

Kommittédirektiv



Rekryteringen av ordinarie domare

**Dir.
2016:89**

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 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
- 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 tjänstgöring vid vissa av landets tingsrätter och förvaltningsrätter och innehåller dessutom teoretiska utbildningsinslag. De som har genomgått domarutbildningen förutsätts därefter skaffa sig ytterligare yrkes-

erfarenhet 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, 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 utnämningförfarande

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 utnämningssmakt 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)