagens ställningstagande till förslaget om sekretess vid anställning av myndighetschefer

Regeringen angav att det stora flertalet av remissinstanserna hade antingen tillstyrkt eller lämnat förslagen utan erinran men konstaterade samtidigt att flera av remissinstanserna betonade vikten av offentlighetsprincipen och att den inte bör begränsas mer än nödvändigt.

Regeringen, som i huvudsak instämde i utredningens bedömningar, ansåg att det fanns ett behov av en sekretessbestämmelse avseende ärenden om anställning av myndighetschef vid förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Som skäl för bedöm-

ningen angav regeringen dels att en återgång till det tidigare tillämpade helt slutna förfarandet inte var lämplig, dels att offentligheten i det öppna rekryteringsförfarandet medförde att inte tillräckligt många kvalificerade personer anmälde sitt intresse.

I de delar som gällde vilka uppgifter som skulle omfattas av sekretess, skaderekvisit, sekretessens begränsning i tiden, rätten att meddela och offentliggöra uppgifter samt insyn instämde regeringen aningen helt eller huvudsakligen i utredningens förslag.

Riksdagen beslutade om att införa den föreslagna sekretessbestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen.⁶⁸

3.4.3 Sekretess för personlighetstester

Domarutredningen 2001

Utredaren⁶⁹, som föreslog att den särskilda domarutbildningen skulle avskaffas och att rekryteringsförfarandet skulle anpassas till en öppen domarrekrutering,⁷⁰ menade att det fanns behov av en regel om sekretess för personlighetstest i samband med domaranställningar. Sekretessregeln borde dock, enligt utredaren, inte enbart ta sikte på sådana tester utan få en mera generell utformning. Vidare menade utredaren att sekretessbestämmelsen borde innehålla ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Sekretessen borde dock, enligt utredarens uppfattning, inte bryta meddelarskyddet.

Utredaren föreslog att följande stycke skulle föras in mellan andra och tredje stycket i 7 kap. 11 § i den då gällande sekretesslagen (1980:100):

Sekretess gäller i ärende om anställning hos myndighet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

⁶⁸ Se bet. 2009/10:KU15 och rskr. 2009/10:181 och 182.

⁶⁹ SOU 2003:102 *En öppen domarrekrutering*.

⁷⁰ Se avsnitt 3.2.6 och 3.3.3.

Förslaget från Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet lämnade sitt betänkande *Integritetsskydd i arbetslivet* år 2009 (SOU 2009:44).

Utredaren ansåg att sekretess borde gälla i den personaladministrativa verksamheten för uppgifter som hänför sig till personlighetstest eller liknande test. I betänkandet hänvisades till att Domarutredningen 2001 hade föreslagit att det i 7 kap. 11 § sekretesslagen skulle införas ett nytt tredje stycke med en bestämmelse om sekretess i ärende om anställning hos myndighet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning. Utredaren pekade på att såväl det förslaget som det som hade lämnats av Utredningen om sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef redan bereddes i Regeringskansliet.

Regeringens och riksdagens ställningstagande i fråga om sekretess för urvalstester

Regeringen ansåg att sekretess skulle gälla i anställningsärenden för uppgifter som hänför sig till urvalstester. Den instämde alltså huvudsakligen i förslaget från Domarutredningen 2001 om sekretessskydd men ansåg att regleringen borde gälla ”urvalstester” i stället för uppgifter som hänför sig till ”psykologisk undersökning”. Regeringen föreslog också en inskränkning i meddelarfriheten avseende sekretessen för urvalstester.

Riksdagen beslutade om att föra in den av regeringen föreslagna bestämmelsen i 39 kap. 5 a § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 april 2010.⁷¹

3.4.4 Riksdagens beslut om sekretess vid val av riksdagens ombudsmän, riksrevisorer och riksdagsdirektör

Riksdagsstyrelsen föreslog år 2014 i en framställning till riksdagen med namn *Översyn av riksdagsordningen*⁷² att nya bestämmelser om sekretess skulle införas som skulle gälla ärenden om val av riksdags-

⁷¹ Se bet. 2009/10:KU15 och rskr. 2009/10:181 och 182.

⁷² Framst. 2013/14:RS3.

direktör och ärenden om val av en riksdagens ombudsman eller en riksrevisor.

För att öka öppenheten och rekryteringsunderlaget vid tillsättningen av riksdagens ombudsmän och av riksrevisorer föreslog Riksdagsstyrelsen att beredningen av val av dessa skulle inledas med ett förfarande med annonsering om att beredningen av nytt val inleds. Av den anledningen behövdes, enligt Riksdagsstyrelsen, en motsvarande sekretessbestämmelse som den som redan hade införts för rekryteringen av regeringens myndighetschefer. I förslaget angavs att Riksdagens ombudsmän rekryteras ur samma krets av personer som är kvalificerade för högre domartjänster men att ämbetet som justitieombudsman har en särställning och inte är helt jämförbart med högre domartjänster; bland annat har JO tillsyn över domstolarna. En annan skillnad som det pekades på i förslaget är att antalet justitieombudsmän är mycket färre än antalet domare. När det gäller riksrevisorer uttalades att riksrevisorerna i huvudsak rekryteras från positioner i samhället som liknar de från vilka regeringens myndighetschefer rekryteras, vilket innebär att det kan befaras att ett offentliggörande av kandidaterna skulle kunna leda till att kandidater avstår från att lämna in intresseanmälningar.

Slutligen angavs att förslaget innebar att ett helt slutet system ersattes med ett ansökningsförfarande som skyddades av sekretess, vilket innebär att förslaget inte skulle leda till någon inskränkning av insynen och öppenheten.

Sekretess för ansökningar till tjänst som riksdagsdirektör motive-rades genom en direkt hänvisning till sekretessen för rekrytering av myndighetschefer.

Förslagen ledde till en gemensam bestämmelse om sekretess, vid rekrytering av dessa typer av befattningshavare, i 39 kap. 5 c § offentlighets och sekretesslagen (2009:400).⁷³

⁷³ Se bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351.

4 Det nuvarande rekryteringsförfarandet

4.1 Inledning

Ärenden om utnämning av ordinarie domare bereds av Domarnämnden. I 4 § utnämningsslagen anges att nämnden består av nio ledamöter. Av dessa ska fem ledamöter vara, eller ha varit, ordinarie domare. Två ledamöter ska vara jurister verksamma utanför domstolarna, varav en ska vara advokat. Två ledamöter ska representera allmänheten. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. I förarbetena till utnämningsslagen angav regeringen att nämndens sammansättning ska vara sådan att dess ledamöter representerar en bred erfarenhet och kompetens inom det juridiska området.¹

Vid Domarnämnden finns ett kansli. Kanslichefen ska vara, eller ha varit, ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet och kompetens (5 § utnämningsslagen). Det är nämnden som beslutar om anställning av kanslichef (7 § förordningen med instruktion för Domarnämnden). Vid kansliet finns även föredragande som är jurister som är tjänstlediga från den särskilda domarutbildningen.

I det följande avses med begreppen ordinarie domare och domstolar även hyresråd och hyres- och arrendenämnder.

4.2 Rekryteringsförfarandet i huvuddrag

4.2.1 Ett ärende i Domarnämnden inleds

Ett förfarande om rekrytering av en ordinarie domare inleds genom att den domstol som behöver göra en rekrytering anmäler till Domstolsverket att det finns ett behov av att rekrytera en ordinarie do-

¹ Se prop. 2009/10:80 s. 134 och prop. 2009/10:181 s. 80 samt avsnitt 3.3.4 i detta betänkande.

mare. Det kan vara fråga om chefsställningar, ersättningsrekryteringar eller rekryteringar av ordinarie domare som innebär en utökning av antalet domare i domstolen.

Om Domstolsverket beslutar att en domaranställning får utlysas, underrättar verket Domarnämnden om beslutet.

4.2.2 Information om lediga anställningar

Kravprofiler och annonser

Domarnämnden ska på lämpligt sätt informera om lediga anställningar som ordinarie domare (6 § utnämningsslagen). På Domarnämndens webbplats finns en uppdaterad lista med lediga anställningar. Informationen om lediga anställningar publiceras i form av annonser. Informationen finns också på Sveriges Domstolars webbplatser. I vissa fall sker annonsering även i lokalpress, en eller flera rikstäckande dagstidningar eller i fackpress. Information om lediga anställningar kan också spridas via sociala medier.

Det är Domarnämnden som efter samråd med domstolschefen utformar annonser om lediga domaranställningar. Annonserna innehåller grundläggande information om domstolen och anställningen (under rubriken "Arbetsbeskrivning") samt information om anställningsvillkor och praktiska frågor. Vidare innehåller annonsen en kravprofil för den aktuella anställningen (under rubriken "Kvalifikationer"). Den kravprofil som Domarnämnden fastställer i ett visst ärende innehåller en hänvisning till Domarnämndens allmänna kravprofil för anställning som ordinarie domare och i förekommande fall till nämndens chefsprofil.² Därutöver kan särskilda krav uppställas för varje enskild anställning, i den konkreta kravprofil som sedan presenteras i annonsen. Domarnämnden hämtar inför upprättandet av den konkreta kravprofilen in upplysningar från Domstolsverket, om det gäller en anställning som domstolschef, eller den aktuella domstolen, om det gäller en annan domaranställning.

² Se bilaga 2 och 3. Det finns också särskilda kravprofiler för tekniska råd samt för nominering av domare till Europeiska unionens tribunal.

Aktivt rekryteringsarbete

Ibland uppmärksammar Domarnämnden att en viss person kan vara lämplig för en utlyst anställning. Sådan information kan komma exempelvis från någon av nämndens ledamöter eller från chefen för den domstol som rekryterar en ordinarie domare. Informationen kan också finnas hos Domarnämndens kansli.

Om Domarnämnden anser att en viss person har förutsättningar att få den aktuella anställningen om han eller hon söker den, kan nämnden kontakta personen för att informera om den lediga anställningen. Det sker normalt genom att Domarnämndens kanslichef ringer och berättar om anställningen och de aktuella bedömningskriterierna. Kanslichefen informerar om att kontakten inte innebär något löfte om att personen kommer att få anställningen om han eller hon söker den. Om den som har kontaktats av Domarnämnden på det sätt som nu har beskrivits vill söka den aktuella anställningen, så gäller samma förfarande som för övriga sökande.

Ansökningstiden

Ansökningstiden i ett ärende om anställning av ordinarie domare bestäms normalt till cirka tre veckor. Därefter förlängs ansökningstiden, om det inte finns tillräckligt många behöriga och för yrket lämpliga sökande. Om ärendet avser endast en anställning bör det finnas minst tre sökande.

4.2.3 Ansökan

Den som är intresserad av en anställning lämnar in en ansökan inom den i annonsen angivna tidsfristen³. Ansökningen görs på en särskild blankett som finns på Sveriges Domstolars och Domarnämndens externa webbplatser.

Sökanden ska ange sin motivering till varför hon eller han söker den aktuella anställningen, när tillträde tidigast kan ske och, om det är fråga om flera domartjänster, sökandens prioritering mellan dem.

³ Tidsfristen är inte absolut. Om en sökande ger in en ansökan efter fristens utgång, avvisas den inte av Domarnämnden.

Ansökan ska innehålla en meritförteckning som anger sökandens arbetslivserfarenhet, övriga meriter och genomgångna utbildningar. För den som påbörjat särskild domarutbildning finns ett särskilt utrymme för att ange datum för det samt datum för eventuellt assessorsförordnande.

Till ansökningen ska sökanden bifoga behörighetshandlingar, bl.a. dokumentation som visar att han eller hon är svensk medborgare, och de övriga handlingar som sökanden vill åberopa i ärendet. Sökanden bör också ange referenspersoner som Domarnämnden kan inhämta yttrande från. Sökanden uppmanas att ange referenser från sin nuvarande anställning och från de fem senaste anställningsåren samt – i förekommande fall – referenser avseende notariemeritering och särskild domarutbildning eller extern adjunktion.

4.2.4 Domarnämndens handläggning⁴

Inledande beredning

Efter ansökningstidens utgång går Domarnämndens kanslipersonal igenom de ansökningar som har kommit in i ärendet. Om anställningstiden har förlängts och antalet sökande fortfarande är färre än tre, prövas ärendet ändå. Om det efter en förlängning inte finns någon sökande i ärendet, tar Domarnämnden kontakt med den aktuella domstolen för en diskussion om t.ex. ytterligare förlängning av ansökningstiden eller avbrytande av rekryteringsförfarandet.

Generella intresseanmälningar

Generella intresseanmälningar regleras i 7 § andra stycket utnämningsslagen. Där anges att en generell intresseanmälan till Domarnämnden ska avse anställningar som ordinarie domare. En intresseanmälan kan avse en viss typ av anställning eller flera typer av anställningar. Den kan också begränsas till domstolar i en viss region.

När ansökningstiden i ett ärende har gått ut tar Domarnämnden kontakt med den eller de som har lämnat in en generell intresse-

⁴ Domarnämndens handläggning regleras förutom i utnämningsslagen i förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden.

anmälan som omfattar den i ärendet aktuella anställningen för att ge tillfälle att antingen söka den utlysta tjänsten eller avstå från det. Ansökan från en person som väljer att tas upp som sökande i ärendet behandlas därefter på samma sätt som övriga sökande. Sökanden ges tillfälle att ge in referenser och andra handlingar i ärendet.

Av Domarnämndens arbetsordning framgår att generella intresseanmälningar får skrivas av från vidare handläggning när två år har gått från det att anmälingen kom in till Domarnämnden. Den som har gett in anmälan bereds tillfälle att yttra sig innan det sker.

Referenstaging

Domarnämnden hämtar in referenser från sökandens nuvarande anställning men också från de övriga anställningar som sökanden har haft under de senaste fem åren. Om sökanden har genomgått notarie-meritering, särskild domarutbildning eller tjänstgjort som adjungerad ledamot i domstol, inhämtas vitsorden avseende den tjänstgöringen.

Om en sökande har bifogat ett skriftligt tjänstgöringsintyg eller vitsord från en avslutad anställning, gör Domarnämnden en bedömning av om ett kompletterande yttrande bör inhämtas eller inte. Om en sökande har sökt en motsvarande anställning tidigare, inhämtas normalt inget nytt yttrande från de referenspersoner som redan yttrat sig över sökanden inom ramen för det tidigare ärendet. Undantag kan göras om det tidigare yttrandet avsåg en då pågående anställning och Domarnämnden anser att ett nytt yttrande behövs. Undantag kan också göras om sökanden begär att ett nytt yttrande ska hämtas in.

Det händer att en sökande inte kan eller önskar ange referenspersoner i sin ansökan. Ett skäl till det kan vara att sökanden har arbetat som exempelvis delägare på en advokatbyrå och inte haft någon överordnad som kan yttra sig eller att sökanden har arbetat som ensam jurist inom ett bolag eller vid en myndighet och inte haft någon överordnad jurist som kan göra en ingående bedömning av skickligheten. Ett annat skäl kan vara att sökanden anser det vara känsligt att åberopa en viss person, t.ex. nuvarande chef, som referens. Sökande som är tveksamma i fråga om vilka referenspersoner som bör anges kan vända sig till Domarnämnden för information. Domarnämnden ger då sökanden råd om hur sökanden kan gå till väga. En möjlighet är att sökanden åberopar andra slags referenspersoner, exempelvis domare

eller parter som sökanden regelbundet uppträder inför. Som andra exempel på referenspersoner kan nämnas kollegor och klienter.

Domarnämndens kansli inhämtar referenser genom ett i huvudsak skriftligt förfarande. Referenspersonerna får ett dokument med en frågelista under rubriken ”Vad ditt yttrande bör innehålla” och Domarnämndens kravprofil som ett underlag för hur yttrandet bör utformas. Frågelistan syftar till att på ett enhetligt sätt inhämta information i alla de delar som nämns i Domarnämndens kravprofiler för ordinarie domare och för befordrade anställningar.

Domarnämnden upplyser också om att det kan finnas särskilda kompetenskrav som anges i anställningsannonsen. Inledningsvis ges referenspersonen en möjlighet att fritt beskriva sökanden. Därefter följer frågor som syftar till att referenspersonen ska beskriva sökandens skicklighet i fråga om

- juridiska kunskaper,
- analytisk förmåga,
- omdöme och personlig mognad,
- självständighet och integritet,
- förmåga att uttrycka sig i tal och skrift,
- uppträdande samt
- arbets- och stresshanteringsförmåga.

Under rubriken ”Övrigt som beaktas vid skicklighetsbedömningen” följer sedan frågor om sökandens förmåga att skapa en god stämning på arbetsplatsen, samarbetsförmåga, hjälpsamhet, intresse av att vara handledare samt intresse för utvecklingsfrågor.

Referenspersonen ges möjlighet att ange det som han eller hon eventuellt kan vilja lägga till om sökanden efter att ha svarat på de särskilt angivna frågorna. Avslutningsvis ges referenspersonen möjlighet att bedöma sökandens lämplighet för den sökta anställningen. I den delen anges följande:

Om du bedömer att den sökande är lämplig för den sökta anställningen ser Domarnämnden gärna att du graderar den sökandes lämplighet genom att använda dig av något av uttrycken lämpad, väl lämpad, mycket väl lämpad eller synnerligen väl lämpad. Lämpad innebär att den sökande uppfyller kraven för anställningen (se annons och kravprofil). Om den sökande ligger på en, enligt din bedömning, genomsnittlig nivå bör termen väl

lämpad användas. Mycket väl lämpad innebär att den sökande är bättre än den genomsnittliga kandidaten. Det högsta vitsordet – synnerligen väl lämpad – bör användas ytterst restriktivt.

Om det gäller en chefsdomaranställning är frågelistan utformad på ett delvis annorlunda sätt. Då tillkommer, under rubriken ”Kvalifikationer för en chefsanställning” frågor som syftar till att referenspersonen ska beskriva sökanden i fråga om

- administrativ förmåga,
- social förmåga,
- kommunikativ förmåga,
- målmedvetenhet och drivkraft,
- stresshanteringsförmåga och emotionell stabilitet samt
- utvecklingsområden vad gäller chefskap/ledarskap.

När Domarnämnden har fått referenser från samtliga referenspersoner förekommer det att kansliet behöver kontakta en referensperson för att be om kompletteringar. Referenserna kan kompletteras genom ett tillägg till det skriftliga yttrandet eller genom att referenspersonen muntligen yttrar sig i de kompletterande delarna. Referenserna sammanställs därefter i ett dokument.

Domarnämndens ansvar för att underlaget är fullständigt

Domarnämnden, som vid sin handläggning ska följa bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223), har ett ansvar för att underlaget för nämndens förslag är fullständigt.⁵

Det förekommer att uppgifter om en sökande lämnas till Domarnämnden av andra än de referenspersoner som Domarnämnden har tagit kontakt med eller som annars har åberopats av sökanden. Om sådana uppgifter lämnas anonymt, brukar Domarnämnden skicka uppgifterna till sökanden endast för kännedom. I ett fåtal fall har det hänt att Domarnämndens ledamöter har ansett att Domarnämndens

⁵ Av 7 § andra meningen förvaltningslagen framgår den s.k. officialprincipen, som innebär att en myndighet vid handläggningen av ett ärende ”skall [...] beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs”.

kansli bör ta en ny kontakt med och ställa ytterligare frågor till en eller flera referenspersoner som har uttalat sig inom ramen för Domarnämndens inledande beredning.

Intervjuförfarandet

I alla ärenden om tillsättning av ordinarie domare intervjuas de sökande som kan komma i fråga för anställning (se 4 § förordningen med instruktion för Domarnämnden).

I ärenden om utnämning av hovrättsråd, kammarrättsråd eller rådmän bestämmer domstolschefen vilka sökande som ska kallas till intervju och det är domstolschefen som intervjuar sökandena. De som nyligen har intervjuats av domstolschefen i ett annat utnämningsärende eller annars är välkända av domstolen behöver dock som regel inte intervjuas på nytt. Vidare kan en domstolschef avstå från att intervju en sökande som på ett tydligt sätt inte uppfyller kriterierna för anställningen. Inför intervjuerna får domstolschefen del av referenssammanställningarna. Intervjuerna sker vanligtvis inom några veckor efter det att referenserna har hämtats in. Efter att domstolschefen har hållit intervjuer yttrar sig domstolschefen till Domarnämnden om vilka sökande som han eller hon anser bör sättas upp i förslaget till regeringen och i vilken ordning sökandena bör rangordnas.

I ärenden om anställning som domstolschef, justitieråd, lagman i hovrätt eller kammarrätt, råd tillika vice ordförande eller chefsrådmän beslutar Domarnämnden vilka sökande som ska tas ut för test- och/eller intervjuförfarande och vilken av nämndens ledamöter som ska genomföra intervjuerna. Om ärendet inte gäller rekrytering av en domstolschef deltar domstolschefen vid intervjun. Det normala är att Domarnämnden utser en ledamot som genomför intervjun. Inför intervjuerna har den ledamot som intervjuar, domstolschefen och sökanden tillgång till resultatet av de tester som genomförs när det gäller chefsdomaranställningar.

Tester och djupintervjuer avseende chefsdomaranställningar

Domarnämnden har upphandlat en konsult som anlitas för att genomföra tester och intervjuer som baseras på testresultaten. Sökandena genomgår två tester. Ett test gäller förmågan till kritiskt tänkande och analytiskt resonemang och ett test gäller personliga egenskaper.

Testerna följs upp med djupintervjuer som hålls av konsulten med utgångspunkt i testresultaten.

Om en sökande har genomgått testförfarande i ett annat ärende vid Domarnämnden under det senaste året görs inget nytt test.

När konsulten har genomfört tester och intervjuer och färdigställt sitt utlåtande över sökandena, skickar han eller hon det till Domarnämnden. Konsulten lämnar också en muntlig rapport till Domarnämndens kansli. Utlåtandet avseende en sökande skickas därefter till den ledamot i nämnden som ska genomföra intervjuer med sökandena, domstolschefen och sökanden.

Domstolschefens yttrande

Mot bakgrund av det skriftliga underlaget, de intervjuer som har hållits samt – när det gäller chefsdomare – resultatet av de tester som har genomförts yttrar sig domstolschefen över sökandena till Domarnämnden. I yttrandet ska domstolschefen ange bl.a. om han eller hon bedömer de sökande som lämpliga för anställningen och i vilken ordning sökandena bör komma i fråga.

Domstolschefen lämnar även uppgift om hur många anställningar som tillsättningsärendet gäller.

Domarnämndens handläggning inför sammanträdet

Domarnämndens kansli upprättar ett förslag till beslut avseende vilka sökande som bör sättas upp på förslag i ärendet och hur dessa bör rangordnas i förhållande till varandra. I ärenden om rekrytering av befordrade domare upprättas förslaget i samråd med den ledamot som har deltagit i intervjuerna.

När kansliet upprättar sitt förslag fästs särskild vikt vid att varje sökandes meriter ska bedömas utifrån Domarnämndens praxis för bedömning av skicklighet och lämplighet. Det innebär att kansliets kunskap om Domarnämndens praxis kommer nämndens ledamöter till del i varje ärende.

4.2.5 Domarnämndens sammanträde

Domarnämnden sammanträder normalt en gång per månad förutom under juli.

En vecka före Domarnämndens sammanträde skickas ett skriftligt underlag till Domarnämndens ledamöter. Underlaget innehåller kansliets förslag till beslut i de ärenden som ska behandlas vid sammanträdet samt det övriga material – ansökningar, referenssammanställningar, eventuella testresultat, chefsyttrandet och en lista över tidigare anställningar – som ledamöterna behöver för att kunna fatta beslut i respektive ärende. Varje ledamot har alltså inför sammanträdet läst in uppgifterna om alla sökande i varje ärende.

Under sammanträdena föredras varje ärende. I de ärenden där ett test- eller intervju förfarande har ägt rum innefattar föredragningen en muntlig redogörelse för kansliets möte med den konsult som har genomfört tester eller intervjuer. Den intervjuande ledamoten får möjlighet att komplettera föredragningen.

Om ärendet avser utnämning av en domstolschef ges de sökande som är aktuella för rangordning tillfälle att presentera sig inför nämnden.

Innan nämnden fattar beslut i ett tillsättningsärende förs en diskussion mellan nämndens ledamöter om sökandenas vitsord och hur deras respektive skicklighet ska beskrivas och värderas utifrån kravprofilen och i förhållande till medsökandena i varje ärende.

Efter diskussionen sker en omröstning bland nämndens ledamöter som resulterar i ett beslut om vilka sökande som ska föras upp på förslag i respektive ärende och hur de ska rangordnas i förhållande till varandra.

En företrädare för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid sammanträdet men ingår inte som ledamot i nämnden och har inte rösträtt (8 § utnämningsslagen).

4.2.6 Domarnämndens avslutande åtgärder

När sammanträdet har avslutats, utarbetar kansliet ett utkast till protokoll. Kansliet inhämtar också uppgifter ur belastningsregistret avseende de sökande som nämnden har beslutat att föra upp på förslag (se 4 § tredje stycket förordningen med instruktion för Domarnämnden).

Domarnämndens protokoll skickas till ledamöterna för synpunkter. Till protokollet bifogas information om de föreslagna sökandena förekommer i belastningsregistret.

När protokollet är justerat av ordföranden och expedierat till bl.a. sökandena, skickar kansliet över allt material till Justitiedepartementet. Ärendet är därmed i praktiken avslutat vid Domarnämnden. Domarnämndens ärenden avslutas formellt först efter att regeringens utnämningsbeslut kommit in till nämnden.

4.2.7 Förfarandet i Regeringskansliet

När Domarnämnden har överlämnat ett ärende om utnämning av en ordinarie domare till regeringen inleds beredningen av ärendet i Regeringskansliet. Underlaget är detsamma som Domarnämnden har haft tillgång till.

Inför regeringssammanträdet informeras Domstolsverket och domstolschefen om de ärenden som kommer att tas upp vid sammanträdet. Detta för att Domstolsverket eller domstolschefen ska hinna slutföra löneförhandlingarna med de kandidater som kan komma i fråga för utnämning vid sammanträdet. I ärenden om vissa chefsbefattningar föregås regeringens beslut av information till de fackliga huvudorganisationerna. Organisationerna ges då också tillfälle att inom viss tid lämna synpunkter eller begära överläggning i ärendet.

Regeringens beslut om utnämning av ordinarie domare publiceras på bl.a. Sveriges Domstolars externa webbplats.

5 En nordisk utblick

5.1 Norge

5.1.1 Inledning

I Norge bereds ärenden om tillsättning av domare av det självständiga och oavhängiga organet *Innstillingsrådet for dommere* (fortsättningsvis: Innstillingsrådet).¹ Innstillingsrådet lämnar förslag till den norska regeringen (formellt: *Kongen i statsråd*) avseende ordinarie domaransättningar i alla allmänna norska domstolar utom den norska högsta domstolen, Høyesterett.

Innstillingsrådets ordförande har, tillsammans med andra, fungerat som regeringens rådgivare inför utnämning av domare i Høyesterett. Ärenden om utnämning av domare i Høyesterett bereds av det norska justitiedepartementet. Uppgifter om vilka som söker de anställningarna är offentliga med hänsyn till allmänhetens intresse av insyn i frågor om utnämning av domare till så viktiga maktpositioner.

Innstillingsrådets verksamhet regleras i 3 kap. loven om domstolene (domstoloven).

5.1.2 Innstillingsrådets organisation

Innstillingsrådet består av sju ledamöter. Vid tillsättning av domare i de allmänna domstolarna består det av tre domare, en advokat, en jurist i offentlig sektor och två ledamöter som inte är jurister.² Inn-

¹ Information om Innstillingsrådet finns på dess webbplats: www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Innstillingsradet/

² Vid tillsättning av s.k. jordskiftedommere (domare vid jordskifterett, som handlägger mål enligt norska jordskifteloven, bl.a. angående fastställelse av fastighetsgränser) består rådet av en jordskiftedommer, en jordskiftetekandidat (som har en genomgått en universitetsutbildning omfattande bl.a. planläggning), två domare, en advokat och två ledamöter som inte är jurister.

stillingsrådets medlemmar utses av den norska kungen i det norska statsrådet för en tjänstgöringsperiod om fyra år med möjlighet till förlängning om en sådan period. Det är kungen som bestämmer vem som ska vara ordförande i rådet.

Innstillingsrådet håller nio möten per år.

Ett sekretariat som hör till Domstoladministrasjonen³ ger Innstillingsrådet stöd i praktiska frågor.

Innstillingsrådet arbetar inte med marknadsföring av domaranställningar. Det är en uppgift för Domstoladministrasjonen och de enskilda domstolarna att se till att det kommer in ansökningar från tillräckligt många kvalificerade jurister.

5.1.3 Förfarandet

Inledande beredning

En domstol som har en ledig domaranställning kontakter Domstoladministrasjonen, som förklarar anställningen ledig och tar kontakt med Innstillingsrådet, som sätter samman en intervjugrupp bestående av tre av rådets medlemmar.

Innstillingsrådet får information från domstolschefen om de eventuella särskilda kvalifikationer som sökanden bör ha. Om det rör sig om en anställning som chef för domstolen, kommer underlaget till kravprofilen däremot från Domstoladministrasjonen.

När ansökningsfristen har gått ut får intervjugruppen en förteckning över sökandena. I anslutning till det ber Innstillingsrådet domstolschefen om synpunkter på vilka sökande som bör kallas till intervju. Efter att domstolschefen har kommit med sitt förslag kontakter ordföranden i intervjugruppen dess övriga medlemmar. Intervjugruppen enas om vilka som ska kallas till intervju.

Intervjuer, tester och referenser

Vid intervjuerna deltar förutom intervjugruppen en representant för Domstoladministrasjonen och domstolschefen. Domstolschefen deltar dock inte om ärendet avser anställningen som chef för domstolen.

³ Den norska motsvarigheten till Domstolsverket.

Intervjugruppens ordförande leder intervjuerna. Frågor på en frågelista används som utgångspunkt för intervjuerna men vilka frågor som ställs i det konkreta fallet anpassas efter varje sökande. Normalt sett hålls fem till sex intervjuer per dag. Om antalet sökande är stort, förekommer det att Innstillingsrådet håller korta intervjuer om 20 minuter i ett första led, varefter det avgörs vilka sökande som ska kallas till mer grundliga intervjuer.

Innstillingsrådet använder tester vid rekrytering av chefsdomare i de största domstolarna och vissa andra chefsdomare. Testerna genomförs av en professionell rekryteringsbyrå. Resultaten av testerna används av Innstillingsrådet genom att sökanden i slutet av intervjun får kommentera testresultaten. Innstillingsrådet överväger att utvidga bruket av tester, till fler typer av domaranställningar, men har samtidigt noterat att testerna är kostsamma.

Efter att intervjuer har hållits inhämtas referenser från minst tre referenspersoner per sökande. Arbetet med referenstagningen fördelas inom intervjugruppen. Referenserna skickas sedan till domstolschefen, som får ge in en motiverad rangordning till Innstillingsrådet. Därefter diskuteras domstolschefens rangordning inom intervjugruppen, som skriver ett utkast till Innstillingsrådets förslag till utnämning. Om det finns tillräckligt många kvalificerade sökande, ska förslaget innehålla tre kandidater per anställning som rangordnas.

Meritvärdering

Som ett grundläggande krav för domaranställning anges i 54 § domstoloven att en ordinarie domare måste vara minst 25 år och att det för de högsta befattningarna gäller en åldersgräns på 30 år. I praktiken krävs dock, enligt Innstillingsrådets praxis, minst tio års erfarenhet som jurist för att bli domare.

De allra flesta som utnämns till domare har efter juridikstudierna varit dommerfullmektige. En anställning som dommerfullmektig varar under två till tre år och innefattar självständigt dömmande i brottmål och tvistemål. Anställningen är därmed ett slags motsvarighet till den svenska notariemeriteringen. Någon motsvarighet till den svenska särskilda domarutbildningen finns inte. De som utnämns till domare är kvalificerade jurister med skilda bakgrunder inom offentlig eller privat sektor.

Innstillingsrådets förslag

Intervjugruppens förslag behandlas vid Innstillingsrådets möte. Ordföranden i intervjugruppen föredrar förslaget, biträdd av intervjugruppens två andra medlemmar. Därefter diskuteras förslaget. Oftast instämmer Innstillingsrådets övriga medlemmar i intervjugruppens förslag.

Innstillingsrådets förslag skickas sedan till det norska justitiedepartementet, varefter det efter ytterligare handläggning där överlämnas till den norska kungen i det norska statsrådet, som är det organ som utnämner domarna.

Det förutsätts att den som har placerats i det första förslagsrummet utnämns. Så har alltid skett under de senaste tio åren. Innstillingsrådet har alltså en i praktiken avgörande roll vid alla domarutnämningar.

Förfarandet tar normalt tre till fyra veckor från ansökningsfristens utgång.

5.1.4 Offentligheten i förfarandet

Domstoladministrasjonen annonserar offentligt om lediga domaranställningar. Vidare gäller den norska offentlighetslagen – lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) – i ärenden om utnämning av domare (55 i § första stycket domstolloven). Det innebär att uppgifter om sökandena som utgångspunkt är offentliga. Det ska finnas särskilda offentliga listor över sökandena. Dessa listor ska som huvudregel innehålla sökandenas namn och ålder samt upplysningar om deras utbildning och tidigare erfarenhet av offentlig och privat verksamhet (55 i § andra stycket domstolloven). Det finns dock en generell regel för alla offentliga anställningar som gör det möjligt för norska myndigheter att göra undantag från principen om offentlighet i tillsättningsärenden. Om en sökande begär det, ska myndigheten – i det här fallet Innstillingsrådet – pröva om det finns förutsättningar för att hemlighålla uppgifter om sökandens identitet. Vid den bedömningen ska det, utöver sökandens intresse av sekretesskydd, fästas vikt vid om det finns ett särskilt offentligt intresse (særleg offentlig interesse) för utnämningen till den aktuella anställningen (25 § offentliglova).

Om det finns starka skäl kan en sökande alltså få dispens från offentligheten. Det kan exempelvis gälla sökande som är advokater

och som riskerar att förlora klienter om ansökan blir känd. Samtidigt innebär rekvisitet om särskilt offentligt intresse att Innstillingsrådet måste väga sökandens skäl för sekretess mot allmänhetens intresse av insyn i varje enskilt fall. Exempelvis kan en sökande till en anställning som chef för en stor domstol inte förvänta sig att beviljas undantag från offentligheten. När det är fråga om en domare som söker en annan domaranställning beviljar Innstillingsrådet inte undantag från huvudregeln om offentlighet över huvud taget. Sökandens skäl för sekretess anses då vara för svaga i förhållande till intresset av insyn. Sökandenas namn hålls hemliga, i förhållande till allmänheten, avseende 30–40 procent av sökandena.

Även när uppgifter om en sökande skyddas av sekretess måste antalet sökande och deras kön framgå av sökandelistan (25 § andra stycket offentleglova).

En sökande har alltid rätt att få veta vilka medsökandena är och någon tystnadsplikt gäller inte för en sökande som begär ut skyddade uppgifter.

Innstillingsrådets förslag med rangordning (innstilling) är offentligt och presenteras på Innstillingsrådets hemsida. Motiveringen som ligger till grund för rangordningen (begrunnelsen) är dock inte offentlig (55 i § tredje stycket domstoloven).

De norska reglerna om sekretess innebär alltså att en sökande på begäran kan få sin identitet skyddad av sekretess under beredningen vid Innstillingsrådet men att namnen på de kandidater som föreslås för regeringen alltid är offentliga. Sekretessregleringen har medfört att vissa sökande anger att de står fast vid sin ansökan under förutsättning att de rangordnas på en plats som innebär att de i praktiken kommer att få en anställning. En sökande kan på så sätt, genom ett slags villkorad återkallelse, skydda sig från att namnet offentliggörs om han eller hon föreslås t.ex. i andra eller tredje hand i ett ärende som avser endast en anställning.

5.1.5 Utbildning av nya domare

De som utnämns till domare i Norge är kvalificerade jurister med skilda bakgrunder inom offentlig eller privat sektor. Det innebär att det ofta finns ett behov av introduktion till domaryrket. De nyutnämnda domarna erbjuds därför under det första anställningsåret ett

utbildningsprogram med fyra kurser, om tre–fyra dagar per kurstillfälle. Domstolscheferna har ett ansvar för de nyutnämnda domarnas introduktion och särskilt för att utforma ett upplägg för introduktionsutbildningen så att den är anpassad efter den enskilda domarens bakgrund och behov av utbildning.

5.2 Danmark

5.2.1 Inledning

I Danmark bereds ärenden om tillsättning av domare av det i förhållande till Domstolsstyrelsen⁴ och Justitsministeriet fristående organet *Dommerudnævnelserådet*.⁵

Dommerudnævnelserådet ger förslag till justitieministern inför tillsättning av alla domaranställningar förutom anställningen som president i Højesteret, som väljs av och bland domstolens domare.

Rådets verksamhet regleras i 43 a–d §§ retsplejeloven.

5.2.2 Dommerudnævnelserådets organisation

Dommerudnævnelserådet består av en domare i Danmarks högsta domstol, Højesteret, nominerad av den domstolen, en domare från någon av landsretterne nominerad av landsretterne, en domare från byret nominerad av Den Danske Dommerforening, en advokat nominerad av danska Advokatrådet samt två representanter för allmänheten nominerade av organisationerna Kommunernes Landsforening och Dansk Folkeoplysnings Samråd. Rådets medlemmar utses av justitieministern.

Dommerudnævnelserådet håller elva möten per år.

Rådet biträds i praktiska frågor av ett sekretariat som hör till Domstolsstyrelsen.⁶

⁴ Den danska motsvarigheten till Domstolsverket.

⁵ Information om Dommerudnævnelserådet finns på dess webbplats: www.domstol.dk/Dommerudnaevnelseraadet/Pages/default.aspx

⁶ Dommerudnævnelserådets beslut fattas dock oberoende av Domstolsstyrelsen. Se avsnitt 5.2.1.

5.2.3 Förfarandet

Inledande beredning

Anställningsärenden inleds med att Domstolsstyrelsen annonserar att en anställning är ledig. Sökandena ska skicka sina ansökningshandlingar med bilagor elektroniskt till Dommerudnævnelsesrådets sekretariat.

Domstolsstyrelsen tar fram en förteckning över sökandena. Listan skickas till Dommerudnævnelsesrådets ledamöter samt till Den Danske Dommerforening och Dommerfuldmægtigforeningen. Ledamöterna får också kopia av ansökningshandlingarna. Om det finns sökande som är eller har varit advokater, skickas kopia av listan även till danska advokatsamfundet.

Chefen för den aktuella domstolen får yttra sig över sökandena. Om det är fråga om en anställning i en byret, remitteras frågan även till presidenten i den landsret som aktuell byret hör till. Om det gäller en anställning som byretspræsident är det i stället domarna i domstolen som får yttra sig innan frågan remitteras till överrättspresidenten. Är det fråga om anställning av landsretspræsident, tas yttrande in från plenum i aktuell landsret.

Intervjuer, tester och referenser

Dommerudnævnelsesrådets handläggning sker i allmänhet på endast skriftligt underlag. Av den anledningen betonas i informationen till sökande att ansökan bör innehålla utlåtanden från tidigare och nuvarande arbetsgivare, i syfte att rådet ska ha bästa möjliga underlag för sitt förslag. Om sökanden redan är offentlig tjänsteman, finns det, enligt en särskild bestämmelse i 8 § tjenstemandsloven, en skyldighet för närmaste chef att ge sökanden skriftliga vitsord.

Huvudregeln är att Dommerudnævnelsesrådet inte håller intervjuer med sökandena. Det finns dock en möjlighet, enligt rådets arbetsordning, att intervjua sökande vid behov. Om en sökande har intervjuats av rådet i ett tidigare ärende, hålls normalt inte någon ny intervju.⁷

⁷ Se Dommerudnævnelsesrådets årsredovisning för år 2016 på www.domstol.dk/Dommerudnaevnelsesraadet/Nyheder/ovrigenyheder/Documents/DUR_aarsrapport_2016.pdf

Rådet har möjlighet att ta hjälp av extern konsult för bl.a. personlighetstester. Hittills har den möjligheten använts endast avseende anställningar som chef för domstol (præsident).

Meritvärdering

Den traditionella danska domarkarriären innefattar anställning som dommerfuldmächtig, vilket normalt sett innebär tre års tjänstgöring med eget dömande i brottmål och tvistemål, eller anställning hos Justitsministeriet.

Fortfarande har de flesta av de domare som utnämns den traditionella bakgrunden. Det finns dock numera en uttalad strävan mot att rekrytera domare från en bredare krets, i syfte att få bredare och mer allsidiga erfarenheter på alla nivåer i domstolssystemet.⁸

Önskemålet om att rekrytera domare från en bredare krets har kommit till uttryck i lagtext. Vid tillsättningen av domaranställningar ska, enligt 43 § retsplejeloven, en samlad värdering ske av sökandens kvalifikationer i förhållande till den aktuella anställningen. Det ska läggas avgörande vikt vid sökandens juridiska och personliga kvalifikationer. Också bredden i sökandens juridiska erfarenhet ska, enligt paragrafen, tillmätas vikt. Vidare ska det vid värderingen tas hänsyn till att det vid domstolarna bör finnas domare med olika slags juridisk erfarenhet.

Normalt sett, med undantag enbart för de allra mest kvalificerade juristerna, krävs enligt Dommerudnævnelsesrådets praxis, adjunktion i överrätt för att en sökande ska kunna få en domaranställning. Sådana förordnanden kan sökas av både av den som är dommerfuldmächtig och av den som har arbetat utanför domstolarna.

Danska jurister kan även få en inblick i arbetet som domare i byret genom tillfälliga domarförordnanden. Sådan adjunktion kallas byretskonstitution. Det är möjligt för danska jurister att söka adjunktion först i byret för att meritera sig för adjunktion i landsret. Det förekommer också att en jurist som redan har adjungerat i landsret söker adjunktion i byret i syfte att förbättra sina möjligheter att få en ordinarie anställning som domare i byret.

⁸ Se Dommerudnævnelsesrådets årsredovisning för år 2016 på www.domstol.dk/Dommerudnaevnelsesraadet/Nyheder/ovrigenyheder/Documents/DUR_aarsrapport_2016.pdf

Dommerudnævnelsesrådets förslag

Rådet föreslår endast en sökande per ledig anställning, vilket innebär att rådet måste lämna nytt förslag om den som föreslagits inte kan tillträda anställningen. Förslaget fastställs efter diskussion bland ledamöterna. Om ledamöterna inte kan enas sker en omröstning. Ordföranden har i så fall utslagsröst. Förslaget ska vara motiverat och eventuella skiljaktiga meningar ska framgå av förslaget (43 a § retsplejeloven).

Förslaget lämnas till justitieministern, som regelmässigt följer Dommerudnævnelsesrådets förslag.

Formellt sett beslutas domarutnämningarna av den danska kungen.

5.2.4 Offentligheten i förfarandet

I Danmark offentliggörs lediga domaranställningar, enligt den huvudregel som gäller för offentliga anställningar (se 5 § första stycket tjänstemandsloven).

När ansökningsfristen har löpt ut är rätten att få del av listan med namnen och eventuella övriga uppgifter som krävs för att identifiera sökandena begränsad. Medsökande i ärendet och organisationer vars medlemmar är naturliga som sökande till anställningen, dvs. bl.a. fackförbund för jurister, kan få uppgifter om vilka som har sökt (5 § tredje stycket tjänstemandsloven).

En sökande har möjlighet att, före ansökningstidens utgång, lämna en skriftlig begäran till Dommerudnævnelsesrådet om att sådana upplysningar som ska lämnas ut till medsökande och vissa organisationer inte ska vara offentliga. I så fall ska det antecknas på sökandelistan när den lämnas ut. Om det finns en sådan anteckning på listan, får den som tagit del av listan, t.ex. en medsökande, inte sprida uppgifterna vidare. Överträdelse mot det förbudet straffas med böter (5 § fjärde och femte stycket tjänstemandsloven).

Samma dag som Dommerudnævnelsesrådet har lämnat sitt förslag, som innehåller endast en kandidat per anställning, till justitieministern offentliggörs namnet på den föreslagna kandidaten genom ett pressmeddelande och på rådets hemsida. Eventuell sekretess upphör då alltså att gälla för identiteten på den kandidat som föreslås.

5.3 Finland

5.3.1 Inledning

I Finland bereds ärenden om tillsättning av domare av den i förhållande till regeringen oberoende *Domarförslagsnämnden*.⁹ Nämndens uppgift är att lämna motiverade förslag till anställningar som president, hovrättslagman och hovrättsråd vid hovrätterna, överdomare och förvaltningsrättsdomare vid förvaltningsdomstolarna samt lagman och tingsdomare vid tingsrätterna. Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter utnämns på förslag från respektive domstol. Förslagen lämnas till den finska regeringen. Presidenten utnämner sedan ordinarie domare utifrån regeringens förslag.

Domarförslagsnämndens verksamhet regleras i 11 kap. domstolslagen. Nämndens organisation regleras i 20 kap. i samma lag.

5.3.2 Domarförslagsnämndens organisation

Domarförslagsnämnden har tolv ledamöter, som representerar domstolarna (nio av ledamöterna är domare), åklagarväsendet (en ledamot), advokat kåren (en ledamot) och akademien (en ledamot). Högsta domstolen väljer en ordförande för nämnden och Högsta förvaltningsdomstolen väljer en vice ordförande.

Nämnden har en sekreterare som är vice häradshövding (motsvarar svensk tingsmeritering).

5.3.3 Förfarandet

Inledande beredning

Ett ärende inleds genom att en domstol förklarar en anställning ledig. En domaranställning söks genom en skriftlig ansökan som ges in till domstolen.

När ansökningarna har kommit in begär Domarförslagsnämnden att den domstol som har ledigförklarat anställningen ska yttra sig över sökandena. När det gäller anställningar som domare i tingsrätt

⁹ Information om Domarförslagsnämnden finns på dess webbplats: oikeus.fi/tuomioistuimet/sv/index/lautakunnat/tuomarivalintalautakunta_0.html

begär nämnden också utlåtande om de sökande av den hovrätt som tingsrätten hör till (11 kap. 9 § första stycket domstolslagen).

När en hovrätt, förvaltningsdomstol, Marknadsdomstolen eller Försäkringsdomstolen ska yttra sig beslutas yttrandet av domstolschefen och avdelningscheferna eller, om domstolen inte är indelad i avdelningar, av domstolschefen efter att ha hört de ordinarie domarna. När en tingsrätt ska yttra sig beslutas yttrandet av lagmannen efter att ha hört ledningsgruppen eller, om tingsrätten inte har en ledningsgrupp, efter att ha hört de ordinarie tingsdomarna. När Arbetsdomstolen ska yttra sig är det domstolens president som beslutar yttrandet (11 kap. 10 § domstolslagen).

Intervjuer, tester och referenser

Om den domstol som ska yttra sig över en sökande inte känner till sökanden sedan tidigare, bör domstolen, enligt Domarförslagsnämndens instruktioner, hämta in ett skriftligt yttrande från sökandens arbetsplats. Domstolen kan också intervjua sökandena innan den lämnar sitt utlåtande. När det gäller chefsdomartjänster kan även lämplighetsbedömningstest användas.

Domstolens yttrande ska innehålla en motivering som gäller vilken av sökandena som bör utnämnas. Av utlåtandet ska framgå dels domstolens uppfattning om sökandenas meriter och kompetens, dels hur sökandena bör rangordnas i förhållande till varandra. Till yttrandet ska det bifogas en sammanställning av sökandenas tjänstemeriter och övriga meriter som har beaktats. När det gäller sökande till en tingsdomartjänst utarbetas sammanställningen av hovrätten (11 kap. 11 § domstolslagen).

Domarförslagsnämnden kan på eget initiativ hämta in utredning om sökande men ansvaret ligger alltså huvudsakligen på den domstol som har ledigförklarat anställningen. Vilken utredning som Domarförslagsnämnden har tillgång till varierar därför i viss utsträckning beroende på vilket underlag som domstolen har tagit in.

Innan Domarförslagsnämnden lämnar ett förslag i ett ärende ska sökandena ges tillfälle att yttra sig med anledning av de utlåtanden och utredningar som tagits in under beredningen av utnämningens ärendet (11 kap. 9 § tredje stycket domstolslagen). Det gäller även uppgifter om andra sökande.

Meritvärdering

Till domare i Finland kan utnämnas jurister som är ”rättsrådiga finska medborgare” och ”som genom sin tidigare verksamhet vid en domstol eller i andra uppgifter har visat att de har sådana insikter i tjänstens uppgiftsområde som en framgångsrik skötsel av tjänsten förutsätter samt behövliga personliga egenskaper” (10 kap. 1 § domstolslagen). För domare i Högsta domstolen krävs också ”utmärkta lagkunskaper” (2 §). Chefsdomare måste, utöver de grundläggande kraven, ha ledarförmåga (3 §). Specifika krav kan därutöver gälla för särskilda typer av domaranställningar (se 4–11 §§).

I Finland kan jurister meritera sig genom notarietjänstgöring i underrätt. Någon särskild domarutbildning motsvarande den svenska finns inte men det är möjligt för den som har minst tre års erfarenhet av juridiskt arbete att söka och få anställning för viss tid som assessor vid bl.a. de finska hovrätterna. Anställningen som assessor innefattar till stor del utbildning.

Den finska domarbanan är öppen för jurister med annan bakgrund än arbete i domstol. Det kommer till uttryck genom att det anges i 10 kap. 1 § domstolslagen att skickligheten kan uppnås både genom ”tidigare verksamhet vid en domstol” eller ”i andra uppgifter”. Vidare har Domarförslagsnämnden i sina utgångspunkter för skicklighetsbedömningen betonat att skickligheten kan uppnås även genom arbete utanför domstolarna:¹⁰

Utgångspunkten för bedömningen är att utreda om sökandena de facto klarar av att sköta de uppgifter som tjänsten omfattar. Förtrogenhet omfattar bland annat kännedom om materiellrättsliga frågor och processen, behärskning av juridiska principer, förmåga att identifiera och lösa problem, förmåga att göra sig förtrogen med det rättsliga materialet och sakinnehållet i målet, förmåga att motivera avgörandena och språkkunskaper. Skickligheten kan uppnås även genom andra juristuppgifter än arbete inom domstolsväsendet. Sådana andra juristuppgifter är bland annat verksamhet som advokat, åklagare, universitetsforskare eller – lärare samt lagberedningsuppgifter och juristuppgifter inom förvaltningens olika sektorer.

¹⁰ oikeus.fi/tuomioistuimet/sv/index/lautakunnat/tuomarivalintalautakunta_0/tuomarinvirka.html (hämtad 2017-06-15).

Domarförslagsnämndens förslag

Nämnden tar utifrån en värdering av sökandenas meriter fram ett motiverat förslag till utnämning. Förslaget, som gäller en kandidat, skickas till statsrådet (den finska regeringen) inför föredragning av utnämningsärendet för Finlands president, som utnämner landets domare (se 11 kap. 7 § domstolslagen).

5.3.4 Offentligheten i förfarandet

Domaranställningar ledigförklaras offentligt i Finland. Offentlighetsprincipen gäller i offentlig verksamhet och innebär att myndighetshandlingar är offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i lag (1 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet). I Finland är uppgifter om vilka som sökt en ordinarie domaranställning, enligt offentlighetsprincipen, tillgängliga för allmänheten. Ansökningshandlingarna är normalt kortfattade och omfattas som utgångspunkt inte av sekretess.

För vissa typer av uppgifter kan undantag göras från huvudregeln om offentlighet. Handlingar som innehåller uppgifter om psykologiska tester eller lämplighetsprov eller andra uppgifter om bedömning av sökande inför anställning kan skyddas av sekretess enligt 24 § första stycket 29 lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Det innebär att en sökande som får del av uppgifter om medsökandes referenser inte får föra dessa uppgifter vidare.

Domarförslagsnämndens förslag är offentligt men det kan förekomma att vissa uppgifter i motiveringen, exempelvis om en sökandes hälsotillstånd, anges i en sekretessbelagd bilaga.

5.4 Island

5.4.1 Inledning

Domstolssystemet på Island består huvudsakligen av åtta tingsrätter (héraðsdómur) och en högsta domstol (Hæstiréttur Íslands). Den 1 januari 2018 inrättas dessutom en mellaninstans (landsréttur) i Reykjavik. Därutöver finns specialdomstolar, exempelvis en arbetsdomstol (Félagsdómur). Bestämmelser om de isländska domstolarna finns i den isländska domstolslagen (lög um dómstóla).

Ärenden om utnämning av domare i de allmänna domstolarna bereds av en nämnd (dómnefnd). Bestämmelser om nämnden finns i 3 kap. i den isländska domstolslagen.

5.4.2 Nämndens organisation

Den nämnd som bereder ärenden om utnämning av domare i de allmänna domstolarna består av fem ledamöter. Den första ledamoten, som ska vara ordförande i nämnden, nomineras av den högsta domstolen. Den andra ledamoten nomineras av mellaninstansen. Den tredje ledamoten nomineras av den isländska domstolsadministrationen. Den fjärde ledamoten nomineras av det isländska advokatsamfundet (Lögmannafélags Íslands). Den femte ledamoten, som inte ska vara jurist, nomineras av parlamentet (Alþingi). Varje nominering ska innehålla en manlig och en kvinnlig kandidat. Det är sedan justitieministern som utnämner ledamöterna i nämnden för en mandatperiod om fem år. Justitieministern ska då beakta intresset av en jämn könsfördelning. För varje ledamot finns en suppleant.¹¹

5.4.3 Förfarandet

Beredningen

Domaranställningar ledigförklaras av det isländska justitiedepartementet.

Den som vill söka anställningen skickar in en ansökan till justitiedepartementet, som vidarebefordrar ansökan till nämnden för beredning av utnämningsärenden.

För domaranställningar finns vissa formella krav. För en domare i den högsta domstolen gäller bl.a. att han eller hon ska vara 35 år, vara isländsk medborgare, vara fysiskt och psykiskt frisk, råda över sina tillgångar, inte ha begått brott eller annan handling som är förtroendeskadlig, ha juristutbildning och ha minst tre års erfarenhet av arbete som domare, professor i juridik, åklagare eller annat som ger motsvarande erfarenhet.¹² För en domare i den nya mellaninstansen gäller huvudsakligen samma formella krav.¹³ För anställning som domare i

¹¹ Artikel 11 i isländska domstolslagen.

¹² Artikel 13.

¹³ Artikel 21.

tingsrätt är minimiåldern 30 år och för sådana anställningar krävs tre års erfarenhet av juridiskt arbete. Det exemplifieras inte i lagen vilka yrkesbakgrunder som kan vara relevanta på samma sätt som görs för domaranställningar i överrätterna.¹⁴

De fem ledamöterna i nämnden intervjuar de sökande som uppfyller de formella kraven. Förfarandet innefattar inte några urvalstester.

Meritvärdering

Meritvärderingen sker utifrån grundläggande bestämmelser, för alla tre instanser, om att sökanden ska anses vara kvalificerad för att utöva ämbetet med tanke på hans eller hennes erfarenhet och kunskap om lagen.¹⁵

Inom de isländska domstolarna finns det en möjlighet för jurister att arbeta som domarfullmäktig i domstol i upp till fem år.¹⁶ En jurist som är domarfullmäktig får avgöra enklare mål i en ordinarie domares namn. Hur erfarenhet av dömande arbete i domstol meritmässigt förhåller sig till erfarenhet av arbete som exempelvis åklagare eller advokat diskuteras för närvarande. Inför att den nya mellaninstansen ska inleda sin verksamhet år 2018 har 15 jurister utnämnts till att vara domare i den domstolen. Nämnden för beredning av ärenden om utnämning av domare och justitieministern har då haft olika uppfattning om hur meriterna ska värderas. Justitieministern har bedömt erfarenhet av arbete i domstol som en, i förhållande till andra typer av erfarenhet, viktigare typ av erfarenhet än nämnden.

På den isländska landsbygden kan fem års arbete som domarfullmäktig räcka som erfarenhet för en ordinarie domaranställning medan det typiskt sett krävs längre yrkeserfarenhet för domaranställningar i de större städerna.

¹⁴ Artikel 29.

¹⁵ Artikel 13, 21 och 29.

¹⁶ Jfr det norska systemet, se avsnitt 5.1.3.

Nämndens förslag

Nämnden ska sätta upp ett skriftligt och motiverat förslag till utnämning av domare. Förslaget ska innehålla en rangordning av kandidaterna. Två eller flera kandidater kan dock sättas på samma plats i rangordningen.

Justitieministern, som utnämner ordinarie domare, får som utgångspunkt inte frångå nämndens rangordning. Om justitieministern vill göra det, krävs att ministerns alternativa förslag godkänns av parlamentet (Alþingi). Justitieministern ska i så fall ge in ett sådant förslag till parlamentet inom två veckor från nämndens förslag. Annars är justitieministern bunden av nämndens rangordning.¹⁷ Om nämnden har satt flera sökande främst i rangordningen, kan justitieministern välja bland dessa.

5.4.4 Offentligheten i förfarandet

Ansökningsförfarandet är offentligt i sin helhet. Så snart som ansökningar har kommit in till justitiedepartementet kan den som vill ta del av uppgifter om sökandena göra det. Även nämndens förslag, som ska vara motiverat och innehålla en rangordning, är offentligt.

¹⁷ Artikel 12.

6 Kartläggning av rekryteringsläget

6.1 Inledning

Rekryteringen av ordinarie domare förutsätter att domaryrket är attraktivt och att så många kvalificerade jurister söker ordinarie domaranställningar att de skickligaste och för anställningen mest lämpade juristerna kan utnämnas i varje enskilt rekryteringsärende. Som en grund för våra fortsatta överväganden har vi undersökt i vilken utsträckning det finns tillräckligt många kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar (avsnitt 6.2).

För att antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar ska vara tillräckligt i varje enskilt ärende måste domaryrket vara tillgängligt för kvalificerade jurister med olika bakgrund. Det är alltså lika viktigt att det finns kvalificerade jurister med lång erfarenhet utanför domstolarna som att det finns tillräckligt många domarutbildade jurister som söker anställning som ordinarie domare. För att ta reda på hur möjligheten att få en ordinarie domaranställning ser ut för jurister med någon av dessa olika bakgrunder har vi analyserat tillsättningsarna i ett antal ärenden under de senaste åren utifrån sökandenas olika bakgrunder (avsnitt 6.3).

I syfte att ta reda på om offentligheten i rekryteringsförfarandet påverkar benägenheten att söka ordinarie domaranställningar har vi gjort en webbaserad enkätundersökning bland jurister samt undersökt hur vanligt det är att uppgifter om sökande, i form av bl.a. ansökningshandlingar, begärs ut från Domarnämnden (avsnitt 6.4).

6.2 Antalet sökande till ordinarie domaranställningar

6.2.1 Genomsnittligt antal sökande per utnämningsärende

En analys av det genomsnittliga antalet sökande per ärende om anställning av ordinarie domare ger en bild av förutsättningarna för att rekrytera de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna till dessa anställningar. Typiskt sett innebär ett ökat antal sökande per ärende i genomsnitt en ökad konkurrens och därmed ökade förutsättningar för att kunna anställa medarbetare som tillhör de skickligaste och för yrket lämpligaste.

Det genomsnittliga antalet sökande per utnämningsärende vid Domarnämnden har förändrats under åren 2012–2016 enligt tabell 6.1.¹

Tabell 6.1 Genomsnittligt antal ansökningar per utnämningsärende hos Domarnämnden

Uppgifter från Domarnämndens årsredovisning

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------|------|------|------|------|------|
| Genomsnitt | 5,7 | 6,1 | 5,6 | 7,3 | 6,9 |

Ungefär hälften av alla ärenden om utnämning av ordinarie domare hos Domarnämnden avser fler än en domaranställning vid samma domstol. Det är alltså vanligt att två eller flera domaranställningar tillsätts samtidigt. Det innebär att det i praktiken sällan finns särskilt många sökande utöver det antal som ska anställas. Även om det finns flera sökande per ärende kan konkurrensen om varje enskild domaranställning alltså vara låg.

En fullständig bild av hur antalet sökande fördelar sig på enskilda anställningar kräver att antalet ansökningar analyseras ärende för ärende. Vi har av den anledningen sammanställt uppgifter, som vi fått från Domarnämndens kansli, om sökandena i varje enskilt ärende under åren 2012–2016. Den analysen redovisas i nästa avsnitt.

¹ Uppgifterna kommer från Domarnämndens årsredovisning för år 2016, som finns tillgänglig på www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domarnamnden/Dokument-och-blanketter

6.2.2 Antalet sökande per enskild domaranställning

Vår undersökning visar att det är vanligt att en domstol söker ordinarie domare utan att ange exakt hur många enskilda domaranställningar som är lediga. Det brukar uttryckas på så sätt att domstolen söker ”en eller flera” eller ”två eller flera” ordinarie domare. När annonsen utformas så innebär det oftast i praktiken att fler än det angivna minimiantalet kommer att anställas. Vid våra beräkningar har vi därför tolkat ”en eller flera” på så sätt att ärendet innebär ett önskemål om att anställa (i vart fall) två domare och att ”två eller flera” innebär ett önskemål om att anställa (i vart fall) tre domare. Vi har med den utgångspunkten beräknat antalet sökande per enskild domaranställning i ärende för ärende. Om ett ärende exempelvis har avsett två enskilda domaranställningar och antalet sökande i ärendet har varit fyra, har vi betraktat det som två sökande per anställning.

Vidare har vi räknat ut det genomsnittliga antalet sökande per enskild anställning genom att dividera summan av antalet sökande per anställning i varje ärende med det totala antalet ärenden. Resultatet framgår av tabell 6.2.

Tabell 6.2 Antal ansökningar per enskild anställning

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------|------|------|------|------|------|
| Genomsnitt | 4,2 | 4,1 | 4,2 | 5,2 | 4,1 |
| Högsta | 10,0 | 12,0 | 22,0 | 12,0 | 12,0 |
| Lägsta | 1,5 | 1,0 | 2,0 | 1,0 | 0,5 |

Det beräknade genomsnittet av antalet sökande per enskild anställning har, som framgår av tabellen, under de senaste åren varit cirka fyra till fem. Det måste då beaktas att ett genomsnitt kan påverkas av extrema värden i form av många eller få sökande per anställning i enskilda ärenden. Exempelvis fanns det i ett ärende år 2016 tolv sökande till en enskild anställning (som gällde en anställning som lagman i Eskilstuna tingsrätt) medan det i ett annat ärende (om anställning av en eller flera rådmän i Gotlands tingsrätt) fanns endast en sökande trots att domstolen önskade anställa en eller flera ordinarie domare.

Det genomsnittliga antalet sökande per enskild anställning är enligt vår uppfattning inte ett tillräckligt bra mått för att visa rekryteringsläget. För att domstolarna ska kunna rekrytera de skickligaste

och lämpligaste juristerna till alla typer av domaranställningar i alla domstolar i hela landet krävs att det finns flera kvalificerade sökande i alla utnämningsärenden, dvs. att det finns en hög miniminivå. Vi har därför valt att identifiera ärenden med få sökande per enskild anställning. Vid den analysen har vi konstaterat att det i en stor del av ärendena finns tre eller färre sökande per enskild anställning. För år 2016 var den andelen 51 procent, se tabell 6.3.

Tabell 6.3 Antal ärenden med få sökande per enskild anställning

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ärenden med 0,0–1,0 sökande per anställning | 0 | 4 | 0 | 3 | 7 |
| Ärenden med 1,1–2,0 sökande per anställning | 7 | 5 | 3 | 9 | 11 |
| Ärenden med 2,1–3,0 sökande per anställning | 8 | 13 | 7 | 13 | 16 |
| Ärenden med 0,0–3,0 sökande per anställning | 15 | 22 | 10 | 25 | 34 |
| Andel ärenden med 0,0–3,0 sökande per anställning av det totala antalet ärenden (%) | 47 | 41 | 19 | 32 | 51 |

Att det i en stor del av ärendena finns endast tre eller färre sökande per enskild anställning innebär att konkurrensen om anställningarna i dessa ärenden är låg, vilket typiskt sett försämrar förutsättningarna för att kunna anställa domare som tillhör de skickligaste och för yrket lämpligaste tänkbara kandidaterna.

6.2.3 Ärenden med få sökande

För att få en bild av i vilken utsträckning det låga antalet sökande i vissa ärenden är ett problem har vi analyserat ärendena med tre eller färre sökande per enskild anställning närmare.²

Det finns få sökande till lediga anställningar vid olika slags domstolar i alla delar av landet

Vi har studerat ärendena med tre eller färre sökande per utlyst domaranställning för att se om det finns stora skillnader mellan olika slags domstolar eller mellan olika delar av landet. Vår analys av uppgifterna

² En presentation av våra iakttagelser år för år finns i bilaga 4.

visar att det visserligen finns variationer mellan enskilda domstolar men att alla domstolsslag och alla domstolsinstanser i hela landet riskerar att antalet sökande är för lågt i ett utnämningsärende.

Bland de ärenden under åren 2012–2016 med tre eller färre sökande per utlyst domaranställning som vi har identifierat förekommer ärenden om anställningar i tingsrätter, förvaltningsrätter, hovrätter, kammarrätter, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Både domstolar i storstadsområden och domstolar utanför dessa områden, i norra Sverige, mellersta Sverige och södra Sverige finns representerade bland ärendena med få sökande.

I vissa fall har anställningarna inte tillsatts

Det har under vart och ett av åren 2012–2016 förekommit i olika ärenden att regeringen inte har anställt någon av sökandena.

År 2012 utnämndes inte någon av sökandena i två ärenden avseende anställning som rådman i en tingsrätt i mellersta Sverige.

I fem ärenden år 2013 avseende anställningar som rådman i två tingsrätter i norra Sverige, två tingsrätter i mellersta Sverige och en förvaltningsrätt i mellersta Sverige utnämndes inte någon av sökandena.

År 2014 utnämndes inte någon av sökandena i ett ärende om en anställning som rådman i en tingsrätt i mellersta Sverige.

I tre ärenden år 2015 avseende anställningar som kammarrättsråd och vice ordförande i en kammarrätt i norra Sverige, rådman i en tingsrätt i mellersta Sverige respektive rådman i en förvaltningsrätt i mellersta Sverige utnämndes inte någon av sökandena.

År 2016 utnämndes inte någon av sökandena i ett ärende avseende anställning som rådman i en tingsrätt i mellersta Sverige och ett ärende om utnämning av rådman i en förvaltningsrätt i mellersta Sverige.

För få sökande gör att Domarnämnden måste förlänga ansökningstiden

Enligt Domarnämndens rutiner förlängs oftast ansökningstiden, om det inte finns minst tre behöriga och för yrket lämpliga sökande i ett ärende som avser en anställning.

I flera av ärendena med tre eller färre sökande per anställning under åren 2012–2016 har Domarnämnden förlängt ansökningstiden.

Under år 2012 och 2013 hade Domarnämnden förlängt tiden i de flesta respektive hälften av ärendena. Under de senaste åren har andelen ärenden med förlängd tid, av det totala antalet ärenden med få sökande, varit något lägre.

Att Domarnämnden förlänger ansökningstiden innebär att nämnden bedömer att det finns en risk för att en anställning inte ska kunna tillsättas. Det är alltså ett tydligt tecken på att antalet kvalificerade sökande i det inledande skedet har varit för lågt.

6.3 Betydelsen av sökandenas olika yrkesbakgrunder

Utifrån uppgifter från Domarnämnden har vi analyserat hur sökandenas olika yrkesbakgrunder och utbildningar värderas och i vilken utsträckning sökande med annan bakgrund än särskild domarutbildning får anställningar som ordinarie domare.

Sannolikheten för att en sökande som har genomgått särskild domarutbildning ska få en ordinarie domaranställning om han eller hon söker den är, som framgår av följande tabell, mer än tre gånger så hög som om någon som inte är domarutbildad söker en anställning (41 procent av sökandena med särskild domarutbildning får en anställning medan motsvarande andel av sökandena utan sådan utbildning är 13 procent). Vår analys visar också att sannolikheten för att en sökande som inte genomgått särskild domarutbildning ska få en ordinarie domaranställning ökar betydligt (från 13 procent till 21 procent) om juristen har adjungerat i överrätt före ansökan.

Tabell 6.4 Andel av sökandena som utnämndes i förhållande till deras domstolserfarenhet år 2012–2016

| | Anställda (%) |
|---|---------------|
| Domarutbildade (assessorer) | 41 |
| Ej domarutbildade med extern adjunktion | 21 |
| Ej domarutbildade | 13 |

Analysen av sökandenas bakgrunder visar alltså att jurister som har genomgått särskild domarutbildning efter några års ytterligare tjänstgöring ofta har goda förutsättningar att få ordinarie domaranställningar, vilket talar för att den särskilda domarutbildningen typiskt sett

ges ett högt meritvärde. Analysen visar också att det anses värdefullt för kvalificerade jurister med erfarenhet av arbete utanför domstolarna att få pröva arbetet i domstol och att en sådan erfarenhet förbättrar möjligheterna att få en ordinarie domaranställning. Samtidigt visar vår analys att en förhållandevis låg andel av de sökande som saknar domarutbildning får en ordinarie domaranställning.

Vi har också undersökt om det finns olikheter i möjligheterna för jurister från offentlig respektive privat sektor att gå över till en ordinarie domaranställning. Av följande tabell framgår att ungefär en femtedel av de åklagare och de advokater som sökte en ordinarie domaranställning fick anställningen. Mellan de två grupperna, som representerar offentlig respektive privat sektor, finns endast en mindre skillnad (åklagare: 17 procent; advokater: 21 procent).

Vissa av de åklagare och advokater som ingår i vår analys har också genomgått domarutbildning och varit assessorer. Vi redovisar därför även kategorierna "Åklagare, utom domarutbildade" respektive "Advokater, utom domarutbildade". Som framgår av tabellen har sannolikheten för att en åklagare eller advokat som inte har varit domarutbildad skulle få en ordinarie domaranställning varit lägre (åklagare: 15 procent; advokater: 13 procent). Särskilt för advokaternas del märks en skillnad mellan de advokater som också hade genomgått särskild domarutbildning (21 procent) och de advokater som inte hade sådan utbildning (13 procent).

Tabell 6.5 Andel åklagare och advokater som sökte och fick ordinarie domaranställning år 2012–2016

| | Anställda (%) |
|--------------------------------|---------------|
| Åklagare | 17 |
| Åklagare, utom domarutbildade | 15 |
| Advokater | 21 |
| Advokater, utom domarutbildade | 13 |

6.4 Påverkar det offentliga förfarandet antalet sökande?

6.4.1 Inledning

För att ta reda på om offentligheten i rekryteringsförfarandet påverkar benägenheten att söka ordinarie domaranställningar har vi genomfört en webbaserad enkätundersökning bland jurister. De frågor som ställdes gällde främst olika anledningar som får jurister att avstå från att söka ordinarie domaranställningar. De som deltog i undersökningen fick också svara på en allmän fråga om vad som skulle kunna få dem att söka anställning som ordinarie domare. Vidare gavs de möjlighet att lämna övriga synpunkter i fråga om rekrytering av ordinarie domare. Resultaten av enkätundersökningen är alltså inte enbart relevant för frågan om offentlighet eller sekretess utan också för flera av de andra frågeställningar som behandlas i betänkandet.

