

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.dom@regeringskansliet.se
103 33 Stockholm

Yttrande med anledning av Domstolsverkets hemställan om ändringar i notarietjänstförordningen (1990:469)

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten har viss förståelse för bakgrunden till Domstolsverkets hemställan om ett avskaffande av möjligheten att kunna tillgodoräkna tidigare arbetslivserfarenhet som notarietjänstgöring, men föreslår i första hand en justering av förutsättningarna för avräknande och i andra hand en minskning av den allmänna tjänstgöringstiden för notarier från 24 till 18 månader. Skälen för detta är att säkerställa nuvarande nivå på antalet tillgängliga notarieplatser, att upprätthålla attraktiviteten för notarietjänstgöringen hos unga jurister samt att uppfylla statsmakternas långsiktiga satsningar på och ambitioner om ett förstärkt rättsväsende.

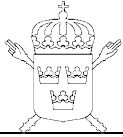
Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot Domstolsverkets hemställan om att avskaffa de s.k. kombinationsanställningarna.

Åklagarmyndigheten avstyrker Domstolsverkets hemställan om att i första hand helt avskaffa de s.k. paketanställningarna och i andra hand förlänga tjänstgöringstiden på dessa. Skälen för detta är att paketanställningarna är ett viktigt komplement till övriga notarieanställningar och bidrar till att säkerställa nuvarande nivå på antalet notarieplatser. Om tjänstgöringstiden förlängs avseende paketanställningarna finns det risk att attraktiviteten för dessa minskar. På sikt kan detta leda till ännu större problem för rättsväsendets myndigheter att kunna rekrytera notarier till svårrekryterade och mindre orter. En sådan utveckling riskerar i sin tur att statsmakternas ambitioner om ett rättsväsende i hela landet inte kan uppfyllas samt ytterst att författningskravet på notarietjänstgöring för vissa tjänster inom staten måste tas bort.

Inledning

Bakgrund

Under 2018-2019 har Domstolsverket genomfört Notarieprojektet, som omfattade en översyn av anställningen för och rekryteringen av notarier. Domstolsverkets rapport ”En reformerad notarieantagning” redovisades under hösten 2019 och berörde ett antal specifika frågor kopplade till notarietjänstgöringen, varav tre av dessa är föremål för Domstolsverkets aktuella hemställan. Det gäller



avskaffande av möjligheten till tillgodoräknande av annan tjänstgöring samt avskaffande av kombinations- och paketanställningarna.

Åklagarmyndigheten har den 16 december 2019 lämnat ett remissvar till Domstolsverket med anledning av rapporten (ÅM2019-2007). I svaret framhöll myndigheten flera risker och farhågor avseende vissa av förslagen.

Allmänt om notariatjänstgöringens betydelse

Notariatjänstgöringen är sedan lång tid tillbaka ett mycket viktigt och unikt inslag i det svenska rättssystemet.

I första hand utgör notarieanställningen en utbildningstjänstgöring med syfte att ge examinerade jurister en allsidig erfarenhet och utbildning utöver de akademiska studierna. Notarieanställningen är för många jurister en naturlig fortsättning på studierna, som stärker den praktiska juridiska kompetensen och förståelsen för hela rättskedjan samt ger en ökad insikt i frågor som rättssäkerhet och det demokratiska statsskicket. I andra hand ska notarieanställningarna även tillgodose ett arbetskraftsbehov vid domstolarna.

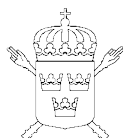
Fullgjord notariemeritering utgör ett författningskrav för att kunna erhålla anställning som åklagare eller kronofogde. Den absoluta majoriteten av de som söker sig till domarbanan har också genomfört notariatjänstgöringen. I sammanhanget bör även påpekas att i princip samtliga landets domstols- och åklagarchefer har erfarenhet av notariatjänstgöring.

En stor del av de som genomför notariatjänstgöringen väljer att söka anställning hos privata arbetsgivare eller hos offentliga arbetsgivare utanför det som brukar benämnas som rättsväsendet.

Redan idag är det på många orter svårt för rättsväsendets myndigheter att rekrytera ny personal. För att kunna leva upp till statsmakternas nettosatsningar på och ambitioner om ett stärkt rättsväsende samt att kunna möta behovet av förestående pensionsavgångar är det därför mycket viktigt att rekryteringsbasen för rättsväsendets myndigheter inte minskar. Det är också angeläget att unga jurister anser att notariatjänstgöringen är en tillräckligt attraktiv anställning att söka. I den bedömningen är tjänstgöringstidens längd en av flera viktiga faktorer.