En inbjudan med länk till enkäten skickades dels till enskilda e-postadresser, till jurister, som vi fått från vissa arbetsgivare och organisationer,³ dels till vissa organisationer för vidarebefordran till deras anställda.⁴

Totalt 7 135 personer besvarade enkäten (45 procent män; 55 procent kvinnor).

Enkätundersökningen redovisas i bilaga 5.

6.4.2 De som besvarade enkäten

Utbildning m.m.

Av dem som besvarade enkäten hade 26 procent tagit sin examen år 1950–1991, 24 procent år 1992–2000, 26 procent år 2001–2008 och 23 procent år 2009–2017.

Av de tillfrågade svarade 63 procent att de var notariemeriterade. 19 procent hade genomgått särskild domarutbildning, dvs. hade förordnats till assessorer, och 9 procent var delvis domarutbildade.

³ Jusek, Domstolsverket, Regeringskansliet, Riksdagsförvaltningen, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Sveriges advokatsamfund, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

⁴ Justitieombudsmannen, Försäkringskassan, Bolagsjuristernas förening, Svenska bankföreningen, Polismyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, de statliga universiteterna samt primärkommunerna, landstingskommunerna och regionerna.

Nuvarande verksamhet

Av de 7 135 personer som besvarade enkäten arbetade

- 12 procent som annan typ av domstolsjurist än ordinarie domare,
- 11 procent som ordinarie domare,
- 7 procent i Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen eller hos Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern,
- 6 procent i kommun eller landsting,
- 4 procent vid Åklagarmyndigheten,
- 2 procent vid universitet,
- 20 procent vid annan myndighet/övrig anställning inom offentlig sektor,
- 20 procent som advokater,
- 7 procent som bolagsjurist, bankjurist eller försäkringsjurist,
- 2 procent som biträdande jurist och
- 9 procent som annat inom privat sektor.

Av dem som besvarade enkäten arbetade 62 procent inom offentlig sektor och 38 procent inom privat sektor.

Betydligt fler kvinnor (25 procent) än män (15 procent) arbetade vid annan myndighet/övrig anställning i offentlig sektor. Betydligt fler män (31 procent) än kvinnor (12 procent) arbetade som advokat.

Totalt 7 procent var tjänstlediga från annan anställning. Kvinnor uppgav detta i högre utsträckning (9 procent) än män (5 procent).

Eventuell tidigare ansökan om anställning som ordinarie domare

Av de 7 135 personer som besvarade enkäten hade 16 procent någon gång sökt en utlyst anställning som ordinarie domare.

De personer som hade tagit examen år 2000 eller tidigare angav i högre utsträckning än dem som hade tagit examen senare att de någon gång hade sökt en anställning som ordinarie domare. Som extremer kan nämnas att andelen var 32 procent för dem som hade tagit examen år 1950–1991 medan den var 0 procent för dem som tagit examen

2009–2017. Det resultatet förklaras av att de som tagit sin examen under de senaste åren ännu inte kan ha sådana meriter att de kan komma i fråga för en ordinarie domaranställning.

6.4.3 Inställningen till det offentliga rekryteringsförfarandet

Av de 7 135 personer som besvarade enkäten uppgav 26 procent (män: 27 procent; kvinnor: 25 procent) att de var positiva till att ansökningar till ordinarie domaranställningar är offentliga. En lika stor total andel (män: 30 procent; kvinnor: 23 procent) uppgav att de var negativa till att sådana ansökningar är offentliga. Resterande andel gav neutrala svar på frågan.

Vi kan alltså konstatera att 74 procent av de tillfrågade antingen är positiva till att förfarandet är offentligt eller har en neutral inställning till det.

6.4.4 Uppgifter som skulle kunna skyddas av sekretess

Även bland dem som svarade att förfarandet inte bör vara offentligt hade man olika inställning till vad i förfarandet som inte borde vara offentligt. Den typ av uppgifter som flest ansåg vara så pass känsliga att uppgifterna inte borde lämnas ut till allmänheten, om sekretess skulle införas, var uppgifter om resultat av sådana tester som för närvarande görs vid chefsrekryteringar (57 procent av de tillfrågade ansåg det). Uppgifter om adress och vitsord ansågs något mindre känsliga (45 procent respektive 43 procent av de tillfrågade ansåg att dessa uppgifter borde vara föremål för en eventuell sekretessreglering). Därefter följde, i avtagande grad, uppgifter om betyg (30 procent), meritförteckning/CV (22 procent) och namn (20 procent). 13 procent ansåg inte att någon typ av uppgifter var så pass känsliga att uppgifterna inte borde lämnas ut till allmänheten. 9 procent var tveksamma. Vi kan konstatera att en stor del av de uppgifter som de som besvarade enkäten ansåg borde skyddas av sekretess redan skyddas av sekretess.

6.4.5 Uppfattningen hos jurister som aldrig hade sökt en ordinarie domaranställning

Offentlighetens betydelse för viljan att söka ordinarie domaranställning

För att ta reda på i vilken utsträckning det offentliga ansökningsförfarandet påverkar juristers val att söka eller att inte söka en ordinarie domaranställning ställdes flera frågor.

En del av enkätundersökningen vände sig enbart till dem som aldrig hade sökt en ordinarie domaranställning. Till dem ställdes en fråga om vad som hade fått dem att avstå från att söka ordinarie domaranställning. I den gruppen (5 992 personer) uppgav 8 procent (män: 10 procent; kvinnor: 7 procent) att de hade avstått enbart på grund av offentligheten i förfarandet. Vi kan alltså konstatera att det var mindre än en tiondel av de jurister som inte hade sökt en ordinarie domaranställning som hänvisade till offentligheten som en avgörande anledning till att de hade avstått. Det finns alltså också andra anledningar till att jurister avstår från att söka ordinarie domaranställningar.

Vår undersökning visar att intresset för att söka ordinarie domaranställningar skulle kunna öka hos omkring 15 procent av dem som aldrig hade sökt en ordinarie domaranställning om sekretess i någon form infördes.

Offentlighetens påverkan på nuvarande anställning

En fråga ställdes endast till dem som aldrig hade sökt en anställning som ordinarie domare och som arbetade som chef. De fick frågan om de bedömde att en ansökan skulle kunna påverka deras trovärdighet som chef. I den gruppen svarade 39 procent att offentligheten inte skulle påverka deras trovärdighet som chef medan 27 procent svarade att en sådan ansökan skulle påverka trovärdigheten som chef.

Tre frågor ställdes till alla som aldrig hade sökt en anställning som ordinarie domare, dvs. både chefer och andra jurister. Den första frågan handlade om verksamhetens resultat och 60 procent (män: 62 procent; kvinnor: 58 procent) svarade att offentligheten inte skulle påverka verksamhetens resultat om de skulle söka en anställning som ordinarie domare. Den andra frågan handlade om karriären. I den delen svarade 41 procent (män: 47 procent; kvinnor: 36 procent) att

offentligheten inte skulle påverka karriären. Den tredje frågan gällde om offentligheten skulle påverka anställningen på något sätt och 41 procent (män: 46 procent; kvinnor: 37 procent) svarade att offentligheten inte skulle ha någon påverkan på anställningen.

6.4.6 Uppfattningen hos jurister som hade sökt en ordinarie domaranställning

En del av enkätundersökningen vände sig enbart till dem som hade sökt en ordinarie domaranställning.

En fråga ställdes endast till dem som hade sökt en ordinarie domaranställning och som arbetade som chef vid tidpunkten för ansökan. De fick frågan om ansökan eventuellt kunde påverka deras trovärdighet som chef. 61 procent (män: 67 procent; kvinnor: 54 procent) svarade att offentligheten i rekryteringsförfarandet inte hade påverkat deras trovärdighet som chef medan 18 procent (män: 16 procent; kvinnor: 21 procent) svarade att offentligheten hade påverkat deras trovärdighet som chef.

Tre frågor ställdes till alla som någon gång hade sökt en utlyst anställning som ordinarie domare.

Den första frågan handlade om verksamhetens resultat och 78 procent (män: 82 procent; kvinnor: 74 procent) svarade att offentligheten inte påverkade verksamhetens resultat medan 4 procent svarade att offentligheten påverkade verksamhetens resultat.

Den andra frågan handlade om eventuell påverkan på karriären. Av dem som hade sökt en ordinarie domaranställning svarade 68 procent (män: 75 procent; kvinnor: 61 procent) att offentligheten inte påverkade karriären medan 8 procent svarade att offentligheten påverkade karriären.

Den tredje frågan gällde om det offentliga förfarandet hade påverkat den nuvarande anställningen på något sätt och 65 procent (män: 72 procent; kvinnor: 59 procent) svarade att offentligheten inte påverkade deras anställning på något sätt medan 10 procent svarade att anställningen påverkades.

6.4.7 Andra synpunkter

Relevansen av vem som begär ut uppgifter och i vilket syfte uppgiften begärs ut

Utifrån ett antagande om att de som svarade på enkäten hade sökt en anställning som ordinarie domare och att någon hade begärt ut deras ansökningar uppgav 28 procent (män: 37 procent; kvinnor: 21 procent) att det inte skulle ha betydelse för dem vem som hade begärt ut ansökan. Enligt dessa 28 procent av dem som besvarade enkäten skulle det alltså, som vi tolkar undersökningsresultaten, sakna betydelse exempelvis om det var en medsökande eller någon annan som hade begärt ut uppgiften. Något fler än en av tre (35 procent) uppgav att det skulle ha betydelse vem som hade begärt ut uppgiften.

Totalt 26 procent (män: 35 procent; kvinnor: 19 procent) uppgav att det inte skulle ha någon betydelse för vilket ändamål ansökan begärdes ut. Däremot menade 39 procent att det skulle ha betydelse.

Frågan om sekretesstid

Av dem som besvarade enkäten trodde 49 procent att sekretess under fem års tid skulle medföra att uppgifterna därefter inte skulle anses som känsliga av dem som på grund av offentligheten nu avhåller sig från att söka. Med en sekretess under tio års tid trodde 60 procent att uppgifterna därefter inte skulle vara känsliga.

Andra faktorer som påverkar viljan att söka anställning som ordinarie domare

En av tre (33 procent) menade att det var andra faktorer som skulle göra det attraktivt att söka en anställning som ordinarie domare. I de öppna svaren nämndes bl.a.

- högre lön,
- bättre anställningsvillkor/lägre arbetsbörda och
- arbetets innehåll/arbetsuppgifterna.

När det slutligen kom till övriga synpunkter i fråga om rekrytering av ordinarie domare var några vanliga synpunkter, som

- bättre löner leder till bättre kompetens,
- åklagare bör få adjungera,
- arbetet måste framstå som mer attraktivt,
- bra att jurister med olika yrkesbakgrunder kan vara aktuella,
- bredda rekryteringen ännu mer,
- bra med offentligheten,
- man bör ges tillfälle att prova på arbetet,
- det bör vara enklare för icke notariemeriterade jurister att söka (ordinarie domaranställning) om de har lång arbetserfarenhet samt
- Domarnämnden borde granskas.

6.4.8 Intresset för uppgifter hos Domarnämnden

I syfte att ta reda på i vilken utsträckning som enskilda begär ut uppgifter om sökande hos Domarnämnden har vi tagit in uppgifter om hur många gånger per månad Domarnämnden skickar ut kopior av ansökningshandlingar, sökandelistor, referenssammanställningar och protokoll.⁵ Resultatet av undersökningen framgår av tabell 6.6.

Tabell 6.6 Begäran om utfående av kopia av allmän handling vid Domarnämnden

Per månad

| Typ av handling | Antal |
|---------------------------|-------|
| Ansökningshandlingar | 2,5 |
| Sökandelistor | 125,0 |
| Referenssammanställningar | 6,5 |
| Protokoll | 86,0 |

⁵ Undersökningen gjordes under februari och mars 2017.

Det förekommer alltså endast ett fåtal gånger per månad att någon begär ut fullständiga ansökningshandlingar eller referenssammanställningar. Listorna över sökande begärs dock ut flera gånger per dag. Detsamma gäller Domarnämndens protokoll. Angående protokollen bör också tilläggas att hundratals personer och organisationer prenumererar på protokollen och får dem skickade till sig per e-post per automatik. Dessa prenumeranter ingår inte i uppgiften om 86 kopior per månad.

Begäran om utfående av handlingar kommer även in till Regeringskansliet, dock i mindre omfattning.

7 Domstolschefernas syn på domarrekruteringen

7.1 Frågeställningar och metod

För att ta reda på vad domstolscheferna anser bör göras för att domstolarna i framtiden ska kunna rekrytera de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna till ordinarie domaranställningar har vi genom möten, videokonferenser och telefonsamtal, hållit strukturerade intervjuer med presidenterna i landets överrätter och lagmän i tingsrätter och förvaltningsrätter i alla delar av landet.¹

Under rubriken ”Hur ska behovet av ordinarie domare tillgodoses?” har vi ställt följande frågor:

- Behöver fler jurister genomgå domarutbildning?
- Vilka faktorer bör styra dimensioneringen av den särskilda domarutbildningen?
 - Samhällets totala behov av domarutbildade jurister?
 - Överrätternas behov av föredragande/kapacitet att utbilda fiskaler?
 - Överrätternas behov av adjungerade domare?
 - Underrätternas kapacitet att utbilda fiskaler?
 - Underrätternas behov av icke ordinarie domare?
- Hur ska domstolarna kunna rekrytera fler domare med annan bakgrund än den särskilda domarutbildningen?

Domstolscheferna har därutöver getts tillfälle att diskutera behovet av sekretess och övriga frågor som berörs av utredningens direktiv.

¹ Se avsnitt 2.2.

7.2 Fler jurister bör antas till den särskilda domarutbildningen

7.2.1 Rekryteringen av ordinarie domare kräver fler domarutbildade jurister

Domstolschefernas uppfattning, som den har kommit till uttryck genom intervjuerna, är att fler bör antas till den särskilda domarutbildningen.

En betydande andel av de fiskaler som efter domarutbildningen förordnas till assessorer väljer att inte söka ordinarie domaranställning, utan stannar i andra yrken. Mot bakgrund av detta har domstolscheferna också varit eniga om att samhällets totala behov av domarutbildade jurister måste beaktas vid en diskussion om domarutbildningens dimensionering. Vi tolkar domstolschefernas svar i dessa delar på så sätt att domstolarna som helhet – sett till de långsiktiga förutsättningarna för att kunna rekrytera ordinarie domare – har ett behov av att fler jurister genomgår den särskilda domarutbildningen.

7.2.2 Domstolarna har ett behov av fler domare under utbildning

Flera av de domstolschefer som vi har intervjuat har uttalat att domstolarna har ett direkt behov av fler domare under utbildning. Från överrätternas sida har det pekats på att fler domare under utbildning skulle innebära att fiskaler i större utsträckning skulle kunna föredra mål och ärenden och delta som protokollförare vid huvudförhandlingar i stora och komplicerade mål. Det skulle ha flera fördelar för både domstolen och den särskilda domarutbildningen. De ordinarie domarna skulle kunna fokusera på de dömande uppgifterna samtidigt som fiskalerna skulle få en mer innehållsrik utbildning och möjlighet att medverka i handläggningen av komplexa och svåra mål. Flera chefer för underrätter har, på motsvarande sätt, pekat på att det finns ett verksamhetsbehov av att fiskaler får möjlighet att biträda de ordinarie domarna vid deras handläggning av stora och komplicerade mål. Underrättsfiskaler skulle kunna avlasta de ordinarie domarna och bidra till ökad kvalitet i domstolarnas dömande verksamhet samtidigt som det skulle ge domarutbildningen ett mer kvalificerat innehåll.

7.2.3 Domstolarna har kapacitet att utbilda fler domare

Majoriteten av domstolscheferna har framhållit behovet av fler domare under utbildning och instämt i att domstolarna har kapacitet att utbilda fler domare. I det sammanhanget har det förts fram att domstolarna har ett ansvar för att tillräckligt många jurister får genomgå särskild domarutbildning så att den framtida tillgången på kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar kan säkras. Det har också framförts att det är stimulerande för verksamheten att yngre domare arbetar vid domstolarna.

7.2.4 Domarutbildningen måste vara attraktiv

Vid våra intervjuer med domstolschefer har det upprepade gånger förts fram att den särskilda domarutbildningen måste vara ett attraktivt val för jurister tidigt i karriären. Flera överrätter har angett att de skulle kunna anta betydligt fler jurister till domarutbildningen utan att sänka kraven på den skicklighet som sökanden bör ha. Vissa överrätter har också poängterat att det måste säkerställas att de skickligaste juristerna söker till domarutbildningen.

Det har vid intervjuerna framförts att det från attraktivitetssynpunkt är viktigt att förfarandet för rekrytering till domarutbildningen är professionellt. För närvarande varierar formerna för rekryteringsförfarandet mellan de olika överrätterna. Representanter för Hovrätten för Västra Sverige har framfört att jurister som har sökt anställning som fiskal i den hovrätten har uttalat att det testförfarande som domstolen använder bidrar till att rekryteringsförfarandet framstår som professionellt.

Flera domstolschefer har betonat att möjligheten för unga jurister att etablera sig på en viss ort med tillfälle till att göra domarkarriär där är en viktig förutsättning för att domaryrket ska vara attraktivt, inte minst på orter utanför storstadsområdena. Vidare har flera domstolschefer angett att det finns ett behov av att kunna lämna besked till en jurist i ett tidigt skede av karriären, t.ex. under notariatiden, om att hon eller han kan söka fiskalsanställning i en överrätt och att det i så fall finns förutsättningar för att genomföra tjänstgöringen som underrettsfiskal på en ort där han eller hon har etablerat sig eller avser att etablera sig genom att exempelvis bilda familj eller köpa bostad. Med samma synsätt borde domstolarna också – redan tidigt – kunna lämna

besked om att det, efter att juristen förordnats till assessor, finns förutsättningar för att anställa henne eller honom som icke ordinarie domare i en domstol på den ort där han eller hon etablerat sig eller vill etablera sig. I den delen har det framförts att meritvärdet för tjänstgöring som tf. rådmän borde vara högre än i dag.

Dagens system för domarutbildning varierar mellan överrätterna. Det nuvarande systemet innebär i många fall att den som vill söka till eller är antagen till den särskilda domarutbildningen inte har någon förutsebarhet vare sig avseende tjänstgöring som fiskal i underrätt eller när det gäller förutsättningar för anställning som icke ordinarie domare efter assessorsförordnandet. I stället förekommer det ofta att fiskaler med ganska kort varsel får reda på i vilken stad och vid vilken underrätt som nästa steg i utbildningen ska genomföras. Det förekommer försök, exempelvis i Göta hovrätt, som innebär att fiskalerna redan i samband med anställningen kan få reda på var de ska tjänstgöra som underrättsfiskaler. I Kammarrätten i Jönköping gäller en sådan ordning sedan tidigare. Ett liknande samarbete finns mellan Hovrätten över Skåne och Blekinge och Kristianstads tingsrätt. Förutsebarhet i fråga om underrättstjänstgöring kräver ett långtgående samarbete mellan överrätter och underrätter.

En långsiktig planering av domarutbildningen är viktig även av andra skäl. Exempelvis är det viktigt att genom samarbeten mellan överrätter och underrätter kunna utbilda fiskaler som har ett specialintresse inom något av de rättsområden som förekommer vid mark- och miljödomstolarna (vid tingsrätterna i Nacka, Vänersborg, Växjö, Umeå och Östersund) och Mark- och miljööverdomstolen (vid Svea hovrätt), migrationsdomstolarna (vid Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg och Förvaltningsrätten i Luleå) och Migrationsöverdomstolen (vid Kammarrätten i Stockholm) samt Patent- och marknadsdomstolen (vid Stockholms tingsrätt) och Patent- och marknadsöverdomstolen (vid Svea hovrätt). Mark- och miljööverdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen samarbetar med underrätter för att skapa specialiserade utbildningsprogram för fiskaler.

Flera domstolschefer har uttryckt att den särskilda domarutbildningen inte får vara en budgetregulator. Det har från vissa överrätter och underrätter framförts att det borde finnas en gemensam och sammanhållen budget för de domstolar som tillsammans står för domarutbildningen i överrätt och underrätt för att på det sättet möj-

liggöra en långsiktig planering. Det har exempelvis föreslagits att budgeten skulle kunna vara gemensam för domstolarna i en region.

7.3 Att attrahera erfarna jurister

7.3.1 Domaryrket måste vara attraktivt för kvalificerade och erfarna jurister

Vi har vid våra samtal med domstolschefer utgått från de uppgifter som vi har fått från Domarnämnden om sökande i olika ärenden om utnämning av ordinarie domare.² De domstolschefer som vi har intervjuat har varit eniga om att det generellt sett finns för få sökande till ordinarie domaranställningar. Domstolscheferna har bekräftat att det behövs fler kvalificerade jurister med olika bakgrunder och meriter som söker ordinarie domaranställning vid domstolar i alla delar av landet.

Den sammantagna bilden av svaren från domstolscheferna är att domstolarna måste locka både fler jurister som genomgått domarutbildning och fler andra kvalificerade och erfarna jurister att söka ordinarie domaranställningar. För att få tillräckligt många kvalificerade sökande krävs det alltså att ansträngningarna riktas mot skickliga och lämpliga jurister med olika yrkesbakgrund.

Vid samtalen med domstolscheferna har det kommit fram att domstolarna arbetar aktivt för att rekrytera kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar. Flera domstolschefer har angett att de ägnar en stor del av sin tid åt rekryteringsfrågor. Överrätterna bedriver också ett kontinuerligt arbete för att locka skickliga jurister till den särskilda domarutbildningen och ge kvalificerade och erfarna jurister möjlighet att adjungera i överrätt.

7.3.2 Domstolarna måste kunna erbjuda domarutbildning för kvalificerade och erfarna jurister

Domstolscheferna har genomgående haft en mycket positiv inställning till att låta kvalificerade och erfarna jurister adjungera i domstol. Som fördelar med det har nämnts att det ger kvalificerade och erfarna jurister som inte har gått den särskilda domarutbildningen en möjlig-

² Se avsnitt 6.2.

het att lära sig domaryrket och samtidigt meritiera sig inför en ansökan om ordinarie domaranställning. Domstolschefernas uppfattning har varit att adjunktion i överrätt tillför domstolen värdefulla kunskaper samtidigt som adjunktionen kan bidra till att öka antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar i alla delar av landet. Samtidigt har det påtalats att det i praktiken förekommer att jurister som har adjungerat i överrätt inte får ordinarie domaranställningar med hänvisning till bristen på domstolserfarenhet. Domstolscheferna har mot den bakgrunden välkomnat ett förbättrat system för rekrytering av kvalificerade och erfarna jurister.

Vissa domstolar har erfarenhet av att, genom ett samarbete mellan överrätt och underrätt, låta en kvalificerad jurist adjungera i överrätt och sedan arbeta som tf. rådman i underrätt under en begränsad period. Sådana försök har inletts eller genomförts i Kamrarrätten i Göteborg och Förvaltningsrätten i Göteborg, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt och Södertörns tingsrätt samt Hovrätten för Övre Norrland och Skellefteå tingsrätt. Det har framkommit att en sådan lösning har goda förutsättningar för att fungera mycket bra.

Domstolscheferna har genomgående varit positiva till att införa ett nytt och utvecklat system för domarutbildning för redan kvalificerade och erfarna jurister som innefattar utbildning i både överrätt och underrätt. Flera domstolschefer har samtidigt påtalat att domarutbildning kräver att domstolarna har de resurser som ett omfattande handledarskap kräver.

Särskilt lagmän i underrätter har understrukit att erfarenhet av tjänstgöring i underrätt är värdefullt för att en sökandes förmåga att arbeta som domare i underrätt ska kunna bedömas när han eller hon söker anställning som ordinarie domare. Tjänstgöring i underrätt innebär att sökanden har fått prova på och bilda sig en egen uppfattning om arbetsformen där. Vidare innebär tjänstgöringen i underrätt att juristen därefter kan återropa referenser från underrätten, vilket bidrar till att förbättra underlaget för domstolschefens, Domarnämndens och regeringens bedömning av juristens skicklighet och lämplighet för domaryrket om han eller hon söker en ordinarie domaranställning.

Rekrytering av jurister som har flerårig erfarenhet av arbete som exempelvis advokat, åklagare eller jurist vid annan myndighet som ordinarie domare innebär att domstolarna tillförs värdefull specialistkompetens på de områden som de kvalificerade och erfarna juristerna har arbetat inom. Samtidigt har de domstolschefer som vi har inter-

vjuat betonat att en förutsättning för ett system med domarutbildning för kvalificerade och erfarna jurister i överrätt och underrätt måste vara att systemet är förenligt med gällande rätt i fråga om domarjäv. Det innebär att domarutbildningen för kvalificerade och erfarna jurister måste anpassas så att den jurist som är tjänstledig från en annan arbetsgivare får arbetsuppgifter som inte riskerar att hans eller hennes ställning som oberoende domare kan ifrågasättas. I praktiken innebär det en möjlighet att ge tjänstlediga kvalificerade och erfarna jurister en fördjupad utbildning inom områden som de inte arbetar med i sin grundanställning. Exempelvis kan utbildningen för en tjänstledig åklagare inriktas mot andra typer av mål och ärenden än brottmål. Ett annat exempel är att utbildningen för en skattejurist kan inriktas mot övriga förvaltningsrättsliga måltyper.

7.4 Domstolschefernas syn på frågan om sekretess

När det gäller behovet av sekretess för att främja rekryteringen av ordinarie domare har domstolscheferna framfört olika synpunkter. Vissa domstolschefer har argumenterat för att sekretess införs för myndighetschefer. Andra domstolschefer har inte sett ett behov av sekretess eller förordat att en sekretessreglering utformas så snävt som möjligt.

8 Domstolarna är en del av arbetsmarknaden för jurister

8.1 Inledning

För att kunna bedöma vad som behöver göras för att tillräckligt många kvalificerade jurister ska söka anställning som ordinarie domare krävs en analys av några olika faktorer som påverkar domstolarnas möjligheter att rekrytera domare. Arbetsmarknaden för jurister inom både offentlig och privat verksamhet har växt och det innebär att konkurrensen om de skickligaste juristerna har ökat. För att attrahera de jurister som skulle vara de skickligaste och för yrket mest lämpade måste Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket arbeta tillsammans och var för sig på flera olika sätt och med inriktning mot att attrahera både unga jurister som på sikt kan tänkas bli ordinarie domare och erfarna jurister som kan vara aktuella för en utlyst anställning som ordinarie domare.

8.2 En expanderande arbetsmarknad för jurister

8.2.1 Inledning

Domstolarnas behov av och förutsättningar för att rekrytera ordinarie domare måste ses i ljuset av den övergripande utvecklingen av arbetsmarknaden för jurister.

I detta avsnitt beskrivs hur arbetsmarknaden för jurister har utvecklats, dels på ett övergripande plan, dels för domare och vissa andra yrkeskategorier.

8.2.2 Antalet jurister ökar

Arbetsmarknaden för jurister växer stadigt. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån har antalet anställda jurister ökat varje år under åren 2001–2015. Den årliga ökningen i förhållande till föregående år i procent framgår av följande tabell (för år 2002 anges ökningen i förhållande till år 2001 osv.).¹

Tabell 8.1 Ökningen av antalet jurister per år

I procent i förhållande till föregående år

| 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 4 | 3 | 5 | 2 | 3 | 8 | 6 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 5 | 2 |

Under tioårsperioden 2005–2015 ökade antalet anställda jurister med 34 procent enligt Statistiska centralbyrån.

På den svenska arbetsmarknaden finns för närvarande cirka 37 000 utbildade jurister, varav 57 procent är anställda i privat sektor, 37 procent inom staten och 6 procent i kommunerna. Arbetstagarorganisationen Jusek gör för perioden fram till år 2021 bedömningen att arbetsmarknaden för jurister på ett generellt plan är ”i balans”, vilket innebär att arbetslösheten för jurister i allmänhet är låg. Det finns tillräckligt många nyutexaminerade jurister för att arbetsgivarna ska kunna anställa jurister. Samtidigt anges att behovet av kvalificerade jurister ökar.² Arbetsgivarna konkurrerar alltså om den kategori av jurister som skulle kunna komma i fråga för ordinarie domaranställningar.

8.2.3 Antalet domare

Domstolarna är en del av arbetsmarknaden för jurister och konkurrerar med andra arbetsgivare om de skickligaste juristerna.

¹ Statistiska centralbyrån, Statistikdatabasen (tillgänglig på: www.statistikdatabasen.scb.se/), Yrkesregistret med yrkesstatistik, Anställda 16–64 år i riket efter yrke (3-siffrig SSSYK 96), utbildningsinriktning (SUN 2000), ålder och kön. År 2001–2013 samt år 2014–2015. Statistiken för år 2014–2015 redovisades år 2017.

² Se www.jusek.se/For-dig-som-ar/jurist/ (hämtad 2017-06-12). Se även Statistiska centralbyrån, *Trender och prognoser 2014* s. 69 och Universitetskanslerämbetets rapport *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden* (Rapport 2015:5).

Under de senaste åren har antalet domare och beslut om utnämning varierat på det sätt som framgår av följande tabell.³

Tabell 8.2 Antalet domare och utnämningsbeslut

Per år samt procentuell förändring i förhållande till föregående år

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------------|----------|-----------|-----------|-----------|
| Antal ordinarie domare | 1 136 | 1 132 | 1 165 | 1 170 | 1 174 |
| <i>Förändring i procent i förhållande till föregående år</i> | <i>1</i> | <i>0</i> | <i>3</i> | <i>0</i> | <i>0</i> |
| Antal utnämnda domare efter förslag från Domarnämnden | 134 | 146 | 125 | 122 | 199 |
| <i>Förändring i procent i förhållande till föregående år</i> | <i>-32</i> | <i>9</i> | <i>-9</i> | <i>-2</i> | <i>63</i> |
| Antal icke ordinarie domare | 891 | 948 | 991 | 1 015 | 1 050 |
| <i>Förändring i procent i förhållande till föregående år</i> | <i>8</i> | <i>6</i> | <i>4</i> | <i>2</i> | <i>3</i> |

Även om antalet ordinarie domare totalt sett inte har ökat påtagligt finns det, som framgår av tabellen, ett konstant behov av att rekrytera kvalificerade jurister som ordinarie domare. Det kan förklaras med bl.a. rörlighet på arbetsmarknaden och pensionsavgångar. Det är därför nödvändigt att det kontinuerligt finns kvalificerade jurister som kan och är intresserade av att söka ordinarie domaranställningar.

Antalet domare som regeringen utnämner efter förslag från Domarnämnden kan, som framgår av tabellen, variera från år till år. Vid tolkning av uppgifterna måste det beaktas att beslut om utnämning av ordinarie domare i flera fall innebär att en ordinarie domare går över till en annan ordinarie domaranställning. Vidare måste det beaktas att det höga antalet anställda icke ordinarie domare delvis förklaras av att många jurister inte arbetar i domstol trots att de fortsätter att vara anställda som hovrättsassessorer och kammarrättsassessorer. De är tjänstlediga under de år som de meriterar sig ytterligare för en ordinarie domaranställning.

8.2.4 Antalet åklagare

Det ökade behovet av kvalificerade jurister kan också exemplifieras med ökningen av antalet åklagare under de senaste åren. Som framgår av följande tabell har antalet åklagare ökat årligen under de senaste tre

³ Domstolsverkets årsredovisningar för år 2013 och 2016 samt Domarnämndens årsredovisningar för år 2012–2016.

åren. Under åren 2012–2016 ökade antalet åklagare med totalt sett fyra procent (även med beaktande av nedgången mellan år 2012 och 2013).⁴

Tabell 8.3 Antalet åklagare

Per år samt procentuell ökning i förhållande till föregående år

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|------|
| Antal åklagare | 914 | 895 | 904 | 931 | 954 |
| <i>Förändring i procent i förhållande till föregående år</i> | | -2 | 1 | 3 | 3 |

8.2.5 Antalet advokater

Även antalet advokater ökar, enligt uppgifter från Sveriges advokatsamfund. Antalet advokater under de senaste åren och den årliga förändringen framgår av följande tabell. Ökningen av antalet ledamöter i Advokatsamfundet år 2016 innebär att antalet advokater för åttonde året ökade i förhållande till föregående år. Också antalet biträdande jurister vid advokatbyråerna ökar.⁵

Tabell 8.4 Antalet advokater och biträdande jurister

Per år samt procentuell ökning i förhållande till föregående år

| År | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------|-------|-------|
| Antal advokater | 5 602 | 5 681 | 5 838 |
| <i>Förändring i procent i förhållande till föregående år</i> | | 1 | 3 |
| Antal biträdande jurister | 1 790 | 1 909 | 1 990 |
| <i>Förändring i procent i förhållande till föregående år</i> | | 7 | 4 |

8.2.6 Antalet rättssakkunniga m.fl. i Regeringskansliet

Antalet anställda i Regeringskansliet ökade med 2 procent under åren 2012–2016. I Justitiedepartementet, där andelen jurister är särskilt hög, ökade antalet anställda under samma period med 13 procent, enligt Regeringskansliets statistik.⁶

⁴ Åklagarmyndighetens årsredovisningar för år 2012, 2014 och 2016.

⁵ Sveriges advokatsamfunds verksamhetsberättelser för år 2015 och 2016.

⁶ www.regeringen.se/regeringskansliet/regeringskansliets-anstallda (hämtad 2017-06-12).

Av särskild relevans för frågor om rekrytering av ordinarie domare är förändringen av antalet rättschefer, departementsråd, ämnesråd, kansliråd och rättssakkunniga. Majoriteten av dessa benämns specialister i statistiken. År 2011 var antalet specialister 481 och år 2016 hade antalet specialister ökat till 567. Det innebär en ökning med 86 specialister (dvs. 18 procent) mellan år 2011 och år 2016. Hur antalet anställda inom gruppen specialister har varierat under perioden framgår av följande tabell.

Tabell 8.5 Antalet s.k. specialister inom Regeringskansliet

Per år samt procentuell ökning i förhållande till föregående år

| År | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Antal specialister | 481 | 589 | 643 | 637 | 555 | 567 |
| Förändring i procent i förhållande till föregående år | | 22 | 9 | -1 | -13 | 2 |

8.2.7 Rörlighet och konkurrens på arbetsmarknaden

Rörlighet på arbetsmarknaden

Den ökade konkurrensen om arbetskraften innebär ökade möjligheter för kvalificerade jurister att röra sig mellan olika arbetsgivare. För domstolarnas del märks det bl.a. genom att inte alla domarutbildade jurister väljer att söka ordinarie domaranställning. Advokatsamfundet har på motsvarande sätt sett en hög rörlighet inom advokat kåren, i första hand på så sätt att advokater byter från en advokatbyrå till en annan men också genom att advokater lämnar advokat kåren till förmån för anställningar inom näringslivet eller inom rättsväsendet.⁷ Till den kategorin hör också de advokater som väljer att söka anställning som ordinarie domare. Andelen advokater som söker anställning som ordinarie domare är dock mycket låg i förhållande till det totala antalet advokater. År 2016 sökte elva advokater anställning som ordinarie domare.⁸

⁷ Sveriges advokatsamfund, *Verksambetsberättelse 2016* s. 26.

⁸ Uppgifterna ingår i underlaget för de analyser som vi har presenterat i avsnitt 6.2 och 6.3. Av de elva sökandena utnämndes tre, som alla hade adjungerat i hovrätt, till en ordinarie domaranställning.

Konkurrens om skickliga jurister

På uppdrag av Arbetsgivarverket genomför Konjunkturinstitutet *Barometerenkäten för den statliga sektorn* två gånger per år. Arbetsgivarverket har vid dessa undersökningar konstaterat att det finns en stor brist på arbetskraft inom framför allt offentlig sektor.

I den första barometerrapporten 2017 angavs att bristen på lämpliga sökande inom området ”Juridiskt och allmänt utredningsarbete” var 29 procent. Andelen statliga arbetsgivare som deltog i undersökningen och som upplevde en svårighet att behålla personal hade under det senaste året före rapporten ökat kraftigt och uppgick under hösten 2016 till 43 procent. Även svårigheten att behålla personal gällde i stor utsträckning bl.a. området ”Juridiskt och allmänt utredningsarbete”.⁹ Inom området ”Samhällsskydd och rättsskipning”¹⁰ ökade antalet anställda och antalet årsarbetskrafter hos 74 procent av de arbetsgivare som ingick i undersökningen. 75 procent trodde att antalet årsarbetskrafter skulle fortsätta att öka. 92 procent av arbetsgivarna angav att de hade haft svårigheter att behålla personal inom flera områden, bl.a. ”Juridiskt och allmänt utredningsarbete”.¹¹

I den andra barometerrapporten 2017 angavs att efterfrågan är mycket hög på kvalificerad arbetskraft och börjar bli så besvärande att det hämmar svensk sysselsättning och tillväxt. Det angavs också att bristen på lämpliga sökande till anställningar hos Arbetsgivarverkets medlemmar uppgår till 63 procent, vilket var en ökning med 20 procentenheter jämfört med motsvarande period år 2016. Arbetsgivarverket pekade i rapporten på att bristen på lämpliga sökande ligger på den högsta nivån sedan hösten 2011.¹²

Vi kan alltså dra slutsatsen att den statliga arbetsmarknaden växer. Läget på arbetsmarknaden är sådant att de statliga arbetsgivarna måste göra stora ansträngningar dels för att få kvalificerade sökande till anställningar, dels för att behålla kvalificerad personal. Det gäller också arbetsgivare som rekryterar jurister. Samtidigt är rörligheten på arbets-

⁹ Arbetsgivarverket, *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn, Medlemmarnas makroekonomiska förutsättningar – en prognos för år 2017* (Rapport 2017:1) s. 4. Se även s. 17–19.

¹⁰ I rapporten stavas rättsskipning med två ”s”.

¹¹ Arbetsgivarverket, *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn, Medlemmarnas makroekonomiska förutsättningar – en prognos för år 2017* (Rapport 2017:1) s. 22.

¹² Arbetsgivarverket, *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn, Medlemmarnas makroekonomiska förutsättningar, ekonomi och kompetensförsörjning – en uppdaterad prognos för år 2017* (Rapport 2017:4) s. 7 f.

marknaden ett faktum som i sig innebär att strategier för rekrytering måste bygga på ett öppet förhållningssätt till att personal går från och till olika verksamheter, något som också kan bidra till ett positivt kompetensutbyte mellan olika statliga och privata verksamheter.

8.2.8 Förutsättningarna för rekrytering i olika delar av landet

Sedan många år finns en trend som innebär att yngre och välutbildade flyttar från glesbygd till större tätorter. Urbanisering leder på ett allmänt plan till att det uppstår en skev åldersstruktur i glesbygden i och med att andelen äldre ökar i dessa kommuner. Det påverkar i sin tur förhållandet mellan glesbygdskommunernas intäkter i form av bl.a. skatter och deras försörjningsbörda. I syfte att motverka urbaniseringens negativa effekter förekommer det att staten omlokaliserar myndigheter till mindre orter. Vi kan oavsett denna urbaniseringstrend konstatera att goda förutsättningar för att rekrytera ordinarie domare till domstolar i hela landet är en fråga som är relevant och viktig inte bara för domstolarna själva utan också för att det ska kunna finnas en välfungerande domstolsorganisation i hela landet.

8.3 Domstolarna måste vara attraktiva arbetsgivare

8.3.1 Inledning

Konkurrensen om de skickligaste juristerna innebär ökade krav på att domstolarna är attraktiva arbetsgivare för både unga jurister under utbildning eller i början av sin karriär och kvalificerade och erfarna jurister som kan tänkas söka en anställning som ordinarie domare.

Vad som anses vara en attraktiv arbetsgivare skiljer sig åt mellan åldersgrupper och mellan branscher. Det finns också skillnader på individuell nivå inom åldersgrupper och branscher. Vad som anses vara en attraktiv arbetsplats för en junior jurist behöver exempelvis inte vara detsamma som för en annan jurist i samma ålder och med liknande erfarenhet. Vissa generaliseringar kan dock göras.

8.3.2 Krav på statliga arbetsgivare

Arbetsgivarverket utvecklar och samordnar den statliga arbetsgivarpolitiken. Med arbetsgivarpolitik avses de gemensamma ståndpunkter och riktlinjer som chefer i sin arbetsgivarroll tillsammans har bestämt. Arbetsgivarpolitiken är vägledande för hur chefen leder, styr och utvecklar verksamheten.¹³

Arbetsgivarverkets vision är att staten ska vara en arbetsgivare för framtiden och att statens kompetens ska utveckla samhället.¹⁴ Inom ramen för sitt uppdrag bedriver Arbetsgivarverket ett arbete med att göra staten attraktiv som arbetsgivare.

Den starkaste drivkraften för att vilja ha ett statligt arbete är, enligt undersökningar som Arbetsgivarverket har sammanställt, utvecklande arbetsuppgifter. För att arbetsuppgifterna ska kunna vara utvecklande krävs att arbetstagaren har möjlighet att påverka arbetets innehåll. Undersökningarna har också visat att arbetsuppgiften måste ske i rätt sammanhang för att arbetsgivaren ska vara attraktiv. Arbetsuppgifterna måste uppfattas som meningsfulla och arbetet som ett samhällsnyttigt uppdrag. Detta har uttryckts på så sätt att medarbetarna vill arbeta i en organisation som har ett högre syfte än organisationen själv.¹⁵

Utöver ett sammanhang, arbetsuppgifter och ett arbetssätt som tar till vara individens drivkrafter krävs att det finns en god arbetsmiljö på arbetsplatsen. Det innebär att det måste finnas en kultur som bygger på öppenhet och transparens, där ledarskapet styrs av värderingar och mål och där arbetstagaren är delaktig i arbetsplatsens utveckling. En annan viktig stödjande faktor är kompetenta kollegor. Den tredje centrala stödjande faktorn är att det ska finnas möjlighet till individanpassade villkor. Med effektiv verksamhet och goda resultat som utgångspunkt ska arbetstagaren ha möjlighet att planera och påverka sitt arbetsliv utifrån sin livssituation.¹⁶

Domstolsverket och alla domstolar är statliga myndigheter och omfattas alltså av de allmänna kraven på en attraktiv statlig arbetsgivare och de ska genomföra den statliga arbetsgivarpolitiken.

¹³ www.arbetsgivarverket.se/chef-i-staten/arbetsgivarpolitik/ (hämtad 2017-05-08).

¹⁴ www.arbetsgivarverket.se/om-arbetsgivarverket/vision/ (hämtad 2017-05-08).

¹⁵ Arbetsgivarverket, *Att profilera sig som attraktiv arbetsgivare*, skrift inom ramen för projektet "Jobba statligt", 2017 s. 9.

¹⁶ Arbetsgivarverket, *Att profilera sig som attraktiv arbetsgivare*, skrift inom ramen för projektet "Jobba statligt", 2017 s. 9.

8.3.3 Juristers syn på en attraktiv arbetsgivare

De allmänna kraven på statliga arbetsgivare kan preciseras särskilt med sikte på arbetet i domstolarna. Bl.a. har det framförts att det är viktigt att domstolarna följer med i den tekniska utvecklingen och erbjuder ett tekniskt och administrativt stöd med utgångspunkt i den anställdes önskemål och behov. Vidare har kravet på kontinuerlig kompetensutveckling betonats särskilt. Domaryrkets attraktivitet har också kopplats till att yrket traditionellt sett har haft hög status i samhället, i den bemärkelsen att det har förknippats med positiva värden och förtroende i det omgivande samhället.¹⁷

Arbetstagarorganisationen Jusek har genom en enkätundersökning bland sina medlemmar, som består av bl.a. juriststudenter, nyutexaminerade jurister och kvalificerade jurister med lång erfarenhet, undersökt vilka faktorer som förklarar välbefinnandet i arbetet.¹⁸ Av undersökningen framgår att den övergripande faktor som har klart starkast samband med nöjdheten i arbetet är arbetsuppgifterna. De tre mest betydelsefulla aspekterna av arbetsuppgifterna är att kompetensen tas tillvara i arbetet, att medarbetaren får utlopp för sin kreativitet och att medarbetaren lär sig nya saker i arbetet. Juseks tolkning är att ”det mest effektiva sättet för att öka välbefinnandet i arbetet tycks vara att förbättra villkoren i arbetsuppgifterna genom att erbjuda utmanande arbetsuppgifter där kompetensen tas tillvara och kreativiteten får utlopp – och att detta sker inom ramen för ett kontinuerligt lärande”. Inflytandet över arbetet, särskilt över på vilket sätt arbetsuppgifterna ska utföras och vilka arbetsuppgifter som ska utföras, är den övergripande faktor som enligt samma undersökning har det näst starkaste sambandet med den övergripande uppfattningen av välbefinnandet i arbetet. Den övergripande faktor som har det tredje starkaste sambandet med arbetstagarens välbefinnande i arbetet handlar om arbetsgivaren. I den delen pekade de medlemmar som besvarade enkäten särskilt på faktorn att arbetsgivaren/ledningen driver verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Att arbetsgivaren/ledningen behandlar medarbetarna rättvist pekades ut som en annan viktig delfaktor. Vidare framgår av undersökningen att

¹⁷ Se Mikael Forsgren, ”Domare – ett attraktivt yrke?” i Fredrik Wersäll m.fl. [red.], Svea hovrätt 400 år, Stockholm 2014.

¹⁸ Utöver jurister organiserar Jusek ekonomer, systemvetare, personalvetare, kommunikatörer och samhällsvetare.

Juseks medlemmar anser att negativ stress i arbetet påverkar välbefinnandet negativt på ett betydande sätt och att den sammantagna nöjdheten med kollegorna påverkar nöjdheten i arbetet.¹⁹

När undersökningens resultat analyseras på detaljnivå framkommer att de fem viktigaste enskilda faktorerna som påverkar arbetstagarens välbefinnande i arbetslivet – till det bättre eller sämre – är att arbetet kräver så mycket energi att det påverkar övriga livet negativt, möjligheten till utlopp för kreativitet i arbetet, att arbetstagarens kompetens tas tillvara i arbetet, att arbetstagaren får ett löpande stöd av närmaste chef för att fullgöra arbetsuppgifterna samt att arbetstagaren har ett inflytande över vilka arbetsuppgifter som ska utföras.²⁰

8.3.4 Domstolarna ska vara ett attraktivt alternativ i olika skeden

Jurister tidigt i karriären

Intresset för domarrollen bör skapas redan hos juriststudenter. Det är önskvärt att juriststudenter får kunskap om domarykets möjligheter och en klar bild av de olika möjliga karriärvägarna för att bli ordinarie domare. Om domstolarna redan från början skulle informera de unga juristerna om hur en domarkarriär kan se ut, skulle det kunna bidra till att göra domaryket till ett tydligare karriärval.

Juriststudenter och nyutexaminerade jurister har också ett intresse av att få information om notarieutbildningens innehåll. Om notarie-meritering ska kunna vara ett enhetligt och attraktivt alternativ för unga jurister, behöver de unga juristerna få tydlig information om arbetsuppgifter, kurser, handledning och annat som påverkar utbildningens kvalitet.

Vidare har unga jurister ett intresse av att få enhetlig och tydlig information om den särskilda domarutbildningen. För många unga jurister påverkas också domstolarnas attraktivitet som arbetsgivare av om det går att få besked om de långsiktiga möjligheterna att tjänstgöra på en viss ort. Unga jurister som bor på eller vill flytta till en viss ort och etablera sig där har ett intresse av att kunna planera sitt privatliv, vilket innebär att det kan vara viktigt för dem att få informa-

¹⁹ Jusek, *Juseks lyckometer – En undersökning av välbefinnandet i svenskt arbetsliv*, 2016 s. 16–18. Tillgänglig på: <https://www.jusek.se/globalassets/jusekslyckometer.pdf> (hämtad 2017-05-08).

²⁰ Jusek, *Juseks lyckometer – En undersökning av välbefinnandet i svenskt arbetsliv*, 2016 s. 19 f. Tillgänglig på: <https://www.jusek.se/globalassets/jusekslyckometer.pdf> (hämtad 2017-05-08).

tion om förutsättningarna för att utbilda sig till domare på en viss ort och sedan stanna kvar och meritera sig för en ordinarie domaranställning på orten.

En annan faktor som påverkar domstolarnas attraktivitet för unga jurister är utformningen av förfarandet för rekrytering av fiskaler. Om domstolarna ska kunna locka de skickligaste unga juristerna till den särskilda domarutbildningen, behöver det finnas ett system för rekryteringen som är tydligt och samordnat.

Fiskalerna vill redan tidigt under den särskilda domarutbildningen få information om de möjliga karriärvägarna fram till en ordinarie domaranställning. I det avseendet bör domstolarna betraktas som delar av en större organisation, i vilken tjänstgöring i flera olika delar, dvs. flera olika domstolar, är ett naturligt och viktigt inslag i domarkarriären. I vilken utsträckning en fortsatt domarkarriär är ett attraktivt val för fiskaler beror på om det finns erfarna handledare som kan informera fiskalerna om de olika karriärvägarna.

Det är vanligt att domarutbildade jurister efter assessorsförordnandet tjänstgör hos arbetsgivare utanför domstolarna, exempelvis i Regeringskansliet, under flera års tid innan de söker ordinarie domaranställningar. Om domaryrket ska kunna vara ett attraktivt val för tillräckligt många kvalificerade jurister, behöver domstolarna behålla kontakten med assessorererna så att assessorererna kan hålla sig informerade om arbetet i domstolen, exempelvis när det gäller dess organisation och arbetssätt.

Kvalificerade och erfarna jurister

Kvalificerade och erfarna jurister har ett intresse av att kunna meritera sig för en ordinarie domaranställning genom att tjänstgöra i domstol. Om domaryrket ska kunna vara attraktivt för kvalificerade och erfarna jurister som har annan yrkesbakgrund än den särskilda domarutbildningen, behöver det alltså finnas möjligheter till sådan meritering. Vissa kvalificerade och erfarna jurister är intresserade av att arbeta i överrätt och andra i underrätt. För att domstolarna ska kunna locka tillräckligt många kvalificerade och erfarna jurister att söka olika typer av ordinarie domaranställningar behöver det finnas möjligheter till tjänstgöring i både överrätt och underrätt. Det är också önskvärt att kvalificerade och erfarna jurister kan få enhetlig information om vilka möjligheter till sådan tjänstgöring som finns.

Ordinarie domare

Att domaryrket är attraktivt för de ordinarie domarna bidrar självfallet till att öka deras trivsel och förutsättningarna för att arbetet i domstolarna ska kunna bedrivas med en fortsatt hög kvalitet. De ordinarie domarna är också de som har störst möjligheter att påverka andra juristers uppfattning om domaryrket. Varje ordinarie domare kan betraktas som en ambassadör för domstolarna.

Arbetet med att göra domaryrket attraktivt är alltså någonting som måste få ett tydligt genomslag i den enskilda domarens vardag. Ambitionen måste vara att de ordinarie domarna ska vara nöjda med sina arbetsvillkor och att de ordinarie domare som går till annan anställning gör det för att utvecklas ytterligare och inte på grund av missnöje med arbetet i domstol.

8.3.5 Allmänna krav på attraktivitet

Domstolarnas verksamhet bygger på självständiga domare som är mycket skickliga jurister. Det gör i sig domaryrket attraktivt men det ställer samtidigt krav på moderna och utvecklingsinriktade domstolar som ger domarna möjlighet att använda sina kunskaper och utvecklas i arbetet.

Utifrån de allmänna kraven på statliga arbetsgivare skulle domstolarnas attraktivitet som arbetsgivare och som arbetsplatser för domare kunna beskrivas enligt följande:

- domarna har utvecklande arbetsuppgifter, som innebär att domarens kompetens tas till vara och som ger utrymme för domarens kreativitet
- det finns kontinuerlig kompetensutveckling
- det finns möjlighet att påverka arbetets innehåll
- domstolen drivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt med ett gott ledarskap och ett gott medarbetarskap
- domaren får ett löpande stöd av närmaste chef för att fullgöra arbetsuppgifterna
- domstolen har en god arbetsmiljö, med minimal grad av negativ stress, och kompetenta kollegor

- domaren får individanpassade villkor och tekniskt och administrativt stöd med utgångspunkt i verksamhetens behov och den anställdes önskemål och behov

Om dessa förutsättningar är uppfyllda, bör domstolarna ha goda möjligheter att rekrytera kvalificerade jurister med olika typer av yrkeserfarenhet till anställningar som ordinarie domare.

8.3.6 Möjligheter till karriärvägar

Inledning

Möjligheterna att göra karriär inom ett yrke påverkar typiskt sett yrkets attraktivitet. I detta avsnitt analyserar vi möjligheterna för ordinarie domare att befordras exempelvis genom att få en chefsanställning.

För rådmän i tingsrätt och förvaltningsrätt samt hovrättsråd och kammarrättsråd är en karriärmöjlighet inom domstolarna att söka anställning som befordrad domare. Exempelvis kan en rådmän söka en anställning som chefsrådmän och ett kammarrättsråd kan söka anställning som vice ordförande på avdelning eller kammarrättslagman.

Karriärvägar kan också innebära att arbeta i en annan instans eller i ett annat domstolsslag, exempelvis på så sätt att en rådmän i tingsrätt får anställning som chefsrådmän i förvaltningsrätt. En annan typ av karriärväg går från en ordinarie domaranställning till en anställning i annan organisation, exempelvis Regeringskansliet, och sedan till en anställning som chefsdomare.

Chefsrådmän och enhetschefer i underrätt

Vissa domstolar har en ordning med enhetschefer, utsedda av domstolschefen, som i en del fall har så långtgående delegation av chefsbefogenheter att de kan jämföras med chefsrådmän. Sedan den 1 januari 2015 gäller dock att uppgifter som innefattar chefskap över ordinarie domare får utövas endast av presidenten eller en lagman i överrätt respektive lagmannen eller en chefsrådmän i underrätt (5 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion respektive 2 § andra stycket förord-

ningen med tingsrättsinstruktion och förordningen med förvaltningsrättsinstruktion).

Ändringarna har lett till att det vid många underrätter som tidigare har haft enhetschefer har inrättats nya chefsrådmansanställningar. Antalet rådmän som enligt Domstolsverkets lönestatistik varit enhetschefer och antalet chefsrådmän har under åren före och efter författningsändringen förändrats på det sätt som framgår av tabellen.

Tabell 8.6 Antalet chefsrådmän respektive rådmän som varit enhetschefer

Uppgifter från Domstolsverkets lönestatistik
(per den 31 december respektive år)

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Chefsrådmän | 43 | 46 | 52 | 69 | 78 |
| Enhetschefer (rådmän) | 84 | 80 | 71 | 58 | 39 |

Under åren 2012–2016 har alltså antalet chefsrådmän ökat med 35 (81 procent av antalet chefsrådmän år 2012). Samtidigt har antalet enhetschefer minskat med 45 (54 procent av antalet enhetschefer år 2012).

Vice ordförande i överrätt

Anställningar som hovrätts- eller kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning innebär ofta att domaren i första hand ska vara ett slags rättslig expert med ett särskilt ansvar för rättstillämpningen och också vara ordförande i rätten. På vissa domstolar har vice ordförandenas roll utvecklats på så sätt att rollen har kommit att innefatta chefsuppgifter. Skillnaderna påverkar handläggningen hos Domarnämnden på så sätt att den allmänna chefsprofilen har tillämpats vid utformningen av kravprofiler för vice ordförande med arbetsledande befattning men inte för övriga vice ordförande.²¹ Vissa anställningar som vice ordförande kan alltså betraktas som ett slags chefsanställningar medan andra inte är det.

²¹ Se Ds 2013:41 s. 125 f.

Tabell 8.7 Antalet vice ordförande i hovrätterna och kammarrätterna

Uppgifter från Domstolsverkets lönestatistik
(per den 31 december respektive år)

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Hovrättsråd och vice ordförande | 42 | 46 | 51 | 54 | 52 |
| Kammarrättsråd och vice ordförande | 24 | 24 | 23 | 24 | 22 |

Under åren 2012–2016 har alltså antalet hovrättsråd och vice ordförande ökat med 10 (24 procent av antalet hovrättsråd och vice ordförande år 2012). Antalet kammarrättsråd och vice ordförande har under samma period minskat med 2 (8 procent av antalet kammarrättsråd och vice ordförande år 2012).

Den sammantagna ökningen av befordrade domaranställningar

Det totala antalet avdelningschefer (hovrättslagmän, kammarrättslagmän och chefsrådmän) och vice ordförande har under de senaste åren ökat stadigt enligt följande tabell.

Tabell 8.8 Antalet avdelningschefer och vice ordförande i hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och förvaltningsrätterna

Uppgifter från Domstolsverkets lönestatistik
(per den 31 december respektive år)

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------|------|------|------|------|------|
| Antal | 144 | 151 | 160 | 181 | 188 |

Under åren 2012–2016 har alltså antalet avdelningschefer och vice ordförande ökat med 44 (vilket är 31 procent av det totala antalet år 2012).

Att det finns fler befordrade ordinarie domaranställningar innebär tydligt förbättrade möjligheter till karriärvägar inom domstolarna, vilket i sig ökar domaryrkets attraktivitet. Samtidigt har de nuvarande möjligheterna till karriär inom domstolarna – som i huvudsak bygger på att befordrade anställningar innebär chefskap – den begränsningen att de i första hand är stimulerande för de ordinarie domare som har särskilda förutsättningar och särskilt intresse för att bli chefer.

Befordrade domaranställningar utan chefskap

Det ökade antalet befordrade domaranställningar, varav vissa inte innefattar chefskap, innebär att det numera finns goda karriärvägar inom domstolarna. Samtidigt bidrar en möjlighet att göra karriär utan att bli chef till att öka domaryrkets attraktivitet ytterligare.

I överrätterna finns möjligheten att få en anställning som hovrättsråd eller kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning. Kravprofilerna för sådana anställningar ser olika ut. Om anställningen inte innefattar arbetsledande uppgifter, utformar Domarnämnden bedömningskriterierna för den aktuella anställningen med utgångspunkt i den allmänna kravprofil som gäller för ordinarie domaranställningar. Det innebär att det finns ett utrymme att befordra särskilt skickliga jurister inom överrätterna utan särskilt beaktande av domarens förutsättningar och intresse för att vara chef.

Det finns ett förslag om att inrätta en ny befordrad domaranställning utan chefskap i underrätt (rättsråd) i departementspromemorian Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m.²² Förslaget i departementspromemorian har inte lagts till grund för något lagförslag från regeringen.

²² Ds 2013:41.

9 Det krävs samordnade åtgärder för att säkerställa rekryteringen av ordinarie domare

9.1 Inledning

För att det ska finnas så många sökande till ordinarie domaranställningar som krävs för att varje anställning ska kunna tillsättas med den skickligaste och för yrket mest lämpade juristen behöver arbetet inom några olika områden utvecklas i samarbete mellan Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket. Det handlar både om att göra domaryrket mer tillgängligt så att fler kvalificerade jurister söker och får lediga anställningar och om mer samordning och samverkan mellan Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket.

9.2 Antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar måste öka

Av uppgifter från Domarnämnden som vi har sammanställt och analyserat framgår att det inte är ovanligt att domstolar har få sökande till anställningar som ordinarie domare och att antalet sökande tidvis är så pass lågt att domstolarna har problem med att rekrytera ordinarie domare.¹

I en stor andel av ärendena, drygt 40 procent, har det inför Domarnämndens förslag funnits tre eller färre sökande per utlyst domaranställning. Vår analys av dessa ärenden visar att problemet med få sökande gäller alla typer av domaranställningar. Det finns få sökande

¹ Se avsnitt 6.2.

även till befordrade anställningar, dvs. chefsanställningar och anställningar som råd tillika vice ordförande i överrätt.

Det låga antalet sökande per anställning i många ärenden har i praktiken inneburit att regeringen i dessa fall har haft endast ett fåtal kandidater att välja bland vid beslutet om utnämning. Det innebär att det måste ifrågasättas om antalet sökande ger förutsättningar för regeringen att – i varje enskilt ärende om anställning av en ordinarie domare – kunna anställa den skickligaste och lämpligaste juristen. Frågan är viktig och måste ställas mot bakgrund av domstolarnas konstitutionella roll och därmed kravet på att kvalifikationskraven på domare måste upprätthållas i varje enskilt ärende.

Det går visserligen inte att utifrån en rent kvantitativ undersökning, som mäter endast antalet sökande, dra några helt säkra slutsatser om de mer kvalitativa aspekterna som handlar om sökandenas skicklighet och lämplighet. Det kan i och för sig, teoretiskt sett, räcka med en sökande per ledig anställning för att uppfylla kravet på att de skickligaste och lämpligaste juristerna ska utnämnas till anställningar som ordinarie domare. Vi kan dock konstatera att regeringen i flera fall inte har kunnat avsluta ett anställningsärende genom att utnämna en domare. Vi kan också se att Domarnämnden i många fall har förlängt ansökningstiden. Detta – i kombination med att det generellt sett är bra med konkurrens och att det måste anses vara sämre att ha färre sökande att välja bland – gör att vi drar slutsatsen att antalet kvalificerade sökande är för lågt och att det nuvarande systemet därmed inte kan garantera att kvalifikationskraven på sikt kan upprätthållas i alla ärenden om anställning av ordinarie domare.

Vi har vid vår analys noterat att både domstolar i storstadsområden och domstolar i övriga delar av landet finns representerade bland ärendena med få sökande. Analysen har också visat att både allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar har haft få sökande och att det låga antalet sökande gäller även chefsanställningar och andra befordrade anställningar. Problemet med för få kvalificerade sökande har alltså visat sig gälla olika typer av anställningar i olika typer av domstolar i alla delar av landet. En av våra utgångspunkter är därför att antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar måste öka.

9.3 Våra undersökningar ger ett begränsat stöd för att sekretess i ansökningsförfarandet skulle öka antalet sökande

För att ta reda på i vilken utsträckning det offentliga ansökningsförfarandet påverkar juristers vilja att söka ordinarie domaranställning har vi granskat hur vanligt det är att kopior av bl.a. ansökningshandlingar begärs ut från Domarnämnden. Vi har också genomfört en enkätundersökning bland jurister i syfte att ta reda på om fler skulle söka anställning som ordinarie domare om tillsättningsförfarandet skulle skyddas av sekretess.

Av uppgifterna från Domarnämnden framgår att ett stort antal personer och organisationer prenumererar på Domarnämndens protokoll och att det under en normal månad begärs ut fler än 100 listor över sökande. Samtidigt visar uppgifterna att ansökningshandlingar och referenssammanställningar begärs ut endast ett fåtal gånger per månad.² Det är alltså inte vanligt att uppgifter om sökandenas referenser sprids på annat sätt än genom vad som framgår av de förhållandevis korta skälen i Domarnämndens protokoll.

Enkätundersökningen ger ett visst stöd för att jurister har uppfattat offentligheten i rekryteringsförfarandet som negativ. Resultaten av enkätundersökningen kan dock inte tolkas som att offentligheten skulle vara något stort problem. Endast 8 procent av de jurister som ingick i enkätundersökningen och som aldrig hade sökt en utlyst anställning som ordinarie domare svarade att de hade avstått från att söka en sådan anställning på grund av offentligheten. Vidare har vi sett att 15 procent av de jurister som aldrig hade sökt en ordinarie domaranställning skulle kunna bli mer intresserade av att söka en sådan anställning om sekretess skulle införas i någon utsträckning.³

Våra undersökningsresultat ger alltså endast ett begränsat stöd för att en sekretessreglering skulle vara nödvändig för att fler jurister skulle söka anställning som ordinarie domare. Det går med andra ord inte att peka ut det offentliga ansökningsförfarandet som en huvudsaklig anledning till att jurister avstår från att söka ordinarie domaranställningar. En viktig slutsats av det är att det inte går att lösa problemet med för få sökande till ordinarie domaranställningar genom

² Se avsnitt 6.4.8.

³ Se avsnitt 6.4.

att införa en bestämmelse om sekretess till skydd för uppgifter om sökande till ordinarie domaranställningar, utan att det i den frågan handlar om att finna en rimlig avvägning mellan intresset av offentlighet och intresset av sekretess (se avsnitt 18).

9.4 Domarnämndens, Domstolsverkets och domstolarnas ansvar för rekrytering

9.4.1 Inledning

Vid rekryteringen av ordinarie domare har Domarnämnden, Domstolsverket och de enskilda domstolarna olika roller. En förutsättning för att domaryrket ska vara så attraktivt att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna kan rekryteras till ordinarie domaranställningar är ett fungerande samspel mellan alla dessa myndigheter. Som en bakgrund till våra överväganden i senare avsnitt ska vi här kort beskriva hur rollfördelningen ser ut.

9.4.2 Domarnämnden

Domarnämnden är en självständig myndighet under regeringen som, enligt 2 och 3 §§ utnämningsslagen, har två uppdrag:

1. att bereda ärenden om utnämning av ordinarie domare och lämna förslag till regeringen i sådana ärenden samt
2. att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare.

Domarnämndens huvudsakliga uppdrag gäller alltså rekrytering av ordinarie domare. Begreppet ordinarie domare definieras i 1 § utnämningsslagen.⁴ I förarbetena uttalades följande om de två huvudsakliga uppdragen (SOU 2008:125 s. 334 f.):

⁴ Ordinarie domare är, enligt bestämmelsen, justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt, lagman, chefsrådmän och rådmän i tingsrätt och förvaltningsrätt, tekniska råd, patentråd, ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen samt ordförande i Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Nämndens uppgift ska vara att till regeringen lämna förslag på lämpliga kandidater till lediga domarbefattningar. Nämndens kandidatförslag kan grunda sig både på en genomgång av inkomna ansökningshandlingar beträffande en viss ledigförklarad anställning och på [...] generellt utformade intresseanmälningar [...].

Nämnden föreslås, utöver att bereda ansökningar och lämna kandidatförslag till regeringen, som berörts också bedriva ett aktivt rekryteringsarbete för att öka förutsättningarna för en bred rekrytering med kvalificerade kandidater.

Uppdraget att bereda ärenden om utnämning av ordinarie domare och lämna förslag till regeringen i sådana ärenden beskrivs i avsnitt 4.

Det aktiva och långsiktiga arbetet för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare, enligt 3 § utnämningsslagen, består i att Domarnämnden informerar om domaryrket och om ansökningsförfarandet bl.a. via sin webbplats och på sammankomster för jurister. Vidare för Domarnämnden statistik över rekryteringen av ordinarie domare och redovisar uppgifter om bl.a. antalet sökande per ärende om utnämning av ordinarie domare i sin årsredovisning. Bestämmelsen i 3 § utnämningsslagen innebär inte att Domarnämnden är den enda myndigheten som har i uppgift att verka för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare. Även Domstolsverket och de enskilda domstolarna har viktiga roller i det arbetet (se avsnitt 9.4.3 och 9.4.4).

Domarnämndens uppdrag omfattar även att bereda ärenden om utnämning av hyresråd och att lämna förslag till regeringen i ärenden om tidsbegränsade anställningar som (tf.) domare eller hyresråd, om anställningen avser ett år eller längre. En annan uppgift för Domarnämnden är att bereda ärenden om nominering av Sveriges kandidater till domare och generaladvokater enligt lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Domarnämnden beslutar också, enligt 1 § förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol, om förordnanden av sakkunniga ledamöter i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. En fullständig förteckning över Domarnämndens olika uppdrag finns på Domarnämndens webbsida.⁵

⁵ www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domarnamnden/

9.4.3 Domstolsverket

Domstolsverket är en central förvaltningsmyndighet under regeringen.

För alla myndigheter gäller bl.a. att de fortlöpande ska utveckla verksamheten, att de i samverkan med andra myndigheter ska utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken och att de ska skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet (6 och 8 §§ myndighetsförordningen).

Det mer specifika uppdraget för Domstolsverket är, enligt 1 § första stycket förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket, att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Domstolsverket ska

1. i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt,
2. åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning,
3. vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete,
4. arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten, och
5. arbeta för god samverkan mellan domstolarna och med andra berörda myndigheter.

I sitt arbete ska Domstolsverket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen (1 § andra stycket förordningen med instruktion för Domstolsverket).

Domstolsverket lämnar tekniskt och administrativt stöd till domstolarna och ansvarar för domstolarnas målhanteringssystem.

I fråga om rekrytering av ordinarie domare finns en skyldighet för Domstolsverket att anmäla till Domarnämnden när det finns en ledig anställning som ordinarie domare som behöver tillsättas (1 b § förordningen med instruktion för Domstolsverket).

Domstolsverket ska som central förvaltningsmyndighet på olika sätt skapa förutsättningar för att driva den statliga arbetsgivarpolitiken i Sveriges Domstolar. I det ligger bl.a. att skapa goda förutsätt-

ningar för rekryteringen av ordinarie domare. Domstolsverket fördelar Sveriges Domstolars budget mellan sin egen verksamhet och domstolarna. I det ligger bl.a. att fördela ekonomiska resurser till den särskilda domarutbildningen och för anställningar som ordinarie domare. Vidare driver Domstolsverket olika projekt som syftar till att säkra den framtida kompetensförsörjningen avseende alla personal-kategorier inom Sveriges Domstolar. Domstolsverket har också ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för domstolarna att utveckla verksamheten på de områden som gör domstolarna till attraktiva arbetsplatser. I det ligger bl.a. ett bra teknikstöd.

Introduktionen och utbildningen av nyutnämnda ordinarie domare kan sägas vara en del av rekryteringsförfarandet i vid bemärkelse. Det är Domstolsakademien, som bedrivs inom Domstolsverket, som har huvudansvaret för all kompetensutveckling som riktar sig till ordinarie domare och som avser domarens juridiska kompetens.⁶ Inom ramen för Domstolsakademien finns ett centralt kursutbud. Det utgörs av särskilda kurser som har tagits fram med utgångspunkt i ordinarie domares utbildningsbehov inom olika ämnesområden. Syftet är att det centrala kursutbudet ska möta utbildningsbehov som finns över hela landet. Det centrala kursutbudet finns förtecknat i en kurskatalog.⁷

Utöver det centrala kursutbudet genomför Domstolsakademien också domstolsspecifika utbildningsinsatser. De syftar till att möta kompetensutvecklingsbehov som är specifika för en grupp domstolar, en enskild domstol eller en enskild medarbetare. Domstolsakademien kan också ge ekonomiskt stöd till olika nätverk, som bildas av anställda med särskilt intresse för ett visst ämnesområde i syfte att dessa ska kunna förkovra sig och utbyta erfarenheter. Vidare deltar Domstolsakademien i internationella samarbeten, vilket innebär att det finns möjlighet för domare att ansöka om att delta i t.ex. utbyten med andra domstolar i Europa.⁸

⁶ Domstolsakademien har också ansvaret för de centrala notarie- och fiskalsutbildningarna samt för utbildningarna för föredragande och beredningsjurister.

⁷ Domstolsakademien, *Utbildningar 2017* s. 8 f.

⁸ Domstolsakademien, *Utbildningar 2017* s. 10.

9.4.4 Domstolarna

Varje domstol har ett eget ansvar för att på lämpligt sätt verka för att kvalificerade jurister ska söka lediga anställningar som ordinarie domare i just den domstolen.

Varje domstol ska också driva verksamheten enligt bestämmelserna i myndighetsförordningen och genomföra den statliga arbetsgivarpolitiken. När det gäller de flesta av de krav som kan ställas på en attraktiv arbetsgivare har de enskilda domstolarna – särskilt domstolscheferna – alltså ett stort ansvar. Det gäller framför allt i fråga om att skapa en stimulerande arbetsmiljö och delaktighet för medarbetarna och att lägga upp arbetet så att yngre jurister får en bra utbildning i domstolen. Domstolschefen har ett ansvar för att domarna ges möjligheter att utvecklas i sitt yrke genom att erbjudas utbildning och stimulerande arbetsuppgifter. För att vara attraktiv som arbetsgivare måste varje domstol skapa förutsättningar för både nyligen utnämnda och mer erfarna domare att ta del av utbildningar som genomförs av Domstolsakademien eller anordnas lokalt på domstolen.

Även när det gäller praktiska frågor har den enskilda domstolen ett ansvar. Exempelvis kan intresset av att kunna planera sin framtid och bosätta sig på en viss ort vara avgörande när det gäller valet av arbetsgivare. Domstolarna, särskilt de som har problem med att rekrytera ordinarie domare, bör därför överväga om de kan bidra till att göra det lättare för potentiella sökande att flytta till orten och etablera sig där.

9.5 Det behövs flera sätt att rekrytera ordinarie domare

Frågan om domarrekrutering har behandlats av en rad olika utredningar som har konstaterat att det finns ett behov av att rekrytera kvalificerade och erfarna jurister som är lämpliga för domaryrket. Utredningarna har lämnat väl övervägda förslag till hur systemet för rekrytering ska utformas för att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna ska kunna utnämnas till ordinarie domare. Förslagen har handlat om behovet av att satsa på den särskilda domarutbildningen och om möjligheterna att rekrytera kvalificerade och erfarna jurister med andra erfarenheter än arbete i domstol. Utifrån de undersökningar vi har gjort kan vi dra samma slutsats som flera tidigare utredningar har gjort. Det behövs både en särskild domar-

utbildning som utbildar tillräckligt många assessorer och möjligheter för kvalificerade och erfarna jurister att söka och få anställning som ordinarie domare.

Det finns alltså sedan tidigare flera genomarbetade förslag till åtgärder som alla landar i samma övergripande slutsats om att det finns ett behov av att utbilda fler domare inom den särskilda domarutbildningen och ett behov av att kunna rekrytera kvalificerade och erfarna jurister med annan bakgrund. För att fler kvalificerade och erfarna jurister ska söka ordinarie domaranställningar måste också olika sätt att göra domaryrket mer tillgängligt genomföras i praktiken. För att det ska kunna ske krävs en god samordning mellan Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket som syftar till att bygga upp intresset hos unga jurister för att utbilda sig till domare och för att locka kvalificerade och erfarna jurister till domaryrket. Det krävs också en kontinuerlig uppföljning från regeringens sida av att myndigheterna arbetar samordnat och med rätt prioriteringar. Det handlar om att forma ett stabilt och långsiktigt system för rekrytering av ordinarie domare.

10 Allmänna utgångspunkter för en reform

10.1 Inledning

Domstolarna är en av rättsstatens hörnstenar. Ett domstolssystem som bygger på hög kvalitet och kontinuitet är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Det måste vid varje tillfälle finnas ett tillräckligt antal kvalificerade domare som bär ansvaret för 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. Det ställer i sin tur krav på att det kontinuerligt finns ett tillräckligt antal högt kvalificerade jurister som är intresserade av att söka och kan utnämnas av regeringen till ordinarie domaranställningar i alla domstolar i hela landet.

Inrättandet av Domarnämnden som ett organ för beredning av alla ärenden om utnämning av ordinarie domare innebar att systemet för rekrytering av ordinarie domare blev mer enhetligt och tydligt. En reform av systemet för rekrytering av ordinarie domare, som syftar till att öka systemets enhetlighet och transparens, måste bygga på ett antal utgångspunkter som tillsammans skapar en stabil grund för att det kommer att finnas ett tillräckligt antal kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar i hela landet och i alla domstolar. På det sättet kan det säkerställas att regeringen även på sikt kan utnämna de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna till ordinarie domare.

10.2 Domstolarnas konstitutionella roll och självständiga domare

10.2.1 Självständiga domstolar

Domstolarnas huvudsakliga uppgift är att ägna sig åt rättskipning, dvs. att genom domar och beslut avgöra mål och ärenden mellan parter. Att rättskipning är en verksamhet skild från offentlig förvaltning framgår av 1 kap. 8 § regeringsformen. I den bestämmelsen anges att det "[f]ör rättskipningen" finns domstolar och att det "för den offentliga förvaltningen" finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Domstolarnas rättskipande uppgift är en av rättsstatens hörnstenar. Domstolarna ska genom rättskipningen värna rättsstaten och medborgarnas rättigheter. I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolarna, liksom förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

11 kap. 14 § regeringsformen har sedan en lagändring år 2010, som trädde i kraft år 2011, följande lydelse:

Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Genom att det infördes en absolut skyldighet för domstolarna att lagpröva underströks domstolarnas självständiga roll i förhållande till lagstiftaren.

Domstolarnas självständighet i förhållande till den lagstiftande och styrande makten framgår även av 11 kap. 3 § regeringsformen. I den bestämmelsen anges att "[i]ngen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall". Att domstolarna i förhållande till andra myndigheter har monopol på rättskipning framgår av 11 kap. 4 och 5 §§ regeringsformen.

10.2.2 Självständiga och kvalificerade domare

Domstolarnas självständighet bygger på självständiga domare. Ordinarie domare har en stark arbetsrättslig ställning. En ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om domaren genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen eller om domaren har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (11 kap. 7–10 §§ regeringsformen).

Domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning innebär att det måste ställas mycket höga krav på de personer som rekryteras till ordinarie domaranställningar. Endast mycket kvalificerade och erfarna jurister bör alltså komma i fråga för sådana anställningar. Det innebär i sin tur att det måste finnas ett tillräckligt antal kvalificerade och erfarna jurister som söker varje ledig ordinarie domaranställning.

10.2.3 Kraven på domstolarna och domarna har ökat

Rättens internationalisering

Sverige är bundet av ett stort antal internationella överenskommelser. I många fall måste domstolarna i sin dömande verksamhet göra rättsliga överväganden utifrån Sveriges internationella åtaganden. Det gäller både när konventionsåtagandet har införlivats med svensk rätt och när så inte har skett. Som exempel på konventioner kan nämnas Förenta nationernas konventioner om mänskliga rättigheter, som Sverige har anslutit sig till i takt med att de har tillkommit. Bland dessa konventioner finns Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från år 1948 och konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) från år 1989. Svenska domstolar måste alltså tillämpa svensk rätt i ljuset av dessa konventioner även om konventionerna ännu inte har införlivats med svensk rätt.¹

¹ Ett förslag om att göra barnkonventionen till svensk lag har lagts fram av Barnrättsutredningen i betänkandet *Barnkonventionen blir svensk lag* (SOU 2016:19) och, den 6 juli 2017, av regeringen i lagrådsremissen *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter* (S2016/01918/FST). Lagrådet har vid sammanträde den 6 september 2017 beslutat att avstyrka förslaget i lagrådsremissen.

Genom medlemskapet i Europeiska unionen (EU) gäller en stor del av europarätten som svensk rätt. EU-direktiv har implementerats i den svenska lagstiftningen och EU-förordningar och vissa EU-direktiv har s.k. direkt effekt och gäller alltså som svensk lag. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har införlivats med svensk rätt och Europadomstolens tolkningar av Europakonventionens olika artiklar har stor betydelse för de svenska domstolarnas rättstillämpning.

Sverige är alltså en del av ett internationellt normsystem. Redan det ökade antalet bestämmelser innebär att de svenska domstolarna har fått en mer komplex uppgift. Till detta kommer att europarätten ibland har företräde framför de inhemska bestämmelserna, vilket ställer höga krav på domstolarnas förmåga att hitta metoder för att hantera normkonflikter. Eftersom europarätten i många fall gäller direkt som svensk lag har det blivit domstolarnas sak att lösa även sådana normkonflikter som tidigare fick hanteras av den svenska lagstiftaren. Europarättens betydelse för den svenska rättsutvecklingen kommer till tydligt uttryck bl.a. genom referenser till EU-rätten och Europadomstolens praxis i Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden.

Genom rättens internationalisering ställs nya krav på kvaliteten i domstolarnas verksamhet. Exempelvis anges i artikel 6 i Europakonventionen att var och en har rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol.² Europadomstolens praxis avseende artikel 6 innebär att stränga rättssäkerhetskrav ställs på domstolarna.

Fler uppgifter för domstolarna

Utvecklingen mot en internationalisering av rätten kan sägas innebära att domstolarnas makt har ökat på den politiska maktens bekostnad, dvs. att det har skett en förskjutning av makt från lagstif-

² En liknande bestämmelse finns i artikel 14 i Förenta Nationernas konvention om medborgerska och politiska rättigheter från år 1966 (FN-konventionen), enligt vilken var och en, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott eller av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter i tvistemål, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling vid en behörig, oberoende och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

taren till domstolarna.³ Rättens internationalisering är dock inte den enda förklaringen till att domstolarna har fått fler uppgifter.

Genom beslut av den svenska lagstiftaren har de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna också fått nya måltyper. Det gäller för de allmänna domstolarnas del exempelvis mål som handläggs av mark- och miljödomstolarna, inklusive Mark- och miljööverdomstolen, och sådana upphovsrättsliga och marknadsrättsliga mål som nu handläggs av Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen.

För de allmänna förvaltningsdomstolarnas del gäller sedan länge att de handlägger mål inom en rad olika rättsområden som innebär överprövning av olika myndighetsbeslut. Sedan en större reform 1979 har ytterligare måltyper tillkommit, genom flera olika reformer. Ett tydligt exempel är 2006 års migrationsdomstolsreform och inrättandet av migrationsdomstolarna.⁴ I dag förekommer mer än 500 olika typer av mål i förvaltningsrätterna.⁵

Domstolarna har under senare tid fått ta ett allt större ansvar för komplicerade frågor som ligger i gränslandet mellan politik och juridik, bl.a. som ett led i statens strävan efter att renodla området för regeringens beslutskompetens.

10.3 Lagreglering av domarmakten för stabilitet

Vilka som har dömande uppgifter i domstolarna och därmed utövar den dömande makten ska vara transparent. Allmänheten ska kunna få insikt i vilka som faktiskt har behörighet att döma. Lagstiftaren har också utgått från att grundläggande bestämmelser om domstolar och domare ska framgå av lag. Vilka som får vara ordinarie domare och de ordinarie domarnas konstitutionella skydd regleras i ett särskilt kapitel i regeringsformen. En grundläggande utgångspunkt för våra fortsatta överväganden är att det bör framgå av lag också vilka som utöver de ordinarie domarna är behöriga att döma och fatta beslut i domstolarna.

³ Se t.ex. Fredrik Wersäll, "Ökad domarmakt och makten över domstolarna" i SvJT 2017 s. 1, som hänvisar till samma författares artikel "En offensiv Högsta domstol. Några reflektioner kring HD:s rättsbildning" i SvJT 2014 s. 1 och den debatt som den kom att föranleda.

⁴ Se prop. 2004/05:170.

⁵ Se www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domstolarna/Forvaltningsratt/

En fråga som har en koppling till vilka som får döma i domstolarna är frågan om hur ordinarie domare utnämns. Det är viktigt att det finns en stabilitet i rekryteringen av ordinarie domare så att de kvalificerade jurister som är skickligast och lämpligast för yrket utnämns. Det kräver i sin tur en tydlig reglering i lag av de centrala delarna i rekryteringsförfarandet. En allmän utgångspunkt för våra överväganden är därför att fler bestämmelser om formerna för rekryteringen av ordinarie domare bör framgå av lag.

10.4 Domstolarna ska vara attraktiva för jurister med olika bakgrund och i olika skeden av karriären

En grundläggande förutsättning för att tillräckligt många kvalificerade jurister, som har den skicklighet och erfarenhet som krävs, ska vilja bli ordinarie domare är att domstolarna är attraktiva arbetsgivare för de jurister som har den skicklighet och lämplighet som krävs för ordinarie domaranställningar. För att säkerställa att tillräckligt många söker ordinarie domaranställningar i framtiden måste domstolarna ha som målsättning att vara attraktiva arbetsgivare och kontinuerligt arbeta för att nå det målet genom att ge jurister i olika skeden av karriären en tydlig möjlighet att välja domaryrket.

En viktig förutsättning för att domaryrket ska vara ett tydligt och attraktivt alternativ för skickliga jurister är samverkan och samordning mellan Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket.

10.5 Domaryrket ska vara tillgängligt för kvalificerade och erfarna jurister

Ordinarie domare ska utnännas bland de skickligaste och för domaryrket mest lämpade juristerna. Det innebär att ordinarie domaranställningar ska vara tillgängliga för kvalificerade jurister med olika bakgrund. Domaryrket ska vara ett relevant alternativ för jurister som har meriterat sig för en ordinarie domaranställning huvudsakligen genom kvalificerat juridiskt arbete utanför domstolarna, jurister som har genomgått särskild domarutbildning och skaffat sig ytterligare erfarenheter och också jurister som har arbetat utanför domstolarna

men vill meritera sig ytterligare för en ordinarie domaranställning genom en kortare tids tjänstgöring i domstol.

Ett domaryrke som hålls öppet och görs till ett attraktivt alternativ för kvalificerade jurister med olika bakgrund leder till ökade förutsättningar för att kunna rekrytera de skickligaste och lämpligaste juristerna till ordinarie domaranställningar. Det kommer också att innebära många olika kompetenser bland domare, vilket är ett stort värde i sig.

En rörlighet mellan olika juristyrken är också värdefull för rättsväsendet som helhet. Att kvalificerade jurister med flerårig erfarenhet av arbete utanför domstolarna kommer in i domstolarna kan, utöver de djupa kunskaper inom ett visst område som en kvalificerad jurist kan föra med sig in i domaranställningen, bidra till att domstolarna bl.a. får insyn i nya arbetssätt. På samma sätt är det också värdefullt med en rörlighet bland domarna, exempelvis mellan olika domstolslag eller instanser.

10.6 Systemet för rekrytering måste vara långsiktigt och samordnat

Vägen fram till en ordinarie domaranställning kan innefatta arbete i flera olika domstolar och inom andra offentliga och privata organisationer. Mångfalden när det gäller möjliga karriärvägar ställer höga krav på att Sveriges Domstolar samarbetar nära när det gäller arbetsgivarfrågor.

Att formulera och kontinuerligt stå fast vid ett sammanhållet system för domarrekruteringen är en gemensam sak för Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket. Domstolarna kan i detta sammanhang liknas vid en bolagskoncern, som för att vara trovärdig i sin attraktivitet som arbetsgivare måste sända ut ett tydligt och enhetligt budskap om vad arbetstagarna kan förvänta sig av arbetsgivaren. Ett sådant sammanhållet synsätt förbättrar möjligheterna för Domstolsverket att stödja domstolarna i arbetet med att attrahera de skickligaste och för domaryrket mest lämpade juristerna och det ger goda förutsättningar för Domarnämndens och domstolarnas rekryteringsarbete.

10.7 Offentlighet eller sekretess vid domarrekrutering

Ordinarie domare utses med fullmakt och har stora maktbefogenheter. Offentligheten i rekryteringen av ordinarie domare måste innebära en rimlig avvägning mellan behovet av insyn i hur tillsättningen går till och de skäl för sekretess som har framförts för att få fler sökande till anställningar som ordinarie domare.

I den mån förfarandets offentlighet avhåller jurister från att söka ordinarie domaranställningar kan det finnas skäl för att skydda uppgifter med sekretess. Intresset av sekretess måste vägas noga mot allmänhetens intresse av insyn i domarrekruteringen och den rätt till insyn som följer av offentlighetsprincipen.

11 Adjungerat råd – domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister

11.1 Inledning

Bedömning: En viktig och principiell utgångspunkt för rekryteringen av ordinarie domare är att domaryrket ska vara tillgängligt för och locka till sig kvalificerade och erfarna jurister med olika yrkesbakgrund.

Vår analys av uppgifter från Domarnämnden visar att domstolarna behöver rekrytera fler skickliga jurister som domare och bland dem jurister som är kvalificerade och erfarna men inte har gått igenom den särskilda domarutbildningen.

Rekryteringen kan underlättas om det finns möjligheter för en kvalificerad och erfaren jurist som inte är domarutbildad att meritera sig för en ordinarie domaranställning genom att under viss tid tjänstgöra i domstol.

Domaryrket är tillgängligt för och ska locka till sig kvalificerade jurister med olika bakgrund. Ett fåtal grundläggande krav på svenskt medborgarskap, juristutbildning och att domaren inte är i konkurs eller har förvaltare, gäller för ordinarie domaranställningar. Det innebär att de flesta svenska jurister som är tillräckligt skickliga och lämpliga för yrket skulle kunna anställas som ordinarie domare utan hinder av några formella krav.

Vid utnämningen av ordinarie domare ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Dessa kriterier gäller för ordinarie domaranställningar oavsett vilken yrkesbakgrund sökanden har.

Det är en grundläggande förutsättning för rekrytering av ordinarie domare att den skickligaste juristen ska utnännas oavsett om sökanden är domarutbildad eller har annan erfarenhet som jurist. Vår genomgång av tillsättningsärenden under de senaste åren visar att jurister som inte är domarutbildade varken söker eller får domaranställningar i så stor utsträckning som det skulle behövas för att domstolarnas behov av att rekrytera de skickligaste och mest lämpade juristerna ska tillgodoses. Vår genomgång visar också att kvalificerade och erfarna jurister som inte har genomgått särskild domarutbildning men som har adjungerat i domstol har goda möjligheter att utnännas till ordinarie domare.

För att domstolarna i större utsträckning ska kunna rekrytera kvalificerade och erfarna jurister med bakgrund utanför domstolarna bör möjligheterna att tjänstgöra i domstol förbättras för kvalificerade och erfarna jurister med annan bakgrund än den särskilda domarutbildningen. En viktig utgångspunkt för våra fortsatta överväganden är att möjligheterna att tjänstgöra i domstol ska utformas individuellt så att tjänstgöringen ger kompletterande kunskaper samtidigt som risker för jäv undviks.

11.2 En ny form av domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister

11.2.1 Inledning

Bedömning: Nya möjligheter till domarmeritering bör erbjudas jurister som har lång erfarenhet av arbete som jurist på kvalificerad nivå.

En mångfald av yrkesbakgrunder behövs i alla domstolar

Domaryrket ska locka högt kvalificerade jurister med gedigen erfarenhet inom olika rättsliga områden och olika yrkesbakgrunder. De ordinarie domarnas bakgrund varierar även om de flesta av dem har genomfört den särskilda domarutbildningen. Att domare har olika bakgrund bidrar till en bred och djup kompetens i domstolarna.

I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen verkar högt kvalificerade jurister med många olika yrkesbakgrunder inom såväl offentlig som privat sektor. I dessa domstolar är det vanligt att ledamöterna har bakgrund som domare, forskare eller advokater. Det är vanligt att justitieråd är disputerade inom rättsvetenskapliga ämnen och har arbetat som professorer eller har arbetat med advokatverksamhet. Det är önskvärt att de högsta domstolarnas ledamöter även fortsättningsvis kommer att representera olika yrkesbakgrunder. Att det inom ramen för dessa domstolars sammansättning finns en rad olika specialiteter är av stor betydelse för de högsta domstolarnas förutsättning att leda rättstillämpningen.

I hovrätterna och kammarrätterna är arbetet, liksom i de högsta domstolarna, kollegialt. Även i dessa domstolar är det värdefullt att ledamöterna har olika specialkunskaper och att de på så sätt bidrar till bredd och djup när mål och ärenden avgörs. Det är därför viktigt att förbättra möjligheten för sökande med olika typer av bakgrund att kunna meritera sig för ordinarie domaranställningar i dessa domstolar.

När det gäller tingsrätterna och förvaltningsrätterna är arbetssättet oftast inte kollegialt. En domare i underrätt förutsätts kunna leda sammanträden, döma och fatta beslut och formulera avgöranden på egen hand. Varje domare i underrätt måste alltså ha goda kunskaper om alla typer av mål och ärenden som förekommer vid domstolen. Samtidigt är det även i underrätterna mycket värdefullt med en mångfald sett till domarnas yrkesbakgrund. De rättsområden som en domare i våra domstolar ska sätta sig in i och tillämpa blir allt mer komplexa och det finns också i underrätt ett ökande behov av domare med specialkunskaper inom ett visst område. Det är också viktigt att framhålla att erfarenhetsutbyte mellan domare i underrätt sker på många olika sätt även om domarna oftast inte avgör mål i kollegial sammansättning. Det kan exempelvis röra sig om praxisdiskussioner eller om att domare med specialkunskaper blir ämnesansvariga inom ett visst område och därmed ges ett ansvar för att förmedla sina kunskaper till de andra domarna i domstolen inom det området.

Vår slutsats blir att det behövs ordinarie domare med olika yrkesbakgrund i alla domstolar.

Adjunktion i domstol ökar möjligheterna att få en ordinarie domaranställning

Vi har gått igenom uppgifter från Domarnämnden om sökande till ordinarie domaranställningar under åren 2012–2016 och analyserat i vilken utsträckning sökande med annan bakgrund än särskild domarutbildning får anställningar som ordinarie domare. Vi har då sett att sannolikheten för att en sökande ska få en ordinarie domaranställning ökar betydligt om sökanden har genomgått särskild domarutbildning. Vi har också sett att sannolikheten att få en ordinarie domaranställning ökar betydligt om en kvalificerad och erfaren jurist har adjungerat i överrätt före ansökan om ordinarie domaranställning.¹ Vår undersökning visar alltså att domstolserfarenhet ofta är en mycket värdefull erfarenhet för en jurist som vill få en anställning som ordinarie domare.

De nuvarande bestämmelserna om adjunktion ger möjlighet till adjunktion endast i överrätt. Det saknas alltså ett system för att erbjuda kvalificerade och erfarna jurister en möjlighet att meritera sig för ordinarie domaranställningar genom att arbeta i en underrätt. Samtidigt söker många kvalificerade och erfarna jurister som inte är domarutbildade men har adjungerat i överrätt ordinarie domaranställningar i just underrätt. Det är också i underrätt som behovet av att rekrytera fler ordinarie domare är som störst.

Ett sätt att behålla fördelarna med de möjligheter att adjungera i överrätt som finns i dag och samtidigt ge kvalificerade och erfarna jurister bättre möjligheter att arbeta som domare i både överrätt och underrätt och på det sättet meritera sig för anställning som ordinarie domare är att införa en möjlighet till en sammanhållen domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister. Det skulle innebära en stor förbättring av domstolarnas möjligheter att rekrytera de skickligaste och mest lämpade juristerna hos andra myndigheter och bland advokater till lediga domarbefattningar i olika domstolar i hela landet.

¹ Se avsnitt 6.3.

Vilka skulle attraheras av domarmeritering?

Även om utgångspunkten är att skickliga och lämpliga jurister utan erfarenhet av arbete i domstol kan utnämnas till ordinarie domare är det inte alla som vill söka en ordinarie domaranställning eller har sådana meriter att det räcker i konkurrensen med andra sökande.

Systemet med adjunktionstjänstgöring visar att det finns ett intresse bland erfarna och skickliga jurister i olika myndigheter och bland advokater att prova domaryrket. En domarmeritering skulle också ge goda förutsättningar för den som vill bli ordinarie domare att mer konkret sätta sig in i domaryrket och också få den utbildning som kan behövas utifrån den enskilde juristens behov.

Det är inte heller helt enkelt att börja verka inom en helt ny yrkesroll. Målen i domstolarna har blivit större och mer komplicerade, bl.a. genom rättens internationalisering och domstolarnas ökade ansvar för frågor i gränslandet mellan politik och juridik. En domares arbetsuppgifter kan se olika ut beroende på i vilken domstol domaren tjänstgör. Även för mycket skickliga jurister med flerårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete finns det kunskaper om domarrollen och de processuella förutsättningarna för domstolen som man bäst tillgodogör sig genom särskilda utbildningar i kombination med arbete i domstol.

Det är också genom att kombinera utbildning med praktiskt arbete som skickliga jurister kvalificerar sig för andra juristyrken, t.ex. åklagaryrket eller advokatycket. Det kan utan någon direkt jämförelse finnas anledning att kort redovisa hur en skicklig jurist meriterar sig för att få en anställning som kammaråklagare eller för att bli advokat.

Åklagaryrket

Den som vill bli anställd som kammaråklagare måste vara svensk medborgare. För att kunna anställas som kammaråklagare krävs vidare en svensk eller nordisk juristexamen.

Efter sin juristexamen måste den som vill bli kammaråklagare fullgöra notariemeritering, dvs. arbeta som notarie under som utgångspunkt två års tid i tingsrätt eller förvaltningsrätt. En del av notariemeriteringen kan förläggas till Åklagarmyndigheten.

Åklagarkarriären inleds med nio–tolv månaders provanställning som åklagaraspirant. Under tiden som åklagaraspirant påbörjar åkla-

garaspiranten sin åklagarutbildning. Efter provanställningens slut övergår anställningen i en tillsvidareanställning som assistentåklagare under två år då assistentåklagaren genomgår huvuddelen av sin utbildning. Efter tiden som assistentåklagare bedöms om assistentåklagaren är lämplig för åklagaryrket. I så fall utnämns han eller hon till kammaråklagare.

Åklagarmyndigheten får även förordna extra åklagare att utföra uppgifter som ska utföras av åklagare vid myndigheten. Detsamma gäller Ekobrottsmyndigheten i fråga om åklagaruppgifter vid myndigheten. Det kan exempelvis röra sig om advokater, jurister med domarutbildning eller andra kvalificerade jurister. En extra åklagare har en tidsbegränsad anställning som omfattar 12–18 månaders tjänstgöring. Därefter bedöms om den extra åklagaren kan bli anställd som kammaråklagare på dispens.²

Oavsett om en jurist får en anställning som kammaråklagare via utbildningstjänstgöring som åklagaraspirant och assistentåklagare eller via en anställning som extra åklagare innebär systemet för rekrytering av åklagare att det för en anställning som kammaråklagare krävs flera års erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete som åklagare. Det innebär att en jurists lämplighet för åklagaryrket ska prövas genom praktisk tjänstgöring innan han eller hon kan få en anställning som kammaråklagare. Sammanfattningsvis ställs mycket höga krav på en jurist för att han eller hon ska kunna få en anställning som kammaråklagare.

Advokatycket

En rad krav måste vara uppfyllda för att en jurist ska kunna antas som ledamot av Advokatsamfundet. Sökanden ska bland annat

- ha sin hemvist i Sverige eller ett annat land inom EU och EES eller i Schweiz,
- ha avlagt de kunskapsprov som krävs för domarbehörighet, dvs. i Sverige ha en jur.kand.- eller juristexamen,
- i minst tre år ha ägnat sig åt praktisk kvalificerad juridisk verksamhet och även göra det vid tiden för ansökan,

² www.aklagare.se/karriar/rekrytering/rekrytering-av-aklagare/ (hämtad 2017-05-08).

- ha genomgått Advokatsamfundets utbildning för advokatexamen och därefter ha godkänts i examen samt
- ha gjort sig känd för redbarhet och i övrigt anses lämplig att verka som advokat.

Advokatsamfundets styrelse kan medge undantag från reglerna. För sökande från andra EU- och EES-länder eller Schweiz, som uppfyller utbildningskraven för att bli advokater i sina hemländer, gäller särskilda regler.

Advokatsamfundets utbildning för advokatexamen består av tre kurstillfällen om vardera två och en halv dag som avslutas med muntlig examination. Utbildningen, som genomförs i internatform, behandlar främst advokatetiken, förberedelser för och genomförande av förhandlingar i domstol, konstitutionell rätt och olika yrkesfrågor som advokater möter. Från och med den 1 januari 2016 ingår en skriftlig examination i konstitutionell rätt som en obligatorisk del i advokatexamen.

För att en jurist ska kunna beviljas inträde i Advokatsamfundet krävs alltså dels flerårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete, dels att juristen ska bedömas som lämplig för sitt arbete. Lämplighetsprovningen består bl.a. i att Advokatsamfundet skickar ett formulär med frågor angående sökandens lämplighet till de domstolar där sökanden har uppträtt som ombud. Med andra ord sker en provning av juristens praktiska arbete. Sammanfattningsvis ställs mycket höga krav på en jurist för att han eller hon ska kunna beviljas inträde i Advokatsamfundet.

En ny möjlighet för kvalificerade jurister att meritera sig för ordinarie domaranställningar

Bedömning: Möjligheterna för kvalificerade jurister med olika bakgrund att meritera sig för en ordinarie domaranställning bör förbättras genom en ny möjlighet till meritering i överrätt och underrätt för kvalificerade och erfarna jurister.

Det ställs mycket höga krav på sökandenas kunskaper, erfarenheter och egenskaper vid rekrytering av ordinarie domare. Utgångspunkten är att en jurist måste ha flerårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt

arbete för att kunna komma i fråga för en ordinarie domaranställning. Vidare är det enligt vår bedömning nödvändigt att antalet sökande till lediga anställningar som ordinarie domare ökar för att de som utnämns till ordinarie domaranställningar i alla domstolar i hela landet ska tillhöra de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna. Det kräver i sin tur att möjligheterna för kvalificerade jurister med olika bakgrund att meritera sig för en ordinarie domaranställning förbättras.

Det finns olika sätt för kvalificerade och erfarna jurister att meritera sig för en ordinarie domaranställning. Ett sätt är att genomgå den särskilda domarutbildningen och därefter meritera sig ytterligare genom kvalificerat juridiskt arbete inom offentlig eller privat sektor. En jurist kan också meritera sig för en ordinarie domaranställning uteslutande genom arbete utanför domstolarna, exempelvis inom en myndighet eller på advokatbyrå. Därutöver finns i dag en möjlighet för kvalificerade jurister, som inte arbetat som domare tidigare, att inför en ansökan om ordinarie domaranställning skaffa sig ytterligare en merit genom en kortare tids tjänstgöring som adjungerad ledamot i överrätt.

Även om många av dem som utses till ordinarie domare har arbetat i domstol tidigare utnämns det också ordinarie domare som har arbetat uteslutande inom exempelvis förvaltningsmyndighet eller på advokatbyrå. Det är dock endast ett fåtal jurister utan domstols-erfarenhet som utnämns till ordinarie domare varje år. Genom att förbättra möjligheterna till domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister ökar möjligheterna att rekrytera fler jurister som inte är domarutbildade till domstolarna. Även om domaryrket ska vara tillgängligt för skickliga jurister med olika bakgrund och med få formella krav bör det alltså finnas en möjlighet att komplettera en gedigen erfarenhet inom ett annat juristyrke med en kortare tid i domstol som innehåller både teoretiska utbildningar och praktiskt arbete i domstol.

Vår analys har visat att det finns ett behov av ett nytt och samordnat system för att erbjuda kvalificerade och erfarna jurister en möjlighet till en meriterande tjänstgöring i domstol som innefattar en möjlighet till tjänstgöring i både överrätt och underrätt. En viktig anledning till att införa en sådan ny möjlighet är att det befintliga systemet för extern adjunktion inte innehåller någon samordning som innebär tjänstgöring i både överrätt och underrätt.

Det bör alltså införas en ny möjlighet till domarmeritering i både överrätt och underrätt för kvalificerade och erfarna jurister. Det nya systemet bör ses som ytterligare en möjlighet för kvalificerade och erfarna jurister att arbeta i domstol.

11.2.2 Domarmeritering i både överrätt och underrätt

Bedömning: Ett nytt system för domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister bör innefatta tjänstgöring under minst sex månader i överrätten och därefter tjänstgöring i underrätten under minst sex månader. Den totala tjänstgöringstiden bör alltså vara minst ett år.

Tjänstgöring i två instanser

En invändning som har riktats mot systemet med extern adjunktion i överrätt är att det inte ger möjligheter till inblick i arbetet i underrätt. Adjunktionen ger därmed begränsade möjligheter för en kvalificerad och erfaren jurist att meritera sig ytterligare inför en eventuell ansökan om ordinarie domaranställning i underrätt. Detta ska ses i ljuset av att behovet av att öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar gäller både överrätter och underrätter.

Det är visserligen tänkbart att inrätta ett system som innebär att kvalificerade och erfarna jurister som avser att söka ordinarie domaranställning i överrätt kan söka adjunktion i överrätt medan de som avser att söka ordinarie domaranställning i underrätt ges möjlighet att söka en adjunktionsplats i underrätt. Mot en sådan lösning talar att möjligheterna till handledarskap är större i överrätterna, där dömandet som utgångspunkt är kollegialt och en adjungerad domare därmed regelmässigt kan delta i avgöranden tillsammans med ordinarie domare. Om en adjunktionsanställning skulle inledas i underrätt, skulle den adjungerade domaren i ett tidigt skede av anställningen ställas inför uppgiften att på egen hand avgöra mål och ärenden. Det finns av dessa anledningar goda skäl för att inleda tjänstgöringen i överrätt och sedan låta den fortsätta i underrätt. Tjänstgöring i två instanser medför också att referenser från två domstolar kan åberopas i samband med en senare ansökan om anställning som ordinarie domare.

Vi föreslår alltså att det nya systemet för domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister ska innefatta först tjänstgöring i överrätt och därefter tjänstgöring underrätt. Mot bakgrund av de tydliga fördelarna med en samlad meritering i både överrätt och underrätt saknas det enligt vår bedömning anledning att införa en särskild möjlighet till adjunktion som är begränsad till att gälla i underrätt.

Tjänstgöringens tid

Systemet för extern adjunktion i överrätt har byggt på de allmänna bestämmelserna om förordnande av adjungerade ledamöter i 44 § förordningen med hovrättsinstruktion och 44 § förordningen med kamrarrättsinstruktion. Det finns inte något krav på att extern adjunktion ska pågå under viss tid. I praktiken har många förordnanden av externa adjunkter avsett perioder om sex månader.

För att en gedigen domarutbildning ska kunna genomföras inom ramen för ett system för domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister bör domstolstjänstgöringen genomföras under minst ett års tid, varav minst sex månader i överrätt och därefter minst sex månader i underrätt.

De praktiska förutsättningarna hos den enskilde för att delta i domarmeritering, exempelvis i form av möjlighet till tjänstledighet, varierar mellan olika jurister. Vi anser därför att det inte bör införas någon bestämmelse om en generell övre tidsgräns för domarmeriteringen. Däremot ska den överrätt som anställer en kvalificerad och erfaren jurist för domarmeritering alltid ange en bestämd anställningstid i anställningsavtalet (se avsnitt 11.2.3 under rubriken Anställningsform). Som utgångspunkt bör anställningstiden vara ett år.

11.2.3 Adjungerat råd

Förslag: Den nya möjligheten till domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister i överrätt och underrätt ska genomföras inom ramen för en ny typ av domaranställning. Den nya befattningen ska benämnas *adjungerat råd*. Adjungerade råd bör vara anställda i överrätten och anställningarna bör vara tidsbegränsade.

En ny domarbefattning

En viktig skillnad mot systemet för extern adjunktion är att den nu föreslagna domarmeriteringen kan genomföras i såväl hovrätter och kammarrätter som tingsrätter och förvaltningsrätter. Anställningsformen liknar anställningen som fiskal inom ramen för den särskilda domarutbildningen på det sättet att den jurist som antas till domarmeriteringen anställs i en överrätt och är skyldig att tjänstgöra även i underrätt.

Redan i dag sker ett visst samarbete mellan överrätter och underrätter i syfte att ge kvalificerade och erfarna jurister möjlighet att arbeta en kortare tid i både överrätt och underrätt i Kammarrätten i Göteborg och Förvaltningsrätten i Göteborg, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt och Södertörns tingsrätt samt Hovrätten för Övre Norrland och Skellefteå tingsrätt. Det finns inget i den nuvarande regleringen som hindrar att överrätter och underrätter träffar överenskommelser om kombinationer av anställningar även i framtiden. Samtidigt finns det ett starkt intresse av att ge domarmeriteringen ett tyngre genomslag i domstolarnas rekryteringsarbete och att öka förutsebarheten och tydligheten exempelvis när det gäller anställningsvillkoren för den adjungerade domaren. Det skulle också bidra till att tydliggöra skillnaden mellan å ena sidan tidsbegränsade anställningar som ordinarie domare som motiveras av behov av vikarier eller förstärkning och å andra sidan anställningar med ett tydligt utbildningssyfte. Det finns alltså starka skäl att införa en sammanhållen möjlighet till domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister.

Den nya befattningen kan benämnas *adjungerat råd*. Begreppet råd ingår som ett led såväl i namnet på vissa domaranställningar i överrätterna (justitieråd, hovrättsråd och kammarrättsråd) som i namnet på domaranställningar i underrätterna (chefsrådman och rådman). Vi anser att det föreslagna namnet på den nya anställningen – adjungerat råd – är förenligt med att tjänstgöringen ska äga rum i både överrätt och underrätt.

Anställningsform

Externa adjunkter som förordnas att ingå i hovrätt eller kammarrätt med stöd av 44 § förordningen med hovrättsinstruktion eller 44 § förordningen med kammarrättsinstruktion är tidsbegränsat anställda

vid hovrätten respektive kammarrätten och får lön. Den som antas till den särskilda domarutbildningen anställs som fiskal av hovrätten eller kammarrätten (38 § förordningen med hovrättsinstruktion och 38 § förordningen med kammarrättsinstruktion). Som utgångspunkt ska fiskalen vara provanställd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd med en prøvotid om sex månader (41 § förordningen med hovrättsinstruktion och 41 § förordningen med kammarrättsinstruktion). Därefter löper anställningen tills vidare. Den särskilda domarutbildningen genomförs alltså inom ramen för en tillsvidareanställning och fiskalen får lön. Även utbildningen för åklagaraspiranter och assistentåklagare bedrivs inom ramen för anställningar vid Åklagarmyndigheten (se 19 och 20 §§ åklagarförordningen (2004:1265)).

Den som är adjungerat råd och genomför domarmeritering genom att tjänstgöra i överrätt och underrätt bör på liknande sätt anställas för en viss tid i överrätten och få lön. Anställningsformen bör regleras i förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion.

För ett adjungerat råd bör anställningen, med stöd av 5 § 1 lagen (1982:80) om anställningsskydd, vara tidsbegränsad. Den totala tiden för tjänstgöringen i överrätt och underrätt bör vara ett år. I vissa särskilda fall kan det dock vara lämpligt att förlänga tiden något. Det adjungerade rådet ska alltså inte vara anställt tills vidare, enligt huvudregeln i 4 § lagen om anställningsskydd. Det bör vara en uppgift för den anställande överrätten att ange anställningstiden i anställningsavtalet och bestämma lönen.³

11.2.4 Tjänstgöringens innehåll

Bedömning: Det bör finnas en central utbildningsplan för adjungerade råd. Den närmare utformningen av tjänstgöringen bör anpassas till den kvalificerade och erfarna juristens yrkesbakgrund och erfarenhet. Utbildningen bör inriktas mot andra rättsliga områden än dem som det adjungerade rådet har tidigare erfarenhet

³ En visstidsanställning övergår till en tillsvidareanställning när en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren i allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år enligt bestämmelserna i 5 a § lagen om anställningsskydd.

av. Det innebär en möjlighet till utbildning inom nya rättsområden och en minskad risk för jävssituationer.

Både överrätterna och underrätterna bör ta fram individuella utbildningsplaner för de adjungerade råden och följa upp att utbildningsplanerna följs. Den som har fullgjort domarmeriteringen som adjungerat råd bör få vitsord efter avslutad tjänstgöring.

En anställning som adjungerat råd bör innefatta tjänstgöringskyldighet i underrätt. Det bör vara överrätten som beslutar när det adjungerade rådet ska tjänstgöra i underrätt och vid vilken underrätt som tjänstgöringen ska genomföras.

Ett adjungerat råd bör ha ordinarie domare som handledare under hela utbildningstiden och bör inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet.

Praktisk utbildning

På samma sätt som gäller för den särskilda domarutbildningen bör den praktiska utbildningen vara ett centralt inslag i de adjungerade rådets tjänstgöring. Det är viktigt att de adjungerade råden får fördjupade kunskaper om de olika arbetsuppgifter som utförs av ordinarie domare. Under tjänstgöringen i överrätt bör ett adjungerat råd därför, efter en kortare tids introduktion, delta som referent och tredje eller fjärde domare i överrättens avgöranden. Under tjänstgöringen i underrätt bör ett adjungerat råd på motsvarande sätt successivt ges sådana arbetsuppgifter som kan komma i fråga för ordinarie domare, dock inte sådana arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet.

Ett adjungerat råd bör få arbetsuppgifter som ger möjlighet att meritera sig inom andra områden än de som han eller hon arbetar med i den anställning som han eller hon är tjänstledig från. Exempelvis bör en åklagare som tjänstgör som adjungerat råd i hovrätt och tingsrätt ges möjlighet att arbeta med tvistemål. Ett annat exempel är att en skattejurist som tjänstgör som adjungerat råd i kammarrätt och förvaltningsrätt bör ges möjlighet att arbeta med mål enligt socialtjänstlagen och migrationsmål. På så sätt får domarmeriteringen ett innehåll som ger det adjungerade rådet förutsättningar för att fördjupa sina kunskaper på områden som han eller hon inte arbetar med i sin grundanställning. Förutom att meritvärdet blir högre innebär en sådan inriktning på tjänstgöringen att det adjungerade rådet inte arbetar med

sådana typer av mål som han eller hon skulle kunna anses vara jävig i på grund av grundanställningen hos en arbetsgivare utanför domstolarna, exempelvis Åklagarmyndigheten eller Skatteverket (se avsnitt 12.4).

Domstolsverket bör utarbeta en central utbildningsplan för adjungerade råd, motsvarande utbildningsplanen för fiskaler, som bör vara en ram för domarmeriteringens innehåll. En individuell bedömning av vilka mål och ärenden som är lämpliga att avgöra på egen hand för det adjungerade rådet bör göras av överrätten och underrätten och fastställas i en individuell utbildningsplan, som utgår från den centrala utbildningsplanen. Skyldigheten att fastställa utbildningsplaner bör framgå av domstolarnas instruktioner. Det framstår som lämpligt att överrätterna och underrätterna utarbetar enhetliga generella riktlinjer för vilka typer av mål som är lämpliga att handlägga för adjungerade råd motsvarande sådana riktlinjer som finns för fiskaler.

Överrätten och underrätten har ett ansvar för att utbildningsplanen följs och för att det adjungerade rådet efter avslutad tjänstgöring i domstolen får vitsord. Domstolsinstruktionerna bör kompletteras med bestämmelser som tydliggör detta ansvar. Med vitsord avses här sådana dokument med yttrande över tjänstgöringen som fiskaler får efter varje placering, enligt 7 § förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion, 5 § förordningen med tingsrättsinstruktion och 4 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion.⁴

Handledarskap

Engagerade handledare är av central betydelse för en välfungerande domarutbildning. Ett adjungerat råd bör ha en ordinarie domare som handledare under hela utbildningstiden. Det ligger i utbildningsansvaret hos överrätten och underrätten att för tjänstgöringen i överrätt respektive tjänstgöringen i underrätt utse en handledare som bidrar aktivt till att det adjungerade rådet får en utbildning i enlighet med den centrala utbildningsplanen för adjungerade råd och den individuella utbildningsplanen.

⁴ Vid sidan av rätten till vitsord enligt domstolsinstruktionerna finns det normalt enligt kollektivavtal en skyldighet för arbetsgivaren att efter viss tids tjänstgöring utfärda ett tjänstgöringsbetyg (det kan också benämnas anställningsbetyg).

Under utbildningen i överrätt bör det adjungerade rådet så ofta som möjligt delta i avgöranden tillsammans med sin handledare. På så sätt kan det adjungerade rådet få löpande återkoppling avseende sina skriftliga och muntliga prestationer.

Även under tjänstgöringen i underrätt är det viktigt att det adjungerade rådet har nära kontakt med sin handledare. Eftersom arbetet i underrätt normalt inte är kollegialt är det oftast inte möjligt att handledaren och det adjungerade rådet deltar i samma avgöranden. I stället bör handledaren ta aktiv del i det adjungerade rådets tjänstgöring på andra sätt, exempelvis genom att låta det adjungerade rådet delta som åhörare vid sammanträden som handledaren leder och omvänt.

Tjänstgöringen i överrätt och underrätt

På motsvarande sätt som för fiskaler bör ett adjungerat råd som tjänstgjort minst sex månader i överrätt vara skyldigt att tjänstgöra i underrätt. Det bör regleras i förordningen med tingsrättsinstruktion och förordningen med förvaltningsrättsinstruktion att ett adjungerat råd får förordnas av överrätten att tjänstgöra i underrätten när han eller hon har tjänstgjort minst sex månader i överrätten.

En tydlig fördel med det nu föreslagna systemet är att ordinarie domare vid överrätten kan bedöma det adjungerade rådets insatser innan överrätten förordnar om det adjungerade rådets tjänstgöring i underrätt. Anställningstiden ska som utgångspunkt vara ett år och fördelas mellan tjänstgöring i överrätt och tjänstgöring i underrätt. Anställningstiden ska anges i anställningsavtalet (se avsnitt 11.2.3). Inom ramen för den bestämda anställningstiden bör överrätten kunna ändra den ursprungliga planeringen avseende underrättstjänstgöring om det skulle visa sig att det adjungerade rådet behöver mer erfarenhet av tjänstgöring i överrätten innan han eller hon går över till det mer självständiga arbetet i underrätt. Det skulle i så fall innebära en längre tids tjänstgöring i överrätten och en kortare tids tjänstgöring i underrätten, i förhållande till den ursprungliga planeringen. Ytterst innebär det en möjlighet för en överrätt att inte förordna om underrättstjänstgöring för ett adjungerat råd som inte bedöms vara lämpligt för att genomföra underrättstjänstgöringen. Utgångspunkten måste dock självfallet vara att överrätten inför anställningen och i början av den ska kunna bedöma utbildningsbehovet så pass väl att ett adjunge-

rat råd ska kunna erbjudas den introduktion som behövs för att han eller hon ska vara redo för arbetsuppgifterna i underrätt enligt den individuella planering som ska fastställas i samband med att anställningen inleds.

Kurser

När det gäller mer koncentrerad utbildning och kurser bör Domstolsakademiens utbud av kurser för den särskilda domarutbildningen och för ordinarie domare kunna ses som en utgångspunkt. Tjänstgöringen bör för varje adjungerat råd inledas med en grundläggande utbildning som ska tillhandahållas av Domstolsakademin och ha den närmare utformning som Domstolsakademin bestämmer.

En samordning mellan överrätterna i fråga om anställning av adjungerade råd (se avsnitt 11.2.6) ger förutsättningar för att samordna gemensamma utbildningsinslag för adjungerade råd. Om exempelvis alla adjungerade råd i alla domstolar anställs vid ungefär samma tid på året finns det goda förutsättningar för att anordna gemensamma introduktionskurser.

Utöver den grundläggande utbildningen bör varje adjungerat råd erbjudas särskilda kurser utifrån det behov som fastställts i den individuellt utformade utbildningsplanen. Inriktningen bör vara att det adjungerade rådet ska kunna arbeta med rättsområden som förekommer inom det aktuella domstolsslaget och som han eller hon inte har arbetat med i sin grundanställning. Detta innebär exempelvis att den individuella utbildningen för en åklagare lämpligen bör vara inriktad mot andra rättsområden än straffrätt och straffprocessrätt och att den individuella utbildningen för en skattejurist bör vara inriktad mot andra rättsområden än skatterätt. Domarmeriteringen bör inte ses som en vidareutbildning för kvalificerade och erfarna jurister inom det område som de redan är verksamma på utan som en möjlighet till breddad kunskap. Det ger samtidigt förutsättningar för att utforma tjänstgöringen på ett sätt som är förenligt med reglerna om domarjäv (se avsnitt 12.4).

11.2.5 Samordnad information om lediga anställningar som adjungerat råd

Domarnämnden ska informera om lediga anställningar

Förslag: Domarnämnden ska informera om lediga anställningar som adjungerat råd.

En av nackdelarna med systemet för extern adjunktion är att det saknas ett system för samordning av adjunktionen mellan överrätterna. Det innebär att den som vill adjungera kan ha svårt att få kännedom om hur möjligheten ser ut utan att ta kontakt med olika överrätter. Det nya systemet med domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister bör bygga på att den som är intresserad av domarmeritering och att bli anställd som adjungerat råd ska kunna få samlad information om möjligheten till domarmeritering, om utbildningens innehåll och om lediga anställningar som adjungerat råd.

Domarnämnden har i dag ansvar för att informera om lediga ordinarie domaranställningar. Vidare har Domarnämnden stor erfarenhet av att informera möjliga sökande till ordinarie domaranställningar om möjligheten till extern adjunktion. Det är därför naturligt att utvidga Domarnämndens uppgifter till att också informera om möjligheterna till domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister och om lediga anställningar som adjungerat råd. Den uppgiften skulle också ingå som ett naturligt led i Domarnämndens arbete med att verka för rekryteringen av ordinarie domare. Det bör införas en bestämmelse i utnämningsslagen om att Domarnämnden ska utlysa lediga anställningar som adjungerat råd. Domarnämnden bör upplysa sökande till anställningar som adjungerat råd om att de i sina ansökningar ska ange om de söker anställning vid fler än en överrätt och hur de i så fall prioriterar överrätterna i förhållande till varandra.

Anställningar som adjungerat råd

Bedömning: Antalet anställningar som adjungerat råd ska bestämmas utifrån överrätternas och underrätternas kapacitet att ge utbildning och den budget som finns för domarmeriteringen.

Överrätterna bör efter samråd med varandra och i samråd med underrätterna i sin domkrets fatta beslut om hur många anställningar som adjungerat råd som ska finnas i domkretsen och underrätta Domarnämnden om anställningar som ska utlysas.

Hur många adjungerade råd som kan anställas i överrätterna beror på överrätternas och underrätternas kapacitet att ge utbildning och handledning. Det behöver också avsättas en tillräckligt stor budget för att domarmeriteringen ska innebära en reell möjlighet att på sikt kunna rekrytera de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna till domstolar i hela landet (se avsnitt 15). Systemet för extern adjunktion innebar när det var fullt utbyggt att överrätterna årligen utbildade 50 externa adjunkter (se avsnitt 12.1). Överrätterna har alltså en kapacitet att erbjuda domarmeritering åt 50 kvalificerade och erfarna jurister. Vi beräknar att underrätterna har motsvarande kapacitet att ge utbildning och handledning. Det innebär att 50 kvalificerade och erfarna jurister per år bör kunna erbjudas möjlighet att genomföra domarmeritering som adjungerat råd i överrätt och underrätt.

Domarmeriteringen för adjungerade råd ska bedrivas vid de överrätter och underrätter som har kapacitet att utbilda domare. Vilka överrätter och underrätter som det är kan variera över tid. Cheferna för hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och förvaltningsrätterna bör samråda med varandra i fråga om platsernas långsiktiga lokalisering. I det sammanhanget måste det långsiktiga intresset av att öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar i hela landet beaktas.

Det är viktigt att möjligheten att domarmeritera sig som adjungerat råd finns i hela landet. Systemet måste vara så flexibelt att antalet platser vid olika domstolar kan anpassas till vad som behövs för att kunna erbjuda domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister vid de domstolar som vid varje tidpunkt har kapacitet att utbilda fler domare.

När det bestäms hur många anställningar som adjungerat råd som behövs i landet är en viktig faktor vilka domstolar som har störst behov av att kunna anställa ordinarie domare. Samtidigt finns det inte

något hinder mot att en kvalificerad jurist tjänstgör som adjungerat råd på en annan ort än där han eller hon senare kan förväntas söka en ordinarie domaranställning. Det bör vara möjligt för domstolar med stor utbildningskapacitet att ta på sig utbildningsansvaret för kvalificerade jurister som avser att i förlängningen söka, och bedöms kunna få, en ordinarie domaranställning i en annan domstol.

Systemet med domarmeritering för adjungerade råd är inte beroende av överrätternas indelning i domkretsar. Det finns inget hinder mot att överrättspresidenterna kommer överens med varandra om att erbjuda en anställning som adjungerat råd som inleds med tjänstgöring i en överrätt och följs av tjänstgöring i en underrätt som inte hör till överrättens domkrets. Flexibilitet när det gäller samarbeten mellan överrätt och underrätt bidrar till att förbättra möjligheterna till domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister – och därmed på sikt förbättrade möjligheter till rekrytering av ordinarie domare – i hela landet.

Det bör vara överrätterna som efter samråd med varandra och i samråd med underrätterna i sin domkrets bestämmer hur många adjungerade råd som ska antas i en domkrets. Vidare är en förutsättning för att Domarnämnden ska kunna lysa ut anställningarna att överrätterna löpande underrättar Domarnämnden om vilka anställningar som ska utlysas. En sådan skyldighet bör därför framgå av förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion.

För att underlätta planeringen av gemensamma utbildningsinslag bör Domarnämnden i samråd med de domstolar som har lediga anställningar som adjungerade råd samordna anställningarna så att de adjungerade råden om möjligt tjänstgör under samma period eller två bestämda perioder per år. Med hänsyn till behovet av att kunna anpassa en sådan samordning till bl.a. domstolarnas verksamhet och Domstolsakademins förutsättningar att tillhandahålla utbildning i form av kurser bör den mer detaljerade planeringen inte regleras i författning.

Domstolscheferna har en viktig roll att informera om möjligheten att tjänstgöra som adjungerat råd

Bedömning: Domstolschefer bör försöka identifiera kvalificerade och erfarna jurister som framstår som lämpliga för domaryrket och informera dem om möjligheterna till tjänstgöring som adjungerat råd.

Även om Domarnämnden får det huvudsakliga ansvaret för att informera om möjligheterna till domarmeritering genom att tjänstgöra som adjungerat råd och lysa ut lediga anställningar som adjungerat råd har de enskilda domstolarna ett stort ansvar för att informera om möjligheten. Chefer i överrätter och underrätter kommer i det dagliga arbetet i kontakt med kvalificerade och erfarna jurister. De har stora möjligheter att identifiera jurister som framstår som lämpliga för domaryrket och informera dem om möjligheten att tjänstgöra som adjungerat råd. Det kan handla om skickliga åklagare eller advokater och om skickliga processförare hos myndigheter.

Den som anställs som adjungerat råd ska kunna åberopa sådana meriter att han eller hon efter domarmeriteringen bör ha goda möjligheter att komma i fråga för en ordinarie domaranställning. Det är avgörande för domarmeriteringens attraktivitet att den som ges tillfälle att tjänstgöra som adjungerat råd har goda möjligheter att sedan få en ordinarie domaranställning.

11.2.6 Enhetlig handläggning av ärenden om anställning av adjungerade råd

Bedömning: Överrätternas rekrytering av adjungerade råd bör ske på ett enhetligt sätt.

En ansökan om anställning som adjungerat råd bör ske hos den överrätt som har en ledig anställning som adjungerat råd. Landets olika överrätter har ett gemensamt ansvar för att rekryteringen av adjungerade råd sker på ett enhetligt sätt.

Överrätterna bör alltså i samråd med varandra utarbeta riktlinjer för ett enhetligt förfarande för handläggningen av ärenden om anställning av adjungerat råd. Ett sådant samråd bör avse exempelvis refe-

renstaging, intervjuer, eventuella tester och formerna för beslutsprocessen när överrätten avgör vilka sökande som ska kallas till intervju och vilka som ska anställas.

Domarmeriteringen för kvalificerade och erfarna jurister syftar till att öka antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar i hela landet. De kriterier som gäller för bedömning av skickligheten hos sökande till ordinarie domaranställningar bör därför vara en utgångspunkt vid antagningen, även om en anställning som adjungerat råd inte alltid kan bygga på ett så robust referensunderlag som krävs för en anställning som ordinarie domare. Överrätterna har ett gemensamt ansvar för att se till att rekryteringen av adjungerade råd sker med utgångspunkt i dessa kriterier.

11.2.7 Behörighetskrav

Bedömning: För anställning som adjungerat råd bör uppställas krav på svenskt medborgarskap och svensk juristexamen, motsvarande äldre examen eller motsvarande nordisk examen och sådana krav på yrkesbakgrund som gäller för adjungerade ledamöter i överrätt. Möjligheten bör stå öppen för lagfarna personer med mångårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete.

Svenskt medborgarskap och juristutbildning

Enligt 11 kap. 11 § regeringsformen är svenskt medborgarskap ett krav för en ordinarie domaranställning. Vidare anges i 38 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion och 38 § andra stycket förordningen med kammarrättsinstruktion att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som chef för den administrativa enheten eller som fiskal. Kravet på svenskt medborgarskap bör gälla även för adjungerade råd. Förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion bör därför ändras på så sätt att adjungerade råd läggs till den grupp av anställningar som kräver svenskt medborgarskap.

För antagning till den särskilda domarutbildningen gäller, enligt 41 § första stycket 1 förordningen med hovrättsinstruktion och 41 § första stycket 1 förordningen med kammarrättsinstruktion, ett krav

på att sökanden ska uppfylla behörighetskravet enligt förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m. Det innebär att sökanden ska ha en svensk juristexamen eller motsvarande äldre examen. Med svensk juristexamen jämföras, enligt förordningen om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m., fullbordad juristutbildning som till övervägande del har ägt rum i Danmark, Finland, Island eller Norge. Om denna utbildning skulle vara mer än ett år kortare än den svenska utbildningen, ska sökanden genomgå en kompletteringsutbildning som avslutas med ett kunskapsprov. Motsvarande krav bör gälla även för anställning av adjungerat råd. En bestämmelse med sådant krav bör införas i förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion.

Kravet på erfarenhet för anställning som adjungerat råd

Externa adjunkter i överrätt förordnas, med stöd av 44 § förordningen med hovrättsinstruktion och 44 § förordningen med kammarrättsinstruktion, 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.

Vi föreslår att den krets av jurister som framgår av bestämmelserna om adjunktion i överrätt är lämplig också som en avgränsning av vilka jurister som ska kunna anställas som adjungerade råd med den enda skillnaden att det inte bör specificeras att en jurist, för att kunna anställas som adjungerat råd, ska ha mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i domstolen. Möjligheten till domarmeritering bör stå öppen för lagfarna personer med mångårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete. Förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion bör ändras i enlighet med det.

11.2.8 Advokaters möjlighet att anställas som adjungerade råd

Bedömning: Rättegångsbalkens bestämmelser om advokater behöver inte ändras till följd av den nya anställningsformen adjungerat råd.

I 8 kap. 2 § sjätte stycket rättegångsbalken anges att ordinarie domare, allmän åklagare eller kronofogde inte får antas till ledamot av Sveriges advokatsamfund och att detsamma gäller den som annars är anställd hos någon annan än advokat, om inte Advokatsamfundets styrelse medger undantag. I 7 § femte stycket i samma kapitel anges att en advokat är skyldig att genast träda ur samfundet om det inträffar en sådan omständighet som gör att han eller hon enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet, om inte styrelsen medger sådant undantag som avses i 2 § sjätte stycket. En advokat får alltså som utgångspunkt inte arbeta hos någon annan än en advokat. Det finns däremot inte något hinder enligt bestämmelserna för en advokat att ta del av utbildning.

Det nuvarande systemet för extern adjunktion bygger, när det gäller advokaters möjlighet att adjungera i överrätt, på att Advokatsamfundets styrelse ger advokater dispens att kvarstå som ledamot av samfundet. Enligt riktlinjer som fastställts av samfundets styrelse kan en advokat få dispens för

- arbete på advokatbyrå i land utom EU, EES eller Schweiz, under särskilt angivna villkor,
- undervisning på deltid,
- deltagande som expert eller sekreterare i statlig utredning,
- forskning på deltid,
- adjunktion i domstol och
- arbete på Europeiska kommissionen.⁵

Eftersom den nu föreslagna domarutbildningen för kvalificerade och erfarna jurister innebär att det adjungerade rådet ska genomgå utbildning i kombination med adjunktion i domstol bedömer vi att det saknas anledning att göra ändring i rättegångsbalkens bestämmelser om advokater. Detta förutsätter att Sveriges advokatsamfund även fortsättningsvis kommer att bevilja dispens för den advokat som vill adjungera i domstol under en period.

⁵ Sveriges advokatsamfund, PM angående uthyrning av advokater och biträdande jurister, s.k. secondment (2013-01-29).

11.3 Utdrag ur belastningsregistret

Bedömning: Hovrätterna och kammarrätterna ska hämta in uppgifter ur belastningsregistret i ärenden om anställning av adjungerat råd. Om sökanden tidigare har varit anställd i överrätten, ska inhämtande av uppgifter ur belastningsregistret inte vara obligatoriskt.

Vissa arbetsgivare har rätt att i ärenden om anställning få ut uppgifter från Polismyndighetens belastningsregister, som innehåller uppgifter om bl.a. den som har dömts till ansvar för ett brott. Bestämmelser om vilka myndigheter och andra som får begära ut uppgifter ur belastningsregistret finns i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Bl.a. har Domstolsverket rätt att begära ut uppgifter ur belastningsregistret i fråga om den som verket avser att anställa som notarie (10 § första stycket 17). Vidare har Domarnämnden rätt att begära ut uppgifter ur registret i ärenden om anställning som domare eller hyresråd (10 § första stycket 18). En allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol får också begära ut av uppgifter ur registret i fråga om en nämndeman som ska påbörja sin tjänstgöring i domstolen (10 § första stycket 21).

En arbetsgivares rätt att begära ut uppgifter ur belastningsregistret kombineras i vissa fall med en skyldighet för arbetsgivaren att hämta in uppgifter ur belastningsregistret. Att Domstolsverket har en sådan skyldighet i ärenden om anställning av notarier anges i 7 a § notarieförordningen (1990:469). Domarnämndens skyldighet att hämta in sådana uppgifter i ärenden om anställning som domare eller hyresråd anges i 4 § tredje stycket förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden.

I 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister, som det hänvisas till i förordningen med instruktion för Domarnämnden och notarieförordningen, anges att en myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret ska pröva behovet av information noga i varje särskilt fall och att en begäran om att få ut uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs. I praktiken tillämpas bestämmelserna på så sätt att uppgifter

från belastningsregistret hämtas in rutinmässigt av såväl Domarnämnden som Domstolsverket.⁶

Med hänsyn till vikten av att på ett fullständigt sätt kunna bedöma en sökandes lämplighet för att utföra domaruppgifter är det rimligt att en skyldighet för överrätterna att hämta in uppgifter ur belastningsregistret införs i ärenden om anställning av adjungerade råd som ska domarmeritera sig. Det skulle visserligen kunna hävdas att domarmeriteringen är tidsbegränsad och att det rör sig om ett slags utbildningstjänstgöring. Mot detta kan dock invändas att notarieanställningar, som föregås av Domstolsverkets kontroll i belastningsregistret, har en mycket tydligare karaktär av utbildning. De adjungerade råden kommer att fullgöra uppgifter som domare. Vi anser därför att överrätterna ska göra en kontroll i belastningsregistret avseende den som en överrätt avser att anställa som adjungerat råd.

Överrätterna bör vara skyldiga att hämta in uppgifter ur belastningsregistret inför anställning av en sökande som inte har tjänstgjort i domstolen tidigare. När en överrätt avser att anställa en sökande som har tjänstgjort i domstolen tidigare bör den ha en möjlighet, men inte en skyldighet, att hämta in uppgifter ur belastningsregistret.

Om den som ska anställas har haft en annan anställning i domstolen någon gång under de senaste två åren och det inför den anställningen har gjorts en kontroll i belastningsregistret, bör det som utgångspunkt inte vara behövligt att göra en ny kontroll. Det kan exempelvis handla om att det adjungerade rådet har haft en anställning som adjungerad ledamot, exempelvis i ett enskilt mål, före ansökan om anställning som adjungerat råd. I ett sådant undantagsfall ska en kontroll i belastningsregistret ha gjorts redan vid den första anställningen som adjungerad ledamot (se avsnitt 12.7).

Frågan om när överrätterna ska hämta in uppgifter ur belastningsregistret bör regleras i deras instruktioner. Polismyndigheten bör ha en skyldighet att lämna ut uppgifter ur belastningsregistret till en allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol som begär det inom ramen för ett ärende om anställning av adjungerat råd. Förordningen (1999:1134) om belastningsregister bör ändras i enlighet med det.

⁶ Se www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domarnamnden/Ansokan-om-domaranstallning/Domarnamndens-handlaggning/ (hämtad 2017-05-08) och www.notarie.se/Notarie/Sa-blir-du-notarie/Krav-och-urval/ (hämtad 2017-05-08).

12 Det nuvarande systemet för extern adjunktion

12.1 Inledning

Sedan år 2007 finns det en möjlighet för jurister med annan yrkesbakgrund än särskild domarutbildning att vara tjänstlediga från sin anställning och arbeta i hovrätt eller kammarrätt under ett halvt års tid inom ramen för ett system för så kallad extern adjunktion. Det är inte ovanligt att externa adjunkter efter adjunktionen söker anställning som ordinarie domare. År 2013 avsatte Domstolsverket medel för extern adjunktion motsvarande knappt 50 platser för sex månaders tjänstgöring. Det innebar en fördubbling jämfört med år 2012. Efter att Högsta domstolen år 2014 hade meddelat ett beslut som innebar att externa adjunkter i vissa fall kunde anses vara jäviga vid handläggningen av mål sjönk antalet externa adjunkter i hela landet till tio. Antalet externa adjunkter i hela landet har sedan dess fortsatt att ligga på en mycket låg nivå.

12.2 Rättslig reglering av extern adjunktion

Den grundläggande bestämmelsen om hovrätternas och kammarrätternas adjungerade ledamöter finns i 44 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion respektive 44 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion. Bestämmelsen, som är innehållsmässigt identisk för de båda domstolsslagen, har följande lydelse:

[Hovrätten/Kammarrätten] får till adjungerad ledamot förordna

1. den som är eller har varit ordinarie domare eller den som är eller har varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådmann,
2. den som har anställts som [hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal/kammarrättsfiskal eller hovrättsfiskal] och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som [tingsfiskal, förvaltningsrättsfiskal/förvaltningsrättsfiskal, tingsfiskal], rådmann eller lagman,
3. en åklagare,
4. en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i [hovrätten/kammarrätten],
5. en ledamot av Sveriges advokatsamfund, eller
6. den som förut har varit adjungerad.

[Hovrätten/Kammarrätten] får för ett visst mål eller en viss sammanträdesdag till adjungerad ledamot förordna den som har tjänstgjort minst ett år som [hovrättsfiskal/kammarrättsfiskal] men som inte uppfyller föreskrifterna i första stycket 2, om en behörig ledamot inte finns att tillgå.

Systemet med extern adjunktion bygger på att kvalificerade och erfarna jurister ges möjlighet att pröva arbetet i överrätt genom förordnanden enligt första stycket 3–5 i bestämmelsen.

12.3 Fördelar med extern adjunktion

Bedömning: Systemet med extern adjunktion i överrätt har inneburit att domstolarna har tillförts kompetens, att fler har sökt ordinarie domaranställningar och en ökad mångfald i domstolarna sett till de ordinarie domarnas yrkesbakgrund.

Systemet med extern adjunktion har bidragit till att tillföra överrätterna olika kompetenser. Det har i förlängningen varit mycket värdefullt för rekryteringen av ordinarie domare. Av vår analys framgår att möjligheten för en jurist som inte har genomgått den särskilda domarutbildningen att anställas som ordinarie domare, om han eller hon

söker en sådan anställning, är dubbelt så stor om han eller hon har adjungerat i domstol.¹

Det går att beskriva olika slags fördelar med att anställa adjungerade domare i domstolarna:

- En första fördel är att systemet med extern adjunktion gör det möjligt för domstolarna att introducera intresserade jurister för arbetet i domstol samtidigt som det ger kvalificerade och erfarna jurister en möjlighet att meritera sig ytterligare för en ordinarie domaranställning. Med den praktiska utbildning som den adjungerade domaren får följer en möjlighet för domstolschefer och andra chefsdomare att bedöma och lämna referenser avseende den adjungerade domarens insatser. Referenser från arbete i domstol skapar stora möjligheter till jämförbarhet med andra sökande som åberopar sådana referenser.
- En annan fördel är att extern adjunktion bidrar till kunskapsöverföring mellan olika yrkeskårer inom juristbranschen.
- En tredje fördel är att den adjungerade domaren bidrar till domstolens verksamhet genom sina arbetsinsatser.

Att adjungerade ledamöter i överrätt erbjuds utbildning samtidigt som både ledamoten och domstolen får möjlighet att pröva intresset och lämpligheten för en anställning som ordinarie domare är av stort värde. För en kvalificerad och erfaren jurist utan tidigare domstolserfarenhet ger adjunktion i domstol en möjlighet för juristen att pröva på det praktiska domstolsarbetet inför beslutet om att söka ordinarie domaranställning. Tjänstgöring i domstol bidrar dessutom till att juristen kan åberopa referenser från domstolsarbete vid en ansökan om ordinarie domaranställning, vilket gör att Domarnämnden och regeringen får ett bättre beslutsunderlag.

Kunskapsöverföring mellan yrkeskårer sker genom att de adjungerade ledamöterna tillför kunskap om olika rättsområden och olika arbetsmetoder till domstolarna. En adjungerad ledamot som återvänder till sin ordinarie anställning tillför sin arbetsplats kunskaper om domstolarnas arbete. Dessa överföringar av kunskap berikar rättsväsendet och bör betraktas som en mycket positiv sideeffekt av, men inte det huvudsakliga syftet med, ett system för extern adjunktion.

¹ Se avsnitt 6.3.

12.4 Jäv

12.4.1 Rättegångsbalkens bestämmelser om jäv

För adjungerade ledamöter, inklusive externa adjunkter, gäller samma regler i fråga om jäv som för övriga domare. Av särskild relevans för externa adjunkter är 4 kap. 13 § 7, 9 och 10 rättegångsbalken, som har följande lydelse:

Domare är jävig att handlägga mål:

[---]

7. om han i annan rätt såsom domare eller befattningshavare fattat beslut, som rör saken, eller hos annan myndighet än domstol eller såsom skiljeman tagit befattning därmed;

[---]

9. om han i saken såsom rättegångsombud fört parts talan eller biträtt part eller vittnat eller varit sakkunnig; eller

10. om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

Genom en hänvisning i 41 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare även i fråga om jäv mot den som handlägger mål i allmän förvaltningsdomstol.

12.4.2 Europakonventionens krav på en rättvis rättegång

Artikel 6.1 i Europakonventionen

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har var och en rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol.