Åklagarmyndigheten vill därför särskilt framhålla att alla förslag om förändringar av notarieanställningen som antingen leder till färre tillgängliga notarieplatser eller till att attraktiviteten för anställningen minskar måste övervägas noga. För att motivera ett genomförande av sådana förslag krävs, enligt myndigheten, att nyttan av förändringen väsentligt överväger rättsväsendets samlade behov av att säkra den framtida kompetensförsörjningen. Detta gäller även förslag som i sig syftar till en tänkt kvalitetshöjning av anställningen.

Under 2017-2018 anställdes årligen 630 respektive 576 notarier. Av dessa utgör åtminstone ca tio platser varje år s.k. paketanställningar vid Åklagarmyndigheten.



Enligt Domstolsverkets egna beräkningar skulle hemställan om ett avskaffande av tillgodoräkandet leda till knappt 15 procent färre notarieplatser (dvs. från ca 560 till 480 årligen), ett avskaffande av kombinationsanställningarna innebära några enstaka färre notarieplatser per år samt ett avskaffande av paketanställningarna medföra drygt två procent färre platser årligen (under 2018 var 54 av 576 notarieanställningar s.k. paketanställningar, vilket i sin tur motsvarar nio procent). Då en fjärdedel av tjänstgöringstiden för en paketanställning är förlagd till förvaltningsmyndigheten innebär detta i praktiken en minskning på ca två procent.

Sammanfattningsvis innebär detta att antalet notarieplatser minskar med 17 procent årligen om Domstolsverkets hemställan skulle bifallas i dess helhet. För att Åklagarmyndigheten ska kunna tillstyrka förslag med dessa negativa konsekvenser och risker krävs att det föreligger en väsentlig nytta av de föreslagna ändringarna.

Domstolsverkets hemställan

Inledning

Domstolsverket har i sin hemställan föreslagit att möjligheten att tillgodoräkna tidigare arbetslivserfarenhet som notariatjänstgöring ska avskaffas samt att två former av notariatjänstgöring ska avskaffas, nämligen kombinations- och paketanställning.

Skälen för de tre föreslagna förändringarna varierar, men en gemensam nämnare är att alla tre förslag var för sig leder till färre antal notarieplatser.

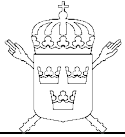
Avskaffande av möjligheten att kunna tillgodoräkna tidigare tjänstgöring

Domstolsverket har hemställt om ett avskaffande av möjligheten att kunna förkorta notariatjänstgöringen med upp till sex månader genom tillgodoräkning av tidigare arbetslivserfarenhet. Om hemställan bifalls innebär det att samtliga notarier ska genomföra en tvåårig tjänstgöring oavsett personens bakgrund och erfarenhet (vilket medför en årlig minskad antagning från ca 560 till 480 notarier).

Av Domstolsverkets rapport framgår att ca 70 procent av de som idag får notarieplats åberopar kvalificerat juridiskt arbete som grund för tillgodoräkning och därmed en förkortning av notariatiden. Av dessa är det hela 90 procent som får tillgodoräkna den maximala tiden på sex månader, vilket i sin tur innebär att det i praktiken endast är ca 20 procent av samtliga notarier som tjänstgör två år på domstol.

De skäl som Domstolsverket framför allt anför till stöd för obligatorisk tvåårig tjänstgöringstid är att samtliga notarier ska få samma kunskap och erfarenhet, att det idag är svårt för domstolarna att kunna planera sin verksamhet, att det blir ett stort produktionsbortfall samt att underlaget för notariebetyget blir tunnare.

Det ligger i sakens natur att de notarier som idag tillgodoräknar sig tidigare arbetslivserfarenhet (dvs. 80 procent av samtliga notarier) och tjänstgör ett



halvår kortare än övriga notarier inte får samma kunskap och erfarenhet. I linje med detta skulle en notarie som tjänstgör i tre eller fyra år få ännu större kunskap och erfarenhet. Argumentet kan alltså inte i sig tas till intäkt för att den optimala tjänstgöringstiden är två år och att kvaliteten på notariatjänstgöringen därigenom generellt skulle förbättras på så sätt att den som tjänstgjort i två år alltid är skickligare än den som gjort det i ett och ett halvt år. Enligt Åklagarmyndigheten har andra faktorer än tjänstgöringstidens längd större betydelse för kvaliteten, t.ex. introduktionen, olika utbildningsinslag, organisationen på domstolen, innehållet i arbetsuppgifterna samt regelbunden återkoppling.