Konventionsbestämmelsens betydelse för de svenska domstolarnas möjligheter att förordna adjungerade domare har behandlats i avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden i RÅ 2009 ref. 8 och HFD 2011 ref. 15

Rättsfallet HFD 2011 ref. 15 handlar om en särskilt kvalificerad skattehandläggare vid rättsavdelningen, Skatteverkets huvudkontor, som hade varit tjänstledig därifrån och adjungerat i en kammarrätt. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att skattehandläggaren hade varit jävig när skattehandläggaren hade deltagit som referent i ett avgörande av ett mål om taxering m.m.

I sitt avgörande uttalade Högsta förvaltningsdomstolen – med hänvisning till sitt tidigare avgörande i rättsfallet RÅ 2009 ref. 8 – att frågan om jäv objektivt sett föreligger ska bedömas med hänsyn till det aktuella målets individuella karaktär, att det vid en sådan bedömning kan finnas skäl att beakta domstolens sammansättning och även vilken typ av beslut som är i fråga samt att bedömningen bör kunna variera beroende på om det är fråga om ett deltagande vid det slutliga avgörandet av ett mål eller vid olika beslut som fattas under den föregående handläggningen. I 2009 års fall var det fråga om ett beslut om avslag på begäran om muntlig förhandling. Vidare hade den adjungerade ledamoten haft en anställning hos Skatteverket som avsåg annan verksamhet än den som var aktuell i målet och den adjungerade ledamoten deltog inte när målet senare avgjordes genom dom. Mot den angivna bakgrunden hade Högsta förvaltningsdomstolen ogillat jävsinvändningen i 2009 års fall. I 2011 års fall var omständigheterna annorlunda. Högsta förvaltningsdomstolen menade att den adjungerade ledamotens deltagande i kammarrätten vid det slutliga avgörandet av taxeringsmålet objektivt sett skulle ha kunnat rubba tilltron till domstolen och till att målet hade handlagts på ett opartiskt sätt. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg därför att den adjungerade ledamoten hade varit jävig.

Högsta domstolens avgörande i NJA 2014 s. 482

Rättsfallet NJA 2014 s. 482 handlar om en åklagare, som hade varit tjänstledig från Åklagarmyndigheten och adjungerat i en hovrätt. Högsta domstolen ansåg att den adjungerade ledamoten hade varit jävig när den adjungerade ledamoten hade deltagit i avgörandet av ett brottmål om grovt narkotikabrott m.m.

Högsta domstolen uttalade att Europakonventionens bestämmelse om rätt till en rättvis rättegång innebär att en domstol måste uppfylla

krav på såväl oavhängighet, dvs. oberoende i förhållande till den verkställande makten och till parterna i målet, som opartiskhet, dvs. inte ha anknytning till den ena parten eller ett möjligt intresse i utgången i saken.

Högsta domstolen anförde att jäv inte automatiskt ska anses föreligga i varje fall då en ledamot av domstolen är tjänstledig från en myndighet eller organisation och myndigheten eller organisationen uppträder som part, vilket innebär att en bedömning måste göras av i vilken mån förhållandena i det enskilda fallet är ägnade att rubba förtroendet för domarens opartiskhet och oberoende. Enligt Högsta domstolen är det naturligt att en åklagare uppfattas som en företrädare för Åklagarmyndigheten och för åklagarfunktionen som sådan. Högsta domstolen kom mot den bakgrunden fram till att en adjungerad ledamots anställning hos Åklagarmyndigheten som åklagare är en sådan särskild omständighet som objektivt sett är ägnad att rubba förtroendet för domarens opartiskhet i ett brottmål. Högsta domstolen ansåg därför att den adjungerade ledamoten hade varit jävig.

12.5 Möjligheterna till extern adjunktion bör finnas kvar

Bedömning: De nuvarande möjligheterna till extern adjunktion i överrätt bör finnas kvar och kunna erbjudas i den utsträckning det är möjligt med beaktande av riskerna för jäv.

Systemet med extern adjunktion i överrätterna har gjort det möjligt för överrätterna att introducera intresserade jurister i arbetet i domstol och ge dem en praktisk utbildning. Samtidigt har domstolschefer och andra chefsdomare fått en möjlighet att bedöma de externa adjunkternas arbete och lämna referenser avseende deras insatser. De externa adjunkterna har alltså fått ett breddat referensunderlag inför en eventuell ansökan om ordinarie domaranställning. Till detta kommer att den kunskapsöverföring mellan olika juristkategorier, exempelvis mellan domare och advokater, som den externa adjunktionen har medfört är positiv för hela rättssamhället.

Tillämpningen av systemet för extern adjunktion kräver att överrätterna beaktar bestämmelserna om domarjäv och Högsta förvaltningsdomstolens och Högsta domstolens praxis angående dessa bestämmelser. Det innebär att det inte längre finns utrymme för att ut-

forma adjunktionstjänstgöringen i överrätt på precis samma sätt som tidigare. Det är fortfarande möjligt för exempelvis åklagare att adjungera i hovrätterna och för skattejurister att adjungera i kammarrätterna men deras arbetsuppgifter i överrätterna får bestämmas så att det inte uppkommer jävssituationer. Högsta förvaltningsdomstolens och Högsta domstolens tolkningar av Europakonventionens bestämmelse om rätt till en rättvis rättegång får tolkas så att en adjungerad ledamot inte bör delta i avgöranden om förhållandena i det enskilda fallet objektivt sett är sådana att de kan rubba förtroendet för domarens opartiskhet och oberoende.

De högsta domstolarnas avgöranden innebär alltså inte att det skulle vara uteslutet att erbjuda kvalificerade och erfarna jurister möjlighet att adjungera i överrätt men att tjänstgöringen i överrätten får utformas utifrån avgörandena om jäv. För adjungerade ledamöter som i sitt ordinarie arbete fattar beslut som kan överklagas till en överrätt eller är eller representerar parter i olika domstolsinstanser, som t.ex. åklagare eller skattejurister, måste tjänstgöringens innehåll alltså utformas så att den adjungerade ledamoten arbetar med andra rättsområden. När det gäller andra adjungerade ledamöter, exempelvis från universiteten, bör adjunktion kunna erbjudas på samma sätt som hittills.

Systemet för extern adjunktion har på ett tydligt sätt förbättrat möjligheterna för kvalificerade och erfarna jurister att få anställning som ordinarie domare. Reglerna om domarjäv innebär enligt vår bedömning inte något generellt hinder mot att exempelvis en åklagare adjungerar i en hovrätt eller en skattejurist i kammarrätt. De nuvarande möjligheterna till adjunktion bör därför finnas kvar och tillämpas när det är lämpligt.

12.6 Krav på erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i domstolen bör tas bort

Bedömning: En lagfaren person med mångårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete bör kunna anställas som adjungerad ledamot oavsett om han eller hon har arbetat med ett rättsområde som förekommer i domstolen eller inte.

En överrätt får som adjungerad ledamot förordna bl.a. en lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i hovrätten/kammarrätten (44 § första stycket förordningen med hovrättsinstruktion och 44 § förordningen med kammarrättsinstruktion).

Vi anser att det inte längre bör finnas ett krav på att en lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde, för att få adjungeras som ledamot, ska ha erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i överrätten. Ofta saknar kravet praktisk betydelse eftersom många olika rättsområden förekommer i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Många kvalificerade och erfarna jurister som är intresserade av domaryrket har arbetat med något av de rättsområden som förekommer i domstolarna. Samtidigt skulle det nuvarande kravet i undantagsfall kunna innebära att en kvalificerad jurist med lång erfarenhet skulle exkluderas från möjligheten att adjungeras på grund av att han eller hon inte har arbetat med ett rättsområde som förekommer i överrätten. Bestämmelsen i den delen är också svår att tillämpa utifrån de högsta domstolarnas avgöranden om jäv. Det innebär att det i förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion bör anges ett krav på mångårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete i stället för ett krav på mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i hovrätten eller kammarrätten. Det bör även fortsättningsvis ställas mycket höga krav på en jurist för att han eller hon ska få adjungeras i en överrätt.

Bedömningen i denna del stämmer överens med vår bedömning angående behörighetskraven för att kunna anställas som adjungerat råd (se avsnitt 11.2.7).

12.7 Utdrag ur belastningsregistret

Bedömning: Hovrätterna och kammarrätterna ska hämta in uppgifter ur belastningsregistret i ärenden om anställning av adjungerad ledamot. Om den som överrätten avser att anställa som adjungerad ledamot tidigare har varit anställd i överrätten, ska inhämtande av uppgifter ur belastningsregistret inte vara obligatoriskt.

Vissa arbetsgivare har rätt att i anställningsärenden begära ut uppgifter från Polismyndighetens belastningsregister, som innehåller uppgifter om bl.a. den som har dömts till ansvar för ett brott. Bestämmelser om

vilka myndigheter och andra som får begära ut uppgifter ur belastningsregistret finns i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Vi har i avsnitt 11.3 angett att Domstolsverket har rätt att begära ut uppgifter ur belastningsregistret i fråga om den som verket avser att anställa som notarie, att Domarnämnden har rätt att begära ut uppgifter ur registret i ärenden om anställning som domare eller hyresråd och att en allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol får begära ut uppgifter ur registret i fråga om en nämndeman som ska påbörja sin tjänstgöring i domstolen. Vi har också konstaterat att myndigheternas rätt att begära ut uppgifter ur belastningsregistret kombineras med skyldigheter för dem att göra sådana kontroller i anställningsärenden. I samma avsnitt har vi gjort bedömningen att det bör införas en skyldighet för överrätterna att hämta in uppgifter ur belastningsregistret i ett ärende om anställning av adjungerat råd i fråga om en sökande som inte har varit anställd i överrätten tidigare. Om sökanden har varit anställd i överrätten tidigare har vi bedömt att överrätten bör ha en möjlighet, men inte skyldighet, att göra en kontroll i belastningsregistret.

Av samma skäl som anges i avsnitt 11.3 anser vi att överrätterna ska hämta in uppgifter från belastningsregistret också vid anställning av andra adjungerade ledamöter än adjungerade råd men att inhämtande av uppgifter ur belastningsregistret inte ska vara obligatoriskt om den sökande som överrätten avser att anställa har varit anställd i överrätten tidigare. En utgångspunkt bör vara att den hovrätt eller kammarrätt som ska anställa en adjungerad ledamot ska hämta in uppgifter från belastningsregistret om sökanden inte har varit anställd i domstolen under de senaste två åren. Om den som ska anställas som adjungerad ledamot har varit anställd i domstolen någon gång under de senaste två åren och det inför den anställningen har gjorts en kontroll i belastningsregistret, bör det som utgångspunkt inte vara behövligt att göra en ny kontroll.

Att överrätterna ska inhämta uppgifter ur belastningsregistret i ärenden om anställning av adjungerade ledamöter och Polismyndighetens skyldighet att lämna ut sådana uppgifter till domstolarna bör regleras i förordning.

13 Den särskilda domarutbildningen

13.1 Antalet jurister med särskild domarutbildning behöver öka

Bedömning: Antalet jurister med särskild domarutbildning behöver öka.

Vår analys av vilka som sökt ordinarie domaranställningar under åren 2012–2016 visar att allt för få söker utlysta tjänster som ordinarie domare. Det är inte ovanligt med endast en sökande till en ordinarie domaranställning. Ett lågt antal sökande är så vanligt förekommande att konkurrensen om de ordinarie domaranställningarna måste anses vara för låg. Eftersom de flesta som utnämns till ordinarie domare är domarutbildade talar det låga antalet sökande för att det utbildas allt för få inom ramen för den särskilda domarutbildningen. Typiskt sett skulle en ökad konkurrens om de ordinarie domaranställningarna ge förbättrade förutsättningar för att i varje ärende kunna anställa den person som tillhör de allra skickligaste och för yrket lämpligaste tänkbara kandidaterna. Vår slutsats blir att det behövs fler kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar och bland dem fler domarutbildade.¹

Den särskilda domarutbildningen innebär att överrätterna och underrätterna tillhandhåller en domarutbildning som pågår under minst fyra år. Den som antas till den särskilda domarutbildningen och anställs som fiskal ska dessutom vara notariemeriterad innan utbildningen påbörjas. Den som genomför den särskilda domarutbildningen

¹ Se avsnitt 6.2.

har erfarenhet av cirka sex års utbildningstjänstgöring i domstol när han eller hon förordnas till assessor.²

Kvaliteten i framtida domarrekruteringar kan inte bygga enbart på att kvalificerade och erfarna jurister med olika bakgrund söker anställning som ordinarie domare utan den måste också i stor utsträckning bygga på att domstolarna utbildar kvalificerade jurister genom den särskilda domarutbildningen.

Den särskilda domarutbildningen är en mycket värdefull merit för en jurist som med ytterligare erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete vill söka anställning som ordinarie domare senare i karriären. Vår analys av uppgifter från Domarnämnden har visat att sannolikheten för att få en ordinarie domaranställning är ungefär tre gånger så hög för en sökande med särskild domarutbildning som för en sökande som inte har meriterat sig genom att tjänstgöra som domare i domstol.³

Den särskilda domarutbildningen bygger i dag på att det ska finnas cirka 240 fiskaler i underrätt, vilket motsvarar en årlig antagning av cirka 120 nya fiskaler i överrätt och att cirka 120 jurister förordnas till assessorer varje år. Om alla jurister som har genomgått den särskilda domarutbildningen skulle söka ordinarie domaranställningar efter att ha meriterat sig genom annat kvalificerat juridiskt arbete under ett antal år, skulle det i större utsträckning än i dag finnas kvalificerade sökande till de ordinarie domaranställningar som lysas ut varje år. Exempelvis innebär cirka 120 nyanställda fiskaler i år att det om åtta år kommer att finnas, teoretiskt sett, cirka 120 assessorer med fyra års ytterligare erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete som skulle kunna söka en ordinarie domaranställning, under förutsättning att alla fiskaler genomför sin domarutbildning utan uppehåll.⁴ Det kan jämföras med att Domarnämnden år 2016 handlade 59 ärenden om anställning av hovrättsråd, kammarrättsråd eller rådman. I dessa ärenden utnämndes 126 domare. Det nuvarande antalet domare under utbildning innebär alltså att det teoretiskt sett skulle finnas ungefär lika många assessorer som det skulle krävas om alla anställningar som hovrättsråd, kammarrättsråd och rådman skulle sökas och tillsättas med en domar-

² Undantag från kravet på notariemeritering får göras om det finns särskilda skäl för det (se 41 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion och 41 § andra stycket förordningen med kammarrättsinstruktion).

³ Se avsnitt 6.3.

⁴ Överrätterna anställer fler fiskaler än vad som motsvarar antalet utbildningsplatser i underrätt för att budgeten för den särskilda domarutbildningen ska utnyttjas effektivt med hänsyn till att fiskaler gör avbrott i tjänstgöringen bl.a. för föräldraledighet och annan tjänstledighet.

utbildad jurist. Det skulle alltså inte finnas mer än en domarutbildad sökande per anställning med den nuvarande dimensioneringen. Dimensioneringen av den särskilda domarutbildningen tar inte heller höjd för att många domarutbildade jurister under flera års tid tjänstgör vid andra myndigheter eller lämnar domarbanan. Rekryteringen av ordinarie domare bygger alltså på att det vid varje tidpunkt kommer att finnas kvalificerade och erfarna jurister med annan yrkesbakgrund som är lämpliga för domaryrket och villiga att söka ordinarie domaranställningar. Det är endast på det sättet som det med den nuvarande dimensioneringen av domarutbildningen skulle kunna bli fler sökande och konkurrens om lediga anställningar som ordinarie domare.

Av uppgifterna om antalet sökande till ordinarie domaranställningar kan vi se att en stor del av dem som genomgår den särskilda domarutbildningen och förordnas till assessorer väljer att gå till och stanna inom andra juristbanor.⁵ Hur stor den andelen är kan inte anges exakt eftersom antalet år som behövs för att meritera sig för en ordinarie domaranställning genom tjänstgöring efter assessorsförordnandet varierar mellan individer och olika typer av ordinarie domaranställningar. Det kan inte fastställas att en jurist som inte har sökt en ordinarie domaranställning exempelvis sex eller åtta år efter assessorsförordnandet har lämnat domarbanan. Vi kan dock konstatera att assessorer på grund av sina kvalificerade juridiska kunskaper och erfarenheter av rättstillämpning i domstol typiskt sett är mycket eftertraktade och attraktiva för statliga och kommunala myndigheter. Det är också i sådana verksamheter som assessorerna ofta skaffar sig den ytterligare erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete som behövs för att kunna komma i fråga för en ordinarie domaranställning. Det är inte ovanligt att befodringsgången i dessa typer av verksamheter gör att den som har anställts stannar kvar under åtskilliga år. Som exempel kan nämnas Regeringskansliet där ett förordnade som rättssakkunnig är sexårigt och där det under ett antal år har uppstått fler möjligheter för skickliga jurister att få anställning tillsvidare som ämnesråd eller kansliråd eller i annan befördrad anställning.

Verksamheten hos arbetsgivare som Regeringskansliet, riksdagen, Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern bygger på att det finns skickliga assessorer som kan rekryteras till dessa myndigheter. Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen rekryterar

⁵ Se avsnitt 6.2.

assessorer till anställningarna som justitiesekreterare. Även andra myndigheter, inom och utom rättsväsendet, behöver och anställer assessorer som verksjurister eller för arbete på rättsavdelningar. Den privata sektorns behov av välutbildade och meriterade jurister växer och advokatbyråer söker ofta kvalificerade jurister med erfarenhet av dömande arbete i domstol.

Att domstolarna utbildar tillräckligt många assessorer är nödvändigt för att tillräckligt många så småningom ska söka en ordinarie domaranställning och därmed öka möjligheterna att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna kan bli ordinarie domare. Att domstolarna utbildar assessorer kan också ses som en kostnadseffektiv investering som kommer både den offentliga och privata sektorn till godo genom att de ges möjlighet att rekrytera redan kvalificerade jurister.

En tydlig slutsats blir därför att den särskilda domarutbildningen måste byggas ut så att antalet utbildade assessorer som söker ordinarie domaranställningar kan öka väsentligt. För att ökningen ska svara mot behovet av att rekrytera ordinarie domare bör ytterligare 50 assessorer utbildas varje år. Antalet jurister som utbildas till assessorer varje år bör alltså öka från cirka 120 till cirka 170. Det innebär att en motsvarande ökning bör göras av antalet fiskaler som varje år antas till den särskilda domarutbildningen.

13.2 Domstolarnas kapacitet att utbilda och behov av fler domare under utbildning

13.2.1 Domstolarna har kapacitet att utbilda fler domare

Bedömning: Domstolarna har kapacitet att utbilda fler skickliga jurister från anställning som fiskal till färdig assessor.

Det behövs betydligt fler jurister med särskild domarutbildning för att svara mot domstolarnas behov av rekrytering av ordinarie domare och samtidigt tillgodose ett tydligt behov av domarutbildade jurister i statlig och kommunal förvaltning och i näringslivet.⁶

⁶ Se avsnitt 13.1.

Syftet med den särskilda domarutbildningen är och ska vara att utbilda så många färdiga assessorer varje år att utbildningen på sikt svarar mot domstolarnas behov av att bland andra skickliga och erfarna jurister rekrytera assessorer med några års ytterligare erfarenhet som ordinarie domare. Det går dock inte att bortse från att en stor andel av dem som förordnas till assessorer inte söker ordinarie domaransättningar förrän många år senare och att en ganska stor andel aldrig återvänder till domaryrket. Slutsatsen blir att betydligt fler assessorer måste utbildas än det som mer direkt motsvarar domstolarnas rekryteringsbehov i närtid och på några års sikt.

Det är varje överrätt som fattar beslut om hur många fiskaler som ska antas till den särskilda domarutbildningen vid överrätten. Överrättens beslut påverkas av domstolens budget för och kapacitet att utbilda överrättsfiskaler och tf. assessorer. Beslutet beror också på hur många utbildningsplatser för fiskaler i underrätt som Domstolsverket har bestämt. För att genomströmningen av fiskaler ska fungera måste överrätten beakta hur många fiskaler som efter det första årets tjänstgöring i överrätt kan erbjudas underrättstjänstgöring. Även om det är överrätterna som beslutar om antalet fiskalsansättningar har Domstolsverket alltså ett avgörande inflytande över hur många fiskaler som utbildas. Att Domstolsverket bestämmer antalet utbildningsplatser har motiverats utifrån en ambition att åstadkomma kontinuitet i den särskilda domarutbildningen, så att inte antalet fiskaler som kan erbjudas tjänstgöring i underrätt växlar beroende på underrätternas förutsättningar att bekosta fiskalsutbildning i underrätt.

Även om det inte finns någon direkt koppling mellan behovet av att rekrytera ordinarie domare och antalet utbildningsplatser är det viktigt att den särskilda domarutbildningen hela tiden har en omfattning som innebär att domarutbildningen på sikt kan svara mot behovet av att rekrytera ordinarie domare med den bakgrunden.⁷ Det är viktigt att utbildningen tar höjd för situationer när domstolarna behöver rekrytera fler domare t.ex. på grund av olika reformer som ger domstolarna fler uppgifter. Antalet beslutade utbildningsplatser i underrätt är i dag en begränsande faktor när överrätten ska besluta hur många fiskaler som ska anställas och utbildas till asses-

⁷ I Domstolsverkets budgetunderlag anges att det kan finnas skäl till att ytterligare utöka antalet utbildningsplatser för fiskaler för att på sikt förbättra rekryteringsunderlaget för domaranställningar utanför storstadsregionerna (Domstolsverket, *Budgetunderlag 2018–2020* s. 22–24).

sorer. På det sättet blir de utbildningsplatser som beslutas av Domstolsverket också i realiteten en styrande faktor när det gäller antalet sökande till ordinarie domaranställningar på några års sikt.

Det förekommer visserligen att enskilda underrätter väljer att erbjuda fiskalsutbildning i underrätt utöver de av Domstolsverket beslutade platserna. Det ger i sin tur överrätten en möjlighet att anställa fler fiskaler än vad som motsvarar de platser som Domstolsverket fastställt. Systemet är dock inte förutsebart och har inte den stabilitet som krävs för att det kontinuerligt ska finnas möjlighet att rekrytera de skickligaste och för yrket mest lämpliga juristerna till de ordinarie domaranställningar som utlyses.

Vid våra kontakter med överrätter har det kommit fram att överrätterna, om det finns ekonomiska förutsättningar, är beredda att ta ett större ansvar för domarutbildningen – och att alltså göra investeringar för att trygga den långsiktiga tillgången på kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar – genom att anta fler till den särskilda domarutbildningen. Flera överrätter har angett att fler fiskaler kan utbildas med fortsatt hög och jämn kvalitet. Från vissa överrätter har det också framförts att de i dag tvingas tacka nej till notaries som söker fiskalsanställning och som väl uppfyller de krav som bör ställas vid rekryteringen av fiskaler.

När vi har ställt motsvarande fråga till underrätter framgår det att det även i underrätterna finns en kapacitet att utbilda fler fiskaler. Den särskilda domarutbildningen är i första hand en praktisk utbildning och utbildningen i underrätt innebär i stor utsträckning att fiskalerna arbetar självständigt med dömande uppgifter samtidigt som det för varje fiskal ska finnas en handledare som har nära kontakt med fiskalen. Underrätternas kapacitet att utbilda fiskaler hänger därför nära samman med i vilken utsträckning underrätterna kan erbjuda fiskaler kvalificerade arbetsuppgifter som samtidigt inte får vara sådana att de kräver särskild erfarenhet. Kapaciteten att utbilda hänger också samman med underrätternas resurser för att handleda domare under utbildning.

Eftersom överrätternas och underrätternas kapacitet att utbilda domare hänger samman med deras möjligheter att erbjuda överrättsfiskaler, underrättsfiskaler och tf. assessorer kvalificerade arbetsuppgifter finns det anledning att analysera vilket utrymme som finns för att erbjuda en innehållsrik tjänstgöring i underrätterna och överrätterna.

13.2.2 Det finns gott om lämpliga arbetsuppgifter för icke ordinarie domare

Bedömning: I domstolarna finns det gott om lämpliga arbetsuppgifter för icke ordinarie domare. Om fler antas till den särskilda domarutbildningen och tjänstgör som fiskaler i överrätt och underrätt, kan de ges möjlighet att i ökad utsträckning arbeta tätt tillsammans med ordinarie domare med särskilt svåra, omfattande och kvalificerade mål.

Underrätterna

Vid underrätterna står fiskaler för en ganska stor del av det totala antalet domare. År 2016 var cirka en fjärdedel av domarna i tingsrätt och knappt en tredjedel av domarna i förvaltningsrätt fiskaler.⁸ Förhållandet mellan de utbildningsplatser som Domstolsverket beslutar om och fiskalsplatser som underrätterna beslutar om inom ramen för sin budget har berörts i avsnitt 13.2.1. De fiskaler som bekostas av underrätterna anställs i många fall för att fylla ett behov av arbetskraft, även om det också förekommer att en underrätt uttryckligen tar på sig och betonar ett ansvar för den särskilda domarutbildningen.

Underrätterna har ett kontinuerligt behov av att icke ordinarie domare tjänstgör i domstolarna för vikariats- och förstärkningsändamål. Om fler fiskaler utbildas, leder det dels till att fiskalerna genom sin tjänstgöring bidrar till underrätternas verksamhet, dels till att det utbildas fler assessorer som kan anställas för vikariats- och förstärkningsbehov i domstolarna.

I dag arbetar fiskaler i underrätt huvudsakligen med samma uppgifter som ordinarie domare med den viktiga begränsningen att fiskalerna inte dömer eller fattar beslut i mål eller ärenden som är särskilt komplicerade, uppmärksammade eller av annan anledning kräver särskild erfarenhet. Fiskalerna arbetar endast undantagsvis med handläggning av mer komplicerade och svåra mål tillsammans med ordinarie domare. Med fler fiskaler i underrätterna skulle det öppna sig en möj-

⁸ Domstolsverket, *Årsredovisning 2016*, s. 90. Uppgifterna i årsredovisningen avser årsarbetskrafter för ordinarie domare respektive icke ordinarie domare. Antalet pensionerade domare och andra icke ordinarie domare är dock så lågt i förhållande till antalet fiskaler att det inte påverkar de i texten angivna ungefärliga andelarna.

lighet för fiskaler att utöver det egna dömandet också kunna arbeta med stora och komplicerade mål tillsammans med en ordinarie domare. I en tingsrätt skulle det kunna handla om att en tingsfiskal får delta i handläggningen av ett stort brottmål med många huvudförhandlingsdagar och som inrymmer många och komplicerade frågeställningar. Det skulle också kunna röra sig om ett komplicerat tvistemål med många civilrättsliga och processuella aspekter. I en förvaltningsrätt skulle det kunna handla om handläggning av ett omfattande skattemål, om exempelvis komplexa internationella bolagsförhållanden och som berör komplicerade EU-rättsliga regler på skatteområdet. Även andra typer av mål i förvaltningsrätterna, exempelvis socialförsäkringsmål, kan innehålla såväl svåra rättsliga frågor som komplexa och svårbedömda omständigheter i det enskilda fallet.

Om fiskalerna i ökad utsträckning skulle delta i handläggningen av svåra mål skulle de under sin utbildningstid få en bredare och djupare kunskap om den domaruppgift som en ordinarie domare har och också om bredden i de olika färdigheter som en ordinarie domare måste ha för att kunna fullgöra sin domarroll i dagens allt mer komplexa mål och ärenden i domstolarna. Förutom att göra domarutbildningen mer varierad och innehållsrik – och ge förbättrade möjligheter till handledarskap och återkoppling från de ordinarie domarna till fiskalerna – skulle en sådan lösning ge ordinarie domare möjlighet till ett mer utvecklat samarbete med yngre domare. De ordinarie domarnas ansvar som handledare skulle alltså kunna betonas tydligare.

För tingsrätternas del finns det en möjlighet att ”om det finns skäl för det” låta en fiskal döma tillsammans med en ordinarie domare i brottmål (1 kap. 3 b § tredje stycket rättegångsbalken; se även motsvarande regler i 14 kap. 17 § äktenskapsbalken och 20 kap. 1 § föräldrabalken). En sådan möjlighet ökar förutsättningarna för fiskaler att handlägga mål tillsammans med ordinarie domare. För förvaltningsrätternas del gäller i stället att det krävs ”särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad” för att fler än en lagfaren domare ska få ingå i rätten (17 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Ett utredningsförslag om att det inte ska krävas ”särskilda skäl” utan räcka med ”skäl” för att utöka antalet lagfarna domare i förvaltningsrätt bereds nu i Regeringskansliet.⁹ Vi bedömer att en

⁹ Se Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessens betänkande *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål* (SOU 2014:17) på s. 249–256.

ändring i enlighet med det förslaget skulle bidra till att ytterligare förbättra möjligheterna för förvaltningsrätterna att kunna erbjuda kvalificerade arbetsuppgifter åt förvaltningsrättsfiskalerna.

Överrätterna

Under det första året av den särskilda domarutbildningen tjänstgör de nyanställda fiskalerna i överrätten. De har då inte dömande uppgifter utan deltar i överrätternas beredning av mål och ärenden. Överrätternas kapacitet att bedriva särskild domarutbildning har alltså samband med deras möjligheter att ge hovrättsfiskalerna och kammarrättsfiskalerna kvalificerade och utvecklande arbetsuppgifter inom ramen för beredningen. Det kan exempelvis handla om att föredra mål och ärenden för överrättens ledamöter. Det kan också handla om att ingå som protokollförare vid huvudförhandlingar eller andra sammanträden och lämna förslag till hur överrätten ska avgöra ett mål. Vidare kan det handla om att upprätta förslag till domar och beslut. I hovrätterna är det vanligt att fiskaler är protokollförare vid huvudförhandlingar och att de då lämnar ett muntligt förslag till hur hovrätten ska avgöra målet samt att de upprättar förslag till skriftliga domar i sådana mål. I en kammarrätt ges fiskalerna många tillfällen till att testa sina kunskaper och få återkoppling vid föredragningar inför kammarrättens ledamöter.

Fler fiskaler i överrätterna skulle kunna bidra till att fiskaler i ökad utsträckning skulle kunna utföra sådana uppgifter. Det skulle innebära att överrätternas ledamöter i större utsträckning skulle kunna fokusera på att avgöra mål och ärenden. Samtidigt skulle kvaliteten i domarutbildningen kunna vara fortsatt mycket hög genom den löpande återkoppling som kan erbjudas fiskalerna när de föredrar och deltar vid huvudförhandlingar och andra sammanträden.

Under det fjärde året av den särskilda domarutbildningen förordnas fiskalerna till tf. assessorer. En tf. assessor är adjungerad ledamot i överrätten och därmed behörig att döma i mål och ärenden tillsammans med ordinarie domare i överrätten. Överrätternas kapacitet att bedriva särskild domarutbildning hänger alltså samman också med deras möjligheter att ge tf. assessorerna kvalificerade och utvecklande arbetsuppgifter.

Det skulle kunna hävdas att en ökning av antalet tf. assessorer i överrätt skulle kunna leda till att överrätternas möjligheter att ge tf. assessorerna tillfälle att ingå som ledamot i avgöranden skulle minska. Även om det kan se olika ut i hovrätter och kammarrätter är det så att det i nuläget inte alltid finns så många tf. assessorer i överrätterna att det kan ingå en tf. assessor i varje avgörande. Det finns alltså ett utrymme för att i större utsträckning låta tf. assessorer delta i föredragningar och förhandlingar och ingå i överrätternas avgöranden. Till detta kommer att arbetsfördelningen mellan ledamöterna i en överrätt innebär att en ledamot, referenten, ska ha ett särskilt ansvar för förberedelser inför avgörandet och för att skriva ett första utkast till dom eller beslut. Tf. assessorer är referenter i viss utsträckning. Om antalet tf. assessorer skulle öka – och antalet avgöranden för en tf. assessor att ingå i därmed skulle minska – skulle det göra det möjligt att i större utsträckning än i dag låta tf. assessorer vara referenter. Utbildningen av tf. assessorer skulle på så sätt kunna göras mer kvalificerad samtidigt som antalet tf. assessorer ökar.

Ett ökat deltagande i målens handläggning måste inte heller ske genom att tf. assessorer är referenter i ökad utsträckning. Det kan också tänkas att en tf. assessor får ett ansvar för att göra rättsutredningar eller för att skriva förslag till avgöranden även i fall då en ordinarie domare har det huvudsakliga ansvaret för målets förberedelser och för avgörandets utformning.

Att tf. assessorer i större utsträckning deltar i olika delar av överrätternas dömande verksamhet innebär, utöver en fördjupad utbildning, bättre möjligheter till handledarskap och återkoppling från de ordinarie domarna till tf. assessorerna.

Förhållandet mellan antalet ordinarie och icke ordinarie domare

Fler domare under utbildning leder i det korta perspektivet till att andelen icke ordinarie domare ökar i förhållande till andelen ordinarie domare. Från ett konstitutionellt perspektiv skulle det kunna hävdas att det är olämpligt att jurister som inte har bedömts av Domarnämnden och utnämnts av regeringen i ännu större utsträckning deltar i den dömande verksamheten. Mot det bör ställas att syftet med den ökade dimensioneringen är att säkerställa att det i framtiden ska kunna gå att rekrytera skickliga och för yrket lämpliga jurister som ordinarie do-

mare. Att andelen icke ordinarie domare ökar i det korta perspektivet framstår mot den bakgrunden som en nödvändig konsekvens. Vidare innebär vårt synsätt att fiskaler ska kunna delta i domstolens verksamhet också med andra arbetsuppgifter än de rent dömande att förhållandet mellan antalet avgöranden som beslutas av icke ordinarie domare och antalet avgöranden som beslutas av ordinarie domare inte kommer att ändras lika mycket som förhållandet mellan antalet icke ordinarie domare och antalet ordinarie domare.

13.2.3 Utbildning av fiskaler bör ske vid fler domstolar

Bedömning: Särskild domarutbildning bör kunna erbjudas vid fler tingsrätter än i dag. Fiskaler bör kunna tjänstgöra vid underätter som har kapacitet att utbilda endast en fiskal.

För närvarande finns utbildningsplatser för fiskaler vid alla förvaltningsrätter och vid 38 av landets 48 tingsrätter. Utbildningsplatser finns inte vid de minsta tingsrätterna.¹⁰

Domstolsverket bestämmer om lokaliseringen av de s.k. utbildningsplatserna för underrättsfiskaler. Antalet utbildningsplatser och vilka domstolar som har sådana platser varierar över tid.

När det gäller utbildningsplatser för fiskaler har Domstolsverket tidigare tillämpat ett synsätt som innebär att en underrätt måste ha förutsättningar att erbjuda minst två fiskaler utbildning för att domstolen ska kunna få utbildningsplatser. Numera finns det dock en utbildningsplats i Västmanlands tingsrätt och en i Hudiksvalls tingsrätt. Vidare finns det vissa utbildningsplatser avsedda för riktad rekrytering av en fiskal till en viss ort. För närvarande finns en sådan plats i Kristianstads tingsrätt och en i Värmlands tingsrätt. Det finns fler än en fiskal i alla förvaltningsrätter.¹¹ Utöver att det i fyra tingsrätter finns en utbildningsplats för endast en fiskal förekommer det att en underrätt inom ramen för sin egen budget erbjuder fiskalutbildning och det kan även då röra sig om endast en fiskalsplats vid domstolen.

¹⁰ Uppgift från Domstolsverket, 2017-08-21.

¹¹ Uppgift från Domstolsverket, 2017-08-22.

Vid våra samtal med chefer för överrätter har det framkommit att det har fungerat mycket bra med utbildning av fiskaler också vid underrätter som har kapacitet att utbilda endast en fiskal. Även chefer för underrätter har uttryckt att det finns önskemål från underrätternas sida om att kunna erbjuda särskild domarutbildning även i de fall det finns arbetsuppgifter för endast en fiskal.

Vi vill betona att det finns goda möjligheter för fiskaler att delta i gemensamt anordnade regionala utbildningar och liknande på distans eller genom resor till intilliggande domstolar. Teknikutvecklingen gör också att det i dag är mindre intressant vilken fysisk arbetsplats man har. Det är fullt möjligt att ha tät kontakt med fiskaler vid andra domstolar genom att använda det teknisktöd som Domstolsverket erbjuder. Mot bakgrund av detta och med hänsyn till intresset av att kunna erbjuda fler jurister särskild domarutbildning anser vi att sådan utbildning bör kunna erbjudas även vid underrätter som har kapacitet att utbilda endast en fiskal.

Det bör alltså kunna inrättas en fiskalsplats även vid de tio tingsrätter som i dag saknar fiskaler, även om det finns en utbildningskapacitet för endast en fiskal.

13.3 Inriktning mot särskilda rättsområden och måltyper

Bedömning: I syfte att öka den särskilda domarutbildningens attraktivitet för jurister som är intresserade av ett särskilt rättsområde bör det finnas möjlighet att erbjuda inriktning mot ett särskilt rättsligt område för en del av dem som antas till den särskilda domarutbildningen.

Den särskilda domarutbildning som bedrivs inom hovrätterna och tingsrätterna innebär att en fiskal i sin tjänstgöring kommer i kontakt med ett stort antal av de olika mål- och ärendetyper som förekommer i allmän domstol. På motsvarande sätt innebär den särskilda domarutbildning som bedrivs inom kammarrätterna och förvaltningsrätterna att fiskalerna får handlägga olika typer av mål och ärenden som förekommer i allmän förvaltningsdomstol. Utformningen av den särskilda domarutbildningen gör alltså att fiskalerna och tf. assessorerna får en mycket bred utbildning. Detta är positivt eftersom en domare ska ha

goda kunskaper inom de typer av mål och ärenden som finns i domstolen. Samtidigt finns det ett behov av att erbjuda domarutbildningar med speciell inriktning för jurister som har ett särskilt intresse för speciella rättsområden. På så sätt kan den särskilda domarutbildningens attraktivitet öka. Specialisering för fiskaler innebär i förlängningen också att det kommer att finnas kvalificerade jurister med specialkompetens som kan söka ordinarie domaranställningar i domstolar där sådan kompetens efterfrågas.

Det finns för närvarande domarutbildning med särskild inriktning vid mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen respektive Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen. För sådana anställningar anses ett särskilt intresse för de speciella rättsområden som förekommer vid domstolen vara en förutsättning för anställning och tidigare erfarenheter inom rättsområdena en merit. De specialinriktade utbildningsplatserna innebär inte att fiskalen inte får utbildning inom de övriga rättsområden som förekommer vid domstolarna. Ett halvår av tjänstgöringen som fiskal i överrätten och ett av de två underrättsåren består i tjänstgöring på en avdelning som handlägger allmänna mål och ärenden.

I syfte att bredda underlaget för rekrytering av domare med utbildning i mark- och miljödomstolarnas särskilda rättsområden finns vidare en möjlighet för jurister som genomgår särskild domarutbildning att genomföra sitt år som tf. hovrättsassessor vid Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. Platsen är inrättad för jurister som genomgår domarutbildning vid annan hovrätt. För tillträde till adjunktionsplatsen ställs ett krav på dokumenterad erfarenhet av arbete med mark- och miljö rätt.

Det finns alltså redan i dag möjligheter för jurister med särskilt intresse för vissa rättsområden att söka till särskilda domarutbildningar med speciell inriktning. Vi anser att överrätterna i samråd med underrätterna bör överväga att inrätta fler typer av sådana anpassade utbildningar. Det bör då beaktas att den särskilda domarutbildningen kan anpassas även på individuell nivå och inte enbart till sådana typer av mål som handläggs av särskilda domstolar som exempelvis mark- och miljödomstolarna. Det bör exempelvis vara möjligt för en hovrätt att utforma en domarutbildning på så sätt att jurister som har särskilt intresse för tvistemål kan erbjudas möjlighet att, efter året som fiskal i överrätt, tjänstgöra vid en tingsrätt som har hög andel tvistemål. Det bör också vara möjligt för en kammarrätt att utforma en domarutbild-

ning exempelvis så att jurister som har särskilt intresse för skattemål erbjuds möjlighet att genomföra stor del av underrättstjänstgöringen vid en förvaltningsrätt som har en stor andel sådana mål.

13.4 Förutsebarhet om utbildningsort ger attraktivitet

13.4.1 Olikheter mellan överrätterna i fråga om förutsebarhet

Bedömning: Den särskilda domarutbildningen blir mer attraktiv för en jurist som vill söka sig till utbildningen om det går att göra en bedömning av möjligheterna att bosätta sig på en ort och genomföra hela domarutbildningen där. Det bör därför vara möjligt för en fiskal att förutse orten för underrättstjänstgöringen oavsett vilken överrätt som han eller hon anställs i.

Den särskilda domarutbildningen innefattar, efter det första året i överrätt, tjänstgöring under två år i en underrätt eller flera underrätter. Det är överrätten som beslutar om fiskalens tjänstgöring i underrätt. Underrättstjänstgöringen genomförs normalt sett i någon eller några av underrätterna i överrättens domkrets. Det finns dock inte något hinder mot att överrätten förordnar en fiskal att tjänstgöra som tingsfiskal eller förvaltningsrättsfiskal i en underrätt i en annan överrätts domkrets.

Det finns inte någon skyldighet för överrätterna att redan i samband med att fiskalen antas till domarutbildningen informera om i vilken underrätt eller vilka underrätter som fiskalen ska göra sin underrättstjänstgöring. Rutinerna för hur det bestäms vid vilken underrätt som en fiskal ska tjänstgöra ser olika ut i olika överrätter. Exempelvis får en fiskal i Svea hovrätt besked om underrättsplacering cirka två månader före det att underrättstjänstgöringen ska inledas. Det kan då förekomma att hovrätten beslutar att fiskalen ska tjänstgöra under viss tid i Dalarna, på Gotland eller på annan ort utanför Stockholm. I Svea hovrätts policydokument avseende tillsättning av tingsfiskaler och tf. assessorer anges bl.a. att tingsfiskalsplatser som utgångspunkt tillsätts efter sökandenas s.k. börjedag i hovrätten. Principen innebär att

den som anställdes i hovrätten först får välja fiskalsplats först.¹² Enligt policydokumentet finns det också vissa förutsättningar för fiskaler att efter tjänstgöring under viss tid i en tingsrätt söka fiskalsplats i en annan tingsrätt. Det innebär att en fiskal i många fall genomför sin underrättstjänstgöring vid olika tingsrätter. En orsak till att underrättstjänstgöringen ibland fördelas på olika underrätter är att det inte alltid finns en ledig plats vid samma underrätt när en fiskal återvänder från föräldraledighet eller annan tjänstledighet.

Graden av förutsebarhet i fråga om underrättsplacering varierar mellan överrätterna och kan också variera mellan olika fiskalsanställningar i en överrätt. Hovrätten över Skåne och Blekinge har exempelvis uttryckligen annonserat om en fiskalsanställning i hovrätten med tingsfiskalsplacering vid Kristianstads tingsrätt. Annonsen innehåller, utöver allmän information om den särskilda domarutbildningen, uppgifter om såväl hovrätten som tingsrätten.

Förutsebarhet i fråga om underrättsplacering förekommer även i andra domstolar, även om underrättsplaceringen inte alltid kommer till uttryck i annonser. Exempelvis får fiskalerna i Kammarrätten i Jönköping och numera även i Göta hovrätt veta vid vilken underrätt de ska tjänstgöra i samband med att de tar ställning till om de ska tacka ja till anställningen eller inte. Inom Göta hovrätts domkrets finns ett pilotprojekt som innebär att fiskaler, utöver besked i fråga om vilken underrätt fiskalen ska tjänstgöra, kan få möjlighet att arbeta delvis på distans under de båda hovrättsåren, dvs. det första och fjärde året av fiskalsutbildningen. Exempelvis kan en fiskal som har anknytning till Örebro inom ramen för försöksverksamheten erbjudas möjlighet att arbeta delvis på distans från Örebro tingsrätt under det första och fjärde året och redan inför fiskalsanställningen få besked om att han eller hon kommer att få tjänstgöra som tingsfiskal i Örebro tingsrätt. Försöksverksamheten inom Göta hovrätt innebär ett ingående samarbete med tingsrätterna och det förs ett samtal mellan domstolarna om hur försöksverksamheten kan utvecklas. Syftet med försöksverksamheten är att göra domaryrket mer attraktivt för unga jurister. För närvarande deltar en underrättsfiskal och en tf. assessor i pilotprojektet.

¹² Svea hovrätt, *Tillsättning av tingsfiskaler och tf. assessorer* (dnr 2014/365). Reviderade riktlinjer för tillsättning av tingsfiskaler och tf. assessorer som antogs efter diskussioner vid ett chefsdomarmöte den 8 och 9 maj 2014 och beslutades i samråd med hovrättens yngreförening.

I vissa fall är förutsebarheten i fråga om underrättstjänstgöring högre. Det finns exempelvis möjligheter för fiskaler med särskilt intresse för de måltyper som förekommer inom mark- och miljödomstolarna och Patent- och marknadsdomstolen till skräddarsydda domarutbildningar med inriktning mot något av de båda målområdena. I sådana fall får fiskalen redan vid anställningen veta att tjänstgöringen ska ske i Mark- och miljööverdomstolen och en mark- och miljödomstol respektive i Patent- och marknadsöverdomstolen och Patent- och marknadsdomstolen.

13.4.2 Underrättstjänstgöring vid en domstol

Bedömning: En fiskals underrättstjänstgöring bör om möjligt genomföras vid samma underrätt.

En fiskal som har tjänstgjort minst ett år i överrätt är skyldig att tjänstgöra som bl.a. fiskal i underrätt (47 § förordningen med hovrättsinstruktion och 46 § förordningen med kammarrättsinstruktion). Vidare är fiskaler skyldiga att avbryta en pågående tjänstgöring i underrätt för att ta emot ett annat förordnande i en underrätt (48 § förordningen med hovrättsinstruktion och 47 § förordningen med kammarrättsinstruktion). En överrätt kan alltså besluta att en fiskal ska genomföra sin underrättstjänstgöring under olika perioder i olika underrätter. I praktiken varierar det mellan olika överrätter i vilken utsträckning fiskaler genomför underrättstjänstgöringen i en eller flera underrätter.

Från ett utbildningsperspektiv är det av stor vikt att utbildningen i underrätt i så stor utsträckning som möjligt genomförs vid en och samma underrätt, och om det är möjligt under en sammanhängande period. För det första innebär det möjligheter till ett bra handledarskap efter som handledaren får möjlighet att följa fiskalens utveckling under hela utbildningstiden i underrätt. Handledaren kan då ge återkoppling även på ett mer övergripande plan. För det andra medför en sammanhållen underrättstjänstgöring en mer effektiv utbildning eftersom fiskalen inte behöver få introduktion vid olika domstolar.

Det kan i vissa fall vara lämpligt att göra avsteg från huvudregeln om att underrättstjänstgöringen ska genomföras i en och samma underrätt. Exempelvis erbjuds fiskaler i Förvaltningsrätten i Uppsala

möjlighet att tjänstgöra under viss tid i Förvaltningsrätten i Stockholm för att få erfarenhet av migrationsmål, som inte handläggs av Förvaltningsrätten i Uppsala.

Utgångspunkten bör alltså vara att en fiskal ska tjänstgöra i samma underrätt under hela tiden för underrättstjänstgöringen. En ambition ska också vara att en fiskal som ska tjänstgöra i en underrätt som ligger geografiskt långt från överrätten ska ha valt att tjänstgöra i den aktuella underrätten. En jämförelse kan här göras med notarieanställningar. Den notarie som påbörjar sin utbildningstjänstgöring i en viss domstol förutsätts fullfölja utbildningen där. Det nu beskrivna systemet förutsätter att fiskalen tidigt får besked om vid vilken underrätt fiskalstjänstgöringen ska genomföras.

13.4.3 Fiskalerna bör tidigt informeras om var underrättstjänstgöringen kan genomföras

Bedömning: En jurist som antas till den särskilda domarutbildningen bör i samband med antagningen och anställningen som fiskal få besked om vid vilken domstol som överrätten avser att underrättstjänstgöringen ska genomföras.

Vår bedömning är att förutsebarheten för dem som genomför den särskilda domarutbildningen kan öka genom gemensam planering och samråd mellan överrätter och underrätter när det gäller vid vilken underrätt fiskalstjänstgöringen ska genomföras. Ett sådant samarbete, som redan förekommer mellan vissa domstolar, möjliggör att en fiskal kan få veta vid vilken underrätt som han eller hon ska tjänstgöra redan innan anställningen inleds i överrätten. I syfte att bibehålla och öka intresset för den särskilda domarutbildningen och för att främja möjligheten att rekrytera ordinarie domare i hela landet bör förutsebarheten för sökandena i fråga om ort för underrättstjänstgöringen öka generellt sett.

Samtidigt som förutsebarheten måste öka kan en underrätt inte alltid lämna ett bindande besked om vid vilken underrätt som den särskilda domarutbildningen ska genomföras. Det kan exempelvis tänkas att en underrätts möjlighet att utbilda fiskaler plötsligt minskar på grund av vakanser bland ordinarie domare eller av annan anledning. Den överrätt som rekryterar till den särskilda domarutbildningen bör

därför informera om vid vilken underrätt som överrätten *avser* att underrättstjänstgöringen ska genomföras.

Vi föreslår att överrätten ska samråda med underrätterna i sin domkrets om var underrättstjänstgöringen ska genomföras och lämna uppgift om det när den informerar om en ledig fiskalsanställning. Även om beskedet inte kan vara bindande, anser vi att överrätten inte bör förordna en fiskal att tjänstgöra i en annan underrätt än den som meddelats före anställningsbeslutet om det inte är särskilt motiverat. En sådan situation kan till exempel vara att de praktiska möjligheterna att utbilda fiskaler vid en viss underrätt förändras, exempelvis som en följd av organisatoriska förändringar inom underrätten. En förutsättning för att en överrätt ska kunna göra sådana avsteg från vad som meddelats i informationen om en anställning är att den formella tjänstgöringsskyldigheten även fortsättningsvis avser alla underrätter inom överrättens målupptagningsområde.

13.5 Enhetlig rekrytering till den särskilda domarutbildningen

13.5.1 Samordnad information om lediga anställningar

Bedömning: Informationen om lediga platser på den särskilda domarutbildningen och fiskalsanställningar bör samordnas mellan överrätterna.

Varje överrätt ansvarar för rekryteringen av fiskaler till överrätten. Det innebär att en jurist som är intresserad av att genomgå den särskilda domarutbildningen måste vända sig till alla överrätter för att få en överblick över överrätternas samlade erbjudande om sådan utbildning.

Vissa överrätter anordnar särskilda informationsmöten för notarier vid underrätterna i överrättens domkrets för att informera om den särskilda domarutbildningens innehåll, hur man söker till den särskilda domarutbildningen och de olika vägarna till en ordinarie domaranställning. Innehållet i informationen varierar eftersom varje överrätt avgör vad notarierna bör informeras om. Till viss del kan skillnaderna i informationen förklaras av överrätternas olika förutsättningar. Exempelvis rekryterar de största överrätterna fiskaler löpande, genom antagningsomgångar flera gånger per år, medan mindre överrätter rekryterar

fiskaler utifrån de vakanser som uppstår när fiskaler och assessorer avslutar sina anställningar eller tar tjänstledigt.

Den särskilda domarutbildningen som helhet skulle bli mer attraktiv för jurister om de kunde få tydlig och samlad information om var i landet det finns lediga fiskalsanställningar, om hur man söker till den särskilda domarutbildningen och om övriga anställningsvillkor.

Vid våra kontakter med överrätterna har många av dem ställt sig positiva till en bättre samordning av informationen om lediga fiskalsanställningar. De notarier som söker sig till överrätt skulle då få en överblick och en mer tydlig uppfattning om var och när det skulle kunna bli aktuellt med en anställning som fiskal. En mer samordnad information om lediga fiskalsanställningar skulle också kunna innebära fördelar för domstolarna eftersom kostnaderna för att informera om lediga anställningar då skulle kunna fördelas på alla domstolar i stället för att varje domstol för sig ska genomföra sådana åtgärder.

Vi anser alltså att överrätterna bör informera gemensamt om lediga fiskalsanställningar. Det innebär att de gemensamt ska sammanställa information om vid vilka överrätter de lediga anställningarna finns och om vid vilka underrätter som fiskaltjänstgöring kan bli aktuell. Informationen bör också innehålla upplysningar om anställningarnas innehåll och anställningsvillkoren. Det kan vara lämpligt att överrätterna utformar en gemensam beskrivning som en utgångspunkt för alla fiskalsanställningar och därutöver anger eventuella specialinriktningar för tjänstgöringen (se avsnitt 13.3). Om överrätterna informerar gemensamt om lediga fiskalsanställningar blir det ett ytterligare incitament för överrätterna att samordna rekryteringsförfarandet i övriga delar. De kan då lämna en gemensam beskrivning av hur handläggningen av ärenden om fiskalsanställning går till.

13.5.2 Överrätternas anställning av fiskaler bör göras mer enhetlig

Bedömning: Det finns tydliga skillnader i överrätternas sätt att handlägga ärenden om antagning till den särskilda domarutbildningen och anställning av fiskaler. Ett mer enhetligt system för handläggning av sådana ärenden bör därför övervägas.

Olika rutiner för handläggning av ansökningar

Som ett underlag för att besluta om att anta en sökande till den särskilda domarutbildningen och besluta om anställning som fiskal inhämtar överrätten yttranden från de domstolar där sökandena har notariemeriterat sig. Vidare kontaktar överrätten referenspersoner. I många överrätter upprättas därefter ett förslag till rangordning av sökandena. Det är sedan presidenten som ensam eller tillsammans med andra avgör vilken eller vilka av sökandena som ska kallas till intervju. Efter att intervjuer hållits beslutar överrätten vilken eller vilka av sökandena som ska anställas.

De närmare formerna för handläggningen varierar mellan överrätterna. Som exempel kan nämnas att Svea hovrätt har en särskild referensgrupp bestående av en hovrättslagman, en vice ordförande och ytterligare en hovrättsdomare som värderar sökandenas meriter inför presidentens beslut om vilka sökande som ska kallas till intervju. I Hovrätten för Västra Sverige föreslås den preliminära rangordningen i stället av en antagningsnämnd som består av hovrättspresidenten, hovrättens administrativa direktör, en hovrättslagman och lagmannen i en tingsrätt inom hovrättens domkrets. Hovrätten för Nedre Norrland och Kammarrätten i Sundsvall gör en första bedömning av ansökningarna genom att de granskas av presidenten, den administrativa direktören och lagmannen i hovrätten respektive en av lagmännen i kammarrätten varefter intervjuer hålls. I dessa överrätter inhämtas, till skillnad från i exempelvis Svea hovrätt och Hovrätten för Västra Sverige, referenser först efter att intervjuer har hållits.

Försöksverksamhet med urvalstester

I Hovrätten för Västra Sverige pågår sedan år 2016 en försöksverksamhet med urvalstester vid rekrytering av fiskaler. En typ av tester, ”MAP”-tester, används för att få en bild av sökandens personlighet med avseende på självkännet, problemlösning, kommunikation, resultatorientering och påverkan av influenser. Vidare genomförs icke-verbala begåvnings tester, ”Matrigma”-tester, som ger en uppskattning av sökandens generella begåvning.

När ansökningstiden för en viss rekrytering har gått ut erbjuder hovrätten sökandena att delta i testerna. De sökande som tackar ja till att delta i tester får en inbjudan per e-post till testerna. Att en sökande deltar i testerna är en förutsättning för att han eller hon ska gå vidare i rekryteringsförfarandet. En sökande som tackar nej till att delta i testerna antas alltså inte till den särskilda domarutbildningen i Hovrätten för Västra Sverige.

Utifrån resultaten av testerna, skriftliga vitsord från notarietjänstgöringen, betyg och övriga handlingar som åberopats görs en rangordning av sökandena. Avseende de sökande som preliminärt rankas högst tar hovrättens administrativa personal in uppgifter från referenspersoner.

Testresultaten används som underlag för de frågor som ställs vid intervjuerna med sökandena och har bidragit till att intervjuerna har kunnat göras mer strukturerade.

Enligt hovrätten jämför sökandena hovrätten med andra arbetsgivare och ser testförfarandet som en självklarhet som ger ökad kvalitet i ansökningsförfarandet.

Behovet av ökad enhetlighet

Att sättet för rekrytering till den särskilda domarbanan skiljer sig åt på flera punkter minskar transparensen och också förutsebarheten för skickliga jurister som väljer mellan att utbilda sig till domare eller andra juristyrken. Det kan också anses tveksamt från ett medborgarperspektiv att olika rutiner och olika bedömningskriterier kan gälla i olika överrätter för samma typ av offentlig anställning som innebär dömande uppgifter. Det kan finnas en risk för att de grundläggande bedömningsgrunderna skicklighet och förtjänst bedöms på olika sätt i de olika överrätterna. Vidare innebär den bristande enhetligheten

att det för en sökande framstår som oklart vad som gäller. Det motverkar intresset av att kunna förmedla en tydlig bild av den särskilda domarutbildningen till jurister som är lämpliga för utbildningen och som skulle kunna vara intresserade av att någonstans i landet genomföra den.

Rekryteringen till den särskilda domarutbildningen bör bygga på ett enhetligt och tydligt system som innebär att notariemeriterade jurister som är attraktiva även för andra arbetsgivare även i fortsättningen väljer att söka till den särskilda domarutbildningen. Det är viktigt både på kort och lång sikt och avgörande för att den särskilda domarutbildningen ska bidra till att öka antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar. Det ligger också en effektivitetsvinst i att överrätterna samordnar sina antagningsförfaranden. Samma typ av utvecklingsarbete avseende bl.a. rutiner för rekrytering behöver i så fall inte genomföras parallellt i överrätterna. Det skulle också i vissa fall kunna räcka med att en av överrätterna genomför intervjuer och eventuella tester. Det finns alltså flera viktiga skäl till att olika åtgärder genomförs för att göra handläggningen av antagningen till den särskilda domarutbildningen och formerna för anställning av fiskaler mer enhetlig.

13.5.3 Gemensamma riktlinjer

Bedömning: Överrätterna bör ta fram gemensamma och tydliga riktlinjer för rekrytering till den särskilda domarutbildningen.

Överrätterna har ett gemensamt ansvar för att skapa ett enhetligt förfarande för antagningen till den särskilda domarutbildningen och rekryteringen av fiskaler. Det innebär att de tillsammans med varandra bör ta fram gemensamma riktlinjer för hur rekryteringen ska gå till i praktiken.

Riktlinjerna bör innefatta relativt detaljerade uppgifter om hur bl.a. referenstagning och intervjuer ska gå till. Exempelvis bör de innehålla information om vilka slags referenspersoner som bör tillfrågas om en sökande, hur många referenspersoner som bör tillfrågas och ge exempel på frågor som bör ställas till referenspersonerna. Riktlinjerna bör också ge anvisning om vilket underlag som ska ligga till grund för ett beslut att kalla en sökande till anställningsintervju och vilka frågor

som kan ställas under en anställningsintervju. Överrätterna bör också ha en gemensam uppfattning om i vilken ordning de olika momenten i rekryteringsförfarandet ska genomföras, exempelvis om referenstagning ska ske före eller efter en eventuell intervju.

Försöksverksamheten med urvalstester vid rekrytering av fiskaler vid Hovrätten för Västra Sverige har enligt den hovrätten bidragit till ett mer robust beslutsunderlag inför beslut om anställning. Förutom att resultatet av urvalstesterna har ett värde i sig bidrar testerna till att de representanter för hovrätten som intervjuar sökandena kan ställa mer ingående frågor. Vidare har hovrätten angett att sökandena har upplevt en ökad rättssäkerhet i rekryteringsförfarandet till följd av införandet av urvalstester.

Under förutsättning att det inte, vid den fortsatta utvärderingen av försöksverksamheten, framkommer nackdelar som är större än fördelarna med urvalstester, bör urvalstester kunna tillämpas även i de övriga överrätterna. De tester som det är frågan om genomförs av sökanden via internet och analysen av testresultaten kan genomföras av domstolens egen personal efter en kortare utbildning. Det är också den typ av tester som många domstolar redan använder vid rekrytering av andra personalkategorier och som också används av andra arbetsgivare på den statliga och privata sidan. De flesta notarier som söker sig till den särskilda domarbanan söker också andra arbeten och har säkert ofta testats i andra sammanhang. För dem kan rekryteringen till den särskilda domarutbildningen framstå som mer genomtänkt om tester genomförs.

Fördelarna med ett enhetligt system för rekryteringen till den särskilda domarutbildningen är stora. Av den anledningen bör det inte vara en fråga för varje överrätt att avgöra om urvalstester ska genomföras eller inte. Frågan om urvalstester bör vara en central fråga som beslutas av överrättspresidenterna tillsammans inom ramen för det samråd som ska ske mellan överrätter i fråga om rekryteringsförfarandet. Det har också den fördelen att det går att samarbeta när det gäller vissa frågor som t.ex. utbildning av den personal som ska arbeta med genomförande och analys av tester.

De gemensamma riktlinjerna bör också innehålla rutiner för hur handläggningen ska samordnas om en sökande söker anställning i flera överrätter samtidigt.

Överrätterna har ett starkt eget intresse av att samordna rekryteringen på ett effektivt sätt och att locka de skickligaste unga juristerna

till den särskilda domarutbildningen. Frågorna är av sådant slag som inte bör regleras i författning.

13.5.4 Antagningen till den särskilda domarutbildningen bör ske i samråd med underrätt

Bedömning: Det behövs utvecklade former för överrätternas samråd med underrätter vid antagning till den särskilda domarutbildningen. En lagman i någon av underrätterna i överrättens domkrets ska delta i överrättens beredning av ärendet.

En särskild fråga vid handläggningen av ärenden om antagning till den särskilda domarutbildningen gäller hur underrätternas kompetens kan tas tillvara vid antagningen till den särskilda domarutbildningen. Eftersom den som söker till den särskilda domarutbildningen är notariemeriterad har en eller flera underrätter sammanlagt minst ett och ett halvt års erfarenhet av sökandens arbete i domstol.

Det är naturligt att överrätten har bäst möjlighet att avgöra i vilken utsträckning en viss sökande är lämplig för arbetet i överrätt och att underrätten på motsvarande sätt har bäst möjlighet att avgöra i vilken utsträckning sökanden är lämplig för arbetet i underrätt. Detta innebär att synpunkter från ordinarie domare i både överrätt och underrätt bör beaktas när överrätten fattar beslut om att anställa fiskaler och det är också så det går till i praktiken när överrätterna inhämtar underlag inför beslutet. Den underrätt där sökanden har notariemeriterat sig utfärdar också betyg över notarietjänstgöringen och lagmannen i den underrätten lämnar sin bedömning av notariens lämplighet för att antas till den särskilda domarutbildningen. Överrätternas antagning till den särskilda domarutbildningen skulle kompletteras om en representant för underrätterna skulle delta i de diskussioner som förs vid överrättens beredning av beslutet om anställning. Det skulle kunna gå till så, som i Hovrätten för Västra Sverige, att en representant för någon av underrätterna i hovrättsområdet deltar i den arbetsgrupp i överrätten som bereder besluten om antagning. En sådan ordning skulle alltså komplettera det nuvarande systemet när lagmännen i underrätt ger skriftliga eller muntliga referenser inför antagningen till domarutbildningen. Det bör regleras genom att det i förordningen med hovrättsinstruktion och förordningen med kammarrättsinstruktion

införs bestämmelser om att en lagman i en underrätt i överrättens domkrets ska delta i överrättens beredning av anställningsärendet.

13.5.5 Gemensamma kriterier för meritvärderingen

Ett förutsebart och enhetligt system

Bedömning: Överrätterna bör utarbeta enhetliga kriterier för bedömning av en sökandes skicklighet vid rekrytering till den särskilda domarutbildningen. En överrätt som ska anställa en fiskal bör göra bedömningen av en sökandes skicklighet utifrån de gemensamt fastställda kriterierna.

Vid utnämningen av ordinarie domare ska, enligt 11 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. För andra anställda vid domstolarna än de ordinarie domarna tillämpas, enligt 12 § samma kapitel, 12 kap. 5–7 §§ regeringsformen. I 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen anges att det vid beslut om statliga anställningar ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bedömningsgrunderna förtjänst och skicklighet anges även i 4 § första stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning. I andra stycket i samma paragraf anges att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

I dag är det den anställande överrätten som tar ställning till hur olika slags kvalifikationer och erfarenheter ska mätas och värderas i förhållande till varandra när någon ska antas till den särskilda domarutbildningen. Det är viktigt för utbildningens attraktivitet och tydligheten gentemot dem som lockas av att söka till den särskilda domarutbildningen att det går att få tydlig och enhetlig information om hur överrätterna bedömer meriterna så att systemet blir förutsebart och enhetligt i hela landet.

Bedömningen av skicklighet hos en sökande till den särskilda domarutbildningen kan typiskt sett inte bygga på ett lika robust underlag som bedömningen av en sökande till exempelvis en ordinarie domaranställning eller en anställning som adjungerat råd. De kriterier som används vid utformning av vitsord för notarier och de kriterier som Domarnämnden fastställer för bedömning av skicklighet hos sökande

till ordinarie domaranställningar kan ändå användas som utgångspunkt för de riktlinjer för fiskalsrekryteringen som överrätterna bör fastställa i samråd med varandra.

Det finns i dag domarutbildning med särskilda fiskalsplatser vid mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen respektive Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen. För dessa anställningar anses särskilda förkunskaper inom – och särskilt intresse för – de rättsområden och måltyper som förekommer vid dessa domstolar meriterande. När överrätterna fastställer gemensamma kriterier för bedömning av skicklighet hos sökande till fiskalsanställningarna bör de kunna komma överens om särskilda kriterier för bedömning av sökande till fiskalsanställningarna med särskild inriktning.

14 Fler möjligheter för assessorer att arbeta i underrätt

14.1 Inledning

Den som har slutfört domarutbildningen och förordnats till hovrätts-assessor eller kammarrättsassessor har möjlighet att fortsätta att arbeta i överrätten. Normalt brukar dock färdigutbildade assessorer ansöka om tjänstledighet för att under viss tid arbeta exempelvis i Regeringskansliet, hos Justitieombudsmannen, hos Justitiekanslern eller som sekreterare inom kommittéväsendet. Många assessorer arbetar också som jurister vid andra myndigheter. Reglerna för tjänstledighet för den typen av arbeten är mycket förmånliga för assessorerna. Domarkarriären bygger också på att assessorer meriterar sig för ordinarie domaranställningar genom att vara tjänstlediga från överrätterna och arbeta som kvalificerade jurister hos andra arbetsgivare. De största möjligheterna för assessorer till anställningar efter assessorförordnandet finns i storstadsområdena.

För den som har avslutat sin domarutbildning kan det också vara attraktivt att fortsätta att arbeta i domstol. Inom ramen för anställningen kan det ske genom fortsatt arbete i den överrätt där assessorn är anställd. Det är också attraktivt för assessorer att det finns möjligheter till fortsatt tjänstgöring i underrätt.

En assessor kan ges möjlighet att arbeta som domare i underrätt genom att underrätten ledigförklarar en tidsbegränsad anställning som tf. rådman som assessorn kan söka. Om anställningen inte varar mer än ett år anställer underrätten en tf. rådman medan längre anställningar beslutas av regeringen efter förslag från Domarnämnden. En assessor har typiskt sett goda förutsättningar för att få en anställning som tf. rådman. Under den tidsbegränsade anställningen som tf. rådman är assessorn tjänstledig från sin tillsvidareanställning i hovrätten eller kammarrätten. Syftet med anställningar som tf. rådman är att den till-

fälligt anställda domaren ska vikariera för en ordinarie domare eller förstärka domstolens dömande personal. Det finns alltså inte något uttalat utbildningssyfte med anställningar som tf. rådman. En assessor kan också få tjänstgöra i en underrätt genom att överrätten som assessorn är anställd i beslutar att assessorn ska tjänstgöra i underrätt. Det handlar då inte om någon ny anställning utan om att assessorn inom ramen för sin anställning i överrätten utför uppgifter i underrätten.¹

Det är viktigt att det finns möjlighet att meritera sig ytterligare för en ordinarie domaranställning också genom att arbeta i domstol och där fördjupa sig inom ett eller flera rättsliga områden. Det ökar möjligheterna för skickliga assessorer att meritera sig även på orter utanför storstadsområdena. Den särskilda domarutbildningens attraktivitet skulle öka ytterligare om en jurist med intresse för domarbanan skulle kunna få besked om att det går att genomföra särskild domarutbildning på en viss i förväg bestämd ort, eller på vissa i förväg bestämda orter, och att det därefter finns en möjlighet att stanna på orten och där meritera sig ytterligare för en ordinarie domaranställning genom fortsatt arbete som domare.

Förbättrade möjligheter för assessorer att meritera sig genom arbete som domare kan förväntas bidra till att assessorer i större utsträckning än nu stannar på orter där domstolar har svårt att rekrytera domare. Det skulle i sin tur på sikt kunna innebära att antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar skulle öka på de orterna. Förutsättningarna för assessorer att arbeta en längre tid i underrätt bör därför analyseras.

¹ Se, i fråga om hovrättsassessorer, 46 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion och 43 § förordningen med tingsrättsinstruktion samt, i fråga om kammarrättsassessorer, 45 § andra stycket förordningen med kammarrättsinstruktion och 38 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion.

14.2 Behovet av assessorer i domstolarnas dömande verksamhet

Bedömning: Det finns ett behov av icke ordinarie domare i domstolarnas dömande verksamhet. Det behov av domare för vikariats- och förstärkningsändamål som i dag tillgodoses genom att domstolarna anlitar pensionärer och personal ur den s.k. förstärkningsstyrkan skulle till viss del kunna tillgodoses genom att assessorer tjänstgör i domstolarna i ökad omfattning.

14.2.1 Inledning

Tidigare tillgodosågs domstolarnas behov av domare för vikariats- och förstärkningsändamål genom att assessorer tjänstgjorde i domstolarna. Under senare år har i stället pensionärer anställs för sådan tjänstgöring. Vidare har förstärkningsstyrkan inom Sveriges Domstolar använts för sådana behov. Behov av förstärkning finns både i överrätt och i underrätt.

14.2.2 Pensionerade domare

Pensionerade domare har under de senaste åren anlåtats av domstolarna i den omfattning som framgår av följande tabell.

Tabell 14.1 Årsarbetskrafter

Uppgifter från Domstolsverkets årsredovisningar 2014–2016

| År | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------------|------|------|------|
| Årsarbetskrafter pensionerade domare | 61 | 53 | 49 |

Pensionerade domare kan anställas för viss tid och ha tidsbegränsade förordnanden att döma i domstolen. Vidare kan en pensionerad domare förordnas för att delta i avgörandet av ett visst mål. I det första fallet har den pensionerade domaren månadslön. En pensionerad domare som förordnas att delta i avgörandet av ett visst mål avlönas i stället med ett arvode som beräknas utifrån bl.a. tiden för eventuell huvudförhandling eller annat sammanträde som genomförts inom ramen för handläggningen av målet.

14.2.3 Förstärkningsstyrkan

Inom Sveriges Domstolar finns en förstärkningsstyrka som består av domare och leds administrativt av en kanslichef. Syftet med förstärkningsstyrkan är att kunna täcka upp för tillfälliga behov av ökad domararbetskraft hos domstolarna. Behoven kan uppstå t.ex. när en domstol har en domare som genomgår utbildning vid Domstolsakademin, vid långvarig sjukfrånvaro eller vid handläggningen av större mål. Planering och prioriteringar av förstärkningsstyrkans insatser görs av Domstolsverket utifrån domstolarnas behov.

Förstärkningsstyrkan bestod under 2016 av 16 årsarbetskrafter, varav 15 domare och en kanslichef. Förstärkningsdomarna förordnas två år i taget. Under år 2016 gjorde förstärkningsstyrkan insatser i sammanlagt 40 domstolar. Insatsernas varaktighet varierade från närmare ett år till enstaka dagar. Behoven av förstärkning och orsakerna till behoven såg olika ut.²

14.2.4 Sammanfattning av behovet av icke ordinarie domare

Det finns ett kontinuerligt behov av att anlita domare för vikariats- och förstärkningsändamål både i överrätt och i underrätt. År 2016 motsvarande det totala antalet årsarbetskrafter för pensionerade domare och domare anställda inom den s.k. förstärkningsstyrkan 65 heltidsanställda domare.

Med hänsyn till det långsiktiga intresset av att öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar i hela landet bör man överväga om förstärkningsbehoven åtminstone till viss del bör lösas genom att assessorer ges möjlighet att i större utsträckning än i dag tjänstgöra i underrätterna och därmed få möjlighet att skaffa sig ytterligare erfarenheter och samtidigt få möjlighet att stanna kvar på en viss ort under längre tid. Det är inte troligt att assessorer kan fylla hela det förstärknings- och vikariatsbehov som kontinuerligt uppkommer vid domstolarna. Både pensionerade domare och domare som tjänstgör i förstärkningsstyrkan har den erfarenhet som krävs för att kunna handlägga och avgöra alla typer av mål medan en assessor har mer begränsad erfarenhet.

² Domstolsverket, *Årsredovisning 2016* s. 20.

14.3 Bättre möjligheter för assessorer att tjänstgöra i underrätt

Bedömning: Det bör införas bättre möjligheter för assessorer att tjänstgöra i underrätt. Assessorer bör kunna erbjudas en möjlighet att tjänstgöra under en sammanhängande tid av två år i underrätt.

Vi har konstaterat att det finns ett behov av assessorer som tjänstgör i underrätt och ett behov bland assessorer att få möjlighet att tjänstgöra i underrätt. Antalet assessorer som tjänstgör i domstolarna bör inte följa direkt av vikariats- och förstärkningsbehovet. Det finns två anledningar till det. För det första finns det dömande uppgifter som bör anförtros endast erfarna domare, exempelvis en f.d. ordinarie domare som nyss har gått i pension eller en ordinarie domare som tjänstgör i förstärkningsstyrkan. Assessorer som nyligen har avslutat den särskilda domarutbildningen har inte den erfarenhet som krävs för sådana uppgifter. För det andra bör en tjänstgöring i domstol för assessorer ge möjlighet att fördjupa sina kunskaper inom vissa rättsliga områden som en del av meriteringen för en ordinarie domaranställning. Det innebär att det bör ges ett förhållandevis stort utrymme för att delta i utbildningsmoment i form av kurser och att fördjupa sig inom vissa rättsliga områden genom att arbeta med vissa måltyper.

En möjlighet för assessorer att tjänstgöra i underrätt innebär också att en assessor kan bosätta sig i närheten av en underrätt och åtminstone delvis meritera sig för en ordinarie domaranställning genom tjänstgöring i underrätten. På sikt gynnar det underrätternas möjligheter att rekrytera ordinarie domare. Vi anser att det bör införas en möjlighet till en längre tids tjänstgöring i underrätt för assessorer inom ramen för deras anställning i överrätten, dvs. utan att de måste söka anställning som tf. rådman i underrätt. Möjligheten bör erbjudas vid de underrätter som behöver förbättra förutsättningarna för att rekrytera ordinarie domare och som blir mer attraktiva om de kan erbjuda en längre tids tjänstgöring för assessorer.

Att tjänstgöringen som utgångspunkt ska genomföras i underrätt hindrar inte att assessorer även fortsättningsvis kan tjänstgöra i överrätt och att även tjänstgöringen i överrätt kan vara meriterande för en ordinarie domaranställning.

För att tjänstgöring i underrätt för assessorer ska vara attraktiv krävs att den bidrar till att assessorn kan planera sin framtid. Det kräver i sin tur att tiden för tjänstgöringen inte är för kort. Vidare måste tjänstgöringen vara av viss längd för att den ska ge det eftersträfvade meritvärdet för assessorn när han eller hon senare söker anställning som ordinarie domare. Tjänstgöringen i underrätt bör av dessa anledningar som utgångspunkt pågå i cirka två år. Det finns dock inte något hinder mot att det i ett enskilt fall bestäms att tjänstgöringen ska pågå under kortare eller längre tid.

Om assessorn ska tjänstgöra i samma domstolsslagslag som den domstol som han eller hon är anställd i, bör det vara överrätten där assessorn är anställd som fattar beslut om assessorns tjänstgöring i underrätt. Det är reglerat i förordning. I avsnitt 14.4 behandlas frågan om assessorers tjänstgöring i en underrätt i ett annat domstolsslagslag.

14.4 Tjänstgöring i annat domstolsslagslag

Bedömning: En assessor som har genomgått särskild domarutbildning i ett domstolsslagslag bör ges möjlighet att bredda sin kompetens genom tjänstgöring i ett annat domstolsslagslag.

Det kan antas att assessorer som vill meritera sig för en ordinarie domaranställning i många fall vill göra det genom arbete i en domstol som tillhör domstolsslaget inom vilket assessorn har genomgått den särskilda domarutbildningen. Exempelvis är det sannolikt att många av de kammarrättsassessorer som vill tjänstgöra i underrätt vill göra det i en förvaltningsrätt. Samtidigt skulle tjänstgöring i det andra domstolsslaget bidra till att assessorn skulle bredda sin kompetens. Exempelvis skulle en hovrättsassessor – som inom ramen för den särskilda domarutbildningen arbetat huvudsakligen med brottmål och tvistemål – på ett tydligt sätt bredda sin kompetens om hon eller han skulle meritera sig genom att tjänstgöra i en förvaltningsrätt efter assessorsförordnandet.

Att fler domare går mellan domstolsslagen är berikande för den enskilde och främjar en bredare kompetens i domstolarna. Det ger en kunskapsöverföring mellan både individer och domstolar. Det ger också en möjlighet till omväxling och bredd i domarkarriären. Möjligheten för assessorer att arbeta i underrätt under längre tid bör där-

för också omfatta en möjlighet att tjänstgöra i ett annat domstolslag. Beslutet om tjänstgöring i underrätt i ett annat domstolslag bör fattas av överrätten i den domkrets där underrätten ligger. Detta bör regleras i förordning.

14.5 Individuell plan för tjänstgöring och handledare

Bedömning: Underrätten bör ha ett ansvar för att det fastställs en individuell plan för assessorns tjänstgöring och att den följs. Underrätten bör också ansvara för att assessorn har en handledare som ska vara ordinarie domare.

Den ökade möjligheten för assessorer att tjänstgöra i en underrätt måste fyllas med ett innehåll som innebär att assessorn kan utveckla sina kunskaper inom olika rättsområden samtidigt som han eller hon får delta i underrättens dömande verksamhet och kan bli bedömd av ordinarie domare. För assessorer som meriterar sig för en ordinarie domaranställning genom arbete i underrätt bör det därför upprättas en individuell tjänstgöringsplan.

Tjänstgöringen bör i huvudsak bestå av praktisk utbildning genom dömande arbete. Planen för tjänstgöringen ska även innehålla uppgift om de kurser som assessorn ska genomföra, exempelvis inom ramen för Domstolsakamin. Assessorn kan även som ett led i utbildningen exempelvis tilldelas ett särskilt utvecklingsansvar på ett visst område vid domstolen. Den individuella utformningen av tjänstgöringen innebär att assessorns intresseområden kan beaktas när tjänstgöringens inriktning fastställs. En assessor som vill specialisera sig inom ett visst rättsområde eller en viss mål- eller ärendetyp som förekommer vid domstolen kan alltså få möjlighet till det.

Vi behandlar i avsnitt 13.3 att överrätterna inom ramen för den särskilda domarutbildningen bör kunna erbjuda särskild domarutbildning med speciell inriktning för jurister som har särskilt intresse för ett visst rättsområde eller en viss typ av mål. Det kan exempelvis handla om sådana mål som handläggs av mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen eller Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen. På samma sätt bör assessorer som tjänstgör en längre tid i underrätt erbjudas möjlighet

att på andra sätt inrikta sig mot ett visst rättsområde eller en viss typ av mål. Det gäller såväl assessorer som har haft en speciell inriktning för sin särskilda domarutbildning som assessorer som har genomgått särskild domarutbildning med allmän riktning men vill specialisera sig efter assessorsförordnandet.

Underrätten bör ansvara för att assessorn får en individuell plan för tjänstgöringen och för att planen följs. Assessorn ska också ha en handledare som är ordinarie domare. Dessa frågor bör regleras i förordning.

14.6 Samordning mellan domstolarna

Bedömning: Överrätterna bör samordna önskemål från assessorer som vill tjänstgöra i underrätt efter den särskilda domarutbildningen och samråda med de underrätter där assessorer kan tjänstgöra.

Hur många assessorer som kan erbjudas möjlighet att arbeta i underrätterna beror på ekonomiska förutsättningar och underrätternas kapacitet att ge utbildning och handledning. Det är viktigt att möjligheten till en längre tids tjänstgöring i underrätt för assessorer finns i hela landet och särskilt på orter där domstolarna har svårt att rekrytera ordinarie domare.

Vilka underrätter som har kapacitet att erbjuda en längre tids tjänstgöring för assessorer kan variera över tid. Systemet är dock inte beroende av överrätternas indelning i domkretsar. Det finns inget hinder mot att en assessor som är anställd i en viss överrätt erbjuds möjlighet till tjänstgöring i en underrätt inom en annan överrätts domkrets.

Överrätterna bör ansvara för att sammanställa assessorernas önskemål om att tjänstgöra i underrätt och att föra en dialog med den underrätt där en assessor vill tjänstgöra. Sådan samordning mellan överrätter och underrätter kan med fördel genomföras i anslutning till det samarbete som bör ske i fråga om anställning av adjungerade råd.³

³ Se avsnitt 11.2.5.

15 Budget för domarmeritering och domarutbildning

15.1 Budgeten bör användas effektivt

Bedömning: En satsning på domarmeritering och en ökning av antalet domare under utbildning förutsätter ett effektivt utnyttjande av den budget som avsätts. En god förutsättning för effektivitet är att budget och verksamhetsansvar hålls ihop och att Domstolsverket delegerar budgeten så att det ger utrymme för samarbete mellan domstolar.

En viktig förutsättning för att våra förslag om fler och olika utbildningsinsatser ska få ett effektivt genomslag är att den budget som avsätts för detta ger förutsättningar för effektivitet och samordningsvinster. Domarmeriteringen för adjungerade råd, den särskilda domarutbildningen och möjligheterna för assessorer att tjänstgöra under längre tid i underrätt ska kunna erbjudas till så många som svarar mot domstolarnas långsiktiga behov av ordinarie domare. Det måste finnas utrymme för de olika formerna av utbildning både vid de domstolar där det finns utbildningskapacitet och vid de domstolar där det finns ett särskilt behov av att långsiktigt förbättra förutsättningarna för rekrytering av ordinarie domare. Det mest effektiva är om dessa faktorer sammanfaller, dvs. att det ska finnas kapacitet att utbilda domare i de domstolar som har ett särskilt behov av att förbättra förutsättningarna för att rekrytera ordinarie domare.

Den nuvarande finansieringen av den särskilda domarutbildningen bygger på ett delat budgetansvar som innebär att det finns ett visst antal fiskalsplatser och att både överrätterna och Domstolsverket har budgetmedel. Det var en ordning som hade goda skäl för sig när den infördes men som nu inte fungerar på ett effektivt sätt. Antalet fiska-

ler som antas till den särskilda domarutbildningen styrs dels av Domstolsverkets budget för de centralt finansierade utbildningsplatserna för underrättsfiskaler, dels av överrätternas ekonomiska förutsättningar för att finansiera överrättsfiskaler, tf. assessorer och assessorer. Antalet fiskaler påverkas dessutom av om det finns underrätter som inom ramen för sin egen budget bekostar en fiskals utbildning i underrätten. På motsvarande sätt har meriteringen för externa adjunkter som utgångspunkt berott på de olika överrätternas möjlighet att bekosta sådan tjänstgöring, även om Domstolsverket också har valt att skjuta medel för extern adjunktion till de domstolar som har haft sådan verksamhet.

En bättre metod brukar vara att använda den avsatta budgeten utan hänsyn till platser så att antalet personer som utbildas hela tiden kan vara maximalt i förhållande till avsatta budgetmedel. En annan metod som vanligtvis brukar leda till ett mer effektivt utnyttjande av budgeten brukar vara att budgeten delegeras till den del av eller de delar av verksamheten där uppgiften genomförs. Det ger goda förutsättningar både för ett effektivt budgetutnyttjande och möjligheter till samordning. Ett gott exempel från Sveriges Domstolar är att tingsrätterna i Stockholm har en gemensam budget som ger utrymme för detta.

Enligt vår uppfattning måste det antal jurister som genomför domarmeritering som adjungerade råd eller den särskilda domarutbildningen eller är assessorer i underrätt vid varje tidpunkt anpassas utifrån långsiktiga rekryteringsbehov. Budgeten bör delegeras för att ge utrymme för domstolarna att på ett effektivt sätt använda sin gemensamma kapacitet.

Vi gör alltså bedömningen att det blir ett mer effektivt resursutnyttjande om Domstolsverket delegerar budgeten till överrätterna så att domarmeriteringen för adjungerade råd och andra adjunkter och domarutbildningen för fiskaler och assessorer kan ske utifrån ett budgetsamarbete mellan domstolarna som ger utrymme för ett effektivt resursutnyttjande. En sådan mer flexibel lösning skulle förbättra förutsättningarna för att anställa skickliga och erfarna jurister som vill domarmeritera sig, utbilda jurister inom den särskilda domarutbildningen och anställa assessorer som vill fördjupa sig.

När budgeten delegeras är det viktigt att den kunskap som finns vid domstolarna om deras långsiktiga behov av och kapacitet att utbilda domare och deras möjligheter att samarbeta och samordna verksamheterna får vara avgörande. Möjligheterna till långsiktig överblick

finns i första hand hos överrätterna men förutsätter ett nära och långsiktigt samarbete med underrätterna.

På vilket sätt en delegerad budget till överrätterna bör fördelas mellan överrätterna behöver analyseras i den kretsen. En möjlighet är att domstolscheferna ges tillfälle att i samråd med varandra ta ställning till hur de olika formerna av domarutbildning bör samordnas och finansieras för både överrätterna och underrätterna inför Domstolsverkets beslut om budgetens fördelning mellan domstolarna. En sådan lösning ställer mycket höga krav på att Domstolsverket inför budgetbesluten informerar sig inte bara om domstolschefernas förslag utan också om de olika omständigheter, även på detaljnivå, som förslagen grundar sig på. Den mer effektiva lösningen borde i stället vara att delegera budgeten så att budget och verksamhet ligger på samma ställe. Det skulle innebära att budgeten för domarmeriteringen för adjungerade råd, utbildningen av domare inom den särskilda domarutbildningen och tjänstgöringen i underrätt för assessorer borde kunna hanteras av överrätterna själva. Den mer detaljerade fördelningen mellan överrätterna analyseras i avsnitt 15.2.

15.2 Fördelning av budget

Bedömning: Det är Domstolsverkets ansvar att bestämma hur budgeten för Sveriges Domstolar ska fördelas mellan olika verksamhetsområden. Domstolsverket och domstolscheferna har samma ansvar enligt myndighetsförordningen att bedriva verksamheten effektivt och inom de ekonomiska ramarna.

En budget som är gemensam för domarmeriteringen för adjungerade råd, den särskilda domarutbildningen och assessorers tjänstgöring i underrätt i olika regioner skulle öka förutsättningarna för ett effektivt budgetutnyttjande och samordningsfördelar.

För att budgeten för domarmeriteringen för adjungerade råd, den särskilda domarutbildningen och den längre tjänstgöringen i underrätt för assessorer ska kunna samordnas och användas effektivt i hela landet bör budgeten för dessa verksamheter delegeras så att det ger förutsättningar för en mer samordnad verksamhet i hela landet på det sätt vi har behandlat i avsnitt 11 och 13. Det bör ske genom att den budget som Domstolsverket avsätter för dessa verksamheter delegeras

till överrätterna. Exempelvis skulle budgeten kunna fördelas som en gemensam budget för domstolarna i ett visst geografiskt område. Budgeten skulle alltså kunna vara regional. En sådan modell ger ett större ansvar men också större möjligheter till en effektiv verksamhet som dessutom kan anpassas till förhållandena i olika delar av landet. Hur den gemensamma budgeten för de olika formerna av utbildning av domare ska användas i de olika över- och underrätterna i olika delar av landet skulle därmed vara en fråga för presidenterna i inom vissa geografiska områden att komma överens om. Vi bedömer att det vore en stor fördel eftersom domstolarna har bäst inblick i både det långsiktiga behovet och den egna kapaciteten att utbilda framtidens domare. En delegerad budget skulle också ge både överrätter och underrätter större möjligheter att informera om de olika möjligheterna att meritera sig för en ordinarie domaranställning och att intressera lämpliga personer för att söka sig till domaryrket. Det skulle alltså finnas flera klara fördelar om Domstolsverket delegerade budgeten exempelvis till överrätterna i olika regioner. Den vidare fördelningen mellan överrätterna i t.ex. geografiska områden kunde beslutas i samråd mellan överrättspresidenterna.

När det gäller hur en delegerad budget skulle användas av överrätterna, för att få bästa möjliga kvalitet och effektivitet och nå målet att fler ska kunna rekryteras till ordinarie domaranställningar, måste användningen av budgeten utformas i samarbete mellan överrätterna och underrätterna. Tingsrätterna i Stockholm har en gemensam budget och beslutar tillsammans hur den ska användas. Det är en bra modell. En mer detaljerad reglering än så behövs enligt vår mening inte. Presidenterna i landets överrätter har, utöver direkt inblick i sina egna domstolars verksamhet, upparbetade kontakter och samarbete med underrettslagmännen i domkretsen. Det ger en bra grund för ett samarbete mellan varje överrätt och underrätterna i domkretsen om fördelning och samordning av budgeten för de olika utbildningsvägarna för att meritera sig för en ordinarie domaranställning.

16 Lagreglering av domarmakten

16.1 Inledning

Domaruppgifter utförs inte bara av ordinarie domare. En stor del av de domar och beslut som domstolarna meddelar har beslutats av icke ordinarie domare. För den som är part i ett mål eller ärende och för allmänheten är det viktigt att det är tydligt vilka domare som har behörighet att utöva den dömande makten.

De kategorier av domare som får döma och fatta beslut i domstolarna – dvs. de som utövar den dömande makten – är alltså både ordinarie domare och icke ordinarie domare. Till de icke ordinarie domarna hör vikarier för ordinarie domare, tidsbegränsat anställda förstärkningsdomare, fiskaler i underrätt, tf. assessorer och andra adjungerade ledamöter i överrätt. Vikarier för ordinarie domare och tidsbegränsat anställda förstärkningsdomare anställs i vissa fall genom beslut av regeringen. Andra icke ordinarie domare anställs av domstolen. I underrätterna finns också notarier som anställs av Domstolsverket och som kan förordnas av underrätten att döma och fatta beslut i mål som typiskt sett är av enklare beskaffenhet.

Domarnas självständiga ställning och maktbefogenheter ställer krav på tydlighet när det gäller vilka som är behöriga att utöva domaryrket i domstolarna.

16.2 En tredjedel av domarna är icke ordinarie domare

Bestämmelserna om domare i regeringsformen, rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar anger vilka som är ordinarie domare. Samtidigt utförs dömandet i stor utsträckning av icke ordinarie domare. Icke ordinarie domare kan vara tidsbegränsat anställda vikarier för ordinarie domare, tidsbegränsat anställda domare för förstärkningsändamål, jurister som adjungerar i överrätt för att meri-

tera sig för ordinarie domaranställningar eller fiskaler och tf. assessorer som genomgår den särskilda domarutbildningen. Till de icke ordinarie domare som tjänstgör för vikariats- eller förstärkningsändamål hör pensionerade domare som efter sin ordinarie domaranställning tjänstgör tillfälligt i domstolarna. Utöver dessa icke ordinarie domare finns det i underrätterna notarier, beredningsjurister och föredragande som kan förordnas att självständigt avgöra vissa typer av mål och ärenden som typiskt sett är av enklare beskaffenhet.

Förhållandet mellan antalet ordinarie domare och antalet icke ordinarie domare framgår av följande tabell. Beräkningarna utgår från antalet årsarbetskrafter för ordinarie domare respektive icke ordinarie domare. I kategorin icke ordinarie domare ingår fiskaler, assessorer och andra adjungerade ledamöter samt pensionerade f.d. ordinarie domare och andra tidsbegränsat anställda domare för vikariats- eller förstärkningsändamål. I kategorin ingår inte notarier, föredragande eller beredningsjurister, även om dessa ibland kan ha dömande uppgifter.¹

Tabell 16.1 Antalet årsarbetskrafter för ordinarie domare respektive icke ordinarie domare

Uppgifter från Domstolsverkets årsredovisning 2016

| År | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Ordinarie domare i hovrätt | 211 | 209 | 217 |
| Icke ordinarie domare i hovrätt | 185 | 179 | 183 |
| Ordinarie domare i kammarrätt | 118 | 122 | 118 |
| Icke ordinarie domare i kammarrätt | 88 | 83 | 79 |
| Ordinarie domare i tingsrätt | 569 | 564 | 557 |
| Icke ordinarie domare i tingsrätt | 165 | 178 | 176 |
| Ordinarie domare i förvaltningsrätt | 208 | 206 | 207 |
| Icke ordinarie domare i förvaltningsrätt | 68 | 75 | 86 |
| Ordinarie domare i alla domstolar | 1 140 | 1 140 | 1 134 |
| Icke ordinarie domare i alla domstolar | 567 | 582 | 587 |

¹ Årsarbetskrafter för notarier, föredragande och beredningsjurister redovisas separat i Domstolsverkets årsredovisning.

Av tabellen framgår att förhållandet mellan antalet ordinarie domare och antalet icke ordinarie domare har varit stabilt under de senaste åren. Den fortsatta jämförelsen är därför begränsad till att avse år 2016.

De ordinarie domarna i alla domstolar utgjorde 66 procent av det totala antalet domare år 2016 och de icke ordinarie domarna utgjorde resterande 34 procent. Cirka en tredjedel av alla domare i alla instanser var alltså icke ordinarie domare. Det finns samtidigt skillnader mellan instanserna och domstolsslagen. I hovrätterna utgjorde de ordinarie domarna 54 procent av det totala antalet domare medan de icke ordinarie domarna utgjorde resterande 46 procent, dvs. närmare hälften av domarna. I kammarrätterna var 60 procent ordinarie domare och 40 procent icke ordinarie. För tingsrätternas del var andelen ordinarie domare 76 procent och andelen icke ordinarie domare 24 procent, dvs. cirka en fjärdedel. För förvaltningsrätternas del var andelen ordinarie domare 71 procent och andelen icke ordinarie domare 29 procent.

Att de icke ordinarie domarna står för en tredjedel av det totala antalet domare måste inte innebära att en tredjedel av alla mål och ärenden handläggs av icke ordinarie domare. Till att börja med är de flesta icke ordinarie domare i både överrätt och underrätt domare som är under utbildning. Domare under utbildning tilldelas typiskt sett inte arbetsuppgifter i lika stor utsträckning som ordinarie domare. När en fiskal dömer i underrätt har han eller hon ett tidsbegränsat förordnande som tingsfiskal eller förvaltningsrättsfiskal. Därefter följer adjunktion i överrätt med ett tidsbegränsat förordnande som tf. hovrättsassessor eller tf. kammarrättsassessor. I överrätterna finns utöver tf. assessorerna exempelvis åklagare, advokater och andra jurister som adjungerar i domstolen under viss tid. Vidare anlitar överrätterna regelbundet pensionerade ordinarie domare, som då är att anse som icke ordinarie domare, för vikariats- eller förstärkningsändamål.

En fiskal i underrätt får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet (11 § förordningen med tingsrättsinstruktion och 10 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion). Det skulle kunna tala för att fiskalerna inte avgör lika många mål och ärenden som ordinarie domare. Samtidigt är fördelningen av mål inom en viss domstol ofta sådan att de ordinarie domarna handlägger färre men mer omfattande och komplicerade mål medan fiskaler handlägger fler men mindre omfattande och komplicerade mål. Det innebär att en fiskal kan döma och fatta beslut i minst lika många mål och ärenden som en ordinarie domare. Gruppen icke ordinarie domare består också i under-

rätterna av tidsbegränsat anställda domare för vikariats- eller förstärkningsändamål. För sådana icke ordinarie domare, exempelvis tf. rådmän, finns inte några sådana begränsningar som gäller för fiskaler. En tf. rådman deltar alltså i den dömande verksamheten på samma huvudsakliga villkor som en rådman med ordinarie domaranställning.

De icke ordinarie domarna står sammanfattningsvis för en betydande del av det totala antalet avgöranden i form av domar och beslut i domstolarna. Det finns inte några mer exakta uppgifter om andelen avgöranden som meddelas av icke ordinarie domare eftersom det inte finns någon sammanställd information i domstolarna om vilka domare som har ingått i ett avgörande. Man kan dock dra slutsatsen att icke ordinarie domare står för en stor del av domstolens avgöranden.

16.3 Vilka som utöver de ordinarie domarna får utöva domaryrket ska framgå av lag

16.3.1 Regleringen av icke ordinarie domare är otydlig

Bedömning: I domstolarna dömer icke ordinarie domare i stor utsträckning. Det framgår inte av lag att även icke ordinarie domare är behöriga att utöva den dömande makten.

För att domstolarna ska kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt krävs att det finns tidsbegränsade domaranställningar för vikariats- och förstärkningsbehov. För att utbildningen av nya domare ska fungera är det också helt nödvändigt att det finns olika slags möjligheter för jurister att tjänstgöra i domstol för att meritiera sig ytterligare för ordinarie domaranställningar. Det finns alltså ett starkt intresse av att det även fortsättningsvis finns icke ordinarie domaranställningar. Samtidigt finns det ett lika starkt intresse av att den som av någon anledning kommer i kontakt med en domstol får veta eller åtminstone har en möjlighet att kunna ta reda på vilka regler och villkor för anställning som gäller för den domare som han eller hon möter i sina kontakter med domstolen. Det bör alltså vara möjligt för den som exempelvis är part i ett mål eller ärende vid en domstol att få information om att domaren kan vara exempelvis en vikarie eller en domare under utbildning som inte har utnämnts av regeringen enligt de huvudregler som gäller för domare utan anställts genom beslut av domstolen.

Bestämmelser om ordinarie domare finns i bl.a. 1–4 kap. rättegångsbalken, 3, 10 och 15 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och 1 § utnämningsslagen. Det framgår alltså tydligt av lag att det finns ordinarie domare i domstolarna. Däremot saknas det bestämmelser i lag om de icke ordinarie domare som vid sidan av de ordinarie domarna utövar den dömande makten.

Frågan om vem som har rätt att utöva ett domarämbete är grundläggande från konstitutionell synpunkt och viktig för allmänhetens insyn i domstolarna. Det bör därför vara tydligt vilka som får utöva den dömande makten.

16.3.2 Det ska införas bestämmelser i lag om icke ordinarie domare

Förslag: Det ska införas bestämmelser i rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om att det utöver ordinarie domare vid hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och förvaltningsrätterna får finnas tidsbegränsat anställda domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare anställda i utbildningssyfte.

Vilka som faktiskt utövar den dömande makten är fundamentalt för hur domstolarna fullgör sin uppgift. Det är också viktigt både för den långsiktiga stabiliteten och för förtroendet för domstolarna att det direkt av lag framgår att det vid sidan av de ordinarie domarna och nämndemännen finns andra kategorier av domare som kan ha samma behörighet som de ordinarie domarna att fatta beslut i och att avgöra mål och ärenden. Domare under utbildning och andra icke ordinarie domare fattar beslut och avgör mål i en ganska stor utsträckning och mest i underrätterna. Det är också i underrätterna som flertalet av de mål som prövas i domstol avgörs.

I rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar anges kategorier av ordinarie domare som finns i hovrätterna, tingsrätterna, kammarrätterna och förvaltningsrätterna (se 1 kap. 2 § och 2 kap. 3 § rättegångsbalken respektive 10 och 15 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Det saknas däremot lagbestämmelser om att det finns vikarier för ordinarie domare, förstärkningsdomare, domare under utbildning och andra icke ordinarie domare i överrätterna och

underrätterna. Den nuvarande regleringen innebär alltså att den som tar del av reglerna om domare i rättegångsbalken eller lagen om allmänna förvaltningsdomstolar inte får insikt om att det finns andra domare än ordinarie domare och nämndemän som är verksamma i de allmänna domstolarna respektive de allmänna förvaltningsdomstolarna. Att det finns icke ordinarie domare som är behöriga att avgöra mål i domstol, antingen ensamma eller tillsammans med andra ledamöter, framgår i stället av bestämmelser i förordningarna med domstolsinstruktioner.

Samhällsutvecklingen med ökade krav på transparens och öppenhet talar för att det bör anges i lag vilka som har befogenheter att utöva den dömande makten. Det gör också den omständigheten att vissa av dem som tjänstgör som icke ordinarie domare har samma behörighet och befogenhet som en ordinarie domare.

I sammanhanget bör det också beaktas att det inte finns något formellt hinder mot att andelen icke ordinarie domare ökar. Andelen icke ordinarie domare i en domstol skulle – utan att det skulle strida mot vare sig grundlag eller lag – kunna vara större än andelen ordinarie domare. Även om det finns icke ordinarie domare som utnämns av regeringen finns det också icke ordinarie domare som anställs av domstolarna för utbildning eller enligt de bestämmelser om bl.a. korta vikariat som finns i domstolsinstruktionerna. Det nuvarande systemet innebär alltså en teoretisk möjlighet för domstolarna att anställa icke ordinarie domare som skulle kunna bilda en majoritet av domarna i domstolen.

Även Domarlagsutredningen ansåg att bestämmelser om icke ordinarie domares behörighet skulle framgå av lag. I sitt betänkande föreslog utredningen att bestämmelser om domares behörighet skulle införas i den av den utredningen föreslagna nya lagen om domstolar och domare.² Utredningens förslag har – i fråga om lag om domstolar och domare – inte lett till lagstiftning.

Vår bedömning blir att det är grundläggande utifrån rättsstatliga aspekter och intresset av god insyn för allmänheten att det tydligt av lag framgår vilka som utövar domarmakten. Det bör därför anges i lag att det finns icke ordinarie domaranställningar i form av tidsbegränsade domaranställningar för vikariats- och förstärkningsändamål samt domaranställningar som inrättats i utbildningssyfte.

² Se t.ex. SOU 2011:42 s. 183–187.

Vår bedömning innebär inte att de olika domarbefattningarna bör regleras i detalj i lagtext. Regleringen om domstolar och domare i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör dock tydligt ange att det utöver de ordinarie domarna finns andra typer av domaranställningar. Om lagtexten innehåller upplysning om att det finns andra typer av domaranställningar än ordinarie domaranställningar blir regleringen transparent och tydlig.

Bestämmelser om de ordinarie domare som tjänstgör i överrätter och underrätter finns i dag i 1 kap. 2 § och 2 kap. 3 § rättegångsbalken samt 10 och 15 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Bestämmelser om att det i hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna respektive förvaltningsrätterna får finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning ska föras in i dessa paragrafer.

17 Ett aktivt rekryteringsförfarande

17.1 Inledning

Det behövs fler kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar i alla typer av domstolar och i alla delar av landet.¹

En viktig förutsättning för att domstolarna ska kunna locka till sig skickliga jurister med olika yrkeserfarenheter är att Domarnämnden, domstolscheferna och Domstolsverket inom ramen för sina olika roller och uppdrag bedriver ett aktivt rekryteringsarbete som når ut till potentiella sökande och som hela tiden utvecklas i linje med de rekryteringsprocesser som andra attraktiva arbetsgivare använder. I detta avsnitt analyseras hur rekryteringsförfarandet och dess olika verktyg för bedömning av de sökande kan utvecklas och förbättras.

En viktig utgångspunkt för ett aktivt rekryteringsförfarande är att möjliga sökande får tydlig information om vad varje enskild anställning innefattar för krav och möjligheter. Vidare krävs, för att de skickligaste och lämpligaste juristerna ska kunna utnämnas till ordinarie domare, att rekryteringsförfarandet är utformat så att meriterna hos jurister med olika yrkesbakgrund kan dokumenteras och bedömas under Domarnämndens beredning av ärendet.

Vår uppfattning är att förfarandet i Domarnämnden fungerar väl. Samtidigt måste förfarandet i Domarnämnden, på samma sätt som andra verksamheter, utvecklas i takt med utvecklingen inom andra verksamheter som påverkar förutsättningarna för och kraven på verksamheten i nämnden.

De förslag vi lägger fram för att göra det möjligt att i framtiden rekrytera fler skickliga och för yrket lämpliga jurister som ordinarie domare innebär att det kommer att ställas större krav på Domarnämndens verksamhet i några avseenden.

¹ Se avsnitt 6.2.

17.2 Domarnämnden ska arbeta aktivt och långsiktigt för att främja rekryteringen

Förslag: Domarnämnden ska bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. En bestämmelse om det ska tas in i utnämningsslagen.

Domarnämnden har uppgiften att arbeta aktivt och långsiktigt med rekryteringen av ordinarie domare för att tillgodose rekryteringsbehovet. Det är knappast möjligt för Domarnämnden som enda myndighet att genom ett aktivt och långsiktigt arbete kunna tillgodose behovet av att rekrytera ordinarie domare. Vår utredning visar att det krävs en rad olika åtgärder och samordning och samarbete mellan Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket för att åstadkomma detta (se avsnitt 9.4). Domarnämndens aktiva och långsiktiga arbete bör därför inriktas på att främja rekryteringen av ordinarie domare.

Domarnämnden arbetar redan i dag aktivt med att främja domarrekryteringen, främst genom att informera om domaryrket i olika sammanhang och genom ett aktivt rekryteringsförfarande i utnämningssärendena.

Ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare kan och bör handla om att utveckla själva förfarandet vid enskilda utnämningssärenden och om att på ett tydligare sätt rikta olika informationsinsatser mot vissa målgrupper. Domarnämndens aktiva och långsiktiga arbete handlar också om att nämndens 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 till lediga anställningar som ordinarie domare.

Vi gör bedömningen att Domarnämnden bör få i uppgift att göra årliga analyser av möjligheterna att i framtiden rekrytera ordinarie domare mot bakgrund av den kunskap om sökande till ordinarie domaranställningar som finns hos Domarnämnden.² Ett sådant arbete kommer att vara en viktig del av Domarnämndens aktiva och lång-

² Se avsnitt 19.

siktiga rekryteringsarbete och analysen kan bli ett bra underlag för inriktningen av särskilda informationsinsatser.

Domarnämndens uppdrag att långsiktigt främja rekryteringen av ordinarie domare är en viktig förutsättning för rekryteringen av ordinarie domare och ett av nämndens två huvuduppdrag. Att Domarnämnden har den uppgiften bör anges i lag.

17.3 Domarnämndens bedömning av sökandenas skicklighet ska utgå från moderna, långsiktiga och kända kriterier

17.3.1 Generella kriterier för bedömning av skicklighet

Bedömningen av skickligheten och lämpligheten hos dem som söker en ordinarie domaranställning ska göras med utgångspunkt i de allmänna bedömningsgrunderna förtjänst och skicklighet (se 11 kap. 6 § regeringsformen). Sådana allmänt formulerade bedömningsgrunder måste konkretiseras i form av mer detaljerade bedömningskriterier för att ge en tydlig ram för Domarnämndens bedömning av en sökande.

För att systemet för bedömning av sökande till ordinarie domaranställningar ska vara transparent i förhållande till allmänheten, för att sökandena ska veta vilka kriterier som gäller och för att sökande ska bedömas på ett enhetligt sätt i olika utnämningsärenden krävs alltså att det finns mer detaljerade men ändå generella kriterier som används och ligger till grund för bedömningen i alla utnämningsärenden. Det är av grundläggande betydelse att bedömningen görs mot fastställda kriterier som är tydliga. Det är viktigt att meriterna som återopas i olika ärenden värderas och bedöms lika.

I syfte att skapa förutsättningar för enhetliga bedömningar har Domarnämnden på eget initiativ utarbetat en kravprofil som gäller för alla anställningar som ordinarie domare. I kravprofilen anges hur bedömningen av sökandens skicklighet och lämplighet ska göras under rubrikerna ”Juridiska kunskaper”, ”Analytisk förmåga”, ”Omdöme och personlig mognad”, ”Självständighet och integritet”, ”Förmåga att uttrycka sig i tal och skrift”, ”Uppträdande”, ”Arbets- och stresshanteringsförmåga” samt ”Övriga förmågor som ska beaktas

vid skicklighetsbedömningen”. Till den sistnämnda kategorin hör bl.a. samarbetsförmåga och förmåga att handleda och vägleda andra.³

För chefsdomaranställningar har Domarnämnden utarbetat en kompletterande kravprofil. I den anges hur bedömningen av en sökande till en chefsdomaranställning ska göras under rubrikerna ”Administrativ förmåga”, ”Social förmåga”, ”Kommunikativ förmåga”, ”Målmedvetenhet och drivkraft” samt ”Stresshanteringsförmåga och emotionell stabilitet”. Den särskilda kravprofilen för chefsanställningar gäller utöver den allmänna kravprofilen för ordinarie domaranställningar.⁴

Utöver Domarnämndens kravprofil för chefsdomaranställningar finns inom Sveriges Domstolar en chefspolicy. I policydokumentet anges vissa krav på en chef under rubrikerna ”Ledarskap”, ”Verksamhetsansvar” och ”Arbetsgivaransvar”.⁵ Även om Sveriges Domstolars chefspolicy är mer detaljerad än Domarnämndens kravprofil för chefsdomaranställningar är det vår uppfattning att en noggrann tillämpning av de kriterier som Domarnämnden har uppställt för chefsanställningar bidrar till en rekrytering av chefer som har förmåga att uppfylla de krav som ställs i chefspolicyen.

Genom de generella kriterier som Domarnämnden har fastställt definieras kraven på skicklighet och lämplighet på ett mer detaljerat sätt utifrån regeringsformens grundläggande krav på förtjänst och skicklighet. Eftersom kriterierna är avgörande för Domarnämndens konkreta bedömningar av sökandenas meriter är det viktigt att kriterierna är väl kända och tydligt utformade.

17.3.2 Generella kriterier anpassade till en förändrad domarroll

Bedömning: De generella kriterierna för bedömning av skicklighet hos sökande till ordinarie domaranställningar bör utformas så att de stämmer överens med nya krav på domare som uppstår i takt med att domarnas arbetsuppgifter förändras på olika sätt.

³ Kravprofilen för ordinarie domare har tagits in som bilaga 2 till betänkandet.

⁴ Kravprofilen för chefsdomare har tagits in som bilaga 3 till betänkandet.

⁵ Se www.domstol.se/upload/Verksamheten/Arbeta_pa_domstol/Chefspolicy.pdf

Generella kriterier för bedömning av skicklighet och lämplighet vid rekrytering av ordinarie domare ska vara utformade så att de kvalificerade jurister som får ordinarie domaranställningar har de egenskaper som krävs för att på bästa sätt kunna utföra de arbetsuppgifter som typiskt sett ingår i en ordinarie domaranställning. Samtidigt förändras domarrollen – och därmed de kriterier som bör ingå i den generella kravprofilen – över tid.

Som ett exempel på att domarrollen har förändrats kan nämnas att antalet stora mål, dvs. mål som har innefattar många parter, åtalspunkter eller förhandlingsdagar, har ökat i alla domstolar. Den utvecklingen för med sig ett krav på att dagens och framtidens domare måste kunna handlägga stora och komplexa mål. För att en ordinarie domare ska svara mot det kravet måste han eller hon kunna leda andra personalkategorier, exempelvis notarier, beredningsjurister och domstolshandläggare, i deras arbete med komplicerade praktiska frågor. Det kan exempelvis handla om att en domare – vid sidan av uppgiften att göra juridiska bedömningar, värdera bevisningen i målet och skriva dom – har det övergripande ansvaret för planeringen av en huvudförhandling med ett mycket stort antal sammanträdesdagar och många inblandade parter, ombud och andra aktörer.

Inom både allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar har utvecklingen gått mot att betona att den processuella tyngdpunkten ska ligga i första instans. För de allmänna förvaltningsdomstolarnas del har bl.a. det inneburit fler måltyper i förvaltningsrätterna. För de allmänna domstolarnas del har principen kommit till uttryck särskilt tydligt genom reformen *En modernare rättegång*, som innebär bl.a. att förhör dokumenteras genom videoinspelning i tingsrätten och sedan spelas upp om handläggningen av målet fortsätter i hovrätten.⁶ En sådan utveckling ställer olika krav på ordinarie domare i underrätt och överrätt. I underrätterna har det blivit ännu viktigare att målen är väl förberedda inför avgörandet och att åtgärder under beredningen, processledningen vid huvudförhandling och skälen för det slutliga avgörandet dokumenteras väl. Domare i överrätterna måste i större utsträckning döma utifrån processförutsättningarna och den bevisupptagning som har skett i underrätten.

De nämnda exemplen visar att det ställs stora men över tid också olika krav på domares skicklighet och att Domarnämnden löpande

⁶ Se SOU 2001:103 och SOU 2012:93.

måste överväga hur kravprofilen för anställningar som ordinarie domare ska anpassas efter de förändringar av domarrollen som sker. Domarnämnden bör därmed ha i uppgift att aktivt och fortlöpande överväga kravprofilernas utformning.

Domarnämndens kriterier för bedömning av en sökandes skicklighet har stor betydelse som ett verktyg i nämndens löpande arbete med att lämna förslag till regeringen i enskilda ärenden om utnämning av ordinarie domare. Det är också viktigt att Domarnämnden informerar potentiella sökande om vilka bedömningskriterier som gäller. Det gäller särskilt i samband med förändringar av vilka kriterier som ska ingå i kravprofilerna. Tydliga bedömningskriterier som är kända för allmänheten innebär att en sökande – eller den som överväger att ansöka om ordinarie domaranställning – kan bedöma om han eller hon motsvarar kraven. Tydliga bedömningskriterier innebär också att allmänheten kan bilda sig en uppfattning om de höga krav som ställs på ordinarie domare, vilket är viktigt för tilltron till domstolarna och rättsväsendet.

17.3.3 Särskilda bedömningskriterier

En sökande till en ordinarie domaranställning ska bedömas mot den generella kravprofil som gäller för alla ordinarie domaranställningar. En sökande till en chefsdomaranställning ska dessutom bedömas mot den generella kravprofil som gäller för alla chefsdomaranställningar. Samtidigt kan arbetsuppgifterna variera mellan olika ordinarie domaranställningar och det kan därför behövas särskilda bedömningskriterier i utnämningsärendet. Ett tydligt exempel på när detta kan bli aktuellt är att det vid mark- och miljödomstolarna, patent- och marknadsdomstolarna och migrationsdomstolarna finns ett behov av domare med särskild erfarenhet av och särskilt intresse för de rättsområden och måltyper som finns vid dessa domstolar. Samtidigt måste det beaktas att mark- och miljödomstolarna, patent- och marknadsdomstolarna och migrationsdomstolarna är delar av och ingår i vissa av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det innebär att en sökande som utnämns till att vara domare i en sådan domstol också måste ha den skicklighet som krävs för tjänstgöring på domstolens övriga avdelningar. Exempelvis måste ett hovrättsråd som inleder sin tjänstgöring i Mark- och miljööverdom-

stolen, som är en del av Svea hovrätt, också ha den allmänna skicklighet och lämplighet som krävs för tjänstgöring i en hovrätt. Ett annat exempel är att en rådmän som inleder sin tjänstgöring i en migrationsdomstol också måste ha den skicklighet och lämplighet som krävs för tjänstgöring i en förvaltningsrätt.

Ett annat exempel på att bedömningskriterierna kan variera i fråga om samma form av anställning är att det ställs särskilt höga krav på erfarenhet av chefskap hos en chef för en stor domstol samtidigt som en chef för en mindre domstol ofta måste klara av att hantera olika typer av administrativa uppgifter, exempelvis personalfrågor och ekonomifrågor, vid sidan av ett kontinuerligt arbete i den dömande verksamheten.

De krav på skicklighet och lämplighet som ställs kan också skilja sig åt mellan anställningar i överrätt och anställningar i underrätt. I underrätt ställs höga krav på att en domare kan handlägga och avgöra mål och ärenden självständigt. I överrätt är handläggningen oftast kollegial, vilket innebär att domare dömer och fattar beslut tillsammans med andra domare. Överrätternas uppgift är att överpröva underrätternas domar och beslut. Det innebär att det är en viktig kompetens att en domare i överrätt, exempelvis ett hovrättsråd eller kammarrättsråd, har ingående kunskaper och erfarenhet av dömande uppgifter i underrätt. Tjänstgöring i underrätt bör av den anledningen kunna vara meriterande för den som söker en anställning som ordinarie domare i överrätt.

För att Domarnämnden ska kunna fastställa vilka särskilda bedömningskriterier som ska gälla i ett enskilt utnämningssärende måste nämnden ha ett tillräckligt underlag med tydlig information om vilka kvalifikationer som sökanden bör ha och uppgifter om vilka egenskaper som den som får befattningen bör ha utifrån vad den domstol som rekryteringen gäller behöver.

Chefen för den domstol där den ledigförklarade anställningen finns har ofta goda förutsättningar för att avgöra vilka särskilda krav som bör uppställas för en enskild domaranställning. Domarnämnden har i dag en rutin för att på ett enhetligt sätt hämta in underlag från domstolschefen innan de särskilda bedömningskriterierna fastställs och beskrivs i den annons som läggs ut på internet och kan nås via Domarnämndens och Sveriges Domstolars webbplatser. Vår bedömning är att den ordningen fungerar väl och bör fortsätta att gälla.

När det gäller anställningar som domstolschef är situationen anorlunda. Det bör då enligt vår bedömning inte vara den avgående domstolschefen som formulerar de särskilda kriterierna för bedömningen av meritvärdet hos dem som söker anställningen. Samtidigt behövs det avseende en sådan anställning ofta information om domstolens styrning och ekonomi, organisation i övrigt, personalsammansättning och andra faktorer som kan påverka förutsättningarna för chefskapet. Information om sådana förutsättningar finns hos Domstolsverket. Domarnämnden hämtar redan i dag in underlag från Domstolsverket i ärenden om anställning som domstolschef. Vi anser att den ordningen fungerar väl.

17.3.4 Särskilda bedömningskriterier i ett långsiktigt perspektiv

Bedömning: Kriterierna för bedömning av skicklighet hos sökande i ett visst utnämningssärende bör utformas utifrån ett långsiktigt perspektiv. Tillfälliga behov av särskild kompetens bör inte styra utnämningen av ordinarie domare.

Bedömningskriterier för anställningar som justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen bör kunna innehålla mer specifika krav än bedömningskriterier för andra domaransättningar.

Ordinarie domare utnämns med fullmakt. De har därmed ett mycket starkt anställningsskydd och de innehar ofta anställningen under många år. Av den anledningen är det inte rimligt att en sökande som exempelvis är expert på ett visst rättsområde får ett tydligt försteg i förhållande till andra sökande endast på grund av att den aktuella domstolen har ett tillfälligt behov av sådan specialkompetens. En domare måste ha den skicklighet och lämplighet som krävs för att kunna utföra alla typer av arbetsuppgifter för ordinarie domare som förekommer vid domstolen. Särskilda erfarenheter och kvalifikationer kan samtidigt vara meriterande, om det finns ett långsiktigt behov av sådana egenskaper hos de ordinarie domarna vid domstolen.

När det gäller anställningar som justitieråd i de högsta domstolarna kan det finnas skäl för ett synsätt som innebär att specifika krav på vissa kvalifikationer får ett större genomslag. I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har justitieråden olika kvalifikationer

och yrkesbakgrunder inom domstol, annan offentlig verksamhet och privat sektor och i dessa domstolar är det vanligt att ledamöterna har erfarenhet av forskning. Flera av justitieråden är disputerade inom rättsvetenskapliga ämnen och har arbetat som professorer. Justitieråden är i många fall experter inom ett eller flera rättsområden. Det är önskvärt att de högsta domstolarnas ledamöter även fortsättningsvis kommer att representera olika yrkesbakgrunder och expertkunskaper. Att det inom ramen för dessa domstolars sammansättning finns en rad olika specialiteter representerade är av stor betydelse för dessa domstolars förutsättningar att leda rättstillämpningen. Det bör därför i större utsträckning än vad som gäller för andra domstolar finnas möjligheter att ange specifika bedömningskriterier – exempelvis om erfarenhet av visst rättsområde – för anställningar som justitieråd. På så sätt kan det säkerställas att de främsta experterna inom olika rättsområden kan utnämnas till justitieråd även fortsättningsvis.

När Domarnämnden ska avgöra hur de särskilda bedömningskriterierna för en viss anställning ska utformas måste nämnden beakta att det är innehållet i informationen om anställningen som styr vilka kriterier som nämnden sedan ska använda vid bedömningen av de olika sökandenas meriter. Om kriterierna är för allmänt hållna, kan en sökande med specialkunskaper som inte har angetts i kriterierna inte få ett försteg i förhållande till andra sökande enbart på grund av specialkunskaperna. Kriterierna får inte heller vara för specifika. Om Domarnämnden exempelvis, efter att ha tagit in synpunkter från en domstolschef, anger i kriterierna att erfarenhet av ett visst rättsområde är meriterande, kan utfallet bli att Domarnämnden föreslår och regeringen utnämner en sökande som har erfarenhet av det särskilda rättsområdet samtidigt som domstolen går miste om sökande som skulle ha varit mer kvalificerade för anställningen om en bedömning hade gjorts utifrån den allmänna kravprofilen. Domarnämndens ansvar blir i dessa situationer att hålla en klok balans och bedöma hur eventuella särskilda kriterier kan väntas påverka utfallet i enskilda utnämningssärenden.

17.4 Underlaget för Domarnämndens bedömningar

17.4.1 Tydliga och fullständiga referenser

Bedömning: Alla kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar kan inte åberopa referenser som är tillräckligt tydliga för att de ska kunna utnämnas till en sådan anställning. Vidare förekommer det att referenser är ofullständiga, bl.a. på så sätt att de inte innehåller uppgifter om sökandens eventuella negativa egenskaper, vilket försvårar Domarnämndens bedömning.

Inledning

Referenserna ingår som en viktig del i underlaget för Domarnämndens bedömning och är avgörande för att regeringen ska kunna utnämna de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna till ordinarie domaranställningar. Referenserna måste därför på ett så fullständigt sätt som möjligt spegla sökandenas skicklighet och lämplighet mot bakgrund av de bedömningskriterier som Domarnämnden har fastställt för den aktuella anställningen.

Det finns huvudsakligen två problem med referensernas utformning: För det första kan referenserna vara otydliga, dvs. att det är svårt för Domarnämnden att tyda referenserna och att jämföra dem med andra sökandes referenser. För det andra kan referenserna vara ofullständiga, dvs. att referenserna inte tar upp alla relevanta upplysningar om sökandens skicklighet och lämplighet.

Otydliga referenser

Om referenserna är otydliga innebär det att Domarnämnden kan ha svårt att tolka deras innebörd. Vidare kan otydlighet – exempelvis genom att en referensgivare använder andra bedömningskriterier än Domarnämnden eller genom att referensgivaren beskriver egenskaper på ett annat sätt – leda till att Domarnämnden inte kan jämföra referenserna vare sig med referenser som har lämnats om samma sökande men av andra referensgivare eller med referenser som åberopats av andra sökande.

När det gäller domarutbildade jurister finns det alltid ett grundläggande underlag i form av skriftliga betyg från två års, alternativt eller ett och ett halvt års, anställning som notarie samt fyra års anställning som fiskal, dvs. totalt sex års, eller fem och ett halvt års, anställning i domstol. Sökanden ska också ha referenser från minst två års tjänstgöring därefter. Betygen innehåller normalt uppgifter om såväl sökandens juridiska skicklighet som övriga relevanta personliga egenskaper, exempelvis effektivitet, stresstålighet och samarbetsförmåga. De betyg som upprättas efter anställning i domstol tar tydligt sikte på juristens lämplighet för fortsatt domartjänstgöring. Referensunderlaget från anställningar efter assessorsförordnandet är centralt för Domarnämndens bedömning. Tjänstlediga assessorer tjänstgör i många fall hos arbetsgivare, exempelvis Regeringskansliet, som har stor erfarenhet av att yttra sig i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Sammantaget har Domarnämnden normalt sett ett fylligt referensunderlag i dessa fall.

Även för sökande som inte har arbetat i domstol finns det ofta ett gott underlag för Domarnämnden. Exempelvis kan en kvalificerad jurist som har flerårig erfarenhet av arbete vid en myndighet ofta åberopa referenser från chefer som har kunnat följa juristens utveckling. Även inom privat sektor finns goda möjligheter att åberopa referenser. Exempelvis kan en advokat som har arbetat på en advokatbyrå under lång tid ange en delägare i advokatbyrån som referens. Det är ändå en realitet att chefer och andra referenspersoner i andra organisationer än domstolar ibland kan ha svårt för att formulera referenser som är tillräckligt tydliga i fråga om de bedömningskriterier som Domarnämnden har fastställt i utnämningsärendet och som sökanden alltså ska mätas mot. Eventuella brister i referensunderlaget innebär en risk för att den domstol som rekryterar går miste om en kvalificerad jurist trots att han eller hon är mer skicklig än andra sökande. Det finns därför ett behov av att överväga möjligheter att göra referensunderlaget mer tydligt i de fall det behövs.

Ofullständiga referenser

Referenserna kan vara ofullständiga på olika sätt. Det kan handla om att det saknas uppgifter om olika detaljer. Sådana ofullständigheter kan normalt avhjälpas snabbt. En mer problematisk ofullstän-

dighet i referenserna handlar om att referenspersonen exempelvis har valt att skriva om sökandens positiva egenskaper men utelämnat uppgifter om sökandens eventuella negativa egenskaper.

Att referensunderlaget riskerar att inte korrekt spegla sökandens skicklighet och lämplighet är inte förenligt med att rekryteringsförfarandet syftar till att Domarnämnden och regeringen ska få en så tydlig och rättvisande bild som möjligt av varje sökandes skicklighet och lämplighet för domaryrket.

Att referenspersonernas yttranden ibland kan vara ofullständiga i fråga om en sökandes eventuella negativa egenskaper kan delvis förklaras av att tillsättningsförfarandet i dag är offentligt, vilket kan leda till en viss försiktighet när det gäller att beskriva mindre positiva egenskaper i referenserna.

17.4.2 Domarnämnden kan lämna råd om referensernas utformning och hämta in muntliga upplysningar

Bedömning: För att minska risken för otydliga och ofullständiga referenser – och därmed öka rekryteringsförfarandets kvalitet – bör Domarnämnden fortsätta att ge referenspersoner exempel på hur en sökandes olika egenskaper kan beskrivas.

Domarnämnden bör – om det behövs för att avhjälpa otydliga eller ofullständiga referenser – fortsätta att ta in muntliga upplysningar från referenspersoner och domstolschefer.

En åtgärd för att minska risken för vagt formulerade referenser – och därmed höja beslutsunderlagets kvalitet – är att Domarnämnden fortsätter att erbjuda referenspersonerna exempel på hur en sökandes olika egenskaper kan beskrivas och graderas. De anonymiserade exemplen kan sammanställas utifrån skriftliga yttranden över sökande som Domarnämnden har bedömt uppfyller kravet på tydlighet. Det är viktigt att referenspersonerna förstår vikten av att även mindre lämpliga egenskaper hos sökanden bör formuleras och framföras i den mån de är relevanta för anställningen.

I vissa fall kan det, om referensunderlaget framstår som otydligt eller ofullständigt, vara lämpligt att Domarnämnden kontaktar en referensperson för att få muntliga upplysningar om sökanden. Det samma gäller om uppgifter som en domstolschef har lämnat i ett

yttrande över sökande är otydliga. Domarnämnden kan då hämta in muntliga upplysningar om vad som framkommit vid intervjun samt ställa frågor till domstolschefen angående omständigheterna i övrigt vid intervjun. Kompletteringen ska syfta till att göra underlaget för Domarnämndens bedömning så fullständigt som möjligt.

Det är en fråga för Domarnämnden att avgöra när kompletterande referenser ska hämtas in och formerna för en sådan komplettering. Det är viktigt att underlaget för Domarnämndens beslut är komplett i varje ärende och det kan därför finnas anledning att komplettera referensunderlaget i större utsträckning än i dag.

Att Domarnämnden i större utsträckning bör inhämta kompletterande referenser innebär att det kan finnas ett behov av att tillföra Domarnämnden ytterligare resurser. Vi analyserar den frågan i avsnitt 17.8.

17.4.3 Bestämmelsen om yttrande från domstolschefen ska anges i lag

Förslag: I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare ska det tas in en bestämmelse om att Domarnämnden ska inhämta yttrande från domstolschefen.

Av konstitutionella skäl och med hänvisning till allmänhetens intresse av insyn i hur rekryteringen av ordinarie domare går till bör huvuddragen av förfarandet för rekrytering av ordinarie domare regleras i lag. De moment i rekryteringsförfarandet som är lagreglerade i dag är utlysningen av ordinarie domaranställningar, formella krav för ansökan och formerna för Domarnämndens förslag. Bestämmelser om dessa centrala delar av förfarandet finns i 6–9 §§ utnämningsslagen.

Innan Domarnämnden fattar beslut i ett ärende om förslag till utnämning av ordinarie domare inhämtas yttrande från chefen för den aktuella domstolen, om inte ärendet gäller anställning som domstolschef. Den fråga som behöver analyseras särskilt är om förfarandet kring domstolschefens yttrande bör regleras i lag. Vår bedömning är att domstolschefens yttrande ingår som ett moment i huvuddragen i rekryteringsförfarandet. Samma behov av tydlighet och transparens som gör sig gällande beträffande andra grundläggande moment i förfarandet vid rekrytering av ordinarie domare finns också beträffande

denna del i förfarandet. Stabilitet har alltid varit grundläggande vid författningsreglering som gäller domstolar och ordinarie domare. Utvecklingen i andra europeiska länder har också under senare tid visat att politiska beslut mycket snabbt kan minska domarnas och domstolarnas självständighet. En lagreglering i frågan om domstolschefens yttrande skulle bidra till ytterligare stabilitet i förfarandet vid utnämning av ordinarie domare.⁷

Domstolschefen har inför sitt yttrande beslutat om vilka av sökandena som ska kallas till intervju och har därefter, tillsammans med representanter för domstolen, intervjuat sökandena. I ärenden som avser förslag till utnämning av befordrad anställning som inte gäller domstolschef, dvs. hovrätts- eller kammarrättslagman, hovrätts- eller kammarrättsråd tillika vice ordförande eller chefsrådman, intervjuar en ledamot i nämnden de sökande som nämnden har valt ut för test- och/eller intervjuförfarande. I dessa fall närvarar domstolschefen vid Domarnämndens intervju och kan ställa kompletterande frågor. Förfarandet med yttranden regleras i förordningen med instruktion för Domarnämnden.

Som underlag för sitt yttrande till Domarnämnden har domstolschefen de skriftliga referenser som finns i ärendet, intrycken vid intervjun med sökanden och i fråga om chefsanställningar resultatet av testförfarandet. Domstolschefens yttrande är en del av det underlag som Domarnämnden har för sin värdering av sökandenas lämplighet och skicklighet för anställningen.

Domstolschefen har goda möjligheter att bedöma hur väl en sökande svarar mot de eventuella specifika krav som kan gälla för en viss anställning. Detta är särskilt tydligt för anställningar som justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. I de högsta domstolarna måste det finnas synnerligen kvalificerade domare som sammantaget representerar kunskaper inom de centrala rättsområden som förekommer inom respektive domstolsslåg.⁸ När det gäller dessa anställningar handlar bedömningen både om att väga sökandenas skicklighet och lämplighet mot varandra och att bedöma sökandena utifrån de högsta domstolarnas sammansättning över tid. Även i hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och förvaltnings-

⁷ Se Mats Melin och Stefan Lindskog, "Domstolarnas oberoende behöver stärkas" i SvJT 2017 s. 345 på s. 345 f.

⁸ Se Mats Melin och Stefan Lindskog, "Domstolarnas oberoende behöver stärkas" i SvJT 2017 s. 345.

rätterna kan det finnas behov av att sammanväga sökandenas skicklighet och lämplighet med domstolens behov över tid. Domstolschefens yttrande är alltså ett värdefullt komplement till referensmaterialet vid Domarnämndens bedömning av sökandena.

Domarnämnden är inte bunden av den rangordning av sökandena som domstolschefen gör i sitt yttrande. Detta är nödvändigt med hänsyn till Domarnämndens roll och funktion att som självständig och oberoende myndighet lämna förslag till regeringen som ger en långsiktig och stabil rekrytering av ordinarie domare.

17.4.4 Testförfarandet

Den nuvarande tillämpningen av tester och djupintervjuer vid Domarnämnden

Vid beredningen av ärenden om utnämning av chefsdomare genomför Domarnämnden urvalstester. Referensmaterialet presenteras för Domarnämnden, som huvudregel vid ett sammanträde, och Domarnämnden fattar beslut om vilka sökande som ska genomgå ett förfarande som innefattar tester och/eller djupintervjuer. Detta förfarande genomförs för de sökande som nämnden vid en samlad bedömning anser i första hand kan komma i fråga för den aktuella anställningen.

Testförfarandet går till på så sätt att en extern konsult genomför tester och intervju med de utvalda sökandena. Testerna mäter förmågan till kritiskt tänkande och analytiskt resonemang och sökandenas personliga egenskaper.

Testerna följs upp med djupintervjuer som hålls av konsulten med utgångspunkt i testresultaten. Vid djupintervjuerna får sökandena återkoppling när det gäller testresultaten. Konsultens bedömning, som baseras på både testerna och djupintervjuerna, redovisas i en testrapport som överlämnas till Domarnämnden.

För befordrade anställningar som inte innefattar chefskap (justitieråd och vissa anställningar som hovrätts-/kammarrättsråd tillika vice ordförande) genomförs normalt inte tester. Det bör framhållas att resultatet av testerna betraktas endast som en del i ett omfattande beslutsunderlag.

Domarnämnden bör fastställa om testförfarande ska användas i fler ärenden

Bedömning: Domarnämnden bör löpande analysera behovet av att använda tester i rekryteringen av ordinarie domare och besluta om i vilka typer av utnämnings- eller anställningsärenden som sådana tester ska genomföras.

Om personlighetstester skulle användas i större utsträckning, t.ex. avseende alla anställningar av ordinarie domare, skulle det kunna ge en mer fyllig bild av sökandenas personliga egenskaper. Urvalstester är mycket vanligt förekommande hos andra arbetsgivare, både i offentlig och i privat sektor. Exempelvis använder Åklagarmyndigheten personlighetstester som ett verktyg vid rekryteringen av åklagare. Åklagarmyndigheten använder personlighetstester som ett sällningsinstrument när myndigheten bedömer vilka som ska antas som åklagaraspiranter.

Om testerna skulle kombineras med djupintervjuer och införas vid rekrytering av alla ordinarie domare skulle kostnaderna för rekryteringsförfarandet öka avsevärt. Att förfarandet skulle vara kostsamt innebär att det finns anledning att analysera hur stort behov det finns av att tillföra rekryteringsförfarandet i alla domstolar och beträffande alla utlysta anställningar den information som finns efter ett test- och intervju förfarande.

Det finns inte ett entydigt stöd för att mer ingående personlighetstester, eller personlighetstester i fler typer av ärenden, med nödvändighet höjer rekryteringsprocessens kvalitet. Detta innebär att det krävs vidare analyser av olika tester och deras kvaliteter för att kunna avgöra hur omfattande tillämpningsområdet för urvalstester vid domarrekrutering ska vara.

Domstolsverket bedrev under åren 2004–2006 ett projekt som syftade till att undersöka behovet av tester vid rekrytering av fiskaler. I rapporten konstaterades följande:⁹

Då samtliga som kan komma i fråga för anställning som fiskal har genomgått samma arbetsprov, notarietjänstgöringen, behöver man, förutsatt att man satsar på en god referenstagnation och strukturerad intervju, inte regelmässigt använda sig av test. Ett test bör dock kunna vara ett komplement i slutfasen av en rekryteringsprocess där valet står

⁹ Domstolsverket, *Testprojektet – slutrapport* s. 3.

mellan ett fåtal likvärdiga sökanden eller där de som skall rekrytera är osäkra eller oense beträffande vem som ska anställas. I sådana fall bör testresultatet användas som ett underlag för ytterligare intervjuer.

Användning av test bör ske med försiktighet också mot bakgrund av etiska aspekter. Test kan ge känslig, djuplodande och omfattande information om en person. Respekt för individens integritet och noggranna överväganden kring offentlighet och sekretess vid hantering av materialet är av största vikt. Ett annat problem är svårigheten att hitta test som är kulturellt neutrala. För det fall testning skall komma i fråga bör metoderna följa en testpolicy och genomföras av en centralt upphandlad, av STP (Stiftelsen för Tillämpad Psykologi) certifierad konsult.

Rapporten ledde till att tester inte infördes generellt vid rekrytering av fiskaler. Samtidigt kan en överrätt besluta om att genomföra tester vid rekrytering av fiskaler. Vid Hovrätten för Västra Sverige pågår en försöksverksamhet som går ut på att samtliga sökande till fiskalsanställningar blir ombedda att genomföra två tester: ett personlighetstest och ett begåvningsstest. Testerna genomförs via internet och resultaten används sedan som ett kompletterande bedömningsunderlag i hovrättens rekrytering.

Vi anser att Domarnämnden bör inhämta kunskap om försöksverksamheten vid Hovrätten för Västra Sverige. Frågan om tester bör analyseras löpande av Domarnämnden och nämnden bör mot bakgrund av analysen överväga om ett sådant mer begränsat testförfarande bör kunna användas i fler ärenden om anställning av ordinarie domare än i dag.

Vid en bedömning av om ett testförfarande bör införas i fler typer av ärenden hos Domarnämnden måste den eventuella kvalitetsökningen i förfarandet ställas mot de ökade kostnaderna och att den genomsnittliga handläggningstiden skulle öka om tester skulle genomföras i fler ärenden. Om tester exempelvis skulle införas i alla ärenden om utnämning av ordinarie domare, skulle testerna behöva föregås av ett beslut om urval. För begränsade tester som sökandena gör via internet, motsvarande de som Åklagarmyndigheten gör för alla sökande till åklagaranställningar, skulle det kunna handla om en begränsad och endast formell prövning av om sökanden uppfyller behörighetskraven. För mer omfattande tester, som innefattar exempelvis djupintervjuer, skulle det behövas en mer ingående bedömning av vilka sökande som i första hand skulle kunna komma i fråga för anställningen, för att undvika de kostnader som det skulle innebära att låta alla sökande delta i testerna. Det skulle i så fall motsvara den

typ av urvalsbeslut som Domarnämnden meddelar i dag inför test- och intervjuförfarande i ärenden om chefsdomaranställningar. I båda fallen skulle urvalsbeslutet och testerna behöva genomföras före domstolschefens intervju med sökandena. Detta eftersom resultatet av testerna bör vara en del av underlaget inför en intervju. En utökad användning av tester skulle alltså förlänga handläggningstiden i Domarnämnden oavsett vilka typer av tester som införs.

Vi kan konstatera att Domarnämnden redan i dag genomför tester i ärenden om befordrade domaranställningar som innefattar chefskap. I vilken mån detta förfarande bör utvidgas till fler typer av domaranställningar bör enligt vår bedömning beslutas av Domarnämnden.

17.5 Rätt att närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden

17.5.1 Inledning

Vid Domarnämndens sammanträden är det endast nämndens ledamöter som har rösträtt och deltar i nämndens beslut. Utöver ledamöterna närvarar Domarnämndens kanslichef och föredragande. Kanslipersonalen har till uppgift bl.a. att föredra ärenden och att lämna upplysningar om nämndens tidigare praxis. Dessutom får en representant för Domstolsverket närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden (8 § utnämningsslagen). Varken Domarnämndens kanslipersonal eller Domstolsverkets representant deltar i besluten.

Det finns utifrån olika aspekter anledning att analysera vilka utöver Domarnämndens ledamöter och medarbetare i Domarnämndens kansli som ska kunna delta i sammanträdena.

17.5.2 Arbetstagarorganisationer

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en rätt för representanter för arbetstagarorganisationer att närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden.

En fråga som har väckts vid våra kontakter med arbetstagarorganisationer är om arbetstagarorganisationens representanter bör få större möjligheter att påverka Domarnämndens bedömningar. Det har från arbetstagarorganisationer framförts önskemål om att få vara representerade vid Domarnämndens sammanträden. De har i det sammanhanget hänvisat till att en representant för Domstolsverket får närvara vid sammanträdena.

Vi kan konstatera att Domstolsverkets representant inte är ledamot i nämnden och att Domstolsverkets representation kan motiveras med verkets allmänna erfarenhet av anställningsfrågor och kunskap i administrativa frågor. Det är alltså inte fråga om att en representant för arbetsgivarsidan deltar i Domarnämndens beslut, utan om att en representant för Domstolsverket finns närvarande vid Domarnämndens sammanträden för att nämnden ska kunna dra nytta av de allmänna sakkunskaper beträffande anställningsfrågor och administrativa frågor som finns inom verket. Till detta kommer att representanter för både andra juristkategorier än domare och representanter för allmänheten ingår i nämnden. Det innebär att nämnden inte är sammansatt uteslutande av representanter som kan sägas stå på arbetsgivarsidan. I sammanhanget bör också understrykas att Domarnämndens konstitutionella uppgift är att bereda ärenden om utnämning och lämna förslag till regeringen avseende vilka som är de skickligaste och lämpligaste kandidaterna, varefter regeringen ska fatta beslut. Vilka som är de skickligaste och lämpligaste sökandena till ordinarie domaranställningar är inte en fråga för diskussion mellan arbetsmarknadens parter. Frågor om anställningsvillkor diskuteras inte inom ramen för Domarnämndens verksamhet. Detta leder sammantaget till att det inte finns tillräckliga skäl för att föreslå en arbetstagarrepresentation i Domarnämnden.

17.5.3 Domstolsverket

Förslag: En företrädare för Domstolsverket ska i ärenden som gäller tillsättning av en chef för en domstol få närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden.