Det finns inget i rapporten, såvitt Åklagarmyndigheten kunnat utläsa, som talar för att en stor del av de jurister som idag fullgör notariatjänstgöringen, varav 80 procent alltså gör det under ett och ett halvt år, skulle lämna domstolen med så bristande kunskap och erfarenhet att de inte kan söka sig vidare inom rättsväsendet. Några sådana synpunkter har inte heller framförts från de som genomför rekryteringar vid Åklagarmyndigheten, t.ex. kammarchefer eller anställda på personalavdelningen.

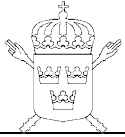
De övriga argument som framförs till stöd för hemställan i denna del handlar i allt väsentligt om domstolarnas planeringsförutsättningar och arbetskraftsbehov.

Åklagarmyndigheten har viss förståelse för de bevekelsegrunder och det resone-mang som ligger bakom förslaget. En i praktiken förlängd och obligatorisk två-årig notariatjänstgöring skulle förenkla för domstolarna, ge bättre planeringsförutsättningar och ökad verksamhetsnytta. Liknande argument skulle dock även kunna anföras till stöd för en ännu längre tjänstgöringstid.

Samtidigt finns det flera negativa konsekvenser och risker med förslaget om att helt avskaffa möjligheten till tillgodoräknande. Åklagarmyndigheten vill särskilt peka på två av dessa.

För det första innebär ett avskaffande av möjligheten till tillgodoräknande i sig att antalet notarieplatser minskar (ca 15 procent årligen). Om det är färre personer som fullgör notariatjänstgöringen innebär det på sikt minskad rekryteringsbas för de myndigheter som har notariatjänstgöring som författningskrav, vilket gör att statsmakternas satsningar på och ambitioner för rättsväsendet inte kan uppfyllas. En sådan utveckling kan medföra att bl.a. domstols- och åklagarväsendet får stora problem med att rekrytera kompetenta jurister redan inom några år. En minskning av antalet notarieplatser kan även leda till en ännu större betyghets på landets juristutbildningar.

För det andra finns det en risk för att en obligatorisk notariatjänstgöring på två år kan medföra att vissa personer väljer att helt avstå från att söka notariatjänster. Detta då de anser att det blir för lång tid med tanke på deras tidigare yrkeserfarenhet. Som exempel kan nämnas någon som arbetat i flera år som biträdande jurist på en advokatbyrå eller som beredningsjurist inom Åklagarmyndigheten.



I sammanhanget bör också påpekas att den allmänna trenden i arbetslivet snarare går i riktning mot en förkortning av olika utbildningstjänstgöringar.

Åklagarmyndigheten anser därför i första hand att det även fortsättningsvis ska kunna finnas möjlighet att förkorta tjänstgöringstiden upp till sex månader i vissa fall, men har ingen erinran mot att regelverket förändras för att åstadkomma en mer striktare tillämpning av vilken tjänstgöring som ska kunna tillgodoräknas. Ett sätt att genomföra detta på är att uppställa ett formellt krav på att tjänstgöringen ska ha genomförts inom rättsväsendet samt genom föreskrifter och praxis definiera vad som räknas som rättsväsendet. I så fall skulle 3 § notarietjänstgöringsförordningen kunna ha följande lydelse (tillägget anges med kursiv stil):

”Efter särskild prövning får högst sex månaders tjänstgöring hos en arbetsgivare *inom rättsväsendet* tillgodoräknas som notarietjänstgöring. Sådan tjänstgöring skall i tiden ligga före all domstolstjänstgöring.

Vid prövning enligt första stycket skall särskilt beaktas tjänstgöringens allmänna juridiska värde men även dess värde för fortsatt arbete vid tingsrätt eller förvaltningsrätt.”

Ett alternativ är att justera bestämmelsen på så sätt att endast viss typ av juridisk tjänstgöring kan tillgodoräknas. I så fall skulle 3 § notarietjänstgöringsförordningen kunna ha följande lydelse (tillägget anges med kursiv stil).

”Efter särskild prövning får högst sex månaders tjänstgöring *med kvalificerad juridisk inriktning* hos en arbetsgivare tillgodoräknas som notarietjänstgöring. Sådan tjänstgöring skall i tiden ligga före all domstolstjänstgöring.