I 8 § utnämningsslagen anges att en företrädare för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden. När utnämningsslagen infördes motiverades bestämmelsen på följande sätt i förarbetena (prop: 2009/10:181 s. 75):

Regeringen anser [...] att Domstolsverket inte bör vara representerat med en ledamot av nämnden. Domstolsverkets erfarenhet av anställningsfrågor och kunskap i administrativa frågor skulle dock kunna vara till stor nytta även för den framtida Domarnämnden. Regeringen anser därför att en representant för Domstolsverket bör få närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

Inom Domstolsverket finns omfattande kunskap om administrativa frågor som är relevanta för vilka övergripande krav som ska ställas på de jurister som ska vara domstolschefer. Domstolsverket har upprättat en chefspolicy, som ska ge uttryck för vilket chef- och ledarskap som ska utövas inom Sveriges Domstolar. I den anges egenskaper som en chef ska ha när det gäller ledarskap, verksamhetsansvar och arbetsgivaransvar.¹⁰ Det är också Domstolsverket som fördelar budgeten inom Sveriges Domstolar och har det övergripande ansvaret för arbetsgivarpolitiken i Sveriges Domstolar. Det innebär att Domstolsverket har god inblick i vilka förutsättningar för att leda verksamheten som finns i de olika domstolarna.

Domstolsverket har också en viktig funktion i förfarandet vid rekrytering av domstolschefer genom att Domarnämnden hämtar in upplysningar om domstolen från Domstolsverket innan nämnden formulerar de specifika bedömningskriterierna för en anställning som domstolschef (se avsnitt 17.3.3). Det är viktigt att eventuella synpunkter från Domstolsverket på bedömningskriteriernas innehåll fångas upp av Domarnämnden redan i det skedet eftersom Domarnämndens bedömning inte får göras utifrån andra kriterier än de som har angetts i den information om den aktuella anställningen som har lämnats i samband med att anställningen har utlysts.

En representant för Domstolsverket kan också bidra vid Domarnämndens sammanträde med upplysningar om vad som krävs för den specifika chefsrekryteringen. Det handlar exempelvis om de konkreta förutsättningarna, när det gäller bl.a. ekonomi och organisation, som gäller vid domstolen. Sammantaget finns det goda skäl

¹⁰ www.domstol.se/upload/Verksamheten/Arbeta_pa_domstol/Chefspolicy.pdf

för att ta tillvara den kunskap och kompetens som finns hos Domstolsverket om förutsättningarna för chefskapet i en viss domstol genom att en representant för Domstolsverket närvarar och får yttra sig vid Domarnämndens handläggning av ärenden som gäller utnämning av domstolschef.

När det gäller övriga ärenden om utnämning av ordinarie domare finns inte något motsvarande behov av upplysningar från Domstolsverket. Chefer som inte är domstolschefer, exempelvis hovrättslagmän, kammarrättslagmän och chefsrådmän, har t.ex. inte liksom domstolschefen ett övergripande ansvar för hela domstolens mål- och resultatutveckling eller domstolens budget. Dessa chefer för inte heller en dialog om domstolen med Domstolsverket. Inte heller när det gäller andra ordinarie domaranställningar finns det behov av upplysningar från Domstolsverket. Domstolsverket har därmed inte i förhållande till den domarroll och den funktion i domstolen som dessa utnämningssärenden gäller en sådan funktion att en representant för verket utifrån konkreta och relevanta kunskaper skulle kunna lämna upplysningar i ärendet.

Det är enbart Domarnämndens ledamöter som har uppgiften att utifrån allt underlag i ärendet göra en bedömning av sökandenas skicklighet och lämplighet för den sökta anställningen och fatta beslut om rangordning om det är flera sökande. Nämndens sammansättning har bestämts så att det i nämnden ska finnas domare som representerar båda domstolsslagen och alla instanser. Dessutom finns representanter för Sveriges advokatsamfund och allmänheten bland nämndens ledamöter.¹¹ Det innebär att det bland ledamöterna finns kunskap om vad som allmänt sett krävs för ordinarie domaranställningar. Sedan utnämningsslagen infördes med den nu gällande regleringen av Domarnämndens verksamhet har nämnden samlat stor erfarenhet när det gäller anställningsfrågor. Vi kan också konstatera att Domarnämnden hämtar in upplysningar från domstolen och inte från Domstolsverket som underlag för utformningen av bedömningskriterierna i ärenden om utnämning av ordinarie domare som inte gäller domstolschef. Domstolsverket har således inte någon av lagstiftaren identifierad funktion i rekryteringsförfarandet när det gäller andra ordinarie domaranställningar än anställningar som domstolschef. Vi gör alltså bedömningen att det i ärenden som inte gäller

¹¹ Se prop. 2009/10:181 s. 74 f.

anställning som domstolschef inte heller behövs ett yttrande från Domstolsverket inför eller vid Domarnämndens sammanträden som ett underlag för nämndens beslut.

Liksom när det gäller andra frågor som rör grunddragen i förfarandet vid tillsättning av ordinarie domare är det viktigt att regleringen är transparent och att det tydligt framgår vilket underlag som finns för Domarnämndens beslut och vilka som har ansvaret för att väga sökandens referenser och komma fram till ett beslut. Vår slutsats blir att det bör anges i utnämningsslagen att en representant för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden som gäller rekrytering av domstolschefer.

17.5.4 Ärenden med behov av särskild kompetens för bedömningen

Domarnämndens förslag till Justitiedepartementet

Utöver rätten för Domstolsverkets representant att närvara och yttra sig inför Domarnämnden, enligt 8 § utnämningsslagen, finns det inte några bestämmelser i utnämningsslagen om rätt att närvara och yttra sig inför nämnden. När Domarnämnden bereder ärenden om nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska dock regeringen utse en person med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol ärendet avser som ska närvara och få yttra sig i Domarnämnden (4 § lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna).

Domarnämnden har bedömt att den i sin nuvarande sammansättning inte besitter tillräcklig kompetens för att på bästa sätt värdera sökandenas skicklighet och lämplighet i ärenden om anställning av tekniska råd och patentråd. För att tillräcklig kompetens ska tillföras Domarnämnden i sådana ärenden har Domarnämnden, i en skrivelse till Justitiedepartementet med begäran om ändring i utnämningsslagen, begärt att det ska införas ett andra stycke i 8 § utnämningsslagen med följande lydelse:¹²

¹² Domarnämndens skrivelse den 30 mars 2017 i dnr KAN 20-2017.

I ärenden om utnämning av tekniska råd och patentråd får ett tekniskt råd respektive ett patentråd närvara och yttra sig i nämnden.

Domarnämnden har i samma skrivelse angett att det är mest ändamålsenligt att det tekniska rådet respektive patentrådet har kunskaper inom just det kompetensområde som är aktuellt för den anställning som utnämningssärendet avser men att en så detaljerad lagbestämmelse skulle riskera att på ett olyckligt sätt begränsa möjligheten för tekniska råd respektive patentråd att närvara i de fall då det av någon anledning finns få eller inga råd med aktuell kompetens att tillgå. Domarnämnden har, i skrivelsen, angett att intentionen att det tekniska rådet respektive patentrådet om möjligt ska ha kunskaper inom det för anställningen aktuella kompetensområdet i stället bör anges förarbetena till den föreslagna lagändringen.

Domarnämnden har, efter att förslaget överlämnats till Justitiedepartementet, uppmärksammat utredningen på att det kan vara lämpligt att ge en lagbestämmelse en mer generell utformning så att Domarnämnden även i övriga ärenden kan låta en expert närvara och yttra sig inför nämnden i de fall nämnden inte besitter den kompetens som krävs för att på bästa sätt värdera sökandenas skicklighet och lämplighet för domaryrket.

Domarnämnden ska få låta en sakkunnig närvara och yttra sig vid nämndens sammanträde

Förslag: För att värdera en sökandes skicklighet, får Domarnämnden låta en sakkunnig närvara och yttra sig vid nämndens sammanträde. En bestämmelse om det ska föras in i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Domarnämnden måste i varje utnämningssärende ha tillgång till den kompetens som krävs för att på bästa sätt värdera sökandenas skicklighet och lämplighet för yrket.

Domarnämnden består i stor utsträckning av högt kvalificerade domstolschefer och dess sammansättning utgör i normalfallet en garanti för att nämndens ledamöter har den kompetens som behövs för att på bästa sätt värdera sökandenas skicklighet och lämplighet. I vissa ärenden som gäller domaranställningar som innefattar sär-

skilda arbetsuppgifter kan det dock finnas ett behov av att tillföra nämndens ledamöter ytterligare kompetens. Det kan röra anställningar som tekniskt råd eller patentråd. Det kan även röra sig om andra typer av anställningar i exempelvis mark- och miljödomstolarna eller patent- och marknadsdomstolarna.

Vi anser att det ska finnas en möjlighet för Domarnämnden att – i syfte att kunna värdera en sökandes skicklighet – låta en sakkunnig närvara och yttra sig inför nämnden. Det bör som utgångspunkt handla om en person med ingående kunskap om de särskilda arbetsuppgifterna. Möjligheten bör finnas i alla ärenden i vilka Domarnämnden behöver tillföras kompetens för att på bästa sätt kunna värdera sökandenas skicklighet och lämplighet. Det kan exempelvis gälla ärenden om tekniska råd eller patentråd.

Vilka som får närvara och yttra sig inför Domarnämnden bör enligt vår mening regleras i lag. För att det ska vara tydligt att det finns en möjlighet för Domarnämnden att låta en sakkunnig närvara och yttra sig inför nämnden bör den möjligheten anges i utnämninglagen.

17.6 Domarnämndens beslut

17.6.1 Besluten är tillräckligt motiverade

Bedömning: Domarnämndens beslut i protokoll uppfyller de krav som bör uppställas på ett beslutsunderlag för regeringen.

Domarnämndens beslut som utformas i Domarnämndens protokoll innehåller Domarnämndens rangordning av de sökande som ingår i förslaget samt en kortfattad motivering till rangordningen. Det skulle kunna hävdas att motiveringarna är så korta att det kan vara svårt för en enskild att bilda sig en egen uppfattning av sökandenas meriter. Vidare kan det vara otydligt för en sökande varför hon eller han har rangordnats på ett visst sätt i förhållande till andra sökande, särskilt om sökanden har deltagit i ett annat ärende och då fått en annan placering i rangordningen.

Utformningen av Domarnämndens beslut måste vara så tydlig att läsaren kan förstå hur Domarnämnden har kommit fram till sin slutsats. Då blir protokollet ett tydligt underlag för regeringen när den

beslutar om utnämning av ordinarie domare. Det har inte i vårt utredningsarbete framkommit att Domarnämndens beslut som de återges i protokollen inte skulle vara tillräckligt tydliga för regeringen. När Domarnämnden lämnar sitt förslag baseras ställningstagandet i protokollet på uppgifter om sökandena som finns i akten och regeringen har tillgång till akten när den fattar beslut om utnämning. Att protokollen inte innehåller alla uppgifter om sökandena innebär alltså inte att någon kunskap går förlorad när ärendet överlämnas till regeringen.

Enligt vår uppfattning är det inte önskvärt att förslagen utformas på ett mer utförligt sätt än som det sker i protokollen i dag. För det första måste all information i utnämningsärendet beaktas av regeringen innan den meddelar sitt beslut och av den som vill granska utnämningsbeslutet. Det skulle inte förändras om protokollen skulle bli mer utförliga. För det andra är Domarnämndens protokoll allmänna handlingar som normalt sett får stor spridning, vilket innebär att det är olämpligt att onödigt många uppgifter om sökandena tas in i protokollet.¹³ Allmänhetens intresse av insyn tillgodoses samtidigt genom Domarnämndens sammansättning och genom att den som vill ta del av en särskild uppgift om en sökande kan begära kopia av den handling i vilken uppgiften finns. Det vore inte heller rimligt att Domarnämndens protokoll i varje ärende skulle innefatta uppgifter om tidigare praxis som ligger till grund för nämndens förslag. Sammanfattningsvis bedömer vi att Domarnämndens beslut i protokollet bör kunna utformas på det nuvarande sättet även i framtiden.

17.6.2 Domarnämnden bör informera om sina förslag genom förslagslistor utan motivering

Bedömning: Domarnämnden bör upprätta dokument med den rangordning av sökandena som föreslås men utan den motivering som lämnas till regeringen. Genom att erbjuda information via sådana dokument kan Domarnämnden upplysa om sina förslag utan att sprida mer ingående uppgifter om sökandena.

¹³ Se avsnitt 6.4.

Domarnämndens beslut i protokoll är ett beslutsunderlag för regeringen (se avsnitt 17.6.1). Samtidigt är det vanligt att Domarnämndens kansli får förfrågningar om att lämna ut kopia av protokollen till allmänheten. Vissa personer och organisationer prenumererar på Domarnämndens protokoll (se avsnitt 6.4.8). Det innebär att uppgifter om sökandenas skicklighet och lämplighet, såsom de beskrivits i protokollen, regelbundet lämnas ut till allmänheten.

Att uppgifter om sökandena lämnas ut till allmänheten inom ramen för ansökningsförfarandet riskerar att göra det mindre attraktivt för jurister att söka ordinarie domaranställning. Vi överväger därför frågan om att införa sekretess i ansökningsförfarandet i avsnitt 18. En annan åtgärd, för att minska spridningen av uppgifter som skulle kunna anses vara känsliga, skulle kunna vara att upprätta separata listor med Domarnämndens rangordning av sökandena men utan motivering. Domarnämnden skulle i så fall kunna lämna ut ett sådant dokument när någon begär att få ta del av Domarnämndens rangordning av sökandena i ett visst ärende.

Vid Åklagarmyndigheten finns en tjänsteförslagsnämnd som ska ge råd i de flesta ärenden där Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten beslutar om anställning av åklagare. En ordning med separata listor med rangordning av sökandena tillämpas beträffande tjänsteförslagsnämndens förslag. De som visar intresse för tjänsteförslagsnämndens bedömningar anser normalt att det är tillräckligt att få ta del av rangordningen utan motivering.

Vi anser att det finns goda skäl för en sådan ordning även hos Domarnämnden. Domarnämnden kan, när ett protokoll med förslag till regeringen upprättas, utforma ett särskilt dokument som innehåller Domarnämndens rangordning av sökandena i varje ärende. Det är i första hand sådana dokument som bör lämnas ut till den som vill ta del av Domarnämndens rangordning av sökandena. På så sätt undviker Domarnämnden att sprida mer information om sökandena än vad som har begärts.

Det fullständiga protokoll som kommer att utgöra en del av regeringens beslutsunderlag är en allmän handling som måste lämnas ut i sin helhet om det begärs och om det inte finns uppgifter i handlingen som skyddas av sekretess. Vi behandlar frågan om sekretess i anställningsförfarandet i avsnitt 18.

17.7 Handläggningstiden

Bedömning: Tidsåtgången för Domarnämndens handläggning av ett ärende om utnämning av ordinarie domare är rimlig i förhållande till de olika moment som handläggningen innefattar.

Domarnämndens handläggning av ärenden om utnämning av ordinarie domare beskrivs i avsnitt 4. Som en allmän utgångspunkt gäller att rekryteringsförfarandet ska vara så effektivt som möjligt. Frågan är om det skulle gå att göra systemet snabbare utan att riskera att kvaliteten i förfarandet blir lägre.

Ansökningstiden är cirka tre veckor men kan förlängas om det inte finns minst tre behöriga och för yrket lämpliga sökande. En kortare ansökningstid skulle kunna medföra en ökad risk för att inte tillräckligt många kvalificerade jurister ansöker om den annonserade anställningen. Detta blir särskilt tydligt mot bakgrund av att det är vanligt förekommande att Domarnämnden förlänger ansökningstiden.¹⁴ Det är därför inte lämpligt att korta ned ansökningstiden.

När ansökningstiden har gått ut går kansliet igenom ansökningarna för att se att de är fullständiga och hämtar in referenser. Om det finns ett behov av kompletteringar kan handläggningen fördröjas något. Den eventuella fördröjningens längd beror på omständigheterna. Med hänsyn till vikten av att underlaget är komplett bedömer vi att det inte finns någon realistisk möjlighet att korta ned handläggningstiden i den delen heller.

Domarnämnden håller ordinarie sammanträden varje månad utom i juli. Därutöver förekommer extra sammanträden. Redan i anslutning till att ett ärende inleds planerar Domarnämnden vilket sammanträde som ärendet ska avgöras vid. När intervjuer sedan ska hållas planeras intervjuerna in mot bakgrund av det fastställda datumet för nämndens sammanträde. Som utgångspunkt är tiden för intervjuer begränsad till enstaka veckor. En domstolschef som ska hålla intervjuer måste alltså snabbt planera in dessa. Vi ser inget utrymme för att korta ned tiden för intervjuförfarandet.

Sammanställningarna av referenser inför nästa sammanträde ska vara kompletta och domstolschefernas yttranden ska ha kommit in

¹⁴ Se avsnitt 6.2.

en vecka efter att Domarnämndens protokoll från det senaste sammanträdet har expedierats. Kansliet har därefter en vecka på sig att förbereda sina förslag till beslut som sänds till nämndens ledamöter inför sammanträdet. Nämndens ledamöter har sedan en vecka på sig för inläsning av referensmaterialet, testresultat och beslutsförslag.

Efter en bedömning av tidsåtgången för de centrala momenten i förfarandet kommer vi till slutsatsen att det saknas utrymme för att förkorta handläggningstiden med fortsatt hög kvalitet i rekryteringsförfarandet.

17.8 Personalvetarkompetens hos Domarnämnden

Bedömning: Domarnämnden bör ha resurser att anställa medarbetare med särskild inriktning på rekrytering.

För att Domarnämndens verksamhet ska fungera krävs att nämnden biträds av ett välfungerande kansli.

Vi har föreslagit att Domarnämnden mer aktivt ska inhämta muntliga upplysningar från domstolschefer och referenspersoner i de fall bedömningsunderlaget inte är tillräckligt tydligt. Vidare föreslår vi i avsnitt 19 att Domarnämnden ska få i uppgift att varje år till regeringen lämna en analys angående förutsättningarna för rekryteringen av ordinarie domare och att analysen ska handla om tillgången på kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar. Det innebär sammantaget att Domarnämnden behöver tillföras ytterligare resurser för att kunna anställa fler medarbetare.

Inom många offentliga och privata organisationer finns personalvetare anställda bl.a. för att delta i handläggningen av anställningsärenden. Med personalvetarkompetens förstås här det som ibland kallas "HR-kompetens", efter engelskans "human resources". En personalvetare arbetar med personal och organisationsfrågor och har kunskap om verksamhet, människa och regelverk och också om vetenskapliga metoder för rekrytering.¹⁵

Domarnämnden har upphandlat en konsult som biträder nämnden genom att genomföra test- och intervjuförfaranden i ärenden

¹⁵ www.saco.se/studieval--karriar/studieval/yrken-a-o/personalvetare/ (hämtad 2017-03-15).

om anställning av chefsdomare. Med de ytterligare uppgifter som vi föreslår att Domarnämnden ska ha anser vi att Domarnämnden bör ha resurser för att anställa medarbetare med särskild inriktning på rekrytering.

En personalvetare skulle kunna bidra med verktyg för att bedöma sökandes personliga egenskaper i enskilda ärenden. Så är fallet med den konsult som biträder Domarnämnden inom ramen för test- och intervju förfarandet i ärenden om anställning av chefsdomare. Samtidigt finns det anledning att överväga om personalvetarkompetens behövs för Domarnämndens mer övergripande och långsiktiga rekryteringsarbete.

Vi gör bedömningen att ytterligare personalvetarkompetens inom Domarnämndens kansli skulle kunna bidra till kunskap som är värdefull vid principiella ställningstaganden och utvecklingsarbete inom Domarnämnden. Vi har i avsnitt 17.3 beskrivit vikten av att både generella kravprofiler för ordinarie domaranställningar och konkreta bedömningskriterier i ett enskilt utnämningssärende formuleras på ett tydligt och långsiktigt sätt. En personalvetare skulle enligt vår bedömning kunna tillföra värdefull kompetens i det arbetet.

En personalvetare skulle också kunna bidra till Domarnämndens verksamhet genom att utbilda kanslipersonalen, exempelvis i hur referenser bör inhämtas för att de ska vara så tydliga och fullständiga som möjligt. Exempelvis kan det vara lämpligt att en personalvetare deltar i arbetet med att ta fram instruktioner till referenspersoner, riktlinjer för intervjuer och instruktioner till personal vid Domarnämndens kansli som ska hämta in muntliga upplysningar från referenspersoner eller domstolschefer som har yttrat sig (se avsnitt 17.4.2). Vidare skulle det kunna övervägas att dra nytta av den personalvetenskapliga expertisen vid marknadsföring av domaranställningar.

Sammantaget finns det goda skäl för att Domarnämnden bör ges utrymme att anlita personalvetare i större utsträckning, antingen på konsultbasis men i större utsträckning än i dag eller i form av en ny anställning vid nämndens kansli. Vi anser därför att Domarnämndens kansli bör förstärkas med sådan kompetens.

18 Offentligheten i rekryteringsförfarandet

Bedömning: Frågan om sekretess vid rekrytering av ordinarie domare handlar om en avvägning mellan allmänhetens intresse av insyn i förfarandet och intresset av att skydda uppgifter om sökandena. Intresset av att skydda uppgifter om sökandena handlar i sin tur om det allmänna intresset av att de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna ska vilja söka ordinarie domaranställningar.

Avvägningen måste göras utifrån dessa olika intressen och ur olika synvinklar, inte minst när det gäller olika tänkbara sätt att avgränsa en sekretessreglering.

18.1 Inledning

Sverige har en lång tradition när det gäller tryck- och yttrandefrihet. Inom ramen för tryck- och yttrandefriheten ryms principen om att uppgifter som finns hos myndigheter och andra offentliga organ som utgångspunkt ska vara offentliga, dvs. tillgängliga för alla att ta del av. Principen innebär att allmänheten kan ta del av uppgifter om vilka som har sökt domaranställningar och vilka meriter och vitsord som finns i utnämningssärendet.

Undantag från offentligheten får göras endast för specifika typer av uppgifter. Det undantag som är av störst praktisk relevans gäller uppgifter om resultat av urvalstester.¹

Frågan om att införa sekretess vid rekryteringen av ordinarie domare handlar om en avvägning mellan allmänhetens intresse av

¹ Se avsnitt 18.3.

insyn i förfarandet och intresset av att skydda uppgifter om sökandena. Intresset av att skydda uppgifter om sökandena handlar i sin tur om det allmänna intresset av att de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna ska vilja söka ordinarie domaranställningar.

18.2 Grundläggande bestämmelser och begrepp

18.2.1 Allmän handling

Grundläggande bestämmelser om offentlighet och sekretess avseende allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningen. Med handling avses en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Huvudregeln är att handlingar som skickas till eller från myndigheter eller andra offentliga organ är allmänna (se 2 kap. 3–11 §§ tryckfrihetsförordningen).²

18.2.2 Offentlighetsprincipen

Om en handling är allmän, i den mening som används i tryckfrihetsförordningen, eller inte, är av betydelse för allmänhetens rätt att ta del av den. I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen anges att varje svensk medborgare, ”[t]ill främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”, ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Av 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att utläningar ska likställas med svenska medborgare, om inte annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag. Den del av den s.k. offentlighetsprincipen³ som gäller handlingars offentlighet – handlingsoffentligheten – gäller alltså alla även om den är grundlags-skyddad endast i fråga om svenska medborgare.⁴ Skillnaden mellan

² Det har i rättspraxis ansetts att ansökningshandlingar kan bli allmänna handlingar när de ges in till ett privat konsultbolag som anlitas av en offentlig organisation i ett rekryteringsärende (se rättsfallen RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1996 ref. 25).

³ Principen gäller i Sverige sedan år 1766.

⁴ Offentlighetsprincipen, i vid bemärkelse, brukar även anses innefatta den s.k. förhandlings-offentligheten, som handlar om rätten att närvara vid domstolsförhandlingar och beslutande politiska sammanträden.

svenska medborgare och andra har ingen praktisk relevans för de överväganden vi ska göra och vi bortser därför från den i det fortsatta.

18.2.3 Sekretess m.m.

Hur handlingsoffentligheten får begränsas regleras särskilt i tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen anges följande:

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges i lag (2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Den lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det finns också en möjlighet för regeringen att i förordning meddela närmare föreskrifter om en viss bestämmelses tillämplighet efter bemyndigande i offentlighets- och sekretesslagen. Sådana bestämmelser finns i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Genom offentlighets- och sekretesslagen skyddas vissa typer av uppgifter av sekretess, som i lagen definieras som "[e]tt förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt" (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Den tystnadsplikt som följer av sekretessen viker som huvudregel för den grundlagsskyddade meddelarfrihet som regleras i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 1 § tredje stycket) och yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 2 §). Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att, under vissa närmare angivna förutsättningar, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till bl.a. författare och journalister.

Undantagen från meddelarfriheten anges i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Undantagen avser bl.a. uppgifter som omfattas av kvalificerad tystnadsplikt, dvs. en form tystnadsplikt som gäller framför meddelarfriheten. Särskilda bestämmelser om kvalificerad tystnadsplikt finns i offentlighets- och sekretesslagen.⁵

I 2 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen hänvisas, under kapitelrubriken ”Grundläggande fri- och rättigheter” och avsnittsrubriken ”Opinionsfriheter”, till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar. Lagstiftaren har alltså bedömt att den del av offentlighetsprincipen som gäller handlingsoffentlighet hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid dessa typer av avvägningar gäller en proportionalitetsprincip. I fråga om de angränsande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen har angetts, i 20 och 21 §§, att dessa som utgångspunkt får begränsas endast genom lag samt att sådana

[b]egränsningar [...] får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

18.3 Sekretess i personalfrågor

18.3.1 Uppgifter i personalsocial verksamhet m.m.

Om skydd för enskilda i personaladministrativ verksamhet finns särskilda bestämmelser i 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen. I 1 § finns bestämmelser om sekretess i personalsocial verksamhet. I 2 §, som har rubriken ”Personaladministrativ verksamhet i övrigt”, anges följande (observera särskilt den första meningen i andra stycket):

⁵ I anslutning till vissa sekretessbestämmelser anges att ”[d]en tystnadsplikt som följer av [bestämmelsen] inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter”.

Sekretess gäller i övrig personaladministrativ verksamhet än som anges i 1 § för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte i ärende om anställning, om inte annat följer av 5 a eller 5 b §. Sekretessen gäller vidare inte i ärende om disciplinansvar och inte heller beslut i annat ärende som avses i första stycket.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

I 3 § finns bestämmelser om sekretess avseende anställdas adresser, telefonnummer m.m. Ett villkor för sekretess enligt den bestämmelsen är att det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare finns, i 4 §, en regel om sekretess för uppgift i tjänstgöringsomdöme som upprättats inom utrikesförvaltningen.

Om en myndighets personaladministrativa verksamhet till viss del utförs av en annan myndighet, gäller sekretessen enligt 1–4 §§ i tillämpliga delar även hos den myndigheten (5 §).

18.3.2 Uppgifter om urvalstester

När det gäller anställningsärenden finns i 39 kap. 5 a § offentlighets- och sekretesslagen följande bestämmelser om sekretess för urvalstester:

Sekretess gäller i ärende om anställning för uppgift som hänför sig till urvalstester, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

18.3.3 Uppgifter i ärenden om anställning av vissa myndighetschefer m.fl.

Bestämmelser om sekretess avseende uppgifter om anställning av vissa myndighetschefer finns i 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen, som har följande lydelse:

Sekretess gäller i ärende om anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Sekretessen gäller inte i sådana ärenden som avses i första stycket i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

Sekretess gäller inte heller beslut i ärende eller uppgift om den som har fått anställningen.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Liknande bestämmelser avseende sekretess för uppgifter om val av riksdagens ombudsmän, riksrevisorer och riksdagsdirektör har tagits in i 5 c §:

Sekretess gäller i ärende om val av

1. riksdagens ombudsman,
2. riksrevisor, och
3. riksdagsdirektör

för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Sekretess gäller inte beslut i ärende eller uppgift om den som har blivit vald.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

18.3.4 Kvalificerad tystnadsplikt

Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst, även sekretessskyddade uppgifter, för offentliggörande i tryckt skrift. Det finns dock i vissa fall en kvalificerad tystnadsplikt, som gäller framför meddelarfriheten. Den kvalificerade tystnadsplikten innebär att det kan vara straffbart att lämna ut uppgifter som är sekretessbelagda.

Den tystnadsplikt som följer av 39 kap. 1, 5 a och 5 b §§ offentlighets- och sekretesslagen (dock inte 5 c §) är kvalificerad, även vid tillämpning av 5 § (6 §). Det innebär alltså att meddelarfriheten inte gäller, vilket i sin tur innebär att det kan vara straffbart att bryta sekretessen.

18.4 Utgångspunkter för överväganden om ett sekretesskydd

En analys av behovet av sekretess vid rekrytering av domare måste göras genom en avvägning mellan olika intressen. Det finns ett starkt intresse av att allmänheten ska ha insyn i myndigheters och andra offentliga organs verksamhet som kommer till uttryck genom den princip om handlingars offentlighet som är en del av den s.k. offentlighetsprincipen.⁶ Det finns också olika intressen som talar för att uppgifter ska vara skyddade från insyn.

Principen om handlingsoffentlighet syftar, enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, till ”ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”. En bärande tanke är att allmänhetens insyn i – och därmed också massmediernas möjlighet att granska – statliga och kommunala organisationer bidrar till att höja kvaliteten i deras verksamhet och minska risken för korruption och andra former av maktmissbruk. Handlingsoffentlighet kan också sägas vara en viktig förutsättning för en fungerande demokrati. Allmänheten kan inte utan en självständig insyn i myndigheternas arbete utvärdera följderna av politiska beslut.

Skälen för sekretess kan handla om antingen enskilda personers intresse av skydd för uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden eller det allmännas intresse av skydd för uppgifter om exempelvis statens säkerhet.

För att en avvägning ska kunna göras mellan skälen för och mot offentlighet eller sekretess måste intressena av sekretesskydd kunna identifieras, kategoriseras och värderas i förhållande till intresset av handlingsoffentlighet. I anställningsärenden handlar intresset av sekretesskydd typiskt sett om att en sökande kan, eller upplever att hon eller han kan, drabbas karriärmässigt av att det blir känt att hon eller han söker sig till en annan arbetsplats. Det skulle exempelvis kunna handla om att en advokat bedömer att det finns en risk för att klienter skulle kunna lämna advokatbyrån om det skulle bli känt att advokaten söker en annan anställning. Samtidigt är den omedelbara anledningen till att sekretess bör övervägas att det finns ett intresse av att värna själva rekryteringsförfarandet så att den som rekryteras inte går miste om kvalificerade sökande. Det är alltså statens intresse av att kunna rekrytera skickliga jurister som står i fokus samtidigt som prövningen

⁶ Se avsnitt 18.2.2.

av vilka men som offentligheten kan innebära i det enskilda fallet måste göras utifrån offentlighetens påverkan på den enskilde.

Eftersom prövningen ska göras utifrån offentlighetens påverkan på sökanden kan det inte ställas upp något hinder mot att en sökande offentliggör sin egen ansökan för allmänheten även om förfarandet skulle skyddas helt eller delvis av sekretess.

För våra överväganden blir det relevant att analysera om det allmännas intresse av att kunna rekrytera skickliga jurister som ordinarie domare äventyras av att förfarandet är offentligt och om det därför är nödvändigt att införa sekretess. Vi måste i så fall också analysera olika alternativ till hur sekretess skulle kunna utformas.

De skäl som har framförts för att införa sekretess vid rekrytering av ordinarie domare har tagit sikte på Domarnämndens beredning av ärenden om utnämning av ordinarie domare. När Domarnämnden har berett ett sådant ärende och lämnat ett förslag fortsätter beredningen i Regeringskansliet. Vi har inte uppfattat att det har framförts några synpunkter på handläggningen i Regeringskansliet som är direkt relevanta för våra överväganden om offentlighet eller sekretess. De följande resonemangen tar därför sikte på Domarnämndens beredning av ärenden om utnämning av ordinarie domare. Våra överväganden är alltså inte i första hand inriktade på handläggningen i Regeringskansliet.

18.5 Nackdelar med ett öppet rekryteringsförfarande

Förfarandet vid rekrytering av ordinarie domare är i dag öppet för insyn från allmänheten. Det gäller både handläggningen i Domarnämnden och i Regeringskansliet inför regeringens beslut om tillsättning.

Offentligheten i ett rekryteringsförfarande kan få negativa konsekvenser för sökandens karriär, på den arbetsplats som sökanden arbetar på för närvarande, i förhållande till andra potentiella arbetsgivare eller i övrigt för anseendet inom juristbranschen. Negativa konsekvenser för karriären kan vara mer eller mindre direkta. Som ett exempel på en mer direkt påverkan kan nämnas att en delägare på en advokatbyrå, som överväger att ansöka om en ordinarie domaranställning, kan se framför sig en risk för att förlora klienter med de negativa ekonomiska konsekvenser som det innebär. Som ett exempel på en mer indirekt påverkan kan nämnas att det kan vara en karriärmäs-

sig nackdel för en person att visa, genom en ansökan om ordinarie domaranställning, att han eller hon söker sig bort från sin arbetsplats.

Även den som sedan får en ordinarie domaranställning kan ha ett intresse av att inte vilja få referenserna offentliggjorda. Också när det gäller dessa typer av uppgifter kan ett offentliggörande av uppgifterna få negativa konsekvenser för karriären, på den arbetsplats där sökanden arbetar eller i förhållande till möjliga framtida arbetsgivare.

Ett offentligt rekryteringsförfarande kan vara särskilt känsligt för den som är eller söker anställning som chef. För den som har en anställning som chef när han eller hon söker en ordinarie domaranställning kan det tänkas att förtroendet skadas, antingen redan genom att det offentliggörs att chefen har sökt en annan anställning eller genom att referenserna innefattar uppgifter som skulle kunna uppfattas som negativa.

De här beskrivna nackdelarna för enskilda sökande innebär att det skulle kunna finnas en risk för att det offentliga ansökningsförfarandet avhåller jurister från att söka ordinarie domaranställning, vilket i så fall skulle vara en stor nackdel för hela samhället.

18.6 Ett begränsat stöd för att sekretess behövs

Under vår utredning har vi från många olika håll fått höra att det offentliga rekryteringsförfarandet avhåller vissa jurister från att söka ordinarie domaranställningar. Ett exempel som har nämnts är att en delägare på en advokatbyrå kan riskera att förlora klienter, om det blir allmänt känt att han eller hon söker sig bort från advokatbyrån. Ett annat exempel som har nämnts är att en domare kan avstå från att söka en anställning för att han eller hon inte vill bli bedömd i ett offentligt förfarande.

För att få ett bättre underlag för våra överväganden har vi undersökt hur vanligt det är att kopior av bl.a. ansökningshandlingar begärs ut från Domarnämnden och genomfört en enkätundersökning bland jurister i syfte att ta reda på om fler skulle söka anställning som ordinarie domare om tillsättningsförfarandet skulle skyddas av sekretess.

Av uppgifterna från Domarnämnden framgår att ett stort antal personer och organisationer prenumererar på Domarnämndens protokoll och att det under en normal månad begärs ut över 100 listor

över sökande. Samtidigt visar uppgifterna att ansökningshandlingar och referenssammanställningar begärs ut endast ett fåtal gånger per månad.⁷ Det är alltså inte vanligt att uppgifter om sökandenas referenser sprids på annat sätt än genom vad som framgår av de förhållandevis korta skälen i Domarnämndens protokoll.

Enkätundersökningen har gett stöd för att vissa jurister har uppfattat offentligheten i rekryteringsförfarandet som negativ. Exempelvis ansåg en mindre del av dem som hade sökt en anställning som ordinarie domare att offentligheten hade påverkat deras karriär (8 procent) eller anställning på något sätt (10 procent).

Den fråga som utredningen ska svara på gäller främst om en sekretessbestämmelse är nödvändig för att säkerställa tillgången till kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar i framtiden. Störst relevans har då frågan om i vilken utsträckning jurister avhålls från att söka ordinarie domaranställning på grund av offentligheten. Vi kan i den delen konstatera att endast 8 procent av de jurister som ingick i enkätundersökningen och som aldrig hade sökt en utlyst anställning som ordinarie domare svarade att de hade avstått från det på grund av offentligheten. Vi har också sett att 15 procent av dem som aldrig hade sökt en ordinarie domaranställning skulle kunna bli mer positiva till att söka en sådan anställning om förfarandet i någon del skulle skyddas av sekretess.⁸

Enkätsvaren ger alltså endast ett begränsat stöd för att en sekretessreglering skulle vara nödvändig för att ett större antal jurister skulle söka anställning som ordinarie domare. Samtidigt är frågan om sekretess i hela eller delar av förfarandet vid tillsättning av ordinarie domare viktig och omdiskuterad. Vi anser därför att frågan, trots att resultatet av enkäten ger ett svagt stöd för att sekretess skulle vara nödvändigt för att få fler sökande till ordinarie domaranställningar, bör analyseras mer ingående.

⁷ Se avsnitt 6.4.8.

⁸ Se avsnitt 6.4.

18.7 Olika förslag till sekretessreglering bör analyseras

Bedömning: En sekretessreglering måste analyseras utifrån en noggrann avvägning mellan å ena sidan intresset av öppenhet och insyn och å andra sidan intresset av att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna kan rekryteras som ordinarie domare. Syftet med sekretessen bör vara att tillgodose intresset av tillräckligt många kvalificerade sökande till utlysta anställningar som ordinarie domare.

Det är lagstiftarens uppgift att göra avvägningen mellan intresset av offentlighet och de skäl som talar för sekretess. Skyddsintressena ska beaktas samtidigt som ingreppet i offentlighetsprincipen inte får bli för långtgående. Regeringen har, mot bakgrund av tidigare utredningars överväganden och förslag, ansett att det inte har funnits tillräckliga skäl för att införa sekretess avseende ansökningar till ordinarie domaranställningar.⁹ Sekretess har däremot införts avseende ansökningar till vissa anställningar som myndighetschef och i ärenden om val av riksdagens ombudsmän, riksrevisorer eller riksdagsdirektör.¹⁰ Statsmakterna har alltså intagit olika ståndpunkter och anfört delvis olika skäl för det i de olika lagstiftningsärendena, vilket visar hur komplex frågeställningen är.

Frågans komplexitet, särskilt mot bakgrund av den avvägning som måste göras mellan å ena sidan intresset av öppenhet och insyn och å andra sidan intresset av att skydda uppgifter om enskilda sökande i syfte att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna ska söka ordinarie domaranställningar, gör att vi anser att olika förslag till lösning bör diskuteras.

En motsats till det nuvarande öppna förfarandet är att sekretess skulle gälla för alla uppgifter i alla utnämningsärenden under pågående och avslutade rekryteringar av ordinarie domare. Mellan det öppna förfarandet och ett helt slutet förfarande finns en rad olika tänkbara avgränsningar av vilka uppgifter som skulle kunna omfattas av en sekretessreglering.

⁹ Se prop. 2009/10:80 och prop. 2009/10:181.

¹⁰ Se framst. 2013/14:RS3.

För- och nackdelarna med att avgränsa sekretessen till olika typer av uppgifter, exempelvis uppgifter om identitet eller referenser, bör analyseras. En annan analys som bör göras handlar om att avgränsa sekretessen till endast vissa typer av domaranställningar, exempelvis anställningar av domstolschefer. En tredje analys bör göras i fråga om att inskränka sekretessen i tiden så att den skulle gälla endast under viss tid av förfarandet.

18.8 En omfattande sekretessreglering

Bedömning: En sekretessreglering som skulle gälla för alla uppgifter om sökandena i ärenden om rekrytering av ordinarie domare under hela förfarandet i Domarnämnden bör inte införas.

18.8.1 Inledning

Den mest omfattande tänkbara sekretessregleringen skulle gälla för alla uppgifter i ärenden om rekrytering av ordinarie domare. En så omfattande reglering, som innebär att det inte preciseras vilka typer av uppgifter som skyddas, förekommer enligt nuvarande sekretessregler i huvudsak endast på områden där det är svårt att på förhand definiera vilka uppgifter som det vore känsligt att offentliggöra sett till ett visst skyddsintresse. Ett sådant exempel är den s.k. utrikessekretessen.¹¹ I ärenden om rekrytering av ordinarie domare går det att urskilja vissa typer av uppgifter, exempelvis om sökandens namn, vitsord och liknande, som det kan finnas skäl att skydda. Det innebär att en sekretessreglering som omfattar alla typer av uppgifter inte behövs i ärenden om utnämning av ordinarie domare.

En annan tänkbar omfattande sekretessreglering skulle gälla uppgift i ärende om utnämning av ordinarie domare som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet. En sådan bestämmelse skulle likna den reglering, angående uppgifter om anställning av vissa myndighetschefer, som finns i bestämmelsen i

¹¹ Jfr t.ex. 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, enligt vilken sekretess, om ett visst skaderekvisit är uppfyllt, gäller för ”uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös”.

39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen.¹² Med formuleringen ”uppgift [...] som lämnar [...] upplysning om en enskild kandidats identitet” får förstås uppgift om namn, personnummer eller motsvarande, dvs. uppgift som direkt och definitivt pekar ut en viss individ. Tillägget ”eller kan bidra till” medför dock att långt fler uppgifter skulle falla inom ramen för sekretessregleringen. Exempelvis är det svårt att tänka sig att det skulle gå att lämna ut uppgifter om skolbetyg eller vitsord från en tidigare arbetsgivare utan att det skulle anses kunna bidra till upplysning om sökandens identitet. Ett område för sekretesskydd som skulle definieras som ”uppgift i ärende om utnämning av ordinarie domare som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet” skulle alltså i praktiken innebära att de flesta av de, för bedömningen i rekryteringsärendet, centrala uppgifterna skulle skyddas av sekretess samtidigt som det skulle finnas ett utrymme för att betrakta uppgifter som inte kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet som offentliga.

18.8.2 Omständigheter som talar för sekretess

En sekretessreglering som skulle omfatta alla typer av uppgifter om alla sökande skulle enligt den genomförda enkätundersökningen och vår analys leda till att vissa av de jurister som i dag avstår från att söka ordinarie domaranställning på grund av offentligheten skulle söka eller vara intresserade av att söka sådana anställningar. Ett införande av en omfattande sekretess skulle alltså i och för sig kunna motiveras med att möjligheten att attrahera sökande skulle öka, dvs. med den typ av skäl som angavs när sekretess infördes avseende uppgifter i ärenden om anställning av vissa myndighetschefer (39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen) samt i ärenden om val av riksdagens ombudsmän, riksrevisorer och riksdagsdirektör (39 kap. 5 c § samma lag).

¹² I detta sammanhang bortses från den i 39 kap. 5 b § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen intagna bestämmelsen om att sekretess inte gäller beslut i ärende eller uppgift om den som har fått anställningen.

18.8.3 Omständigheter som talar mot sekretess

En omfattande sekretessreglering skulle leda till att allmänhetens insyn skulle inskränkas helt i ett tillsättningsförfarande som, förutom när det gäller de högsta domaranställningarna, alltid har varit öppet för insyn. Regleringen skulle omfatta alla sökande, trots att relativt få sökande skulle anse att sekretessen var nödvändig. Det skulle också riskera att förtroendet för rekryteringsförfarandet skulle minska.

18.8.4 Det bör inte införas en omfattande sekretessreglering

Ordinarie domare har en av de mest maktpåliggande offentliga anställningarna. Domares arbete har en stor inverkan på enskilda som är parter i mål och ärenden i domstolarna. Offentlighetsprincipen väger tungt och genomsyrar domstolarnas arbete. Det talar med styrka för att offentlighetsprincipen bör ges ett stort genomslag vid avvägningen mellan intresset av offentlighet och intresset av sekretess. Vikten av en korrekt domarrekrutering i kombination med att domare utnämns med fullmakt, dvs. har en synnerligen stark anställningstrygghet, innebär att allmänheten, t.ex. genom massmedierna, bör ges möjlighet att granska rekryteringsprocessen inklusive sökandena.

Allmänhetens rätt till insyn i – och massmediernas möjlighet att granska – statliga och kommunala organisationer är central. För att en omfattande sekretessreglering skulle kunna motiveras i ärenden om utnämning av ordinarie domare skulle det krävas att det stod klart att det skulle vara nödvändigt för att statsmakterna ska kunna rekrytera skickliga och lämpliga jurister som ordinarie domare.

Vi bedömer att de skäl som talar mot en omfattande sekretess i ärenden om utnämning av ordinarie domare klart överväger de intressen av sekretess som resultaten av enkätundersökningen skulle kunna ge uttryck för. Vi kommer därför till slutsatsen att det inte är en lämplig lösning med en omfattande sekretess, i ärenden om utnämning av ordinarie domare, som skulle gälla för alla uppgifter om sökandena och under hela rekryteringsförfarandet.

18.9 En sekretessreglering avgränsad till vissa typer av uppgifter om sökandena

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en sekretessreglering som gäller i alla ärenden om utnämning av ordinarie domare men endast för vissa typer av uppgifter om sökandena.

18.9.1 Inledning

En sekretessreglering skulle kunna begränsas på så sätt att endast vissa slags uppgifter om sökandena omfattas. Ett exempel på en sådan avgränsning skulle kunna vara att endast sökandens identitetsuppgifter skyddas av sekretess. Ett annat exempel skulle kunna vara att sökandens identitet är offentlig men att uppgifter om referenser skyddas av sekretess.

18.9.2 Omständigheter som talar för sekretess

En fördel med att skydda sökandens identitetsuppgifter men att lämna ut ”maskade” uppgifter om referenser är att det i så fall inte går att utläsa direkt vem sökanden är. Det minskar i någon mån de problem som kan kopplas främst till att möjliga sökande avstår från att söka anställning på grund av en upplevd risk för att en ansökan skulle kunna påverka karriären negativt. Samtidigt tillgodoses allmänhetens intresse av insyn delvis, på så sätt att allmänheten kan granska referensunderlaget och säkerställa att den som fick en viss anställning hade bättre referenser än övriga, trots att deras identitetsuppgifter inte lämnas ut.

En fördel med det andra alternativet – dvs. att behålla sökandens identitet offentlig men skydda referenser med sekretess – är att allmänheten, t.ex. genom massmedierna, kan granska sökandena genom att göra egna undersökningar av deras bakgrund och meriter för att på så sätt säkerställa att det är den skickligaste och lämpligaste kandidaten som sedan utses. Samtidigt tillgodoses i viss mån sökandenas intresse av integritet när det gäller de uppgifter som ibland ingår i referensunderlaget och som en sökande skulle kunna uppleva som allt för utlämnande.

18.9.3 Omständigheter som talar mot sekretess

En nackdel med att lämna ut ”maskade” uppgifter om referenser är att det ändå kan gå att ta reda på vilka sökandena är. Det måste också beaktas att allmänheten ibland kan ha ett befogat intresse av att kunna skaffa sig kännedom om också annat underlag än det som en sökande har lämnat in till Domarnämnden. Om sökandens identitet inte framgår på något sätt går allmänheten miste om denna möjlighet.

En nackdel med att behålla sökandens identitet offentlig men skydda referenser med sekretess är att vissa handlingar, t.ex. betyg och vitsord, som har utfärdats av offentliga organ är offentliga. Det innebär att allmänheten kan få tillgång till uppgifterna via sökandens identitet. Detta gäller inte minst sökande som har varit anställda i offentlig sektor. En annan nackdel är att allmänheten kan ha ett befogat intresse av att kunna ta del av även sådana betyg och vitsord och liknande handlingar som inte är offentliga sedan tidigare. Detta eftersom sådana handlingar utgör en central del av Domarnämndens och regeringens underlag.

18.9.4 Det bör inte införas en sekretessreglering som är avgränsad till vissa typer av uppgifter om sökandena

Vi menar att en sekretessreglering som är avgränsad till vissa typer av uppgifter om sökandena riskerar att medföra betydande tillämpningsproblem även om en sådan avgränsning av sekretessen i och för sig är tänkbar från en mer teoretisk utgångspunkt. Många typer av uppgifter, exempelvis om referenspersoners identiteter, kan bidra till att avslöja sökandens identitet. Skulle, omvänt, sökandens identitet vara offentlig, skulle det många gånger gå att ta reda på dennes tidigare vitsord och andra uppgifter om honom eller henne.

En sekretessreglering som är avgränsad till vissa typer av uppgifter om sökandena skulle, utöver att bli svår att tillämpa, endast i begränsad omfattning bidra till att tillgodose det intresse av sekretesskydd som vi har kunnat identifiera. Vi föreslår därför inte någon sekretessreglering som är avgränsad till vissa typer av uppgifter om sökandena.

18.10 En sekretessreglering avgränsad till olika typer av domaranställningar

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en sekretessreglering som är avgränsad till utnämningsärenden om vissa typer av ordinarie domaranställningar.

18.10.1 Olika sätt att avgränsa sekretessen utifrån olika typer av ordinarie domaranställningar

I förhållande till en omfattande sekretessreglering skulle regleringen kunna inskränkas till att gälla endast vissa typer av domaranställningar. Vi kan konstatera att sekretessregleringen avseende anställning av chefer för vissa myndigheter direkt under regeringen är ett exempel på en sådan avgränsning av sekretessen i och med att den regleringen gäller endast chefen för, dvs. den högsta befattningshavaren i, respektive myndighet.

Enligt vår bedömning är det naturligt att i detta sammanhang överväga en sekretessreglering som skulle kunna vara avgränsad antingen

- så att den omfattar ärenden om utnämning av domstolschefer och justitieråd,
- så att den omfattar endast ärenden om utnämning av domstolschefer eller
- så att den omfattar ärenden om utnämning av domstolschefer, överrättslagmän och chefsrådmän samt justitieråd.

Med domstolschef avser vi – utöver chefer för allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar – ordföranden och chefen för Arbetsdomstolen, ordföranden i Försvarsunderrättsedomstolen samt hyresråd tillika chef för hyres- och arrendenämnd.

18.10.2 Sekretess avseende domstolschefer och justitieråd

Omständigheter som talar för sekretess

Om sekretessen gäller förfarandet i Domarnämnden vid rekrytering av domstolschefer och justitieråd blir sekretessen inte så omfattande jämfört med det totala antalet rekryteringsärenden. Ju snävare avgränsning, desto fler ärenden får allmänheten alltså full insyn i. Detta är en fördel från offentlighetssynpunkt. Det skulle också kunna hävdas att det blir allt viktigare att det finns flera kandidater att välja bland ju mer kvalificerad domaranställning det är frågan om. Det är också viktigt att de som söker sådana anställningar tillhör de allra skickligaste och mest lämpade juristerna.

Det kan alltså inte minst utifrån intresset att värna rättsstaten anses vara särskilt viktigt att se till att domstolarna inte går miste om de bästa sökandena när det gäller de högsta domarbefattningarna. Vidare kan det också vara så att dessa potentiella kandidater tillhör dem som har mest att förlora på en offentlig ansökan. Liknande resonemang angavs när sekretess infördes avseende ärenden om anställning av vissa myndighetschefer samt vid val av riksdagens ombudsmän, riksrevisorer och riksdagsdirektör.

När det gäller cheferna för domstolarna och justitieråden framstår intresset av att inte gå miste om en enda av de skickligaste och lämpligaste kandidaterna som särskilt starkt. I det sammanhanget måste beaktas att det rör sig om tillsvidareanställningar som skyddas av fullmakt. Det är alltså viktigt att rekryteringsförfarandet bidrar till att de allra skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna söker dessa anställningar.

Omständigheter som talar mot sekretess

Mot att avgränsa sekretessen till höga domarbefattningar talar att allmänhetens insyn i rekryteringen kan sägas vara viktigare ju högre befattning ärendet gäller i och med den starkare maktposition som en sådan anställning medför. Det kan exempelvis hävdas att det vore orimligt att allmänheten, t.ex. genom massmedierna, har möjlighet att granska utnämningarna av domare i underrätterna men inte de utnämningar som avser samhällets högsta domare.

En sekretessreglering som skulle vara avgränsad så att den avser endast domstolschefer och justitieråd skulle visserligen kunna motiveras med skäl som liknar de som anfördes när sekretess infördes avseende ärenden om anställning av vissa myndighetschefer samt vid val av riksdagens ombudsmän, riksrevisorer och riksdagsdirektör. Det måste dock understrykas att Riksdagsstyrelsen i sitt förslag angående sekretess för uppgifter vid val av riksdagens ombudsmän och riksrevisorer ställde sig bakom uttalanden om att "[ä]mbetet som justitieombudsman har [...] en särställning och är inte helt jämförbart med högre domartjänster", bl.a. eftersom "JO [har] tillsyn över domstolarna", och att "en väsentlig skillnad är att antalet justitieombudsmän är mycket mindre än antalet domartjänster" samt att "[r]iksrevisorerna [...] i huvudsak [torde] rekryteras från positioner i samhället som liknar de från vilka regeringens myndighetschefer rekryteras".¹³ Förarbetsuttalandena om sekretess avseende riksdagens ombudsmän och riksrevisorer kan alltså inte tolkas på så sätt att riksdagen nu har en annan uppfattning än när utnämningsslagen infördes och det beslutades att det inte skulle införas någon sekretessbestämmelse för uppgifter i ärenden om utnämning av domare.

Det kan i och för sig också vara så att de potentiella kandidaterna när det gäller anställningarna som domstolschefer och justitieråd tillhör de som har mest att förlora på en offentlig ansökan. Mot det resonemanget kan anföras att det inte med säkerhet behöver vara så. Det är troligt att den skickligaste och mest lämpade potentiella sökanden avseende en anställning som exempelvis justitieråd redan har en så pass säker anställning och position att han eller hon inte har så mycket att förlora, från karriärsynpunkt, på att en ansökan blir offentlig. Det är också svårt att göra en avvägning om behovet av sekretess utifrån en mer generell uppfattning om enskilda sökandes mer specifika motiv till att söka eller avstå från att söka de högsta domaranställningarna.

En nackdel med en avgränsning till höga domarbefattningar är att det blir ett trubbigt instrument för att förbättra möjligheterna till rekrytering av ordinarie domare till de domstolar som i dag har svårast att rekrytera ordinarie domare. Den statistik som vi har tagit fram utifrån uppgifter från Domarnämnden pekar på att vissa domstolar kan ha svårigheter att rekrytera både chefsdomare och andra

¹³ Framst. 2013/14:RS3 s. 173.

ordinarie domare medan andra domstolar har lätt att rekrytera båda kategorierna av domare.¹⁴ En sekretessreglering som skulle vara avgränsad till chefer för domstolar och justitieråd, skulle lösa endast vissa problem för de domstolar som har svårt att rekrytera. Förbättrade möjligheter att rekrytera chefer och att rekrytera justitieråd till de högsta domstolarna hjälper inte exempelvis den underrätt som har svårt att rekrytera att attrahera jurister till andra anställningar som ordinarie domare. Vidare skulle en avgränsning som den vi nu analyserar inte behövas för rekrytering till de domstolar som inte har rekryteringssvårigheter.

18.10.3 Sekretess avseende endast domstolschefer

Omständigheter som talar för sekretess

Sekretessen skulle kunna avgränsas till att endast gälla ärenden som gäller rekrytering av domstolschefer. Argumenten för en sekretessbestämmelse som gäller endast rekrytering av domstolschefer är desamma som de argument som talar för sekretess för ärenden som gäller rekrytering av domstolschefer och justitieråd.

En fördel med att avgränsa sekretessen till rekrytering av domstolschefer – i förhållande till att avgränsa sekretessen till ärenden om rekrytering av domstolschefer och justitieråd (avsnitt 18.10.2) – är att en snävare sekretessreglering innebär ett mindre avsteg från i offentlighetsprincipen och alltså ett mindre ingrepp i allmänhetens insyn i rekryteringsförfarandet.

Omständigheter som talar mot sekretess

Även nackdelarna framstår som tydligare om sekretessen avgränsas till att enbart gälla ärenden om rekrytering av domstolschefer.

Allmänhetens intresse av insyn är starkare ju högre befattning ärendet gäller. En sekretessreglering som skulle avse endast de högsta cheferna i domstolarna skulle innebära att allmänhetens insyn inskränks i just de fall där intresset av att kunna granska utnämningarna kan anses vara som allra starkast.

¹⁴ Se avsnitt 6.2.

Det kan också ifrågasättas i vilken utsträckning det går att motverka det grundläggande problemet – för få sökande till alla ordinarie domaranställningar i hela landet – genom att införa en sekretessreglering som gäller endast domstolschefer. En sådan reglering skulle inte bidra till att öka antalet sökande till någon annan typ av anställning än anställning som domstolschef.

18.10.4 Sekretess avseende domstolschefer, justitieråd, överrättslagmän och chefsrådmän

Omständigheter som talar för sekretess

De skäl som talar för sekretess i rekryteringen av chefer för domstolar och justitieråd (se avsnitt 18.10.2) gäller även rekryteringen av överrättslagmän och chefsrådmän. Anställningarna som överrättslagman eller chefsrådmän är liksom anställningarna som domstolschef tillsvidareanställningar som chef med fullmakt. Även när det gäller överrättslagmän och chefsrådmän har staten ett intresse av att inte gå miste om de skickligaste och lämpligaste av de möjliga sökandena. Det finns alltså vissa fördelar med ett införande av sekretess vid rekryteringen också avseende dessa kategorier av anställningar. Ett införande av sekretess avseende ärenden om anställning av överrättslagmän och chefsrådmän skulle alltså i och för sig kunna motiveras med samma typ av argument som gäller om sekretessen avgränsas till rekrytering av domstolschefer och justitieråd.

Omständigheter som talar mot sekretess

Samtidigt som det finns fördelar med en sekretessreglering som gäller även rekrytering av överrättslagmän och chefsrådmän gäller också de argument mot sekretess som har redovisats i fråga om en sekretessreglering avseende anställningar som domstolschef eller justitieråd (avsnitt 18.10.2) även för sådana chefer.

Även vid rekryteringen av överrättslagmän och chefsrådmän finns det ett intresse av insyn och en möjlighet att granska förfarandet. I stora domstolar kan dessa chefer ha ett minst lika omfattande ansvar, sett till bl.a. antal medarbetare som chefsansvaret gäller, som de högsta cheferna i mindre domstolar. Även för överrättslag-

män och chefsrådmän kan omständigheten att de anställs med fullmakt och tills vidare anses tala mot att de ska rekryteras i ett slutet förfarande.

Vid den avvägning som måste göras mellan den enskildes intresse av sekretess och intresset av offentlighet måste också beaktas att de typer av rekryteringsärenden som skulle skyddas av sekretess skulle bli betydligt fler om regleringen skulle omfatta ärenden om anställning av domstolschefer, justitieråd, överrättslagmän och chefsrådmän. Avsteget från offentlighetsprincipen skulle alltså bli större. Det blir också av det skälet mer tveksamt om det bör införas en sekretessreglering som skulle avse också utnämningsärenden om överrättslagmän och chefsrådmän.

18.10.5 Det bör inte införas en sekretessreglering avgränsad till vissa typer av domaranställningar

Allmänhetens intresse av insyn i rekryteringen av de domare som har den ansvarsfulla uppgiften att leda rättstillämpningen och domstolarnas verksamhet väger mycket tungt. Det kan mot detta hävdas att sekretess är motiverad eftersom det är allra viktigast att locka kvalificerade sökande till de högsta domarbefattningarna. Samtidigt är insynsintresset starkare ju högre befattning utnämningsärendet gäller. Att exempelvis begränsa sekretessen till ärenden som gäller rekrytering av cheferna för landets domstolar skulle innebära att sekretessregleringen skulle gälla många av de domaranställningar där allmänintresset är som starkast. Såväl skälen för som skälen mot sekretess blir alltså starkare ju högre befattning ett ärende gäller. Våra undersökningar har visat att domstolars rekryteringsproblem avser olika typer av domaranställningar. En sekretessreglering avgränsad till vissa typer av domaranställningar skulle visserligen kunna leda till fler sökande till dessa kategorier av ordinarie domaranställningar men knappast till någon generell ökning av antalet sökande till alla ordinarie domaranställningar. Vi gör bedömningen att det inte finns lika starka skäl som talar för sekretess vid vissa typer av domaranställningar som de mycket tunga skäl som talar emot och att det alltså inte bör införas sekretess vid rekrytering som gäller vissa typer av ordinarie domaranställningar.

18.11 En sekretessreglering utifrån en individuell sekretessprövning

Bedömning: Det bör inte införas en sekretessreglering som innebär att en individualiserad bedömning av skälen för och emot sekretess ska göras för en sökande som begär det.

18.11.1 Inledning

Utöver de sätt att avgränsa ett sekretesskydd som vi har analyserat hittills skulle sekretesskyddet kunna avgränsas på ett mer individuellt sätt. I Norge gäller att uppgifter om sökandena i alla tillsättningar av statliga tjänster är offentliga. En sökande till en statlig anställning kan, om det finns tungt vägande grunder, få dispens från offentligheten. Det kan exempelvis gälla en sökande som är advokat och som riskerar att förlora klienter om ansökan blir känd. Samtidigt beaktas vilken anställning det rör sig om. Exempelvis kan en sökande till en anställning som chef för en stor domstol inte förvänta sig att beviljas undantag från offentligheten. Allmänhetens intresse av insyn anses då väga tyngre än skälen för sekretess.¹⁵

Den norska regleringen – som gäller vid tillsättning av alla offentliga anställningar i Norge – kan beskrivas på så sätt att den består av två delar:

1. intresset av skydd för uppgift om sökandens identitet,
2. intresset av allmänhetens insyn i tillsättningsförfarandet och
3. intresset av rekrytering av domare.

Det norska beredningsorganet Innstillingsrådet måste alltså, i varje fall då en sökande har begärt att uppgifterna ska skyddas, göra en individuell bedömning av de båda intressenas tyngd i förhållande till varandra.

¹⁵ Se avsnitt 5.1.

18.11.2 Omständigheter som talar för sekretess

Om en sekretessreglering med en individualiserad prövning skulle införas kan det förväntas leda till att fler kvalificerade och erfarna jurister väljer att söka ordinarie domaranställning. Det handlar då i första hand om jurister som kan utgå från att intresset av sekretesskydd anses väga tyngre än allmänhetens intresse av insyn vid en individualiserad sekretessprövning. Det kan exempelvis handla om en advokat som vill söka anställning som rådman i en mindre domstol. Vår enkätundersökning visar att 15 procent av dem som aldrig har sökt en ordinarie domaranställning skulle kunna bli mer benägna att söka en sådan om en sekretessreglering skulle införas. Det är alltså sannolikt att antalet sökande till ordinarie domaranställningar skulle öka något om en sekretessregel skulle införas.

En särskild fördel med en sekretessreglering med en individualiserad prövning, i förhållande till andra tänkbara former av sekretessreglering, är att den skulle medföra en möjlighet till mer exakta bedömningar av skälen för och mot sekretess i varje enskilt fall. Domarnämnden skulle alltså ges förutsättningar för att kunna göra en noggrann prövning av skälen för och mot sekretess för varje sökande som begär det.

18.11.3 Omständigheter som talar mot sekretess

En sekretessreglering som skulle innebära en individualiserad prövning skulle kunna leda till svåra avvägningar i de enskilda fallen mellan å ena sidan allmänhetens intresse av insyn i rekryteringsförfarandet och å andra sidan intresset av att skydda uppgifter om en enskild sökande för att främja rekryteringen. För det första hänger allmänhetens intresse av insyn samman med vilken typ av anställning som sökanden har sökt. Exempelvis får allmänheten anses ha ett starkare intresse av insyn om sökanden har sökt en anställning som domstolschef i en stor domstol än om sökanden har sökt en inte befördrad domaranställning i en mindre domstol. För det andra skulle en individualiserad prövning innebära att Domarnämnden skulle behöva göra en ingående prövning av sökandens intresse av sekretesskydd i ett enskilt ärende. En sådan prövning skulle handla om bl.a. risken för att sökanden skulle drabbas ekonomiskt om det blev känt att han eller hon hade sökt anställningen. Övervägandena skulle behöva ske mot

bakgrund av intresset av att rekrytera. Exempelvis skulle en individuell sekretessreglering kunna innebära att en advokat som riskerar att förlora klienter skulle kunna få ett sekretesskydd medan en sökande som redan har en annan domaranställning och därmed inte skulle riskera att förlora någonting ekonomiskt inte skulle få något sådant skydd. En individualiserad prövning av enskilda sökandes behov av sekretess skulle också innebära att det i samma ärende skulle kunna finnas sökande med och utan skyddade uppgifter. Förfarandet skulle alltså kunna sägas vara både öppet och slutet. En osäkerhet om vad som gäller i fråga om offentlighet eller sekretess skulle kunna skapa osäkerhet bland möjliga sökande och till och med leda till en minskad benägenhet att söka ordinarie domaranställning. Vidare skulle en sådan osäkerhet riskera att minska allmänhetens tilltro till rekryterings-systemet.

I sammanhanget bör också nämnas att den svenska sekretessregleringen bygger på att en myndighets beslut om sekretess kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En sekretessreglering av norsk modell skulle alltså riskera att leda till domstolsprocesser angående sekretessfrågan i samband med att media eller allmänheten begär ut kopior av handlingar från Domarnämnden.

Till detta kommer att det i Sverige är vanligt att en sökande söker flera olika domaranställningar samtidigt. Betydande tillämpningsproblem skulle då kunna uppkomma i fall då Domarnämnden skulle behöva göra flera olika separata sekretessprövningar avseende samma sökande men beträffande olika anställningar.

18.11.4 Det bör inte införas en individuell sekretessprövning

En individuell sekretessprövning skulle innebära att Domarnämnden i ett visst utnämningsärende skulle behöva ta ställning till sekretessfrågor i olika ärenden där en eller flera sökande begär sekretess för egen del. Det skulle kunna handla om att väga det individuella intresset av sekretess för olika kategorier av sökande mot allmänhetens intresse av insyn när det gäller utnämning av olika typer av utnämningar och behovet av att rekrytera. Det skulle vara svårt för både sökande och allmänheten att i förväg förutse vilka sökande som skulle omfattas av sekretesskyddet. Vi har konstaterat att risken för olika bedömningar – till och med för olika sökande i samma ärende – skulle

kunna skapa osäkerhet bland möjliga sökande och dessutom minska allmänhetens tilltro till systemet för domarrekrutering. En annan typ av problem skulle uppstå då en sökande söker flera olika domaranställningar samtidigt. Domarnämnden skulle då behöva göra olika sekretessprövningar angående samma sökande i de olika ärendena.

Med en individualiserad sekretessprövning skulle allmänhetens insyn i rekryteringsförfarandet riskera att minska på ett sätt som är oförutsebart för både allmänheten och sökandena själva. Dessa nackdelar kan inte vägas upp av de fördelar som kan identifieras. Vi gör bedömningen att det inte bör införas en reglering som innebär att en individualiserad sekretessbedömning ska göras när en sökande begär det.

18.12 Sekretess under viss tid av förfarandet

18.12.1 Inledning

Bedömning: Ett alternativt sätt att avgränsa en sekretessreglering är att låta sekretessen gälla endast under viss tid av rekryteringsförfarandet. Vi anser att två olika sätt att utforma sekretessen så att den skulle gälla under en viss tid av förfarandet bör analyseras.

En sekretessreglering skulle kunna vara avgränsad så att sekretess gäller under en viss bestämd tid under förfarandet och att uppgifterna därefter skulle bli offentliga.

En generell fördel med att avgränsa sekretessen till en del av förfarandet där sekretessen upphör när Domarnämndens förslag lämnas till regeringen är att uppgifter om de kandidater som regeringen väljer mellan skulle vara offentliga. Allmänheten skulle alltså ha insyn avseende de kandidater som i praktiken kan komma i fråga för den aktuella anställningen. Samtidigt finns en generell nackdel med en avgränsning i tiden. En sådan typ av avgränsning riskerar att leda till att sökande drar tillbaka sina ansökningar innan de blir offentliga i syfte att sekretessen ska bestå.

Fördelarna och nackdelarna med en sekretessreglering som är avgränsad i tiden är dock olika starka beroende på den närmare utformningen av regleringen. Vi anser därför att olika sätt att begränsa sekretessen i tiden bör analyseras närmare.

En avgränsning i tiden skulle kunna innebära att sekretess gäller under förfarandet i Domarnämnden och att det är först när Domarnämnden för vidare sina förslag till regeringen som uppgifter om de rangordnade kandidaterna blir offentliga medan sekretessen avseende de som inte föreslås består. Den lösningen kan kombineras med en möjlighet för den som har rangordnats att återkalla sin ansökan innan Domarnämnden lämnar sina förslag till regeringen.

En annan tänkbar reglering innebär att sekretess skulle gälla under ansökningstiden och en kort tid därefter i alla ärenden om utnämning av ordinarie domare och hyresråd för uppgifter som skulle kunna bidra till ledning i fråga om sökandens identitet. Sekretessen skulle upphöra att gälla för sökande som väljer att kvarstå i ärendet en vecka efter ansökningstidens utgång. Sekretessen skulle inte gälla sökandena emellan. Det sättet att reglera sekretessfrågan skulle innebära att sökandena skulle ha möjlighet att under en vecka efter ansökningstidens utgång få uppgifter från Domarnämnden om vilka andra som har sökt den aktuella anställningen och överväga en eventuell återkallelse. Endast uppgifter om de kandidater som väljer att stå kvar som sökande i ärendet skulle därefter vara offentliga.

Båda dessa lösningar innebär en avvägning mellan intresset av öppenhet och intresset av sekretess. I det följande finns det därför anledning att analysera båda dessa alternativ ytterligare.

18.12.2 Sekretess för förfarandet fram till att Domarnämnden lämnar förslag till regeringen

En sekretessreglering skulle kunna utformas så att sekretessen gäller i alla ärenden under beredningen vid Domarnämnden. I den sista delen av Domarnämndens beredning skulle sökandena få besked om Domarnämndens kommande beslut och om det skulle innebära att sökanden skulle komma på förslag och i så fall på vilken plats i rangordningen av sökandena. Sökanden skulle ges en möjlighet att antingen stå fast vid sin ansökan eller att återkalla den. Om sökanden skulle stå fast vid sin ansökan, skulle Domarnämnden sätta upp henne eller honom på förslag och underrätta regeringen om förslaget genom ett protokoll i vilka uppgifterna skulle vara offentliga. Om sökanden däremot skulle återkalla sin ansökan, skulle Domarnämnden inte sätta upp henne eller honom på förslag till reger-

ingen och sekretessen skulle fortsätta att skydda uppgifter som kunde röja sökandens identitet.

Detta sätt att utforma en sekretessreglering förutsätter dels att en bestämmelse införs om sekretess i ärende om utnämning av ordinarie domare, dock inte avseende den som Domarnämnden föreslagit för regeringen, dels att förfarandet vid Domarnämnden ändras på så sätt att sökandena lämnas besked om hur nämnden avser att rangordna dessa och en möjlighet att återkalla ansökan innan Domarnämnden upprättar det förslag som ska skickas till regeringen.

Sekretessregleringen skulle kunna avse rekrytering av alla ordinarie domare. En tidsmässig avgränsning av sekretessen skulle också kunna kombineras med någon av de typer av avgränsningar till olika kategorier av domare som vi har diskuterat i de närmast föregående avsnitten. Sekretessen skulle alltså kunna vara begränsad till förfarandet vid Domarnämnden och endast ärenden om utnämning av exempelvis justitieråd och domstolschefer.

Sekretess vid Domarnämndens handläggning och offentlighet endast avseende de kandidater som Domarnämnden presenterar för regeringen skulle ha flera fördelar. Allmänheten skulle få insyn beträffande de kandidater som regeringen enligt Domarnämnden bör ta ställning till och därmed regeringens beslutsunderlag. Eftersom Domarnämnden inte har till uppgift att utnämna domare utan endast lämna förslag, skulle det kunna hävdas att offentlighetsintresset tillmötesgås så länge sekretessskyddet avgränsas till att gälla de kandidater som aldrig föreslås för regeringen. Offentlighetsprincipen skulle gälla avseende de kandidater som regeringen skulle ha att välja mellan. Det kan på goda grunder hävdas att det är beträffande just dessa som intresset av offentlighet är som starkast. Vidare skulle modellen innebära att sökandena ges fullständig kontroll över offentlighetsfrågan: sökanden får själv bedöma om han eller hon har så pass goda möjligheter att få en anställning att det är värt – från hans eller hennes individuella synpunkt – att den egna ansöknings blir offentlig.

En nackdel med en reglering som innebär sekretess vid Domarnämndens handläggning och offentlighet endast avseende de kandidater som Domarnämnden presenterar för regeringen är att det kan befaras att en sådan modell i praktiken skulle leda till att många av de sökande som inte rangordnas som nummer ett – eller som någon av de främsta om utnämningens ärendet gäller flera anställningar

– skulle välja att återkalla sina ansökningar. Det skulle i värsta fall kunna tänkas leda till att regeringen i praktiken skulle få endast en kandidat per anställning i sitt beslutsunderlag. Ett sådant utfall skulle innebära en viss maktförskjutning från regeringen till Domarnämnden. Regeringen skulle utifrån ett sådant beslutsunderlag kunna utnämna den av Domarnämnden föreslagna kandidaten eller föreslå någon annan som Domarnämnden i så fall skulle få yttra sig över. Sannolikt skulle den av Domarnämnden föreslagna kandidaten väljas i de allra flesta fall, vilket skulle innebära att regeringens ställningstagande i praktiken skulle handla om ett slags godkännande snarare än om en utnämning som vilar på ett fullständigt beslutsunderlag.

En annan nackdel med sekretess vid Domarnämndens beredning och offentlighet endast avseende de kandidater som Domarnämnden presenterar för regeringen är att en kandidat kan välja att återkalla sin ansökan i ett ärende efter att Domarnämnden har skickat sitt förslag i det aktuella ärendet till regeringen, exempelvis på grund av att kandidaten samtidigt har sökt och fått en annan anställning. Om antalet sökande som kvarstår efter att Domarnämnden har rangordnat sökandena sammanfaller med det antal anställningar som ska tillsättas – exempelvis på grund av att de som har rangordnats längre ned på listan har valt att återkalla sina ansökningar – skulle en sen återkallelse efter Domarnämndens förslag kunna medföra att det inte skulle gå att tillsätta alla anställningar.

En åtgärd som möjligen skulle kunna motverka att regeringen på grund av återkallelser fick endast en sökande i sitt beslutsunderlag från Domarnämnden skulle kunna vara att införa en möjlighet för sökande att inaktivera sin ansökan i stället för att återkalla den. Domarnämnden skulle i så fall utan någon längre tids fördröjning kunna fråga de sökande som inaktiverat sina ansökningar om de önskar aktivera dem och därefter lämna nytt förslag till regeringen om den inte skulle ha utnämnt någon av de först föreslagna. En möjlighet att inaktivera sin ansökan skulle dock inte motverka att regeringens handläggning av ärenden om utnämning av ordinarie domare skulle bli mer komplicerad och behöva avbrytas för nya förfaranden i Domarnämnden.

18.12.3 Sekretess i ett inledande skede av förfarandet

Det andra sättet att avgränsa sekretessen i tiden – att låta sekretess gälla endast under den inledande beredningen vid Domarnämnden – bygger på att det skulle finnas en bestämmelse om sekretess som gäller alla sökande i ett inledande skede, innan Domarnämnden inleder referenstagningen. En sådan sekretessregel skulle kunna utformas på så sätt att sekretess gäller för uppgifter som skulle kunna bidra till ledning i fråga om sökandens identitet men upphör avseende de sökande som kvarstår i ärendet en vecka efter ansökningstidens utgång. Sekretessen skulle inte gälla mellan sökandena i ett ärende. Sökandena skulle ha en vecka på sig, från ansökningstidens utgång, att kontrollera med Domarnämnden vilka andra som har sökt den aktuella anställningen och överväga en eventuell återkallelse. För sökande som återkallar ansökan inom en vecka skulle sekretesskyddet kvarstå medan ansökningar från de kandidater som skulle välja att stå kvar under Domarnämndens beredning av ärendet skulle bli offentliga.

En sekretessreglering avgränsad till att gälla endast under den inledande beredningen vid Domarnämnden skulle i de flesta fall innebära goda möjligheter för sökandena att bilda sig en uppfattning om konkurrensen med andra sökande och därmed sina möjligheter att få den aktuella anställningen. Förslaget kan förväntas leda till att en betydande del av de jurister som i dag avstår från att söka ordinarie domaranställning med hänvisning till offentligheten kommer att bli mer intresserade av att söka.

Vidare skulle en så pass snäv sekretessreglering innebära att det under i princip hela förfarandet skulle vara offentligt vilka kandidater som väljer att stå kvar under referenstagningen och att allmänheten skulle ha insyn beträffande alla de kandidater som bedöms av Domarnämnden.

Det finns alltså en viktig principiell fördel med att utforma sekretessen på detta sätt i och med att alla kandidater som Domarnämnden rangordnar skulle vara offentliga. Allmänheten skulle alltså få insyn i fråga om alla sökande som bedömts av Domarnämnden, vilket innebär större möjligheter till förståelse för varför en viss kandidat har föreslagits i första hand än om det skulle vara endast den som föreslagits i första hand som skulle vara kvar under den offentliga delen av förfarandet. Från offentlighetssynpunkt skulle alltså fördelarna med en modell som denna vara starkare än fördelarna med en reglering

som innebär sekretess under hela handläggningen vid Domarnämnden och som upphör att gälla endast för de som väljer att stå kvar som sökande efter att Domarnämnden har rangordnat kandidaterna.

Att utforma en sekretessreglering på detta sätt skulle sammanfattningsvis kunna bidra till att öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar samtidigt som det skulle innebära endast ett begränsat avsteg från offentlighetsprincipen. Förslaget kan snarast beskrivas som ett sekretesskydd för sökande som ångrar ansökan innan den egentliga handläggningen av ärendet har inletts.

En nackdel med sekretess under det inledande skedet är att sökandena får kännedom om varandras identiteter och att en sökande, i ett ärende där det finns andra sökande, alltså inte har kontroll över vilka som får tillgång till uppgifterna om de sprids av en medsökande. En annan nackdel är att Domarnämnden skulle behöva vänta med beredningen av ärendena till dess att den första veckan efter ansökningstidens utgång har gått ut, vilket innebär att handläggningen av ärendena skulle fördröjas med en vecka.

18.13 Skälen för sekretess i utnämningsförfarandet är inte tillräckliga

| |
|--|
| <p>Bedömning: Skälen för att införa sekretess i utnämningsförfarandet är inte tillräckliga.</p> |
|--|

I den svenska offentliga förvaltningen och i de svenska domstolarna gäller som en utgångspunkt att uppgifter i allmänna handlingar ska vara offentliga, dvs. tillgängliga för allmänheten. Denna grundlagsskyddade offentlighetsprincip gäller som huvudregel även beträffande ansökningshandlingar som har kommit in i ett rekryteringsärende hos en domstol eller annan myndighet. Principen om transparens i den offentliga verksamheten motiveras av att det från demokratisynpunkt är viktigt att allmänheten kan granska såväl de beslut som meddelas av offentliga organ som underlaget för dessa beslut.

En domare ansvarar för avgöranden som kan vara mycket in- gripande för enskilda personer eller organisationer. I domaryrket ligger alltså en tydlig maktutövning. Det är viktigt att domarkåren har ett fortsatt starkt förtroende hos allmänheten. Mot den bak-

grunden framstår allmänhetens intresse av insyn i rekryteringen av ordinarie domare som särskilt starkt. Det innebär i sin tur att skälen för en sekretessreglering måste vara mycket starka för att en sådan reglering ska kunna anses nödvändig.

Vår enkätundersökning bland jurister ger ett endast begränsat stöd för att en sekretessreglering skulle leda till fler sökande till ordinarie domaranställningar. Knappt en tiondel av de tillfrågade som inte hade sökt en ordinarie domaranställning hänvisade till offentligheten i rekryteringsförfarandet som anledning till att de hade avstått från att söka. Inom samma grupp svarade endast 15 procent att de skulle bli mer benägna att söka ordinarie domaranställning om sekretess skulle införas.¹⁶ Resultatet av enkätundersökningen är alltså inte ett skäl i sig för att införa en sekretessreglering.

Redan det svaga stödet för att sekretess skulle vara nödvändigt för att kunna förbättra förutsättningarna för rekrytering talar starkt mot att införa en omfattande sekretessreglering, som avser alla uppgifter som kan kopplas till en sökandes identitet i alla typer av utnämningsärenden och under hela rekryteringsförfarandet.

Våra överväganden och analyser har syftat till att försöka hitta en mindre omfattande sekretessreglering som skulle innebära en rimlig avvägning av intresset av insyn och intresset av att kunna rekrytera de skickligaste och mest lämpade juristerna som ordinarie domare. Vi har sett att det inte är lämpligt att avgränsa sekretessen till vissa typer av uppgifter om sökandena eftersom det om någon typ av uppgifter om en sökande, exempelvis uppgifter i referenser, är offentliga går att ta reda på andra uppgifter om sökanden, exempelvis sökandens identitet. När det gäller att avgränsa sekretessen till vissa typer av domarbefattningar har vi sett att både skälen för och skälen mot sekretess blir tydligare ju högre domarbefattning sekretessen skulle gälla. Allmänheten har störst intresse av insyn i rekryteringen av höga domarbefattningar som exempelvis domstolschef eller justitieråd. Samtidigt är statens intresse av att inte gå miste om kvalificerade sökande som störst avseende just de högsta domarbefattningarna. Vi har också bedömt att en reglering som skulle innebära att en individuell prövning av skälen för och mot sekretess ska göras i varje enskilt fall skulle vara svår att tillämpa och riskera att leda till minskad förutsebarhet i rekryteringsprocessen. När vi

¹⁶ Se avsnitt 6.4.

sedan har övervägt olika sätt att avgränsa sekretessen i tiden har vi sett att allmänhetens intresse av insyn visserligen kan tillgodoses i större utsträckning men att det samtidigt finns en risk för att antalet återkallelser ökar. Det begränsar Domarnämndens förutsättningar för att kunna jämföra flera kandidater mot varandra för att avgöra vilken av dem som är skickligast och lämpligast för den aktuella anställningen. Om sekretessregleringen leder till fler återkallelser motverkas också hela syftet med sekretessen, som är att öka antalet sökande till ordinarie domaranställningar.

Vi har inte kunnat identifiera så starka skäl för ett sekretesskydd att en ny sekretessbestämmelse framstår som motiverad. Vi har inte heller kunna hitta en avgränsning av sekretessen som blir rimlig i förhållande till det starka intresset av insyn. Vår slutsats blir därför att det inte bör införas en sekretessbestämmelse som tar sikte på rekryteringen av ordinarie domare.

Om en sekretessreglering ändå ska införas, anser vi att en sekretess som gäller alla ordinarie domaranställningar men endast under den första delen av förfarandet i Domarnämnden bäst skulle tillgodose det starka intresset av offentlighet och samtidigt möta de önskemål om sekretess som vi har kunnat identifiera och därmed också intresset av att kunna rekrytera skickliga domare till alla domstolar i hela landet. Ett sådant förslag presenteras i avsnitt 18.14.

18.14 Sekretess under den första delen av förfarandet

18.14.1 En tidsmässigt avgränsad sekretess

Förslag: Det ska införas en sekretessreglering som gäller i alla ärenden om utnämning av ordinarie domare och hyresråd för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet. Sekretessen ska inte gälla mellan behöriga sökande i ett ärende. Sekretessen ska upphöra att gälla för uppgifter om den som kvarstår som sökande en vecka efter ansöknings tidens utgång.

Eftersom värnandet av rättsstaten bygger på att de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna väljer att söka ordinarie domaranställning skulle det kunna hävdas att domstolarna inte får gå miste om några kvalificerade sökande.

En sekretessreglering som skulle gälla alla sökande i ett inledande skede av rekryteringen och innan Domarnämnden inleder referenstagningen har tydliga fördelar i förhållande till de alternativa sekretessregleringar som vi har diskuterat eftersom det tillgodoser sökandenas intresse av att kunna återkalla sin ansökan efter att ha tagit del av uppgifter om vilka medsökandena är. Vi har i avsnitt 18.12.3 beskrivit fördelarna mer utförligt. Förslaget innebär att det ska införas en sekretessreglering som gäller i alla ärenden om utnämning av ordinarie domare och hyresråd. Sekretessen ska omfatta uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet. Behöriga sökande i ett ärende ska dock ha rätt att ta del av uppgifter om varandra. Sekretessen ska upphöra att gälla för uppgifter om den som kvarstår som sökande en vecka efter ansökningstidens utgång. Uppgifter om de sökande som Domarnämnden hämtar in referenser avseende och bedömer blir alltså offentliga. Den sökande som vill kan även under ansökningstiden och den första veckan därefter göra sin egen ansökan offentlig.

En sekretessreglering som gäller under den första tiden av Domarnämndens beredning kan förväntas leda till att fler kvalificerade jurister blir villiga att söka olika typer av ordinarie domaranställningar i hela landet. Syftet med en sekretessreglering kan alltså förväntas uppnås åtminstone delvis. Samtidigt tillgodoses allmänhetens intresse av insyn i mycket stor utsträckning i och med att allmänheten fortfarande får tillgång till uppgifter om alla sökande som kvarstår en vecka efter ansökningstidens utgång. Allmänheten får alltså insyn beträffande alla sökande som Domarnämnden tar in referenser avseende. Det finns inte något tydligt allmänintresse av att veta vem som har sökt en ordinarie domaranställning men sedan dragit tillbaka ansökan redan innan den egentliga handläggningen vid Domarnämnden har påbörjats.

Om sekretessen utformas på det sätt som vi har föreslagit har sökandena en vecka på sig, från ansökningstidens utgång, att kontrollera med Domarnämnden vilka andra som har sökt den aktuella anställningen och överväga en eventuell återkallelse. För sökande som återkallar ansökan inom en vecka kvarstår sekretesskyddet medan

uppgifter om de kandidater som väljer att stå kvar under Domarnämndens referenstagnation och fortsatta handläggning offentliggörs. Det ger goda möjligheter för en sökande att bilda sig en uppfattning om konkurrensen i form av andra sökande och därmed sina möjligheter att få den aktuella anställningen. Enligt vår bedömning kan en sådan möjlighet förväntas leda till att en betydande del av de jurister som i dag avstår från att söka ordinarie domaranställning med hänvisning till offentligheten kommer att bli mer intresserade av att söka.

För att sekretessbestämmelsen ska kunna leda till en ökning av antalet sökande till ordinarie domaranställningar krävs att det inte finns risk för att uppgifter om sökandena blir kända för allmänheten under ansökningstiden och den första veckan efter ansökningstidens utgång. Risken för att någon söker en ordinarie domaranställning i syfte att få kännedom om sina medsökande och sprida uppgifterna bör minimeras. Av den anledningen bör bestämmelsen utformas på så sätt att endast den som har de formella meriter som krävs för en ordinarie domaranställning – dvs. är behörig sökande – får ta del av uppgifter om medsökandena. Det bör alltså inte vara möjligt för någon som exempelvis saknar juristutbildning att ansöka om en sådan anställning och då få ta del av uppgifter om medsökande som skyddas av sekretess.

I följande avsnitt kommer vi att redogöra för hur vi anser att sekretessregleringen bör utformas när det kommer till bl.a. skaderekvisit och sekretesstid.

18.14.2 Skaderekvisit

Förslag: Sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Olika skaderekvisit

Regler om sekretess innehåller s.k. skaderekvisit. Detta villkor kan sägas gälla frågan om i vilka situationer som de aktuella typerna av uppgifter skyddas av sekretess.

I offentlighets- och sekretesslagen finns tre olika grader av sekretess. Den starkaste formen kallas absolut sekretess. Uppgifter som

omfattas av absolut sekretess är i princip alltid sekretessbelagda, oavsett vem som begär ut handlingen och för vilket ändamål. Absolut sekretess är ovanligt.

Det raka skaderekvisitet utgår från att offentlighet är huvudregeln och uppgifterna som utgångspunkt kan lämnas ut. Sekretess gäller endast om det kan antas att det finns risk för skada eller men för exempelvis den enskilda person eller den verksamhet som sekretessen ska skydda.

Det omvända skaderekvisitet har, som framgår av namnet, en motsatt utgångspunkt, dvs. en presumtion för sekretess. I dessa fall gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan risk för men.

Sekretessbestämmelsen bör innehålla ett omvänt skaderekvisit

Absolut sekretess bör förbehållas mycket känsliga uppgifter med hänvisning till det påtagliga ingrepp i offentlighetsprincipen som sådan sekretess innebär. Det kan också finnas tillfällen då det finns ett berättigat intresse av att ta del av uppgifter som identifierar en kandidat i ett utnämningsärende, utan att den enskilde lider men av utlämnandet. Mot den bakgrunden framstår det inte som lämpligt att införa absolut sekretess för någon av de aktuella typerna av uppgifter.

Syftet med att införa en sekretessbestämmelse är att förmå fler att anmäla sitt intresse för de annonserade anställningarna. Sekretessen ska då tillförsäkra kandidaterna tillräcklig anonymitet för att undanröja de olägenheter som offentlighetsprincipen kan medföra i dessa fall. Det innebär att det inte är tillräckligt att förse bestämmelsen med ett rakt skaderekvisit. Det raka skaderekvisitet utgör en presumtion för offentlighet och skulle medföra att ansökningshandlingarna i normalfallet lämnades ut, vilket skulle motverka syftet med regleringen. Vi anser därför att ett omvänt skaderekvisit är mest lämpligt för dessa uppgifter.

I offentlighets- och sekretesslagen används två olika uttryck för att beskriva den olägenhet som riskerar att drabba en enskild: skada respektive men. Med skada avses, när det är fråga om sekretess till skydd för enskilda, endast ekonomisk skada som vållas av röjandet av uppgift om ekonomiskt förhållande. Men avser integritetskränk-

ningar och ekonomisk skada som orsakas av röjandet av en uppgift om något personligt förhållande. Eftersom de uppgifter som enligt de presenterade förslagen ska omfattas av sekretess hänför sig till enskilda personliga förhållanden, bör uttrycket men användas i detta sammanhang.

Våra överväganden i fråga om skaderekvisit ligger helt i linje med de som regeringen gjorde i fråga om sekretess vid rekrytering av vissa myndighetschefer och sekretessbestämmelsen i 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen.¹⁷ Vidare kan nämnas att ett omvänt skaderekvisit gäller även för sekretessen i fråga om urvalstester och i ärenden om val av riksdagens ombudsman, riksrevisor eller riksdagsdirektör (5 a respektive 5 c § i samma kapitel). Sekretess ska alltså gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

18.14.3 Sekretesstid

| |
|---|
| Förslag: Sekretessen ska gälla i högst tio år. |
|---|

Olika förekommande sekretesstider

I offentlighets- och sekretesslagen varierar längden på den tid som en uppgift som längst kan omfattas av sekretess. Den längsta tiden som förekommer, förutom en i tiden obegränsad sekretess, är 150 år och den kortaste tiden är två år. I allmänhet är sekretesstider om 50 och 70 år förbehållna bestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Sekretessen bör gälla i högst tio år

Till att börja med kan vi konstatera att den sekretessbestämmelse som vi har föreslagit innebär att det ska bli offentligt vilka som är sökande i ett ärende hos Domarnämnden en vecka efter ansökningsstidens utgång. För de personer som kvarstår som sökande finns det alltså inte anledning att diskutera frågan om sekretesstid.

¹⁷ Se prop. 2009/10:56 s. 24.

För personer som återkallat sin ansökan under ansökningstiden eller inom en vecka från ansökningstidens utgång fortsätter dock sekretesskyddet att gälla. Frågan om sekretesstid handlar om hur länge sekretessen ska gälla för uppgifter om dessa.

Vi bedömer att en så lång sekretesstid som 50 eller 70 år går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla syftet med bestämmelsen. Här kan också påminnas om att en klar majoritet, 60 procent, av de jurister som tillfrågades inom ramen för vår enkätundersökning bedömde att sekretess under tio års tid skulle vara tillräckligt och att nästan hälften, 49 procent, bedömde att redan fem års sekretesskydd skulle räcka.

Med hänsyn till att en begränsning av offentligheten inte ska gälla längre än nödvändigt anser vi att en sekretesstid om högst tio år bör vara tillräcklig för att uppnå syftet med sekretessbestämmelsen. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att en sekretessprövning inom dessa tio år mycket väl kan resultera i bedömningen att uppgifter kan lämnas ut. Sekretesstidens längd ska ses som en bortre gräns, efter vilken uppgifterna alltid kan lämnas ut.

Även i fråga om sekretesstid ligger vårt förslag i linje med regeringens förslag och den därefter beslutade lagstiftningen i fråga om anställning av vissa myndighetschefer.¹⁸

18.14.4 Meddelarfrihet

Bedömning: Den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelsen bör inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (den s.k. meddelarfriheten).

Inledning

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten men inte framför handlingssekretessen. Det kan alltså vara tillåtet att t.ex. muntligen lämna en sekretessbelagd uppgift till en journalist eller att själv publicera upp-

¹⁸ Se prop. 2009/10:56 s. 25.

giften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av meddelarfriheten lämna handlingen med den sekretessbelagda uppgiften exempelvis till en journalist. I ett antal situationer har bestämmelser om tystnadsplikt företrädre framför meddelarfriheten. I dessa fall är rätten att meddela och offentliggöra uppgiften helt inskränkt.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har som huvudregel företrädre framför bestämmelser om tystnadsplikt. Detta har sin grund i att sekretessbestämmelserna ger uttryck för allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Önskemålet om insyn kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. En regel om skydd för ett enskilt intresse kan ibland på ett olämpligt sätt hindra insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter.¹⁹ Det har samtidigt ansetts orealistiskt att bortse från att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter kan leda till oönskade konsekvenser i form av publicitets-skador. Det anses dock som huvudregel vara mindre dåligt att omständigheter som bör hemlighållas avslöjas än att missförhållanden i allmän eller enskild verksamhet får fortsätta i det tysta eller att den offentliga debatten i något ämne av allmänt intresse uteblir eller kommer i obalans på grund av bristande information.²⁰

I förarbetena till den äldre sekretesslagen (1980:100) angavs att det inte är möjligt att dra upp några fasta regler för när en begränsning av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras. Varje gång en sådan fråga uppkommer måste flera faktorer beaktas. Det bör bl.a. beaktas om en uppgift har lämnats i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning. I det förstnämnda fallet bör rätten att meddela och offentliggöra uppgifter normalt vara utesluten. När det gäller uppgifter av det senare slaget bör däremot meddelarfrihet föreligga som utgångspunkt. Vidare kan den enskilda sekretessbestämmelsens utformning ge viss ledning. I fråga om sekretessbestämmelser utan skaderekvisit kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall. Detsamma gäller i viss utsträckning även sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit.²¹

¹⁹ Prop. 1979/80:2, del A s. 104 f.

²⁰ Prop. 1975/76:204 s. 94 f.

²¹ Prop. 1979/80:2, del A s. 111.

Vår bedömning

Den föreslagna sekretessregleringen avser ärenden om anställning av ordinarie domare. Vi föreslår ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det ska gälla en presumtion för att uppgifterna ska omfattas av sekretess. Syftet med sekretessbestämmelsen är att förmå fler personer att söka utlysta anställningar som ordinarie domare för att på så sätt bredda rekryteringsunderlaget.

Om det offentliggörs vilka som har sökt utlysta anställningar under den tid som sekretesskyddet gäller, dvs. under ansökningstiden och under en vecka från ansökningstidens utgång, skulle detta kunna medföra att syftet med att införa en sekretessbestämmelse skulle gå förlorat. Det är mot den bakgrunden som frågan om meddelarfrihet bör bedömas. För att fler ska förmås att söka anställning är det viktigt att förtroendet för den sekretess som införs ska kunna upprätthållas. Samtidigt finns det inte någon anledning för oss att utgå från att en meddelarfrihet skulle utnyttjas på ett olämpligt sätt av dem som har information om rekryteringsförfarandet. Det måste också understrykas att allmänheten har ett mycket starkt intresse av insyn i utnämningen av ordinarie domare. För tilltron till tillsättningsförfarandet är det viktigt att allmänheten uppfattar att det finns förutsättningar för att avslöja eventuella missförhållanden, exempelvis genom att en person som arbetar med rekryteringsförfarandet utan risk för straff kan berätta om eventuella felaktigheter för journalister.

Skälen för meddelarfrihet är alltså mycket starka. Vi bedömer därför att det saknas tillräckliga skäl för att i detta fall göra avsteg från huvudregeln om meddelarfrihet enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

18.14.5 Partsinsyn

Begreppet partsinsyn

I 16 § förvaltningslagen anges att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. I den sistnämnda bestämmelsen anges följande:

Sekretess hindrar inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende.

Om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna.

Konsekvensen av att inte tillerkännas en rätt till partsinsyn enligt en uttrycklig författningsbestämmelse eller enligt allmänna rättsgrundsatser är att möjligheten att med stöd av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen ta del av annars sekretessbelagd information inte gäller.

Sökandena har rätt till insyn i uppgifter om andra sökande

Förslag: En behörig sökande ska ha rätt till insyn avseende uppgifter om andra sökande.

Domarnämnden ska tillämpa bestämmelserna i förvaltningslagen. I 17 § förvaltningslagen, som följer närmast efter lagens bestämmelse om partsinsyn (16 §), anges att ett ärende inte får avgöras utan att den som är ”sökande, klagande eller annan part” har under rättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild men att myndigheten får avgöra ärendet utan att så har skett bl.a. om ärendet rör tjänstetillsättning (se 17 § första stycket 2 förvaltningslagen). Lagstiftaren pekar alltså på ärenden om tjänstetillsättning som exempel på ärenden i vilka en myndighet

inte behöver kommunicera med en person trots att denna är part. I förarbetena till en ny förvaltningslag, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2018, beskrivs också sökandena i ett ärende om anställning som parter.²² Vidare talar regeringen i förarbetena till sekretessbestämmelsen avseende anställning av vissa myndighetschefer om ”sökande (part) [...] i ett anställningsärende”.²³

Såväl förvaltningslagens systematik som förarbetena till ny förvaltningslag och förarbetena till sekretessbestämmelsen avseende anställning av vissa myndighetschefer talar alltså för att sökandena i ett anställningsärende är parter. På grund av detta och eftersom förvaltningslagen är tillämplig hos Domarnämnden ska sökandena i ett ärende om utnämning av ordinarie domare hos Domarnämnden ha rätt till insyn i uppgifter om varandras ansökningar. Samtidigt är det förvaltningsrättsliga begreppet part inte klart definierat, vilket påpekas i förarbetena till ny förvaltningslag.²⁴ Det är därför lämpligt att det förtydligas i bestämmelsen som reglerar sekretess under en viss tid av förfarandet i Domarnämnden att sekretess inte ska gälla mellan sökandena. Samtidigt kan en sökande som inte uppfyller ens de grundläggande behörighetskriterierna, exempelvis saknar juristutbildning, inte ha ett berättigat intresse av partsinsyn. Bestämmelsen ska därför formuleras så att insynen gäller mellan behöriga sökande. Om en person utan juristexamen anmäler sig som sökande i syfte att få del av uppgifter om sökandena, ska han eller hon alltså inte få del av uppgifterna med hänvisning till den lagreglerade insynen mellan sökandena.

När det har gått en vecka från ansökningstidens utgång blir uppgifter om alla som står kvar som sökande i ärendet offentliga. Det innebär att uppgifter om alla sökande som kommer att bedömas av Domarnämnden och som kan ingå i nämndens förslag till regeringen blir offentliga. Det saknas därför anledning att överväga frågan om partsinsyn hos regeringen särskilt.

²² Prop. 2016/17:180 s. 164.

²³ Prop. 2009/10:56 s. 29. Se även sammanfattning av rättsläget i *Insynsutredningens betänkande Partsinsyn och kommunikationsplikt i domstol* (SOU 2010:14 s. 264).

²⁴ Prop. 2016/17:180 s. 78–80.

Det saknas förutsättningar för sekretessförbehåll

Bedömning: Det saknas förutsättningar för att begränsa sökandenas möjligheter att sprida uppgifter om varandra, exempelvis genom en bestämmelse om sekretessförbehåll.

Vår utgångspunkt är att sökandena i ett ärende om utnämning av ordinarie domare har rätt till insyn i fråga om varandras ansökningar. Partsinsynen följer av förvaltningslagens systematik och tidigare förarbetsuttalanden och föreslås komma till uttryck i den av oss föreslagna sekretessbestämmelsen.

Den fråga som vi måste analysera är sökandenas information om de medsökande som väljer att återkalla sin ansökan. Dessa ansökningar kommer ju att omfattas av sekretess medan de ansökningar som finns kvar i det fortsatta förfarandet i Domarnämnden blir offentliga. Den fråga som då måste bedömas är om det skulle finnas skäl att med stöd av 10 kap. 14 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, inskränka medsökandenas rätt att lämna uppgifter om en medsökande som återkallat sin ansökan vidare eller utnyttja den (sekretessförbehåll). Ett sekretessförbehåll skulle inskränka meddelarfriheten och alltså innebära att det skulle vara straffbart att föra uppgiften vidare (10 kap. 14 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen).

Bestämmelsen i 10 kap. 14 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen om sekretessförbehåll är allmän. Den kan alltså tillämpas för olika typer av uppgifter som skyddas av sekretess. Det kan exempelvis handla om att en forskare eller journalist får ta del av uppgifter som skyddas av sekretess hos en myndighet.

Ett konkret exempel är att familjehemsföräldrar har fått del av sekretesskyddade uppgifter om barnens förhållanden med sekretessförbehåll. Förbehållsregelns funktion är att vidga insynen, genom att erbjuda tillgång till uppgifter som annars skulle ha omfattats av sekretess, för den som är beredd att godta vissa begränsande villkor. Det finns vissa restriktioner för hur sekretessförbehåll kan användas. Bl.a. kan inte ett sekretessförbehåll meddelas i förväg för en

viss typ av information. Ett förbehåll ska alltså föregås av en prövning i varje särskilt fall.²⁵

Endast mycket känsliga uppgifter brukar lämnas ut med sekretessförbehåll. Vi anser inte att det finns tillräckliga förutsättningar för att reglera sekretessen i rekryteringsförfarandet på så sätt att uppgifter om en sökande ska lämnas ut till medsökande med sekretessförbehåll. Systemet för rekrytering av ordinarie domare måste bygga på utgångspunkten att de som söker en sådan anställning respekterar sina medsökandes integritet.

²⁵ Se t.ex. JO:s beslut den 28 november 2008 i dnr 2905-2007.

19 Långsiktiga och stabila förutsättningar för rekrytering

19.1 Det behövs långsiktiga prognoser och analyser och utbildning för domare med olika bakgrund

Bedömning: För att långsiktigt kunna säkra rekryteringen av ordinarie domare behövs långsiktiga prognoser och analyser. Det behövs också introduktion och utbildning som är anpassad för att ge dem som utnämns till ordinarie domare de kunskaper som arbetet i domstol kräver utifrån deras olika bakgrund.

En fungerande rättsstat förutsätter att det kontinuerligt finns ett tillräckligt antal skickliga och kvalificerade domare i alla domstolar. Den utveckling mot för få sökande till utlysta anställningar som vi ser i dag kan på sikt innebära att det antingen inte kommer att finnas ett tillräckligt antal domare i våra domstolar eller att de krav på skicklighet och lämplighet för uppdraget som måste ställas på varje ordinarie domare kommer att behöva sänkas.

Regeringen måste ges förutsättningar att utnämna mycket kvalificerade jurister i alla ärenden om utnämning av ordinarie domare. Det innebär i sin tur att det måste finnas en stabilitet och en långsiktighet som ger förutsättningar för rekryteringen av skickliga och för yrket lämpliga domare. Ordinarie domare ska vara svenska medborgare och uppfylla krav på svensk eller annan nordisk juristutbildning. Domare kan därmed inte rekryteras från andra länder eller inom någon annan krets av personer än de som har svenskt medborgarskap och svensk eller nordisk juristutbildning.

Behoven av att rekrytera ordinarie domare kan variera mellan olika domstolar och också förändras snabbt. Politiska reformer som ger domstolarna fler uppgifter innebär ett behov av fler domare

både på kort och lång sikt. Förändringar i det offentliga åtagandet och i omvärlden påverkar antalet mål i domstolarna och därmed också behovet av domare. Exempelvis har antalet migrationsmål ökat väsentligt under senare år. Det ställs därför allt större krav på flexibilitet och prioriteringar samtidigt som det i alla domstolar måste finnas en dömande verksamhet som svarar mot kraven på effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet. För att skapa rätt förutsättningar för att på sikt få så många sökande till det antal domaranställningar som kommer att lysas ut att det ger förutsättningar för att kunna ställa höga krav på skicklighet och lämplighet för domaryrket måste rekryteringsarbetet börja tidigt. Det handlar om att ha flera års sikt när det gäller arbetet inför de rekryteringar av ordinarie domare som kommer att behöva göras i framtiden.

Vår bedömning är att behovet av ordinarie domare varken i ett kortsiktigt eller i ett långsiktigt perspektiv kan tillgodoses enbart genom att kvalificerade och erfarna jurister med olika yrkesbakgrunder utnämns till ordinarie domare. För att säkra den framtida rekryteringen av de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna till domaryrket handlar det också om att utifrån ett långsiktigt perspektiv anta ett tillräckligt antal skickliga jurister till den särskilda domarutbildningen och om att ge ett tillräckligt antal kvalificerade och erfarna jurister möjlighet att meritera sig ytterligare för en ordinarie domaranställning genom tjänstgöring i domstol. En långsiktig och stabil rekrytering av ordinarie domare bör alltså bygga på att det finns flera olika sätt för skickliga jurister att meritera sig för att bli ordinarie domare.

Rekryteringen av ordinarie domare måste alltså bygga på ett långsiktigt arbete på olika områden. Genomförande av den statliga arbetsgivarpolitiken, tillräckligt många domarutbildade jurister och goda möjligheter att meritera sig för en anställning som ordinarie domare senare i juristkarriären är viktiga delar. Det arbetet måste bygga på prognoser som i sin tur grundar sig på ett antal olika analyser som tillsammans ger en så god bild som möjligt av inriktningen för det långsiktiga rekryteringsarbetet och vilka åtgärder som behövs (se avsnitt 19.2).

Arbetet med rekrytering av ordinarie domare är inte avslutat i och med regeringens beslut om utnämning. När en jurist har utnämnts till ordinarie domare måste den nyutnämnda domaren erbjudas intro-

duktion och utbildning som svarar mot hans eller hennes förkunskaper och behov av vidareutbildning på olika områden (se avsnitt 19.3).

19.2 Domstolsverket och Domarnämnden ska göra prognoser och analyser

Bedömning: Det finns ett pågående och kontinuerligt arbete i Domstolsverket och i domstolarna som syftar till att bedöma behovet av att rekrytera ordinarie domare och behovet av att genomföra olika former av domarutbildning. Inom Domarnämnden finns särskilda kunskaper om förutsättningarna för rekrytering av ordinarie domare som bör tas till vara.

19.2.1 Inledning

Kunskapen om och analysen av det långsiktiga behovet av att rekrytera ordinarie domare finns både hos Domstolsverket och hos Domarnämnden. Domstolsverket och Domarnämnden har olika funktioner och ansvar för rekrytering av ordinarie domare och det är också inom dessa myndigheter som den kompetens och de erfarenheter finns som kan ligga till grund för en mer stabil och långsiktig rekrytering av ordinarie domare.

19.2.2 Domstolsverkets prognoser

Domstolsverket gör prognoser

Att göra prognoser om det framtida behovet av ordinarie domare är inte en ny uppgift för Domstolsverket. Både Domstolsverket och domstolarna ska arbeta utifrån regelverken i myndighetsförordningen¹ och förordningen om intern styrning och kontroll.² I det ligger identifiering och hantering av risker som gäller måluppfyllelse. Möjligheterna att rekrytera ordinarie domare som uppfyller kraven på skicklighet och lämplighet för uppdraget till alla domstolar i hela landet

¹ SFS 2007:515.

² SFS 2007:603.

bör vara i huvudfokus i dessa analyser och ligga till grund för en långsiktig och stabil rekrytering. Domarmeriteringen för adjungerade råd och den särskilda domarutbildningen är nödvändiga delar i ett långsiktigt rekryteringsarbete och viktiga verksamheter som Sveriges Domstolar och domstolarna svarar för. Behovet av och ekonomiska förutsättningar för rekrytering av ordinarie domare och olika slags utbildningar som på sikt kan leda till en domaranställning är också en del i det långsiktiga arbetet inom dessa områden. De behov som finns av åtgärder och det arbete som utförs i Sveriges Domstolar på olika sätt när det gäller rekrytering av ordinarie domare redovisas för regeringen av Domstolsverket på det sätt som normalt sker för förvaltningsmyndigheter.

Prognoser om behovet av ordinarie domare

Domstolsverket har ett övergripande ansvar för kompetensförsörjningen inom Sveriges Domstolar. Enligt 3 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska Domstolsverket regelbundet redovisa de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra verksamhetens uppgifter. I sina årsredovisningar och budgetunderlag sammanställer Domstolsverket löpande domstolarnas behov av att rekrytera ordinarie domare, bl.a. utifrån beräknade pensionsavgångar. Inom Domstolsverket finns alltså en erfarenhet av att göra prognoser avseende det framtida behovet av att rekrytera domare både på ett övergripande plan och när det gäller enskilda domstolar.

Prognoser om behovet av utbildning

Eftersom Domstolsverket ansvarar för fördelningen av budgeten inom Sveriges Domstolar är det Domstolsverket som utifrån en bedömning av behovet ansvarar för att ge ekonomiska förutsättningar för de olika utbildningsinsatser som behövs för att långsiktigt trygga rekryteringen av ordinarie domare.

Antalet kvalificerade sökande till den särskilda domarutbildningen hänger samman med antalet notarier som utbildas eftersom det som utgångspunkt krävs notariemeritering för att en jurist ska kunna få en anställning som fiskal. Det är Domstolsverket som be-

slutar om antalet notarier. Det framtida behovet av jurister som genomför den särskilda domarutbildningen som fiskaler och assessorer och jurister som meriterar sig som adjungerade råd i överrätt och underrätt och andra adjungerade ledamöter bör också på ett tydligt sätt beskrivas i den analys som Domstolsverket redan gör. Analysen bör ha fokus på hur många som behöver utbildas för att undvika risken för att det i framtiden inte skulle finnas tillräckligt många kvalificerade jurister som söker ordinarie domaranställning. Domstolsverket har goda förutsättningar och ett stort ansvar för att lämna en samlad bild till regeringen av sambandet mellan behovet av olika utbildningsinsatser och behovet av att rekrytera ordinarie domare.

19.2.3 Domarnämnden ska lämna analyser till regeringen

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

Domarnämnden får genom sin beredning av ett stort antal ärenden om utnämning av ordinarie domare varje år en överblick och en ingående kunskap om rekryteringsläget. Domstolsverkets analyser bygger med nödvändighet på den kunskap som finns inom Sveriges Domstolar om ordinarie och icke ordinarie domare från utbildning till pension. Inom Domarnämnden byggs det upp en annan och kompletterande kunskap om sökande som inte redan arbetar inom Sveriges Domstolar. Det handlar till exempel om kunskap som gäller sökande från andra myndigheter, advokater och jurister i näringslivet och hur stor andel av dessa sökande som utnämns till ordinarie domare. Hos Domarnämnden finns också kunskaper om variationerna i antalet sökande över tid och mellan domstolar. Domarnämndens ledamöter och dess kansli har goda förutsättningar för att kunna analysera utvecklingen när det gäller domstolarnas möjligheter att rekrytera ordinarie domare utifrån tillgången på kvalificerade och lämpliga sökande.

Behovet av långsiktighet och stabilitet i rekryteringen av ordinarie domare innebär att den kunskap som finns hos Domarnämnden behövs som en komplettering till de analyser som görs av Domstolsverket. Det finns goda skäl att utvidga Domarnämndens uppgifter

så att det på ett mer tydligt sätt går att dra nytta av den samlade kunskap som finns hos Domarnämnden och dess kansli.

Det är utifrån de uppgifter som finns hos Domarnämnden möjligt att göra analyser av antalet sökande per anställning och att inrikta sådana analyser på olika domstolsslag, instanser eller typer av anställningar. Domarnämnden kan också analysera hur antalet sökande per anställning utvecklas över tid i en enskild domstol. Vidare kan Domarnämnden göra en analys av hur yrkesbakgrunden påverkar en sökandes möjlighet att få en ordinarie domaranställning. Det är exempelvis möjligt för Domarnämnden att analysera hur förutsättningarna att få en ordinarie domaranställning skiljer sig åt mellan sökande med respektive utan erfarenhet av arbete i domstol. Domarnämnden kan också analysera hur förutsättningarna skiljer sig åt mellan sökande som arbetat som åklagare respektive advokater. Domarnämnden bör också på sikt kunna belysa hur det av oss föreslagna systemet för domarmeritering för adjungerade råd (se avsnitt 11) påverkar kvalificerade juristers möjlighet att få en ordinarie domaranställning. Domarnämnden kan dessutom, utifrån sina kontakter med sökande och möjliga sökande, analysera vilka faktorer som får kvalificerade jurister att söka respektive avstå från att söka ordinarie domaranställningar.

För att bilden av de långsiktiga förutsättningarna för domarrekruterings ska bli så komplett som möjligt bör den analys som görs hos Domarnämnden samordnas i tiden med Domstolsverkets årliga arbete med riskanalyser och budgetunderlag.

Att Domarnämnden och Domstolsverket var för sig tar fram prognoser – utifrån sina olika roller och uppgifter – är en klar fördel. Det bör ge regeringen ett bredare och mer komplett underlag för sina bedömningar av domstolarnas rekryteringsbehov.

Bestämmelser om Domarnämndens uppgifter finns i utnämningsslagen och i förordningen med instruktion för Domarnämnden. En skyldighet för Domarnämnden att varje år göra en analys av domstolarnas möjligheter att rekrytera ordinarie domare utifrån tillgången på kvalificerade och lämpliga sökande bör regleras i förordningen.

Eftersom Domstolsverkets och Domarnämndens arbete kompletterar varandra kommer det liksom i dag att finnas ett behov av samråd mellan de båda myndigheterna. Att myndigheterna ska lämna varandra sådan hjälp följer av 6 § myndighetsförordningen.

19.3 Utbildning av nyutnämnda domare

Bedömning: Den introduktion och utbildning som erbjuds nyutnämnda domare kan anpassas till det nya system för domarmeritering som vi föreslår för att bredda rekryteringen av ordinarie domare.

När en ny domare utnämns och påbörjar sin anställning vid en domstol har domstolen ett ansvar för att fastställa en individuell utbildningsplan. Domstolen ska beakta den nyutnämnda domarens behov av utbildning i form av kurser utifrån hans eller hennes förkunskaper. Det gäller oavsett vilken yrkesbakgrund den nyutnämnda domaren har.

Det är Domstolsakademien som har huvudansvaret för att genomföra kompetensutveckling som riktar sig till ordinarie domare och som avser domarens juridiska kompetens. Eftersom nyutnämnda domare har varierande erfarenhet och kompetens erbjuds en individuellt anpassad utbildning inom ramen för Domstolsakademiens kursutbud. Det övergripande målet med utbildningsinsatserna är att alla domare ska erbjudas sådan utbildning som krävs för att kunna handlägga och avgöra mål självständigt, effektivt och rättssäkert.³

Det nya system för domarmeritering som vi föreslår i avsnitt 11 syftar till att förbättra möjligheterna till praktisk utbildning för kvalificerade och erfarna jurister som saknar tidigare erfarenhet av att arbeta som domare. En målsättning är alltså att bredda rekryteringen av ordinarie domare. När det gäller mer teoretiska utbildningsinslag i form av kurser bedömer vi att Domstolsakademiens utbildningar kan anpassas till de behov av utbildning som de adjungerade råden har. Samtidigt är det en förutsättning för att ett adjungerat råd ska få den utbildning som behövs att domstolen lägger upp den individuella utbildningsplanen så att det adjungerade rådet får delta i de kurser som är lämpliga mot bakgrund av hans eller hennes tidigare erfarenheter. Rekryteringen av adjungerade råd bör också samordnas så att de adjungerade råden om möjligt utbildas under samma period eller två bestämda perioder per år. Det skulle innebära att introduktionskurser för adjungerade råd skulle kunna koncentreras till bestämda tillfällen varje år (se avsnitt 11.2.5).

³ Se www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Arbeta-i-Sveriges-Domstolar/Kompetensutveckling/ (hämtad 2017-03-10).

20 Konsekvenser av utredningens förslag

20.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska vidare redovisas eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I 15 a § kommittéförordningen anges att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

20.2 Problembeskrivning, målsättning och alternativa lösningar

Bedömning: De skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna måste kunna rekryteras som ordinarie domare i hela landet. En hög kvalitet i domstolarna är grundläggande för att värna rättsstaten. De förslag vi lägger fram är nödvändiga för en långsiktig och stabil domarrekrutering.

Vi gör bedömningen att det finns för få kvalificerade sökande till olika typer av ordinarie domaranställningar. Det gäller båda domstolsslagen, alla instanser och olika delar av landet. Det låga antalet sökande innebär redan i dag att det inte alltid kan rekryteras de skickligaste och mest lämpade juristerna till alla lediga anställningar som ordinarie domare. Samhällsförändringar och utvecklingen i vår omvärld har visat att domarnas och domstolarnas uppgifter har blivit mer omfattande och mer komplexa. Det är rimligt att tro att utvecklingen kommer att fortsätta i samma riktning och att det i framtiden kommer att behövas fler skickliga domare. Detta innebär att det finns en risk för att det på ganska kort sikt kommer att vara brist på domare. Om det skulle uppstå en mer tydlig brist på tillräckligt kvalificerade sökande som kan utnämnas till ordinarie domare, skulle det vara en situation som skulle ta lång tid att åtgärda och det skulle få påtagliga konsekvenser för domstolarnas möjligheter att arbeta utifrån kraven på rättssäkerhet och effektivitet.

Vår bedömning är att de förändringar vi föreslår är nödvändiga för att regeringen inte ska behöva sänka de höga krav på skicklighet och lämplighet för anställningen som måste ställas vid utnämningen av ordinarie domare. Förslagen innebär att det långsiktigt och stabilt går att upprätthålla förtroendet för domstolarnas rättskipning.

Våra förslag innebär att fler jurister får möjlighet att meritera sig för ordinarie domaranställningar genom tjänstgöring i domstol på olika sätt. Det handlar för det första om ett nytt system för domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister. Domstolarna ska erbjuda en möjlighet för kvalificerade jurister att tjänstgöra som adjungerat råd i överrätt och underrätt under totalt ett års tid.

Vidare föreslår vi att fler jurister ska antas till den särskilda domarutbildningen och att assessorer ska ges möjlighet till längre tjänst-

göring i underrätt. Domstolsverket och Domarnämnden har viktiga uppgifter när det gäller det långsiktiga arbetet för rekrytering av ordinarie domare. Vi diskuterar hur Domstolsverket kan fördjupa sina analyser och föreslår att Domarnämnden ska vara mer aktiv i rekryteringsförfarandet, exempelvis genom att i större utsträckning än i dag hämta in muntliga uppgifter från referenspersoner och genom att informera om och lysa ut anställningar som adjungerat råd. Vi föreslår också att Domarnämnden ska göra årliga analyser avseende de framtida förutsättningarna för rekrytering av domare. Vi föreslår att nämnden, för att den ska kunna utföra sina uppgifter på bästa sätt, ska tillföras kompetens i form av personalvetare. Den övergripande målsättningen är att skapa långsiktighet och stabilitet så att de skickligaste och lämpligaste juristerna ska kunna rekryteras för att utnämnas till ordinarie domare i framtiden.

Med hänsyn till det starka intresset av att värna domstolarnas konstitutionella roll som en del i rättsstaten och till att samhällsutvecklingen ställer nya och högre krav på domarna och domstolarna anser vi att det inte går att ens överväga ett alternativ som bygger på att det kommer att gå att rekrytera tillräckligt skickliga och erfarna jurister utan att Sveriges Domstolar utbildar jurister i olika skeden i karriären. Det alternativet riskerar att leda till en utveckling som skulle innebära sänkta krav i fråga om skicklighet och lämplighet för ordinarie domaranställningar. Rekryteringen av framtidens domare måste utformas utifrån att det finns många olika sätt att meritera sig för en ordinarie domaranställning och målsättningen måste vara bibehållen kvalitet i rättskipningen och en fortsatt tilltro hos allmänheten till domstolarna.

Domaryrket ska vara tillgängligt för jurister med olika yrkesbakgrund och det är positivt för domstolarna att olika kompetenser tillförs genom att både skickliga jurister med domstolsbakgrund och skickliga jurister med annan kompetens och yrkesbakgrund söker och får anställningar som ordinarie domare. Därför lägger vi fram förslag som innebär att den framtida rekryteringen av ordinarie domare bygger på att det finns sökande med olika typer av yrkesbakgrund. Det måste gå att rekrytera kvalificerade och erfarna jurister utan tidigare domstolserfarenhet, kvalificerade jurister som har genomgått särskild domarutbildning och meriterat sig ytterligare och kvalificerade och erfarna jurister som har meriterat sig för en ordinarie domaranställning genom tjänstgöring som adjungerat råd eller

adjungerad ledamot. Genom att det ska finnas flera olika sätt att meritiera sig för en anställning som ordinarie domare blir det möjligt att rekrytera de skickligaste och mest lämpade juristerna till domstolar i hela landet. Det ger också domstolarna både bredd och djup i sin kompetens och därmed förutsättningar att möta de nya krav som ställs på effektivitet, rättssäkerhet och stabil kvalitet.

20.3 De som berörs av våra förslag

Bedömning: De som berörs närmast av våra förslag är Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket.

De som berörs närmast av våra förslag är Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket.

Domstolarna kommer att få ett större ansvar för att utbilda domare, dels inom ramen för den särskilda domarutbildningen och förbättrade möjligheter för assessorer till tjänstgöring i underrätt, dels inom ramen för det föreslagna nya systemet för domarmeritering för kvalificerade jurister. Det innebär att det ställs högre krav på både överrätternas och underrätternas kapacitet att utbilda domare, bl.a. i form av ett ökat behov av handledare. Vidare föreslår vi att överrätterna ska få ett ökat ansvar för genomförandet av de olika formerna av utbildning av blivande domare från antagning till utbildning. Det förutsätter en delegerad budget till överrätterna som ger utrymme för samordning mellan överrätter och underrätter. Förslagen innebär att överrätterna och underrätterna tillförs domare under utbildning som kommer att delta i den dömande verksamheten, vilket i viss mån minskar behovet av att anställa andra icke ordinarie domare för vikariats- och förstärkningsbehov. Det innebär att det på kortare sikt är ett delvis självfinansierande system. På lång sikt innebär förslagen att det kan säkerställas att domstolarna får den kompetens som behövs i form av de skickligaste och mest lämpade ordinarie domarna.

Domarnämnden berörs särskilt av de förslag som vi har lämnat i avsnitt 17 och 19. Domarnämndens uppgift att arbeta aktivt med information om lediga domaranställningar blir mer framträdande. Vi föreslår att Domarnämnden ska informera också om lediga anställningar som adjungerat råd. Domarnämnden förutsätts också på

ett ännu mer aktivt sätt än i dag säkerställa att underlaget för bedömningen är komplett i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Vi föreslår också att Domarnämnden ska få en ny uppgift som innebär att nämnden varje år ska göra en analys av förutsättningarna för rekryteringen och det framtida behovet av ordinarie domare. Samtidigt föreslår vi att Domarnämnden ska få möjlighet att rekrytera mer kompetens i form av personalvetare.

Domstolsverket berörs av förslagen bl.a. på så sätt att behovet av utbildningsinslag i form av kurser kommer att öka i och med det ökade antalet jurister som genomgår särskild domarutbildning och jurister som domarmeriterar sig genom att tjänstgöra som adjungerade råd. Samtidigt får Domstolsverket minskade kostnader för att administrera fiskalsplatser i underrätter för dem som genomför den särskilda domarutbildningen. Det kommer också att finnas samordningsfördelar i Domstolsverkets budgetarbete genom att Domarnämnden får i uppgift att ta fram analyser av förutsättningarna för att rekrytera ordinarie domare.

I ett vidare perspektiv berörs hela samhället av förslagen eftersom de syftar till att upprätthålla rättsstaten och kvaliteten i domstolarna.

20.4 Ekonomiska konsekvenser

20.4.1 Våra förslag leder till ökade kostnader för Sveriges Domstolar och Domarnämnden

Domarmeriteringen för kvalificerade och erfarna jurister

Bedömning: Det bör varje år finnas utrymme för att anställa 50 adjungerade råd.

Förslaget som gäller domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister medför en ökning av domstolarnas personalkostnader. Den ökade kostnaden för adjungerade råd kommer i viss mån att kompenseras av att kostnaden för andra icke ordinarie domare minskar.

Vi har i avsnitt 11 föreslagit att det ska införas ett nytt system för domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister som innebär sammanlagt ett års tjänstgöring som adjungerat råd i överrätt och underrätt.

År 2014 avsatte Domstolsverket en budget på 24 miljoner kronor för extern adjunktion, vilket innebar en finansiering motsvarande knappt 50 platser för sex månaders tjänstgöring. Därefter har betydligt färre kvalificerade och erfarna jurister erbjudits möjlighet att adjungera i överrätt.

Hur många adjungerade råd som behövs för att fler ska söka ordinarie domaranställningar är svårt att beräkna. Till en början bör det i vart fall finnas utrymme för att varje år anställa 50 adjungerade råd. Antalet adjungerade råd skulle då motsvara det antal jurister som det tidigare systemet med extern adjunktion tog höjd för.

Vi uppskattar kostnaden för ett adjungerat råd som tjänstgör ett år med en månadslön på 53 000 kronor till cirka en miljon kronor. En finansiering av 50 adjungerade råd innebär alltså en årlig kostnadsökning för Sveriges Domstolar om cirka 50 miljoner kronor.¹

Anställningen som adjungerat råd ska syfta till att fler kvalificerade och erfarna jurister ska söka ordinarie domaranställning. De adjungerade råden kommer också att bidra till domstolarnas verksamhet även på kort sikt genom att utföra dömande uppgifter i domstolarna. Även om de adjungerade råden i första hand ska tjänstgöra i domstolarna i utbildningssyfte skulle de adjungerade råden i domstolarna alltså kunna innebära ett visst minskat behov av att anställa icke ordinarie domare för vikariats- och förstärkningsbehov. Samtidigt måste det beaktas att systemet med domarmeritering för adjungerade råd innebär att de ska ha ordinarie domare som handledare, vilket innebär att viss kapacitet hos de ordinarie domarna tas i anspråk. En utgångspunkt kan vara att ett adjungerat råd kan delta i föredragningar, förhandlingar och i övrigt delta i den praktiska dömande verksamheten i 60 procent av den omfattning som gäller för en ordinarie domare. Om det då också tas i beaktande att systemet för domarmeritering kommer att kräva ett tillgängligt handledarskap från ordinarie domares sida, kan en rimlig utgångspunkt vara att ett adjungerat råd tillför domstolen arbetskraft med cirka 50 pro-

¹ Domstolsverket har utifrån en genomsnittslön på 53 000 kronor per månad beräknat årskostnaden för ett adjungerat råd till 983 129 kronor.

cent av vad som gäller för en ordinarie domare. Om en domstol anställer två adjungerade råd, minskar alltså det eventuella behovet av att anställa en pensionerad ordinarie domare eller annan vikarie för en ordinarie domare. Om genomsnittslönen för vikarier antas vara samma som genomsnittslönen för ett adjungerat råd, innebär det att kostnaden per år för systemet – med beaktande också av det minskade behovet av vikarier och förstärkningsdomare – skulle vara hälften av den årliga kostnadsökningen för de adjungerade råden, dvs. cirka 25 miljoner kronor.² Sammantaget blir alltså kostnaden för att anställa 50 adjungerade råd cirka 25 miljoner kronor, vilket motsvarar de medel som Sveriges Domstolar avsatte för de externa adjunkterna.

Den särskilda domarutbildningen

Bedömning: Antalet jurister som erbjuds möjlighet att genomföra den särskilda domarutbildningen bör öka väsentligt. Ytterligare 50 assessorer bör utbildas varje år. Det innebär att överrätterna bör anta ytterligare 50 jurister till den särskilda domarutbildningen varje år. En sådan ökning innebär en ökning av domstolarnas personalkostnader. Samtidigt måste det beaktas att domare under utbildning bidrar till domstolarnas dömande verksamhet och att kostnaderna för ökningen i viss mån kan kompenseras av minskade personalkostnader för andra icke ordinarie domare, beredningsjurister och föredragande.

Den fyraåriga särskilda domarutbildningen börjar med en anställning som fiskal. Därefter följer tjänstgöring i både underrätt under två år och ett år som tf. assessor i överrätt. Utbildningen avslutas med ett förordnande som assessor. Vi har gjort bedömningen att betydligt fler än i dag bör ges möjlighet att genomföra den särskilda domarutbildningen. Det har under 2017 förts en diskussion mellan Domstolsverket och domstolarna om att öka antalet utbildningsplatser för

² Enligt Domstolsverket bör ett sådant avdrag, motsvarande den uppskattade kostnadsminskningen för det minskade behovet av att anställa personal inom andra personalkategorier, göras vid beräkningen av nettokostnaden för systemet för domarmeritering. Hur stor kostnadsminskningen faktiskt blir beror på i vilken utsträckning och i vilken takt domstolarna kan anpassa antalet anställda inom andra personalkategorier till att adjungerade råd ska tjänstgöra i domstolarna.

fiskaler i underrätt med 20 platser. Eftersom en fiskal tjänstgör under två års tid i underrätt skulle den diskuterade ökningen, om den är permanent, innebära att överrätterna får möjlighet att varje år anta ytterligare tio fiskaler till den särskilda domarutbildningen och anställa dem som fiskaler. Vårt resonemang i det följande utgår från att den ökning som diskuterats också genomförs. Om denna ökning inte skulle genomföras, behöver den särskilda domarutbildningen öka med ytterligare tio platser i överrätt.

Vårt förslag om att ytterligare 50 assessorer bör utbildas varje år motiveras av behovet av betydligt fler sökande till utlysta domaranställningar. Förslaget innebär att ytterligare 50 jurister bör antas till den särskilda domarutbildningen varje år. Successivt kommer det också att innebära att underrätterna får möjlighet att utbilda fler fiskaler. De förslag vi lägger fram innebär fullt utbyggt att cirka 170 jurister kommer att förordnas till assessorer varje år.

Med en delegerad budget bör överrätterna kunna anta något fler fiskaler än vad som motsvarar antalet assessorer som ska utbildas för att kompensera för att en del av fiskalerna gör avbrott i utbildningen för föräldraledighet eller annan tjänstledighet.³ Eftersom utbildningen av fler assessorer måste införas successivt under en fyraårsperiod uppskattar vi kostnaderna för det första året till knappt 41 miljoner kronor. Därefter ökar kostnadsökningen per år för att när förslaget är helt genomfört uppgå till drygt 143 miljoner kronor per år.⁴

Den hittills redovisade kostnadsökningen avser bruttokostnaden för att utöka den särskilda domarutbildningen enligt vårt förslag. Samtidigt måste det beaktas att de som genomför den särskilda domarutbildningen arbetar, under tjänstgöringen i underrätt och adjunktionen i överrätt, i domstolarnas dömande verksamhet. En anställning av en fiskal kan alltså förutsättas tillföra domstolen en viss del av den arbetskraft som gäller för en ordinarie domare. Vidare bör en ökning av antalet fiskaler i viss utsträckning kunna kompenseras med en minskning av antalet beredningsjurister och föredragande. Det gäller i första hand fiskalernas tjänstgöring i överrätt under det första året av anställningen. Den verkliga kostnadsökningen för det ökade antalet fiskaler, när systemet är fullt utbyggt, är därför lägre än 143 miljoner

³ Överrätterna brukar av den anledningen anta ungefär 20 procent fler fiskaler än vad som motsvarar antalet utbildningsplatser i underrätt för att budgeten ska användas effektivt.

⁴ Enligt Domstolsverkets beräkningsmodell kan kostnadsökningen per år, när systemet är fullt utbyggt, beräknas till 143 351 000 kronor.

kronor. Hur mycket lägre den kommer att bli går inte att avgöra förrän det står klart i vilken utsträckning det ökade antalet fiskaler faktiskt kommer att minska behovet av vikarier för ordinarie domare, förstärkningsdomare, beredningsjurister och föredragande. En rimlig utgångspunkt är att den verkliga kostnadsökningen – med beaktande av det minskade behovet av att anställa personal inom andra personalkategorier – kan uppskattas till cirka 100 miljoner kronor, när systemet är fullt utbyggt.⁵

Ytterligare personal till Domarnämndens kansli

Bedömning: Vi bedömer att den kostnadsökning som uppstår om Domarnämnden anställer en personalvetare är begränsad.

Vi har gjort bedömningar som innebär att Domarnämnden bör tillföras resurser i form av en personalvetare. Domarnämnden anlitar redan i dag en konsult med särskild inriktning mot personalvetenskap i ärenden där handläggningen innefattar ett test- och intervjuförfarande. En heltidsanställd personalvetare ska komplettera den befintliga kompetensen vid Domarnämndens kansli genom att delta i beredningen av ärenden och arbeta med utveckling av rekryteringsförfarandet.

Kostnaden för att anställa en personalvetare med en månadslön på 50 000 kronor kan uppskattas till cirka 900 000 kronor.⁶

⁵ Enligt Domstolsverket bör ett sådant avdrag, motsvarande den uppskattade kostnadsminskningen för det minskade behovet av att anställa personal inom andra personalkategorier, göras vid beräkningen av nettokostnaden för ökningen av antalet fiskaler. Hur stor kostnadsminskningen faktiskt blir beror på i vilken utsträckning och i vilken takt domstolarna kan anpassa antalet anställda inom andra personalkategorier till det ökade antalet fiskaler.

⁶ Om genomsnittslönen är 50 000 kronor per månad och faktorn för sociala avgifter är 1,546, blir årskostnaden för en personalvetare 927 480 kronor.

Analyser och prognoser leder inte till ytterligare kostnadsökningar

Bedömning: Domstolsverket tar redan i dag fram prognoser av olika slag. Kostnaderna för att ta fram de prognoser som Domstolsverket ska göra bör inte leda till några kostnadsökningar för Sveriges Domstolar.

Den analys som Domarnämnden ska göra bör inte leda till några ytterligare kostnadsökningar under förutsättning att Domarnämnden tillförs resurser för att anställa en personalvetare.

Vi har i avsnitt 19 föreslagit att antalet jurister som erbjuds särskild domarutbildning respektive domarmeritering som adjungerat råd ska bestämmas utifrån ett tydligt beslutsunderlag som ska bestå av en analys av det framtida rekryteringsläget från Domarnämnden och prognoser om domstolarnas behov av och kapacitet att utbilda domare från Domstolsverket. Syftet med dessa analyser och prognoser ska vara att regeringen så noga som möjligt ska kunna bedöma behovet av åtgärder för att säkerställa den framtida tillgången på kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar.

Det är inte möjligt att med hjälp av analyser och prognoser bestämma exakt hur många fler fiskaler och hur många adjungerade råd som ska anställas under någon längre tidsperiod. Den totala ekonomiska effekten av våra förslag beror inte bara på det tillkommande antalet utbildningsplatser och kostnaderna för de andra förslag vi lägger fram. Kostnaderna beror också på i vilken utsträckning som domstolarna har förutsättningar för att minska antalet andra icke ordinarie domare, beredningsjurister och föredragande i samband med att fler fiskaler och adjungerade råd anställs. Det innebär sammantaget att det inte är möjligt att nu uppskatta hur stora de tillkommande kostnaderna för staten i de delarna kommer att bli på längre sikt. Samtidigt ökar mer utförliga prognoser från Domstolsverket och en årlig analys från Domarnämnden förutsättningarna för att göra en bra bedömning av kostnaderna för långsiktighet och stabilitet i rekryteringen av ordinarie domare.

Den analys som Domarnämnden ska göra kan utföras utan att det innebär någon ytterligare kostnadsökning under förutsättning att Domarnämnden tillförs resurser i form av en heltidsanställd personalvetare (se förra avsnittet).

De prognoser som Domstolsverket ska göra bör inte leda till några kostnadsökningar för Sveriges Domstolar eftersom Domstolsverket redan i dag har ett ansvar för att göra bedömningar angående den framtida kompetensförsörjningen inom Sveriges Domstolar.

20.4.2 Finansiering av våra förslag

Kostnadsökningar för Sveriges Domstolar

Bedömning: Det är svårt att uppskatta till vilken del kostnadsökningarna för Sveriges Domstolar för att öka den särskilda domarutbildningen och för att anställa adjungerade råd kan rymmas inom Sveriges Domstolars befintliga anslag. I den mån kostnaderna inte rymms inom anslaget är det en nödvändig investering att tillföra Sveriges Domstolar medel som täcker kostnadsökningen genom omfördelningar av medel inom statsbudgetens utgiftsområde 4.

Eftersom kostnadsökningen för den särskilda domarutbildningen och utbildningen av adjungerade råd kan förväntas föra med sig kostnadsminskningar avseende anställning av andra icke ordinarie domare, beredningsjurister och föredragande gör vi bedömningen att kostnadsökningarna i denna del till viss del kan komma att rymmas inom Sveriges Domstolars befintliga anslag. Den sammantagna ökningen av kostnaderna för systemet med adjungerade råd och ökningen av antalet fiskaler kan – med beaktande också av det minskade behovet av anställda inom andra personalkategorier – beräknas till cirka 125 miljoner kronor. Sveriges Domstolars totala anslag ska finansiera Domstolsverkets egen verksamhet och en rad andra verksamheter i domstolarna. Vi har inte haft möjlighet att bedöma i vilken utsträckning kostnadsökningarna kan rymmas inom Sveriges Domstolars befintliga anslag och i vilken utsträckning det är möjligt att minska kostnaderna i andra delar av Sveriges Domstolars verksamhet. I den utsträckning som kostnaderna inte rymms inom anslaget är det nödvändigt att Sveriges Domstolar tillförs medel som är särskilt avsedda för detta ändamål och som täcker kostnadsökningen (se avsnitt 20.4.3). Det bör ske genom omfördelningar av resurser inom statsbudgetens utgiftsområde 4.

Kostnadsökningen för Domarnämnden

Bedömning: Kostnadsökningen för Domarnämnden för att anställa en personalvetare bör finansieras genom en omfördelning av budgetmedel från Sveriges Domstolars anslag till Domarnämndens anslag.

De ökade kostnaderna för Domarnämnden är marginella i förhållande till de sammantagna anslagen för Sveriges Domstolar och Domarnämnden. Eftersom Domarnämnden har ett särskilt anslag i statsbudgeten, som är anpassat till Domarnämndens nuvarande personalkostnader, behöver dock en omfördelning av budgetmedel göras från Sveriges Domstolars anslag till Domarnämndens anslag.

Omfördelningen bör avse medel motsvarande den årliga kostnaden för att anställa en personalvetare vid Domarnämnden. En sådan omfördelning av medel från Sveriges Domstolars anslag till Domarnämndens anslag måste ses i ljuset av att ett förbättrat rekryteringsförfarande, genom att ytterligare kompetens tillförs Domarnämndens kansli, innebär förbättrade förutsättningar för alla domstolar att anställa ordinarie domare som tillhör de skickligaste och lämpligaste juristerna. Satsningen på Domarnämnden kommer alltså Sveriges Domstolar till del.

20.4.3 Kortsiktiga och långsiktiga ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Vi bedömer att de kostnadsökningar som våra förslag innebär är nödvändiga investeringar för att undvika risken för att det inte kommer att gå att rekrytera ett tillräckligt antal av de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna till domstolarna i hela landet.

Redan i dag finns det för få kvalificerade sökande till olika typer av ordinarie domaranställningar, i båda domstolsslagen, i alla instanser och i olika delar av landet. Samtidigt är det – mot bakgrund av de ökande kraven på domstolarna och domarna – en rimlig utgångspunkt att det i framtiden kommer att behövas fler skickliga domare än i dag. Det finns alltså en risk för att det kommer att uppstå en påtaglig brist på domare, med allvarliga konsekvenser för samhället.

I förlängningen skulle för få kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar leda till att kraven på en domares skicklighet och lämplighet för yrket skulle behöva sänkas. En sådan domarbrist skulle ta lång tid att åtgärda och måste därför förebyggas i god tid.

Vi anser att de förslag som vi lägger fram är nödvändiga för att säkra rekryteringen av ordinarie domare. Målsättningen med förslagen är att skapa långsiktighet och stabilitet så att de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna ska kunna rekryteras för att utnämnas till ordinarie domare i framtiden. Genom att det ska finnas flera olika sätt att meritera sig för en anställning som ordinarie domare blir det möjligt att rekrytera de skickligaste och mest lämpade juristerna till domstolar i hela landet. De beskrivna kostnadsökningarna får alltså anses vara långsiktiga och nödvändiga investeringar i rättsväsendet i syfte att minimera risken för en domarbrist.

Kostnadsökningarna avseende den särskilda domarutbildningen måste också ses i ljuset av att jurister med domstolserfarenhet är mycket eftertraktade på arbetsmarknaden, bl.a. inom centrala samhällsorgan som Regeringskansliet, de högsta domstolarna, Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern. De jurister som erbjuds arbete i domstol får alltså en utbildning eller fortbildning som kan komma andra offentliga organ än domstolarna till nytta. Om exempelvis antalet utbildade assessorer skulle minska, skulle andra myndigheter inte kunna dra nytta av den investering som ligger i den särskilda domarutbildningen utan dessa myndigheter skulle behöva genomföra fler utbildningsinsatser.

20.5 Övriga konsekvenser

Bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några förutsebara konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor, för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen kommer inte heller att medföra några andra konsekvenser som ska redovisas.