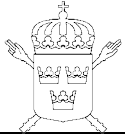
Vid prövning enligt första stycket skall särskilt beaktas tjänstgöringens allmänna juridiska värde men även dess värde för fortsatt arbete vid tingsrätt eller förvaltningsrätt”.

Efter lämpliga justeringar av bestämmelsen bör det åligga Domstolsverket, som fattar beslut om notarieantagning, att närmare precisera vilken tjänstgöring som ska kunna medföra tillgodoräknande. I sammanhanget kan nämnas att beslut om notarieantagning även får överklagas till Notarienämnden.

Ett annat sätt att åstadkomma en mer rimlig avvägning mellan behoven av bättre planeringsförutsättningar för domstolarna och de negativa konsekvenserna för rättsväsendet i allmänhet är att möjligheten till tillgodoräknande helt tas bort samt att det istället sker en generell förkortning av tjänstgöringstiden för alla notarier. Detta ligger även mer i linje med den nuvarande faktiska situationen då den absoluta majoriteten, hela 80 procent av alla notarier, tjänstgör i ett och ett halvt år. I så fall skulle tjänstgöringstiden förkortas från 24 till 18 månader. På så sätt kan dagens antal notarieplatser behållas.

Kombinationsanställningar

Domstolsverket har hemställt om att kombinationsanställningarna, dvs. fullgörande av notarietjänstgöring vid en tingsrätt och en förvaltningsrätt på samma ort, som innebär en tjänstgöringstid på två och ett halvt år, ska avskaffas.



Mot bakgrund av vad som framkommit om den låga förekomsten av kombinationsanställningarna och att ett avskaffande av dessa endast medför några enskilda färre notarieplatser årligen har Åklagarmyndigheten ingen erinran mot förslaget.

Paketanställningar

Domstolsverket har i första hand hemställt om en ändring av 9 § tredje stycket notarietjänstgöringen på så sätt att paketanställningarna, dvs. fullgörande av notarietjänstgöring genom att förlägga de första sex månaderna av tjänstgöringstiden till en förvaltningsmyndighet, helt ska avskaffas. I andra hand har Domstolsverket hemställt om att tjänstgöringstiden, för det fall paketanställningarna behålls, förlängs till två och ett halvt år.

I första hand avstyrker Åklagarmyndigheten förslaget i sin helhet. I andra hand anser myndigheten att 9 § tredje stycket notarietjänstgöringen ska justeras på så sätt att i vart fall paketanställningar vid Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten, där notarietjänstgöring är ett författningskrav för anställning, undantas från förlängningen av tjänstgöringstiden.

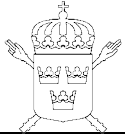
Inledningsvis i denna del vill Åklagarmyndigheten framhålla att paketanställningarna inrättades av regeringen på 1970-talet med det uttryckliga syftet att kunna erbjuda fler nytexaminerade jurister notarietjänstgöring.

Åklagarmyndigheten har under många år varit en av de myndigheter som tillhandahållit ett relativt stort antal paketanställningar. Under åren 2012-2019 har myndigheten tagit emot 69 paketnotarier. Detta innebär att i snitt har det varit ca 8-10 paketnotarier per år.

Paketanställningarna är generellt mycket uppskattade bland såväl chefer som medarbetare men också för de notarier som får möjlighet att genomföra tjänstgöringen. Paketnotarien bidrar ofta med entusiasm och dagsaktuella juridiska kunskaper samtidigt som personen får en ökad förståelse för rättskedjan som helhet och en unik insyn i Åklagarmyndighetens verksamhet. Denna erfarenhet kan sedan notarien ta med sig och ha nytta av vid tjänstgöringen i domstol. Precis som för domstolarna innebär också paketanställningen att notarien tillgodoser ett behov av kvalificerad arbetskraft vid Åklagarmyndigheten. Genom detta system ökar även möjligheterna till en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning. Flera av de personer som har en paketanställning väljer senare att söka jobb som åklagaraspirant efter avslutad notarietjänstgöring.

Enligt den personalstatistik som Åklagarmyndigheten har tillgång till har 58 personer anställts som s.k. paketnotarier under åren 2012-2017. Av dessa har 20 anställts som åklagaraspiranter. Detta innebär att ca en tredjedel av de som inleder sin notarietjänstgöring som paketnotarie vid Åklagarmyndigheten också väljer att återvända till myndigheten efter avslutad notarietjänstgöring.

Paketanställningarna är även viktiga utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv. Inom Åklagarmyndigheten tillämpas paketnotariesystemet endast utanför de



fyra största städerna, vilket gör att det på en del svårrekryterade orter finns fler möjligheter att kunna få prova på tjänstgöring hos såväl en paketmyndighet som en domstol.

En annan stor fördel med paketanställningarna är att finansieringen av notarie-tjänster kan fördelas mellan olika arbetsgivare, vilket i sin tur kan leda till fler notarieplatser.

I Domstolsverkets hemställan föreslås att paketanställningarna ska avskaffas, bl.a. med hänvisning till att detta innebär stort merarbete för Notariekansliet, att det ställer krav på en skraddarsydd lösning för varje enskild samt att rekryteringsprocessen är särskilt svår att digitalisera.

Åklagarmyndigheten har förståelse för att systemet innebär en del administrativa svårigheter. Samtidigt ska inte dessa överdrivas då samarbetet har fungerat väl under väldigt många år genom en nära och upparbetad dialog mellan rättsväsendets myndigheter, vilket i sin tur främjar en god samverkan i övrigt. Dessutom bör det påpekas att varje domstolschef har möjlighet att tacka nej till ett förslag om paketanställning.

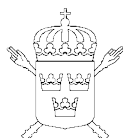
Enligt Åklagarmyndigheten finns det inte tillräckligt starka skäl för ett avskaffande av paketanställningarna. Fördelarna med systemet och då särskilt att det innebär att fler notarieplatser kan tillhandahållas, inte minst på svårrekryterade och mindre orter, överväger klart de nackdelar som finns. Mot denna bakgrund avstyrks Domstolsverkets hemställan.

Domstolsverket har i andra hand, för det fall att regeringen beslutar att paketanställningarna ska finnas kvar, begärt att längden på tjänstgöringstiden för dessa ska förlängas till två och ett halvt år. Som argument har anförts att det ligger i linje med det som angetts om notarietjänstgöringens längd och förslaget om avskaffande av tillgodoräknande.

Åklagarmyndigheten anser inte att det finns tillräckliga skäl för att förlänga tjänstgöringstiden för paketanställningarna; i vart fall inte för de paketanställningar som avser Åklagarmyndigheten. Den som tjänstgör sex månader vid Åklagarmyndigheten kommer i sitt arbete i princip ha daglig kontakt med domstolen och därmed få en mycket god insyn i domstolsväsendet. Detta skiljer möjligen Åklagarmyndigheten från flera andra paketmyndigheter där verksamheten inte bedrivs i lika nära anslutning till domstolen.

Om tjänstgöringstiden skulle förlängas finns det en risk för att paketanställningarna förlorar i attraktivitet på samma sätt som möjligen skett med de nuvarande kombinationsanställningarna. I valet mellan att tjänstgöra enbart två år på tingsrätt och att tjänstgöra två och ett halvt år på t.ex. Åklagarmyndigheten och tingsrätt på en mindre ort finns en överhängande risk för att paketanställningen inte kommer prioriteras.

Ett alternativ till avstyrkande av Domstolsverkets hemställan är att det sker en differentiering mellan olika förvaltningsmyndigheter utifrån kopplingen mellan domstolen och förvaltningsmyndigheten samt de författningskrav som gäller för



anställning vid myndigheter. Detta skulle i så fall leda till att pakettjänstgöring vid Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten får en särställning.

Om inte paketaanställningarna behålls i nuvarande form föreslår Åklagarmyndigheten istället att 9 § tredje stycket notarieförordningen ska justeras t.ex. enligt följande (tillägget markeras med kursiv stil).

”Om någon ska anställas vid *Åklagarmyndigheten eller Kronofogdemyndigheten* för en tjänstgöring som enligt 3 § kan tillgodoräknas som notarietjänstgöring, får det lämnas över till Domstolsverket att besluta om anställningen”.

En sådan formulering gör att det blir en mer rimlig avvägning mellan domstolarnas behov av minskad administration och rättsväsendets allmänna behov av att bibehålla antalet notarieplatser på nuvarande nivå samt att det fortfarande är attraktivt att söka paketaanställningarna.

Detta beslut har fattats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av personaldirektören Nicklas Lagrell. I handläggningen av ärendet har också utbildningschefen Pär Andersson deltagit.

Petra Lundh

Nicklas Lagrell

Kopia till

Kommunikationsavdelningen
Rättsavdelningen
Biblioteket