20.5.1 Konsekvenser för jämställdheten m.m.

Vi bedömer att våra förslag inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

När det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män kan det först framhållas att andelen kvinnor av de ordinarie domarna har ökat stadigt från 46 procent år 2012 till 52 procent år 2016. Sedan år 2015 är en majoritet av de ordinarie domarna kvinnor. Bland fiskalerna har andelen kvinnor under samma år varierat mellan 70 och 71 procent.⁷ Eftersom jurister med domarutbildning typiskt sett har mycket goda möjligheter att få ordinarie domaranställningar kan det förväntas att andelen kvinnor inom gruppen ordinarie domare kommer fortsätta att öka.

Andelen kvinnor bland domstolscheferna har under åren 2014–2016 varierat mellan 37 och 41 procent.⁸ Mot bakgrund av att domstolschefer ofta utnämns bland jurister som har mångårig erfarenhet av att ha arbetat som ordinarie domare, kan den ökande andelen kvinnor bland de ordinarie domarna förväntas leda till att andelen kvinnor bland domstolscheferna kommer att öka.

År 2016 var andelen kvinnor som sökte ordinarie domaranställning 50 procent. Andelen kvinnor som föreslogs av Domarnämnden var samma år 51 procent. Andelen kvinnor som utnämndes till ordinarie domaranställningar var också 51 procent.⁹ Det ligger alltså i linje med det nuvarande förhållandet att något fler kvinnor än män är ordinarie domare.

Våra förslag innebär bl.a. att antalet jurister som antas till den särskilda domarutbildningen bör öka. Det kan då förväntas att en majoritet av de ytterligare jurister som antas till fiskalsutbildningen kommer att vara kvinnor, vilket i sin tur skulle kunna leda till att andelen kvinnor bland de ordinarie domarna fortsätter att öka. Samtidigt syftar den föreslagna möjligheten till domarmeritering för

⁷ Domstolsverket, *Årsredovisning 2016* s. 93.

⁸ Domstolsverket, *Årsredovisning 2016* s. 92.

⁹ Domarnämnden, *Årsredovisning för 2016* s. 7 f.

adjungerade råd till att öka bl.a. antalet advokater som söker ordinarie domaranställning. Inom den gruppen är andelen män cirka 70 procent.¹⁰ Det skulle i sin tur kunna leda till att fler män söker ordinarie domaranställningar. Förslaget tar dock inte sikte på att en viss yrkeskategori ska söka anställning som adjungerat råd. Det går därför inte att dra någon slutsats om i vilken utsträckning som kvinnor respektive män kommer att söka och få anställning som adjungerat råd.

Vi föreslår i avsnitt 13 och 14 att det ska bli lättare för unga jurister att förutse tjänstgöringsorten under åren för den särskilda domarutbildningen och den ytterligare meritering som typiskt sett krävs för en ordinarie domaranställning. Vi bedömer att de förslagen leder till förbättrade förutsättningar för både kvinnor och män att planera sitt privatliv, vilket i förlängningen medför att domaryrket blir mer attraktivt för såväl kvinnor som män.

Sammantaget bedömer vi att våra förslag inte leder till några tydliga och nu förutsebara förändringar av jämställdheten mellan kvinnor och män inom domstolarna.

20.5.2 Andra konsekvenser

Vi bedömer att förslagen inte påverkar Sveriges uppfyllelse av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Det saknas anledning att, med hänsyn till de i detta avsnitt beskrivna konsekvenserna, bestämma tidpunkten för ikraftträdande för något av våra förslag till lagändringar på särskilt sätt.

Förslagen kräver inte att några särskilda informationsinsatser genomförs, i den mening som avses i 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. En annan sak är att vi i betänkandet betonar Domarnämndens, domstolarnas och Domstolsverkets ansvar för att på olika sätt informera om domaryrket och om lediga domaranställningar.

Vid bedömer inte att förslagen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, på sätt som avses i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

¹⁰ Sveriges advokatsamfund, *Verksamhetsberättelse 2016* s. 28.

21 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

21.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Det är angeläget att de förbättrade möjligheterna att rekrytera ordinarie domare som vi föreslår genomförs så snart som möjligt. Det innebär att de författningsändringar som vi föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt.

Våra bedömningar om att det bör anställas adjungerade råd, att antalet fiskaler bör öka och att Domarnämnden bör få ökade resurser innebär att Sveriges Domstolar och Domarnämnden bör tillföras budgetmedel i anslagen i statsbudgeten. Inget av detta kräver ändring i lag.

I fråga om de lagändringar som vi föreslår är inte ett riksdagsbeslut om budget nödvändigt för att ändringen ska kunna träda i kraft. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen i Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen av lagförslagen är det rimligt att författningsändringarna i dessa lagar träder i kraft den 1 januari 2019. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdandet.

21.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Den föreslagna nya bestämmelsen i 39 kap. 5 d § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska inte gälla i ärenden om utnämning av ordinarie domare som har inletts hos Domarnämnden före ikraftträdandet.

I övrigt behövs inte några övergångsbestämmelser till de lagändringar vi föreslår.

Förslaget till ny 39 kap. 5 d § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär att sekretess ska gälla under viss tid av beredningen av ärenden om utnämning av ordinarie domare hos Domarnämnden (se avsnitt 18.14). Det är sannolikt att det finns pågående sådana ärenden hos Domarnämnden vid tidpunkten för den nya bestämmelsens ikraftträdande. Det bör i en övergångsbestämmelse förtydligas att den nya bestämmelsen inte gäller i ärenden som har inletts hos Domarnämnden före ikraftträdandet.

Avseende övriga förslag till lagändringar krävs inte några övergångsbestämmelser.

22 Författningskommentar

22.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

1 kap.

2 §

I en tingsrätt ska det finnas en lagman *och en eller flera rådmän*. I en tingsrätt får det också finnas *en eller flera chefsrådmän*.

I en tingsrätt får det finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

Domare som anges i första och andra styckena ska vara lagfarna.

En tingsrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådmän.

Vid en tingsrätt ska det finnas ett kansli, som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de domare som finns i en tingsrätt och om tingsrätternas organisation. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 16.

Paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att det läggs till att det i en tingsrätt ska finnas en eller flera rådmän och att det också får finnas en eller flera chefsrådmän. Tillägget motsvarar innehållet i det andra stycket enligt paragrafens tidigare lydelse.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som innehåller en ny bestämmelse om att det i en tingsrätt får finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

Icke ordinarie domares anställning i tingsrätt har tidigare reglerats i förordningen med tingsrättsinstruktion där det har angetts att det i en tingsrätt får finnas vikarier för ordinarie domare, tillfälligt anställda förstärkningsdomare, fiskaler och notarier. Lagändringen innebär att det nu framgår av paragrafen att det utöver de ordinarie domarna i en tingsrätt får finnas tidsbegränsat anställda domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning. Med domare för

vikariats- eller förstärkningsändamål avses tidsbegränsat anställda rådmän, inklusive pensionerade f.d. ordinarie domare och assessorer som förordnats av överrätten att tjänstgöra i tingsrätten. Med domare under utbildning avses notarier, fiskaler, tf. assessorer och den nya domarbefattningen adjungerat råd. Genom bestämmelsen framgår det av lag vilka som får döma i en tingsrätt.

Paragrafens *tredje stycke* innehåller en bestämmelse om att en domare som anges i första och andra styckena, dvs. en lagman, chefsrådmän, rådmän, domare som tjänstgör för vikariats- eller förstärkningsändamål eller domare under utbildning, ska vara lagfaren. Bestämmelsen motsvarar innehållet i det tredje stycket enligt paragrafens tidigare lydelse med det tillägget att bestämmelsen gäller också icke ordinarie domare.

2 kap.

3 §

I varje hovrätt *ska* det finnas en hovrättspresident, en eller flera hovrättslagmän *och* hovrättsråd, av vilka en eller flera ska vara vice ordförande.

I en hovrätt får det finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

Domare som anges i första och andra styckena ska vara lagfarna.

En hovrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Vid varje hovrätt *ska* det finnas ett kansli som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de domare som finns i en hovrätt och om hovrätternas organisation. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 16.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett *nytt andra och tredje stycke*. Ändringarna i andra och tredje styckena motsvarar i sak de ändringar som görs i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

4 kap.

2 §

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 § *första stycket*, 2 kap. 3 § *första stycket* och 3 kap. 4 §.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om utnämning av ordinarie domare i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Bestämmelsen ändras på så sätt att hänvisningarna till 1 kap. 2 § och 2 kap. 3 § rättegångsbalken förtydligas till att gälla 1 kap. 2 § första stycket respektive 2 kap. 3 § första stycket. Ändringen görs eftersom 1 kap. 2 § och 2 kap. 3 § numera innehåller bestämmelser, i vardera paragrafens andra stycke, om icke ordinarie domare.

22.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

10 §

I varje kammarrätt ska det finnas en kammarrättspresident, en eller flera kammarrättslagmän *och* kammarrättsråd, av vilka en eller flera ska vara vice ordförande.

I en kammarrätt får det finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

Domare som anges i första och andra styckena ska vara lagfarna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de domare som finns i en kammarrätt. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 16.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett *nytt andra och tredje stycke*. Ändringarna i andra och tredje styckena motsvarar i sak de ändringar som görs i 2 kap. 3 § andra och tredje styckena rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

15 §

I en förvaltningsrätt ska det finnas en lagman *och en eller flera rådmän*.
I en förvaltningsrätt får det också finnas en eller flera chefsrådmän.

I en förvaltningsrätt får det finnas domare för vikariats- eller förstärkningsändamål och domare under utbildning.

Domare som anges i första och andra styckena ska vara lagfarna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de domare som finns i en förvaltningsrätt och om förvaltningsrätternas organisation. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 16.

Ändringarna i *andra och tredje styckena* motsvarar de ändringar som görs i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

28 a §

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3 §, 4 §, 10 § *första stycket och 15 § första stycket*.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om utnämning av ordinarie domare i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Ändringen motsvarar ändringen i 4 kap. 2 § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

22.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

1 §

Denna lag avser utnämning av ordinarie domare. Dessa är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,
3. lagman, chefsrådman och rådmän i tingsrätt och förvaltningsrätt,
4. tekniska råd,

5. patentråd,
6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,
7. ordförande i Försvarsunderrättelsesdomstolen.

I lagen finns det också bestämmelser om rekrytering av adjungerade råd.

Paragrafen innehåller en upplysning om att lagen avser utnämning av ordinarie domare och en uppräkningslista av vilka som är ordinarie domare.

Paragrafen ändras genom att det införs ett nytt andra stycke.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det framgår av paragrafen att lagen också innehåller bestämmelser om rekrytering av adjungerade råd. Ändringen görs till följd av att det i 6 § förs in en bestämmelse om att Domarnämnden ska informera om lediga anställningar som adjungerat råd.

3 §

Nämnden ska lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att *främja rekryteringen* av ordinarie domare.

Regeringen *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om andra uppgifter för nämnden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Domarnämndens uppdrag. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 9.4 och 17.

Första stycket ändras så att det anges att Domarnämnden ska bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att *främja* rekryteringen av ordinarie domare. Tidigare angavs att nämndens aktiva och långsiktiga arbete skulle *tillgodose* rekryteringsbehovet. Ändringen syftar till att förtydliga att Domarnämnden inte ensam kan tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare men att Domarnämnden kontinuerligt ska arbeta på flera olika sätt för att främja rekryteringen av ordinarie domare. Flera myndigheter har viktiga roller att spela för att rekryteringsbehovet av ordinarie domare ska kunna tillgodoses. Utöver Domarnämnden gäller det inte minst de enskilda domstolarna och Domstolsverket. För Domarnämndens del handlar det om att nämndens kansli, utöver beredningen av enskilda ärenden om utnämning av ordinarie domare, ska verka för ett långsiktigt främjande av rekryteringen av ordinarie domare. Det kan handla om informationsinsatser och om uppföljning av den statistik som finns vid nämnden.

den angående exempelvis antalet sökande och sökandenas yrkesbakgrund. Det handlar också om att nämndens 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 till lediga anställningar som ordinarie domare.

Andra stycket ändras redaktionellt så att det tydligt framgår att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om andra uppgifter för nämnden. Det handlar om uppgifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Den ändrade lydelsen innebär inte någon ändring i sak.

6 §

Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare. *Nämnden ska också informera om en ledig anställning som adjungerat råd.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att Domarnämnden ska utlysa anställningar som ordinarie domare. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 11.2.5.

I paragrafen införs en ny andra mening med en bestämmelse om att Domarnämnden få en ny uppgift att informera om och utlysa lediga anställningar som adjungerat råd.

Det nya systemet med domarmeritering för kvalificerade och erfarna jurister, som föreslås i avsnitt 11, bör bygga på att en kvalificerad och erfaren jurist som är intresserad av domarmeritering och att bli förordnad som adjungerat råd ska kunna få tydlig information om möjligheten till sådan domarmeritering, om utbildningens innehåll och om lediga anställningar som adjungerat råd. Domarnämndens arbete med att informera om lediga anställningar som adjungerat råd bör ta sikte på att möta informationsbehovet.

6 a §

I ett ärende som gäller en annan anställning än chef för en domstol ska nämnden inhämta ett yttrande från chefen för den domstol som ärendet gäller.

Den nya paragrafen innehåller en bestämmelse om att Domarnämnden när det gäller en annan anställning än chef för domstol ska inhämta ett yttrande från chefen för den aktuella domstolen. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 17.4.3.

Domstolschefens yttrande ingår som ett av de viktiga moment som utgör huvuddragen i rekryteringsförfarandet. Av konstitutionella skäl har lagstiftaren bestämt att de viktigaste dragen i rekryteringsförfarandet ska regleras i lag. Samma behov av tydlighet och transparens som gör sig gällande beträffande andra grundläggande moment i förfarandet vid rekrytering av ordinarie domare finns också beträffande domstolschefens yttrande som är en del i förfarandet.

8 §

En företrädare för Domstolsverket får i ärenden som gäller tillsättning av en chef för en domstol närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

För att värdera en sökandes skicklighet, får nämnden låta en sakkunnig närvara och yttra sig vid nämndens sammanträde.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att en representant för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden. Paragrafens första stycke ändras och det införs ett nytt andra stycke. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 17.5.

Det första stycket ändras på så sätt att Domstolsverkets representant får närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden, i ärenden som gäller tillsättning av en chef för en domstol.

Ändringen i första stycket innebär att Domstolsverkets representant får närvara och yttra sig inför nämnden i ärenden om utnämning av domstolschef i syfte att nämnden ska kunna dra nytta av de allmänna sakkunskaper beträffande anställningsfrågor och administrativa frågor som finns inom verket. Inom Domstolsverket finns omfattande kunskap om administrativa frågor som är relevanta för vilka övergripande krav som ska ställas på de jurister som ska vara domstolschefer. Domstolsverket har upprättat en chefspolicy, som ska ge

uttryck för vilket chef- och ledarskap som ska utövas inom Sveriges Domstolar. Det är också Domstolsverket som fördelar budgeten inom Sveriges Domstolar och har det övergripande ansvaret för arbetsgivarpolitiken i Sveriges Domstolar. Domstolsverket har alltså god inblick i vilka förutsättningar för att leda verksamheten som finns i de olika domstolarna. En representant för Domstolsverket kan bidra vid Domarnämndens sammanträde med upplysningar om vad som krävs för den specifika chefsrekryteringen. Det handlar exempelvis om de konkreta förutsättningarna vid domstolen när det gäller bl.a. ekonomi och organisation. Domstolsverkets representant bör alltså främst yttra sig om förutsättningarna för chefsuppdraget för att ge Domarnämnden ett bra underlag för sin värdering av de olika sökandenas kvalifikationer.

I det nya *andra stycket* anges att Domarnämnden, för att värdera en sökandes skicklighet, får låta en sakkunnig närvara och yttra sig vid nämndens sammanträde.

I de allra flesta ärenden om utnämning av ordinarie domare har Domarnämnden genom sin sammansättning den kompetens som behövs för att bedöma skickligheten hos sökande till ordinarie domaranställningar. Den nya bestämmelsen i andra stycket införs mot bakgrund av att nämnden i särskilda typer av ärenden, exempelvis om anställning av tekniskt råd eller patentråd, kan behöva tillföras kompetens för att kunna värdera en sökandes skicklighet och lämplighet för anställningen. Exempelvis kan det i ett ärende om utnämning av patentråd vara nödvändigt för nämnden att höra ett patentråd angående anställningens innehåll, vilka krav på skicklighet som bör uppställas för anställningen och hur en sökandes skicklighet och lämplighet för yrket förhåller sig till dessa krav.

Det är mest ändamålsenligt att den som yttrar sig inför nämnden med stöd av den nya bestämmelsen har kunskaper inom just det kompetensområde som är aktuellt för den anställning som ärendet avser. Om en sådan person inte finns tillgänglig, kan det samtidigt vara nödvändigt för Domarnämnden att låta en person som har kunskaper inom ett närliggande kompetensområde yttra sig. Exempelvis kan en sakkunnig med specialkunskaper inom ett visst område yttra sig över vilken skicklighet som krävs för en anställning som tekniskt råd inom ett angränsande tekniskt område.

22.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

39 kap.

5 d §

Sekretess gäller hos Domarnämnden i ärende om utnämning av ordinarie domare eller hyresråd för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Sekretessen gäller inte mellan behöriga sökande i ett ärende. Sekretessen upphör att gälla för uppgifter om den som kvarstår som sökande en vecka efter ansökningstidens utgång.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Den nya paragrafen innehåller en bestämmelse om att sekretess gäller i ärende om utnämning av ordinarie domare eller hyresråd för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 18.

Sekretessen gäller alla som söker en utlyst anställning som ordinarie domare eller hyresråd. Sekretessen gäller dock inte mellan behöriga sökande i ett ärende. Det innebär att det finns en lagstadgad partsinsyn för sökandena. En sökande som uppfyller de formella behörighetskraven för ordinarie domaranställningar får ta del av uppgifter om medsökandena. Behörighetskraven innebär att sökanden måste vara svensk medborgare och ha juristexamen samt att sökanden inte får vara försatt i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Domarnämnden ska alltså lämna ut uppgifter om medsökande endast till en sökande som har visat att han eller hon uppfyller behörighetskriterierna för ordinarie domaranställningar.

För den som har fått tillgång till sekretesskyddade uppgifter gäller huvudregeln om meddelarfrihet. Det innebär att det inte är straffbart att lämna en sekretesskyddad uppgift till exempelvis en journalist. Att meddelarfrihet ska gälla motiveras av det starka intresset av att systemet för rekrytering av ordinarie domare är transparent och att det finns förutsättningar för att eventuella missförhållanden kan bli kända. Samtidigt kan det förutsättas att en sökande eller en anställd vid Domarnämnden som får tillgång till sekretesskyddade uppgifter om en sökande inte kommer att sprida uppgifterna på ett olämpligt sätt.

Sekretessen är begränsad till att gälla vid Domarnämnden och upphör att gälla för den som kvarstår som sökande en vecka efter

ansökningstidens utgång. Om ansökningstiden exempelvis går ut en onsdag, har en sökande hela onsdagen på sig att ge in en ansökan. Det innebär att ansökningstiden har gått ut vid midnatt natten mellan onsdagen och torsdagen. Det är alltså i så fall torsdagen veckan efter ansökningstidens utgång som uppgifterna om de sökande som kvarstår i ärendet upphör att skyddas av sekretess. För den sökande som väljer att återkalla sin ansökan under den första veckan fortsätter däremot sekretessen att gälla. Det innebär att en sökande har möjlighet att under en vecka från ansökningstidens utgång underrätta sig om vilka de andra sökandena är och mot den bakgrunden avgöra om han eller hon ska stå kvar som sökande och därmed få uppgifterna om sin identitet offentliggjorda.

Bestämmelsen har utformats med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde, dvs. sökanden, lider men. Utgångspunkten är alltså att sekretess gäller.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

När sekretess enligt bestämmelsen har upphört att gälla kan sekretess gälla enligt andra bestämmelser i lagen. Exempelvis gäller sekretess, enligt 39 kap. 5 a §, för uppgift som hänför sig till urvalstester, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Martin Holmgren

Dimensioneringen av antalet fiskaler inom ramen för den särskilda domarutbildningen

Jag delar utredarens bedömning att den särskilda domarutbildningen behöver byggas ut så att antalet utbildade assessorer som kan söka ordinarie domaranställningar ökar.

Det är emellertid svårt att sätta en siffra på hur stor en sådan utbyggnad behöver vara för att uppnå de mål som utredaren sätter upp. I ett mycket sent skede av utredningsarbetet har utredaren fört fram ett förslag som innebär en 50-procentig ökning av antalet fiskaler jämfört med hur det ser ut idag. Den särskilda domarutbildningen bygger för närvarande på att det ska finnas cirka 240 fiskaler i underrätt. Till detta kommer att Domstolsverket har tagit ställning för att redan i dag tillföra ytterligare 25 fiskaler i underrätt. Med utredarens förslag skulle härutöver ytterligare 100 fiskaler i underrätt föras till den särskilda domarutbildningen, till en trolig kostnad av omkring 140 miljoner kronor. Enligt min uppfattning har det inte i utredningsarbetet gjorts tillräckliga analyser eller förts fram övertygande argument för att en utvidgning i denna omfattning är ändamålsenlig eller nödvändig.

Kommittédirektiv 2016:89

Rekryteringen av ordinarie domare

Beslut vid regeringssammanträde den 27 oktober 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över rekryteringen av ordinarie domare i syfte att säkerställa att alla domstolar i hela landet även i framtiden kan rekrytera domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna.

I uppdraget ingår bl.a. att

- utvärdera systemet med extern adjunktion i hovrätt och kamrarrätt, analysera om det i ljuset av praxis om jäv behöver förändras och bedöma om det kan vidareutvecklas, t.ex. genom att tillämpas även i tingsrätt och förvaltningsrätt,
- kartlägga och analysera om benägenheten att söka domaranställningar påverkas av öppenheten i ansökningsförfarandet, och
- överväga hur de enskilda domstolarnas, Domarnämndens och Domstolsverkets roller och funktioner i rekryteringsarbetet kan tydliggöras och utvecklas.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag och de förslag till åtgärder i övrigt som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2017.

Behovet av en översyn

År 2011 trädde lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare i kraft. Genom denna lag har det införts ett öppet ansökningsförfarande för alla ärenden om anställning av ordinarie domare. Vidare har det inrättats en fristående statlig myndighet, Domarnämnden, som bereder ärendena inför regeringens beslut om utnämning. Regeringen är inte bunden av nämndens förslag, men innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden ska nämnden få tillfälle att yttra sig. Enligt lagen ska Domarnämnden även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare.

Som utgångspunkter för det nuvarande rekryteringsförfarandet har angetts att det bör

- utformas så att domstolarnas och domarnas oberoende ställning inte kan ifrågasättas,
- säkerställa en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet, och
- ta tillvara det förändringsarbete som genomförts för att förbättra domarrekruteringen.

De förändringar som har genomförts i fråga om rekryteringen av domare har nu tillämpats en tid. Arbetet med att utveckla rekryteringsprocessen av domare måste fortgå. En utredare ska därför ges i uppdrag att göra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare för att se hur den nya ordningen har fallit ut och vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas i syfte att säkerställa att alla domstolar i hela landet även i framtiden kan rekrytera domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna.

Uppdraget

En breddad rekrytering

De jurister som har genomgått den särskilda domarutbildningen har sedan länge varit en viktig rekryteringsbas för anställningar som ordinarie domare. Domarutbildningen sträcker sig över fyra år och bedrivs i alla hovrätter och kammarrätter. Utbildningen omfattar även tjänst-

göring vid vissa av landets tingsrätter och förvaltningsrätter och innehåller dessutom teoretiska utbildningsinslag. De som har genomgått domarutbildningen förutsätts därefter skaffa sig ytterligare yrkeserfarenhet innan de kan bli aktuella för en anställning som ordinarie domare.

Strävan under senare år har varit att öppna upp domarrekruteringen så att även andra skickliga och väl kvalificerade jurister än de som har genomgått den särskilda domarutbildningen ska anställas som domare i större utsträckning. Denna målsättning har tillkommit av bl.a. följande skäl. Genom att öppna upp juristkarriärerna inom rättsväsendet kan kunskapsutbyten mellan de olika rollerna och verksamhetsområdena underlättas. Vidare kan en bredare rekrytering leda till att domstolarna tillförs särskilda kunskaper och erfarenheter inom olika sakområden, vilket bedöms skapa förutsättningar för att ytterligare höja kvaliteten i den dömande verksamheten. Det har även ansetts att det finns behov av att fortsätta arbetet med att uppnå en jämnare könsfördelning och större mångfald i domarkåren. Att rekryteringen görs från en bredare krets av jurister kan dessutom bidra till att säkerställa domarförsörjningen i hela landet.

Ett bredare rekryteringsunderlag kräver åtgärder som skapar intresse för domaryrket bland jurister som inte har genomgått den särskilda domarutbildningen och som skapar bättre förutsättningar för att kunna bedöma dessa juristers lämplighet för yrket. En åtgärd som har vidtagits i detta syfte är införandet av möjligheten att låta lämpliga jurister adjungera i hovrätt och kammarrätt (extern adjunktion). Enligt nuvarande ordning får överrätterna förordna en åklagare, en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne, en ledamot av Sveriges advokatsamfund eller någon annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i domstolen att under en begränsad tid eller i ett särskilt mål tjänstgöra som ledamot i rätten. Domstolsverket har gjort en framställan till regeringen om inrättande av en försöksverksamhet med extern adjunktion vid ett begränsat antal tingsrätter och förvaltningsrätter. Avgöranden från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har dock medfört vissa begränsningar i tillämpningen av extern adjunktion. Att en adjungerad ledamot är tjänstledig från en anställning utanför Sveriges Domstolar kan i vissa fall medföra att han eller hon är jävig i mål där arbetsgivaren är part eller annars har ett intresse i saken. Så har ansetts vara fallet när en adjungerad ledamot i kammarrätt

rätt, som var tjänstledig från Skatteverket, deltog i det slutliga avgörandet av ett skattemål (HFD 2011 ref. 15, jfr RÅ 2009 ref. 8). Jäv har också ansetts finnas när en åklagare, som var tjänstledig från Åklagarmyndigheten och tjänstgjorde som adjungerad ledamot i hovrätten, deltog i avgörandet av ett brottmål (NJA 2014 s. 482).

En annan faktor som kan ha betydelse för rekryteringsunderlaget är öppenheten i ansökningsförfarandet. Frågan om de sökandes identitet ska skyddas av sekretess har varit föremål för överväganden, särskilt när det gäller de domaranställningar som tidigare omfattades av ett s.k. kallelseförfarande (prop. 2009/10:80 och prop. 2009/10:181). Det har i förarbetena uttalats att farhågor om att ett öppet ansökningsförfarande kan komma att försvåra rekryteringen inte ska förringas. Uppmärksamheten kring utnämningsfrågor har ökat i medierna, vilket skulle kunna verka hämmande för den som är tveksam till att offentliggöra sin kandidatur till en hög domaranställning. Oviljan att ansöka om en anställning i ett offentligt förfarande har dock ansetts delvis kunna vara en attitydfråga. Ändrade värderingar hos en kommande generation jurister och en större erfarenhet av ett öppnare förfarande har förväntats förändra sådana attityder. Mot bl.a. denna bakgrund har det bedömts att det inte funnits behov av att de sökandes identitet ska omfattas av sekretess. Sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit har dock införts i ärenden om anställning av myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen i syfte att möjliggöra en ökning av andelen ansökningar från personer som kan bedömas väl kvalificerade för en anställning som myndighetschef.

Rekryteringsunderlaget kan även påverkas av vilka möjligheter som erbjuds personer utan eller med begränsad domarerfarenhet att komma in i yrkesrollen. För att domaryrket ska framstå som ett lockande och realistiskt alternativ även för de jurister som ursprungligen har gjort karriär inom en annan juridisk verksamhet måste det finnas en professionell och individuellt anpassad introduktion och utbildning för nyutnämnda domare.

Utredaren ska

- kartlägga rekryteringsläget för anställningar som ordinarie domare,
- utifrån kartläggningen överväga om, och i så fall hur, den särskilda domarutbildningen behöver förändras, t.ex. i syfte att i större utsträckning tillgodose behovet av ordinarie domare vid domstolar utanför storstadsområdena,
- utvärdera det befintliga systemet med extern adjunktion i hovrätt och kammarrätt, analysera om det i ljuset av praxis om jäv behöver förändras och bedöma om det kan vidareutvecklas, t.ex. genom att tillämpas även i tingsrätt och förvaltningsrätt,
- kartlägga och analysera om benägenheten att söka domaranställningar påverkas av öppenheten i ansökningsförfarandet och, om så bedöms vara fallet,
- efter en noggrann avvägning mellan intresset av öppenhet och insyn å ena sidan och sekretessintresset å den andra ta ställning till om påverkan är av sådan art och omfattning att den bör leda till att sekretess införs,
- bedöma om den introduktion och utbildning som erbjuds nyutnämnda domare behöver anpassas ytterligare till en breddad rekrytering, och
- ta ställning till vilka åtgärder i övrigt som bör vidtas för att främja rekryteringen av domare till alla domstolar i hela landet.

Ett utvecklat utnämningsförfarande

De grundläggande bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 11 kap. 6 § regeringsformen. Ordinarie domare utnämns av regeringen. Vid utnämningen ska det bara fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Regeringens utnämningsmakt är ett utflöde av att regeringen styr riket.

Ärenden om utnämning av ordinarie domare bereds av Domarnämnden, som ska lämna motiverade kandidatförslag till regeringen. Nämndens bedömning av de sökande ska grundas på en objektiv och saklig helhetsbedömning av sökandenas samtliga meriter för den sökta anställningen. Skickligheten ska sättas främst och de faktorer

som generellt bör väga särskilt tungt vid bedömningen av skickligheten är yrkesskicklighet, personliga egenskaper, yrkeserfarenhet och utbildning. Vidare bör bedömningen göras utifrån de krav som den aktuella anställningen ställer och alltså avse sökandenas lämplighet för just den sökta anställningen.

Rekryteringen inleds genom att en domstol som behöver rekrytera domare anmäler detta till Domstolsverket, som prövar om anställning får ske. Domarnämnden informerar om den lediga anställningen och vilka krav som gäller för denna i samråd med den rekryterande domstolen. Nämnden inhämtar skriftliga referensyttranden om dem som har sökt anställningen. Sökandena intervjuas sedan av chefen för den domstol som anställningen gäller. Vid befordrade anställningar håller någon av nämndens ledamöter intervjun. I nämndens underlag ingår även ett yttrande med domstolschefens rangordning av de sökande. I ärenden som avser anställning av en chef för en domstol deltar dock inte den chef som ska ersättas i förfarandet. Vid rekrytering av befordrade domare med chefsansvar används regelmässigt utomstående konsulter i beredningen. I dessa ärenden kompletteras underlaget med urvalstester och en särskild intervju som genomförs av konsulten. Under beredningen av ärendet inför regeringens beslut om utnämning inleder Domstolsverket, eller den rekryterande domstolen efter delegation, löneförhandlingar med de kandidater som Domarnämnden har satt upp på förslag.

Rekryteringsförfarandet involverar alltså i olika skeden den enskilda domstolen, Domstolsverket och Domarnämnden. Det är dock enbart Domarnämnden som, enligt lagen om utnämning av ordinarie domare, har ett ansvar för att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare. Förutsättningarna för Domarnämnden att bedriva ett sådant aktivt och långsiktigt arbete har visat sig vara begränsade. Samtidigt har Domstolsverket som ett övergripande mål att Sveriges Domstolar ska ha lätt att rekrytera och behålla kvalificerade medarbetare. Domstolsverket har också ett ansvar för att driva kompetensförsörjningsfrågor och arbetsgivarfrågor inom Sveriges Domstolar. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om den nuvarande regleringen är ändamålsenligt utformad.

Utredaren ska

- ta ställning till hur rekryteringsförfarandet och dess olika verktyg för bedömning av de sökande kan utvecklas och förbättras, och
- överväga hur de enskilda domstolarnas, Domarnämndens och Domstolsverkets roller och funktioner i rekryteringsarbetet kan tydliggöras och utvecklas.

Författningsförslag och förslag till övriga åtgärder

Utifrån de överväganden som görs ingår det i uppdraget att lämna fullständiga författningsförslag och de förslag till åtgärder i övrigt som behövs. Utredaren får ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att överväga ändring av grundlag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas i tillämpliga delar.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra en nordisk utblick och de övriga internationella jämförelser som bedöms vara värdefulla för uppdraget. Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet.

Utredaren ska inhämta upplysningar från domstolar, Domstolsverket, Domarnämnden, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Sveriges advokatsamfund, juridiska fakulteter eller motsvarande vid universitet och högskolor och även andra berörda myndigheter, såsom Arbetsgivarverket, och organisationer.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2017.

(Justitiedepartementet)

Kravprofil för ordinarie domare

Formella krav

- Svenskt medborgarskap
- Juristexamen, motsvarande äldre examen eller annan godkänd examen
- I övrigt uppfylla kraven som ställs i 4 kap. 1 § rättegångsbalken.

Bedömningsgrunder vid anställning av domare

Vid utnämning av ordinarie domare ska enligt 11 kap. 6 § regeringsformen avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Det stadgas vidare i 4 § anställningsförordningen (1994:373) att man vid tillsättning av statlig anställning hos myndighet under regeringen utöver skickligheten och förtjänsten också ska beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

Skicklighet m.m.

Med yrkesskicklighet ska förstås en domares förutsättningar att möta de kvalitativa krav som ställs på den dömande verksamheten.

- **Juridiska kunskaper**
Domaren ska ha goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet och kunna tillämpa det i enlighet med gängse metoder.
- **Analytisk förmåga**
Domaren ska kunna se sammanhang och ha förmåga att identifiera, analysera och lösa komplexa rättsliga problem.

- **Omdöme och personlig mognad**
Domaren ska vara omdömesgill i sitt beslutsfattande, vilket förutsätter personlig mognad och livserfarenhet. Domaren bör vara omvärldsorienterad och visa intresse för samhället i stort.
- **Självständighet och integritet**
Domaren måste ha integritet, dvs. kunna tänka självständigt och kritiskt utan att låta sig påverkas av tillfälliga strömningar i samhället och tryck från massmedia eller andra. Domaren måste också ha förmåga att fatta beslut.
- **Förmåga att uttrycka sig i tal och skrift**
Domaren måste kunna uttrycka sig klart och begripligt både skriftligen och muntligen. Domaren ska tala och skriva ett språk som underlättar enskildas kontakter med domstolen och som gör det möjligt för enskilda att förstå varför utgången blev som den blev.
- **Uppträdande**
Domaren ska uppträda omdömesgillt både i yrkesutövningen och i privatlivet och hans eller hennes uppträdande och omdömesförmåga bör inte kunna ifrågasättas. Domaren ska kunna behandla parter och andra som kommer inför domstolen på ett korrekt och seriöst sätt, uppträda balanserat och inge förtroende.
- **Arbets- och stresshanteringsförmåga**
Domaren ska med bibehållande av hög kvalitet ha förmåga att slutföra ärenden inom rimlig tid. I detta ligger att domaren ska kunna prioritera målen på ett lämpligt sätt och ha god känsla för vilken arbetsinsats som olika frågor kräver.
- **Övriga förmågor som ska beaktas vid skicklighetsbedömningen**
Domaren ska kunna samarbeta med all personal och nämndemän. Domaren ska vidare ha intresse för och förmåga att handleda notarier, domstolshandläggare eller andra som är i behov av vägledning. Domaren ska också ha förmåga, vilja och intresse för att ta på sig andras arbetsuppgifter och allmänt verka för att resultatet av domstolens verksamhet i dess helhet blir gott. Slutligen bör domaren även vara intresserad av och ha förmåga att hantera domstolens verksamhetsstöd.

Förtjänst

Med förtjänst avses enligt regeringsformens förarbeten den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring (prop. 1973:90 s. 405).

Andra sakliga grunder

Med andra sakliga grunder avses bl.a. jämställdheten. Jämställdheten kan få avgörande betydelse i de situationer där nämnden anser att de sökande framstår som jämngoda i fråga om förtjänst och skicklighet, se prop. 1989/90:79 s. 12 och 13.

Chefsprofil för chefer inom Sveriges Domstolar

Förutom av vad som följer av kravprofilen för ordinarie domare är nedanstående förmågor viktiga för en chef inom Sveriges Domstolar. Den aktuella chefsbefattningen och förhållandena vid domstolen har betydelse för vilken av de nedan nämnda egenskaperna som ska tillmätas störst vikt. Utöver nedannämnda egenskaper beaktas också att en chef måste ha en god analytisk förmåga.

Administrativ förmåga

En chef ska ha intresse och fallenhet för administrativt arbete.

Social förmåga

En chef måste ha en god självkänsla, kunna samarbeta och ha lätt för att bygga upp goda relationer inom och utanför domstolen. Det är också viktigt att chefen har god människokänedom och förmåga till självreflektion. Chefen ska också kunna engagera och entusiasmera sina medarbetare samt ha en förmåga att skapa en god stämning. En chef bör kunna verka för att konflikter inte uppstår och, i förekommande fall, hantera konflikter på ett konstruktivt sätt. Att kunna visa empati och att skapa en miljö där mångfald och likabehandling är en självklarhet är ytterligare förmågor som utmärker en god chef.

Kommunikativ förmåga

En chef måste vara tydlig i tal och skrift, både internt och externt. En chef måste också kunna lyssna på andra samt ge och efterfråga återkoppling. Det är viktigt att chefen får alla medarbetare att känna att deras insatser räknas. Det är också viktigt att en chef föregår med gott exempel.

Målmedvetenhet och drivkraft

En chef måste ha ambitioner och kunna sätta upp mål och delmål för sitt arbete. För att kunna uppnå resultat måste chefen därefter kunna engagera och leda sina medarbetare att uppnå uppsatta mål. När målen sätts upp krävs omvärldskunskap samt effektivitets-, kvalitets-, och nytänkande. Det krävs också att chefen kan fatta och genomföra även negativa beslut. Vidare måste chefen, för att hitta de mål som är gynnsamma för domstolen och Sveriges Domstolar, ha en förmåga att se helheten och att kunna se lång- och kortsiktiga konsekvenser av olika tillvägagångssätt.

Stresshanteringsförmåga och emotionell stabilitet

En chef måste ha en stor arbetskapacitet och en förmåga att arbeta med flera arbetsuppgifter samtidigt. För att hantera en stor arbetsbelastning måste en chef också kunna prioritera och delegera. Den som prioriterar måste vid behov kunna säga nej till utförandet av visst arbete och den som delegerar måste våga lita på de personer som hon eller han delegerar uppgifter till. Med emotionell stabilitet avses att en chef måste kunna fungera stabilt även under press och i motgång.

Analys av ärenden med få sökande år 2012–2016

Ärendena år 2012

- Domarnämnden förlängde ansökningsfristen i de flesta av nu aktuella ärenden.
- I två ärenden avseende anställning som rådman i en tingsrätt i mellersta Sverige anställdes inte någon av sökandena.
- Ett ärende med endast tre sökande gällde anställning som lagman i en tingsrätt i mellersta Sverige.

Ärendena år 2013

- Domarnämnden förlängde ansökningsfristen i hälften av nu aktuella ärenden.
- I fem ärenden avseende anställningar som rådman i två tingsrätter i norra Sverige, två tingsrätter i mellersta Sverige och en förvaltningsrätt i mellersta Sverige anställdes inte någon av sökandena.
- Tre ärenden med få sökande gällde anställningar som lagman i en tingsrätt i norra Sverige respektive två tingsrätter i mellersta Sverige.
- Tre ärenden med få sökande gällde anställningar som kammarrättsråd och vice ordförande i en kammarrätt i norra Sverige respektive två kammarrätter i mellersta Sverige.

Ärendena år 2014

- Domarnämnden förlängde ansökningsfristen i flera av nu aktuella ärenden.
- I ett ärende avseende anställning som rådman i en tingsrätt i mellersta Sverige anställdes inte någon av sökandena.
- Ett ärende med endast två sökande per anställning gällde anställningar som justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen.
- Ett ärende med endast tre sökande gällde anställning som lagman i en tingsrätt i mellersta Sverige.
- Ett ärende med endast två sökande gällde anställning som hovrättslagman i en hovrätt i mellersta Sverige.
- Ett ärende med knappt tre sökande per anställning gällde anställningar som chefsrådman i en förvaltningsrätt i mellersta Sverige.
- Tre ärenden med få sökande per anställning gällde anställningar som hovrätts-/kammarrättsråd och vice ordförande i en hovrätt i norra Sverige, en hovrätt i mellersta Sverige respektive en kammarrätt i mellersta Sverige.

Ärendena år 2015

- Domarnämnden förlängde ansökningsfristen i flera av nu aktuella ärenden.
- I tre ärenden avseende anställningar som kammarrättsråd och vice ordförande i en kammarrätt i norra Sverige, rådman i en tingsrätt i mellersta Sverige respektive rådman i en förvaltningsrätt i mellersta Sverige anställdes inte någon av sökandena.
- Ett ärende med endast en sökande gällde anställning som justitieråd i Högsta domstolen.
- Tre ärenden med få sökande gällde anställningar som hovrättspresident i en hovrätt i norra Sverige respektive två hovrätter i mellersta Sverige.
- Ett ärende med endast två sökande gällde anställning som kammarrättspresident i en kammarrätt i norra Sverige.

- Två ärenden med få sökande gällde anställningar som lagman i en tingsrätt i mellersta Sverige respektive en förvaltningsrätt i mellersta Sverige.
- Fyra ärenden med få sökande gällde anställningar som hovrätts-/kammarrättslagman i en hovrätt i mellersta Sverige respektive kammarrätter i mellersta Sverige.
- Två ärenden med endast tre respektive två sökande gällde anställningar som chefsrådman i tingsrätter i norra Sverige.
- Två ärenden med få sökande gällde anställningar som kammarrättsråd och vice ordförande i en kammarrätt i norra Sverige respektive mellersta Sverige.

Ärendena år 2016

- Domarnämnden förlängde ansökningsfristen i flera av nu aktuella ärenden.
- I ett ärende avseende anställning som rådman i en tingsrätt i mellersta Sverige respektive rådman i en förvaltningsrätt i mellersta Sverige anställdes inte sökanden.
- Ett ärende med endast två sökande per anställning gällde anställningar som justitieråd i Högsta domstolen.
- Ett ärende med endast tre sökande gällde anställning som kammarrättspresident i en kammarrätt i mellersta Sverige.
- Två ärenden med endast två sökande per anställning gällde anställningar som lagman i en tingsrätt i mellersta Sverige och en förvaltningsrätt i norra Sverige.
- Två ärenden med få sökande gällde anställningar som kammarrättslagman i en kammarrätt i norra Sverige respektive en kammarrätt i mellersta Sverige.
- Sex ärenden med få sökande gällde anställningar som chefsrådman i två tingsrätter i norra Sverige, tre tingsrätter i mellersta Sverige och en tingsrätt i södra Sverige.
- Tre ärenden med få sökande gällde anställningar som hovrätts-/kammarrättsråd och vice ordförande i en hovrätt i södra Sverige, en kammarrätt i norra Sverige respektive en kammarrätt i mellersta Sverige.

Enkätundersökningen

Inledande frågor

Målgruppen för enkäten var personer med juristexamen, motsvarande äldre examen (exempelvis juris kandidat-examen) eller motsvarande examen från annat nordiskt land.¹ I en första fråga ombads därför den tillfrågade att ange om han eller hon hade någon av nämnda typer av examina. De som inte hade någon av de nämnda typerna av examina (3 procent av de tillfrågade) ingick inte i den fortsatta undersökningen.

De övriga inledande frågorna var:

- Vad arbetar du huvudsakligen som/med för närvarande?
- Är du för närvarande tjänstledig från annan anställning?
- Har du någon gång sökt en utlyst anställning som ordinarie domare?

Frågor till dem som hade sökt en anställning som ordinarie domare

Till dem som någon gång hade sökt en utlyst anställning som ordinarie domare (1 143 personer) ställdes följande frågor:

- Anser du att systemet med offentliga ansökningar påverkade den anställning som du hade när du sökte anställningen som ordinarie domare? Påverkade offentligheten ...

¹ Syftet med avgränsningen av målgrupp var att målgruppen skulle sammanfalla med den krets av personer som uppfyller de krav på kunskapsprov som uppställs i förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.

- ... trovärdigheten som chef? (Den frågan ställdes endast till de som hade angett att de vid tidpunkten för ansökan arbetade som chefer.)
- ... verksamhetens resultat?
- ... karriären?
- ... din anställning på något sätt?

Frågor till dem som inte sökt anställning som ordinarie domare

Till dem som aldrig hade sökt en utlyst anställning som ordinarie domare (5 992 personer) ställdes följande frågor:

- Har den nuvarande ordningen med offentliga ansökningar fått dig att avstå från att söka någon utlyst tjänst som ordinarie domare?
- Hur intresserad är du av att söka anställning som ordinarie domare ...
 - ... när ansökningarna (som nu) är offentliga?
 - ... om ansökan skulle skyddas av sekretess?
- Anta att du skulle söka en anställning som ordinarie domare, skulle det nuvarande systemet med offentliga ansökningar påverka din nuvarande anställning i följande alternativ. Skulle offentligheten påverka ...
 - trovärdigheten som chef? (Frågan ställdes endast till de som hade angett att de arbetar som chefer.)
 - verksamhetens resultat?
 - din anställning på något annat sätt?
 - karriären?

Frågor till alla som besvarade enkäten

Följande avslutande frågor ställdes till samtliga:

- Vilken är din inställning till att ansökningar till ordinarie domar-anställningar är offentliga?
- Anser du att någon eller några av följande uppgifter i en ansökan avseende anställning som ordinarie domare är så känslig att den inte bör lämnas ut till allmänheten?
 - testresultat
 - adress
 - vitsord
 - betyg
 - meritförteckning/CV
 - namn
- Anta att du har sökt en anställning som ordinarie domare och någon begär ut din ansökan. Skulle det ha någon betydelse för dig ...
 - vem som begär ut ansökan?
 - för vilket ändamål ansökan begärs ut?
- Tror du att en sekretessbeläggning på ett visst antal år skulle medföra att uppgifterna därefter inte skulle anses känsliga av dem som på grund av offentligheten nu avhåller sig från att söka?
- Finns det någonting annat än sekretessbeläggning som skulle kunna få dig att söka en anställning som ordinarie domare? I så fall: Vad finns det, förutom sekretessbeläggning, som skulle kunna få dig att söka en anställning som ordinarie domare?
- Har du några övriga synpunkter i fråga om rekrytering av ordinarie domare?

De som besvarade enkäten skulle i flera fall ange svaret på en skala från 1 till 10 (1 motsvarade ”inte alls” och 10 ”mycket”). I dessa delar har svarsalternativen 1–3, inför resultatsammanställningen, tolkats som ett nekande svar medan 8–10 har tolkats som ett jakande svar.

Behov av förordningsändringar

Inledning

Vi har i avsnitt 11–19 pekat på behov av att reglera vissa frågor i förordning. En sammanställning av sådana regleringar redovisas i denna bilaga.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

dels att 1, 7, 38, 41 och 44 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 37 b, 41 a, 41 b, 44 b och 47 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I varje hovrätt finns en hovrättspresident. I hovrätterna finns också hovrättslagmän, hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning, hovrättsråd, patentråd, tekniska råd, hovrättsassessorer, hovrättsfiskaler och andra anställda.

Föreslagen lydelse

1 §¹

I varje hovrätt finns en hovrättspresident. I hovrätterna finns också hovrättslagmän, hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning, hovrättsråd, patentråd, tekniska råd, *adjungerade råd*, hovrättsassessorer, hovrättsfiskaler och andra anställda.

¹ Senaste lydelse 2016:237.

Om inte något annat anges, ska det som föreskrivs i denna förordning om hovrättsråd också tillämpas på hovrättsråd tillika vice ordförande på avdelning.

7 §²

Chefen för avdelningen ska enligt de riktlinjer som hovrätten beslutar och enligt den utbildningsplan som Domstolsverket fastställt i samråd med hovrätterna se till att hovrättsfiskalerna får en allsidig och utvecklande utbildning samt ge vitsord över deras tjänstgöring.

Hovrätten ska, enligt den utbildningsplan som Domstolsverket fastställt i samråd med hovrätterna, upprätta en individuell utbildningsplan för varje adjungerat råd samt ge vitsord över det adjungerade rådets tjänstgöring. Den individuella utbildningsplanen ska bestämmas med beaktande av det adjungerade rådets tidigare erfarenhet.

För varje hovrättsfiskal ska hovrätten utse en ledamot som handledare. Till handledare ska den utses som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget. För varje adjungerat råd och hovrättsfiskal ska hovrätten utse en ledamot som handledare. Till handledare ska den utses som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget.

37 b §

Andra anställningar än de som anges i 37 och 37 a §§ beslutas av hovrätten.

² Senaste lydelse 2014:1404.

38 §³

Andra anställningar beslutas av hovrätten.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som chef för den administrativa enheten, som adjungerat råd eller som hovrättsfiskal.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som chef för den administrativa enheten eller som hovrättsfiskal.

41 §⁴

Som hovrättsfiskal får anställas endast den som

1. uppfyller behörighetskravet enligt förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m., och
 2. förvärvat notariemeritering enligt notarieförordningen (1990:469).
- Hovrätten får i det enskilda fallet besluta om undantag från kravet enligt första stycket 2, om det finns särskilda skäl.

Hovrättsfiskalen ska vara provanställd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd med en prøvotid om sex månader. En hovrättsfiskal som har fullgjort överrättsnotarietjänstgöring enligt förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna ska inte vara provanställd.

En lagman i en tingsrätt i hovrättens domkrets ska delta vid hovrättens beredning av anställningssärendet.

En kammarrättsfiskal som har avslutat sin provanställning får utföra en hovrättsfiskals arbetsuppgifter.

³ Senaste lydelse 2001:984.

⁴ Senaste lydelse 2008:423.

41 a §

Som adjungerat råd får anställas endast den som uppfyller behörighetskravet enligt förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m. och som tillhör någon av de yrkesgrupper som anges i 44 § första stycket 3–6.

41 b §

Hovrätten ska i samråd med tingsrätterna i sin domkrets fatta beslut om antalet anställningar som adjungerat råd och underrätta Domarnämnden om vilka anställningar som ska utlysas.

44 §⁵

Hovrätten får till adjungerad ledamot förordna

1. den som är eller har varit ordinarie domare eller den som är eller har varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådman,
2. den som har anställts som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som tingsfiskal, förvaltningsrättsfiskal, rådman eller lagman,
3. en åklagare
4. en lagfaren professor eller ämne eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i hovrätten,
4. en ledamot av Sveriges advokatsamfund,
5. en ledamot av Sveriges advokatsamfund, eller
5. en lagfaren professor eller ämne, docent i ett rättsvetenskapligt ämne,

⁵ Senaste lydelse 2009:882.

6. en annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete, eller

6. den som förut har varit adjungerad.

7. den som förut har varit adjungerad.

Hovrätten får för ett visst mål eller en viss sammanträdesdag till adjungerad ledamot förordna den som har tjänstgjort minst ett år som hovrättsfiskal men som inte uppfyller föreskrifterna i första stycket 2, om en behörig ledamot inte finns att tillgå.

44 b §

Innan hovrätten anställer ett adjungerat råd eller förordnar en adjungerad ledamot enligt 44 § första stycket 3–6 som inte tidigare har haft ett sådant förordnande i hovrätten ska hovrätten inhämta uppgifter om honom eller henne ur belastningsregistret enligt förordningen (1999:1134) om belastningsregister, om det inte möter något hinder enligt 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

Om hovrätten anställer eller förordnar någon enligt första stycket som tidigare har haft en sådan anställning eller ett sådant förordnande får hovrätten inhämta uppgifter ur belastningsregistret.

47 a §

Adjungerade råd som har tjänstgjort minst sex månader är skyldiga att tjänstgöra i tingsrätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

dels att 1, 7, 38, 41 och 44 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 37 b, 41 a, 41 b, 44 b och 47 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

I varje kammarrätt finns en kammarrättspresident. I kammarrätterna finns också kammarrättslagmän, kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning, kammarrättsråd, kammarrättsassessorer, kammarrättsfiskaler och andra anställda.

Om inte annat anges, *skall vad* som föreskrivs i denna instruktion om kammarrättsråd också tillämpas på kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning.

I varje kammarrätt finns en kammarrättspresident. I kammarrätterna finns också kammarrättslagmän, kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning, kammarrättsråd, *adjungerade råd*, kammarrättsassessorer, kammarrättsfiskaler och andra anställda.

Om inte *något* annat anges, *ska det* som föreskrivs i denna *förordning* om kammarrättsråd också tillämpas på kammarrättsråd tillika vice ordförande på avdelning.

7 §⁷

Chefen för avdelningen ska enligt de riktlinjer som kammarrätten beslutar och enligt den utbildningsplan som Domstolsverket fastställt i samråd med kammarrätterna se till att kammarrättsfiskalerna får en allsidig och utvecklande utbildning samt ge vitsord över deras tjänstgöring.

⁶ Senaste lydelse 2001:985.

⁷ Senaste lydelse 2014:1405.

Kammarrätten ska, enligt den utbildningsplan som Domstolsverket fastställt i samråd med kammarrätterna, upprätta en individuell utbildningsplan för varje adjungerat råd samt ge vitsord över det adjungerade rådets tjänstgöring. Den individuella utbildningsplanen ska bestämmas med beaktande av det adjungerade rådets tidigare erfarenhet.

För varje kammarrättsfiskal ska kammarrätten utse en ledamot som handledare. Till handledare ska den utses som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget.

För varje adjungerat råd och kammarrättsfiskal ska kammarrätten utse en ledamot som handledare. Till handledare ska den utses som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget.

37 b §

Andra anställningar än de som anges i 37 och 37 a §§ beslutas av kammarrätten.

38 §⁸

Andra anställningar beslutas av kammarrätten.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som chef för den administrativa enheten, som adjungerat råd eller som kammarrättsfiskal.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva en anställning som chef för den administrativa enheten eller som kammarrättsfiskal.

⁸ Senaste lydelse 2001:985.

41 §⁹

Som kammarrättsfiskal får anställas endast den som

1. uppfyller behörighetskravet enligt förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m., och
2. förvärvat notariemeritering enligt notarieförordningen (1990:469).

Kammarrätten får i det enskilda fallet besluta om undantag från kravet enligt första stycket 2, om det finns särskilda skäl.

Kammarrättsfiskalen ska vara provanställd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd med en provotid om sex månader. En kammarrättsfiskal som har fullgjort överrättsnotarietjänstgöring enligt förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna ska inte vara provanställd.

En lagman i en förvaltningsrätt i kammarrättens domkrets ska delta vid kammarrättens beredning av anställningsärendet.

En hovrättsfiskal som har avslutat sin provanställning får utföra en kammarrättsfiskals arbetsuppgifter.

41 a §

Som adjungerat råd får anställas endast den som uppfyller behörighetskravet enligt förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m. och som tillhör någon av de yrkesgrupper som anges i 44 § första stycket 3–6.

41 b §

Kammarrätten ska i samråd med förvaltningsrätterna i sin domkrets fatta beslut om antalet anställningar som adjungerat råd och underrätta Domarnämnden om vilka anställningar som ska utlysas.

⁹ Senaste lydelse 2008:424.

44 §¹⁰

Kammarrätten får till adjungerad ledamot förordna

1. den som är eller har varit ordinarie domare eller den som är eller har varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådmann,

2. den som har anställts som kammarrättsfiskal eller hovrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som förvaltningsrättsfiskal, tingsfiskal, rådmann eller lagman,

3. en åklagare

4. en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne *eller annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av ett rättsområde som förekommer i kammarrätten,*

5. en ledamot av Sveriges advokatsamfund, eller

4. en ledamot av Sveriges advokatsamfund,

5. en lagfaren professor eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne,

6. en annan lagfaren person med mångårig erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete, eller

6. den som förut har varit adjungerad.

7. den som förut har varit adjungerad.

Kammarrätten får för ett visst mål eller en viss sammanträdesdag till adjungerad ledamot förordna den som har tjänstgjort minst ett år som kammarrättsfiskal men som inte uppfyller föreskrifterna i första stycket 2, om en behörig ledamot inte finns att tillgå.

44 b §

Innan kammarrätten anställer ett adjungerat råd eller förordnar en adjungerad ledamot enligt 44 § första stycket 3–6 som inte tidigare har haft ett sådant förordnande i kammarrätten ska kammarrätten inhämta uppgifter om honom eller henne ur belastningsregistret enligt

¹⁰ Senaste lydelse 2014:908.

förordningen (1999:1134) om belastningsregister, om det inte möter något hinder enligt 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

Om kammarrätten anställer eller förordnar någon enligt första stycket som tidigare har haft en sådan anställning eller ett sådant förordnande får kammarrätten inhämta uppgifter ur belastningsregistret.

47 a §

Adjungerade råd som har tjänstgjort minst sex månader är skyldiga att tjänstgöra i förvaltningsrätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 1, 5, 11, 22, 23, 29, 42 och 43 §§ förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹¹

I varje tingsrätt finns en lagman som är administrativ chef för tingsrätten. Lagmannen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att tingsrätten hushållar väl med statens medel.

I tingsrätterna finns också chefsrådmän, rådmän, patentråd, tekniska råd, tingsfiskaler, tingsnotarier, beredningsjurister och andra anställda.

I tingsrätterna finns också chefsrådmän, rådmän, patentråd, tekniska råd, *assessorer*, tingsfiskaler, *adjungerade råd*, tingsnotarier, beredningsjurister och andra anställda.

Om inte något annat anges, ska det som föreskrivs i denna förordning om rådmän också tillämpas på chefsrådmän.

Med hovrätten avses i denna förordning den hovrätt som tingsrätten hör under.

5 §¹²

Lagmannen ansvarar för att tingsfiskalerna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning enligt den utbildningsplan som Domstolsverket fastställt i samråd med hovrätterna samt ger vitsord över deras tjänstgöring.

Lagmannen ansvarar för att adjungerade råd och assessorer som förordnats av en överrätt att tjänstgöra i tingsrätten får en all-

¹¹ Senaste lydelse 2016:238.

¹² Senaste lydelse 2001:986.

sidig och utvecklande tjänstgöring. Tjänstgöringen ska ske enligt en individuell utbildningsplan som ska bestämmas för varje adjungerat råd, utifrån den centrala utbildningsplan som Domstolsverket fastställer, eller enligt en individuell tjänstgöringsplan. Tingsrätten ska ge vitsord över det adjungerade rådets eller assessorns tjänstgöring.

För varje tingsfiskal skall en ordinarie domare utses som handledare. Till handledare skall den utses som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget.

För varje tingsfiskal, *adjungerat råd och assessor som förordnats av en överrätt att tjänstgöra i tingsrätten ska en ordinarie domare utses som handledare. Till handledare ska den utses som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget.*

11 §¹³

En tingsfiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens erfarenhet av arbete i domstol. En fiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Vid tilldelningen av arbetsuppgifter skall fiskalens behov av att delta i utbildning beaktas.

En tingsfiskal *eller ett adjungerat råd* får inte tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens *eller det adjungerade rådets* erfarenhet av arbete i domstol. En fiskal *eller ett adjungerat råd* får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Vid tilldelningen av arbetsuppgifter *ska* fiskalens *eller det adjungerade rådets* behov av att delta i utbildning beaktas.

¹³ Senaste lydelse 2002:798.

Vid sidan av lagmannen ansvarar handledaren för att fördelningen av arbetsuppgifter till fiskalen sker på det sätt som anges i första stycket.

Vid sidan av lagmannen ansvarar handledaren för att fördelningen av arbetsuppgifter till fiskalen *eller det adjungerade rådet* sker på det sätt som anges i första stycket.

22 §¹⁴

När tingsrätten är domför med tre lagfarna domare gäller följande.

Ordföranden ska vara ordinarie domare i tingsrätten eller av regeringen för viss tid anställd lagman eller chefsrådman i tingsrätten. Om det behövs får hovrätten förordna en ordinarie domare i hovrätten eller i en annan tingsrätt att tjänstgöra som ordförande.

Minst en ytterligare ledamot ska antingen

1. vara eller ha varit ordinarie domare,
2. vara eller ha varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådman,
3. vara hyresråd,
4. vara hovrättsassessor eller kammarrättsassessor, eller
5. ha tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt minst ett år och bedömts vara lämplig att anställas som assessor.

En tingsfiskal får delta i rätten, om det inte är fråga om handläggning av sådana mål och ärenden som kräver särskild erfarenhet.

En tingsfiskal *eller ett adjungerat råd* får delta i rätten, om det inte är fråga om handläggning av sådana mål och ärenden som kräver särskild erfarenhet. *Begränsningen hindrar inte att ett adjungerat råd med kunskaper om ett särskilt rättsområde förordnas att ingå i rätten med stöd av 23 §.*

¹⁴ Senaste lydelse 2016:247.

23 §¹⁵

Om det behövs för att kunskaper om ett särskilt rättsområde ska finnas i rätten får utöver vad som gäller på grund av andra bestämmelser i denna förordning för tjänstgöring vid en huvudförhandling där flera lagfarna domare deltar förordnas

1. den som är eller har varit ordinarie domare eller den som är eller har varit av regeringen för viss tid anställd lagman eller rådman,

2. den som har anställts som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal och som därefter har tjänstgjort under sammanlagt minst ett år som tingsfiskal, förvaltningsrättsfiskal, rådman eller lagman,

3. en åklagare,

4. en lagfaren professor eller *4. en ledamot av Sveriges docent i ett rättsvetenskapligt advokatsamfund,* ämne,

5. en ledamot av Sveriges *5. en lagfaren professor eller advokatsamfund, eller docent i ett rättsvetenskapligt ämne, eller*

6. den som förut har varit adjungerad.

En ledamot som förordnats enligt första stycket får inte tjänstgöra som ordförande.

29 §¹⁶

Plenum består av lagmannen som ordförande samt alla som är eller har tidsbegränsad anställning som rådman, patentråd, tekniskt råd eller tingsfiskal. Plenum består av lagmannen som ordförande samt alla som är eller har tidsbegränsad anställning som rådman, patentråd, tekniskt råd, *adjungerat råd* eller tingsfiskal.

¹⁵ Senaste lydelse 2009:884.

¹⁶ Senaste lydelse 2016:238.

42 §¹⁷

Tingsfiskaler anställs genom beslut av hovrätten. Sådana anställningar får ges till den som har tjänstgjort minst ett år som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal.

Tingsfiskaler och adjungerade råd anställs genom beslut av hovrätten. Anställningar som tingsfiskal får ges till den som har tjänstgjort minst ett år som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal. Ett adjungerat råd får förordnas att tjänstgöra i tingsrätt när han eller hon har tjänstgjort minst sex månader som adjungerat råd i hovrätten.

Domstolsverket bestämmer hur många tingsfiskaler som skall finnas anställda vid en tingsrätt. Domstolsverket får överlämna till hovrätten eller tingsrätten att besluta detta.

Hovrätten bestämmer i samråd med tingsrätterna i domkretsen hur många tingsfiskaler som ska finnas anställda vid en tingsrätt.

Vid anställning av tingsfiskaler tillämpas inte 6 och 7 §§ anställningsförordningen (1994:373).

Vid anställning av tingsfiskaler och adjungerade råd i tingsrätt tillämpas inte 6 och 7 §§ anställningsförordningen (1994:373).

43 §

Ett förordnande för en hovrättsassessor att utföra domaruppgifter i en tingsrätt enligt 46 § andra stycket förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion meddelas av hovrätten.

Hovrätten får förordna en kammarrättsassessor att utföra domaruppgifter i tingsrätten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

¹⁷ Senaste lydelse 2001:986.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 1, 4, 10, 27, 37 och 38 §§ förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹⁸

I varje förvaltningsrätt finns en lagman som är administrativ chef för förvaltningsrätten. Lagmannen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att förvaltningsrätten hushållar väl med statens medel.

I förvaltningsrätterna finns också chefsrådmän, rådmän, assessorer, förvaltningsrättsfiskaler, förvaltningsrättsnotarier och andra anställda.

I förvaltningsrätterna finns också chefsrådmän, rådmän, assessorer, förvaltningsrättsfiskaler, *adjungerade råd*, förvaltningsrättsnotarier och andra anställda.

Om inte något annat anges, ska föreskrifterna i denna förordning om rådmän också tillämpas på chefsrådmän.

Med kammarrätten avses i denna förordning den kammarrätt under vilken förvaltningsrätten hör.

4 §¹⁹

Lagmannen ansvarar för att förvaltningsrättsfiskalerna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning enligt den utbildningsplan som Domstolsverket har beslutat i samråd med kammarrätterna. Lagmannen ger också vitsord över förvaltningsrättsfiskalernas tjänstgöring.

Lagmannen ansvarar för att adjungerade råd och assessorer som förordnats av en överrätt att tjänstgöra i förvaltningsrätten får en allsidig och utvecklande tjänstgöring.

¹⁸ Senaste lydelse 2009:885.

¹⁹ Senaste lydelse 2009:885.

Tjänstgöringen ska ske enligt en individuell utbildningsplan som ska bestämmas för varje adjungerat råd, utifrån den centrala utbildningsplan som Domstolsverket fastställer, eller enligt en individuell tjänstgöringsplan. Förvaltningsrätten ska ge vitsord över det adjungerade rådets eller assessorns tjänstgöring.

För varje förvaltningsrättsfiskal ska en ordinarie domare utses som handledare. Till handledare ska den utses som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget.

För varje förvaltningsrättsfiskal, *adjungerat råd och assessor som förordnats av en överrätt att tjänstgöra i förvaltningsrätten* ska en ordinarie domare utses som handledare. Till handledare ska den utses som har särskilt intresse och i övrigt är lämplig för uppdraget.

10 §²⁰

En förvaltningsrättsfiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens erfarenhet av arbete i domstol. En fiskal får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Vid tilldelningen av arbetsuppgifter ska fiskalens behov av att delta i utbildning beaktas.

En förvaltningsrättsfiskal *eller ett adjungerat råd* får inte tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens *eller det adjungerade rådets* erfarenhet av arbete i domstol. En fiskal *eller ett adjungerat råd* får inte tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Vid tilldelningen av arbetsuppgifter *ska* fiskalens *eller det adjungerade rådets* behov av att delta i utbildning beaktas.

Vid sidan av lagmannen ansvarar handledaren för att fördelningen av arbetsuppgifter till

Vid sidan av lagmannen ansvarar handledaren för att fördelningen av arbetsuppgifter till

²⁰ Senaste lydelse 2009:885.

fiskalen sker på det sätt som anges i första stycket.

fiskalen *eller det adjungerade rådet* sker på det sätt som anges i första stycket.

27 §²¹

Plenum består av lagmannen som ordförande samt alla som är eller har tidsbegränsad anställning som rådman, assessor eller förvaltningsrättsfiskal.

Plenum består av lagmannen som ordförande samt alla som är eller har tidsbegränsad anställning som rådman, assessor, *adjungerat råd eller förvaltningsrättsfiskal*.

37 §²²

Förvaltningsrättsfiskaler anställs genom beslut av kammarrätten. Sådana anställningar får ges till den som har tjänstgjort minst ett år som kammarrättsfiskal eller hovrättsfiskal.

Förvaltningsrättsfiskaler *och adjungerade råd* anställs genom beslut av kammarrätten. *Anställningar som förvaltningsrättsfiskal* får ges till den som har tjänstgjort minst ett år som kammarrättsfiskal eller hovrättsfiskal. *Ett adjungerat råd får förordnas att tjänstgöra i förvaltningsrätt när han eller hon har tjänstgjort minst sex månader som adjungerat råd i kammarrätten.*

Domstolsverket bestämmer hur många förvaltningsrättsfiskaler som skall finnas anställda vid en förvaltningsrätt. Domstolsverket får överlämna till kammarrätten eller förvaltningsrätten att besluta detta.

Kammarrätten bestämmer i samråd med förvaltningsrätterna i domkretsen hur många förvaltningsrättsfiskaler som ska finnas anställda vid en förvaltningsrätt.

Vid anställning av förvaltningsrättsfiskaler tillämpas inte 6 och 7 §§ anställningsförordningen (1994:373).

Vid anställning av förvaltningsrättsfiskaler *och adjungerade råd i förvaltningsrätt* tillämpas inte 6 och 7 §§ anställningsförordningen (1994:373).

²¹ Senaste lydelse 2009:885.

²² Senaste lydelse 2009:885.

38 §²³

Ett förordnande för en kammarrättsassessor att utföra domaruppgifter i en förvaltningsrätt enligt 45 § andra stycket förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion meddelas av kammarrätten.

Kammarrätten får förordna en hovrättsassessor att utföra domaruppgifter i förvaltningsrätten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

²³ Senaste lydelse 2009:885.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §²⁴

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

²⁴ Senaste lydelse 2016:737.

6. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

c) där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur,

d) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

e) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

f) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

g) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 i den förordningen,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen (2005:716), i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller fängelseförordningen, eller

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen eller lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen,

11. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

12. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigad, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

15. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

16. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

17. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

18. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

19. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om den som domstolen avser att anställa som adjungerat råd eller annan adjungerad domare,

19. Kronofogdemyndigheten, i ärenden enligt 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen och 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen, i fråga om den som ärendet gäller,

20. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, i fråga om den som ärendet gäller,

21. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om en nämndeman som ska påbörja tjänstgöring i domstolen, och

22. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen.

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden

dels att 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁵

Bestämmelser om Domarnämndens uppgifter finns bland annat i 3 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och i förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om Domarnämndens uppgifter finns bland annat i 3 och 6 §§ lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och i förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol.

Domarnämnden har också till uppgift att

1. besluta i fråga om tillstånd som avses i 12 kap. 3 § rättegångsbalken när det gäller lagfarna domare och rättsbildade befattningshavare i domstol,

2. handha och pröva frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning när det gäller lagmän i tingsrätt och förvaltningsrätt,

3. handha och pröva frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 c §§ lagen om offentlig anställning när det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd.

²⁵ Senaste lydelse 2014:1019.

1 a §

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

4 §

Innan nämnden lämnar sitt förslag i fråga om någon annan anställning än chef för domstol eller hyresnämnd ska den inhämta yttrande från chefen för den aktuella domstolen eller hyresnämnden. Chefen för den aktuella domstolen eller hyresnämnden bör intervjua de sökande som han eller hon avser att yttra sig över till Domarnämnden.

I ärenden som avser utnämning av chef för domstol eller hyresnämnd bör nämnden, eller den person som nämnden bestämmer, ha intervjuat den eller de sökande som nämnden avser att föra upp på förslag.

Innan nämnden i ett ärende om anställning som domare eller hyresråd för upp en sökande på förslag, ska uppgifter om sökanden inhämtas ur belastningsregistret enligt förordningen (1999:1134) om belastningsregister, om det inte möter något hinder enligt 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2019 i fråga om 1 a § och i övrigt den 1 januari 2019.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärendena vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagsshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Försättningslag för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalogring – brottbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalsavverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energi-produktion beskattas? [83]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]

- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraravgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]
Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]
Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]
EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]
Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]
Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]
Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]
Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]