Domarrollen och kraven på domare — några blickar framåt

Av generaldirektören Stefan Strömberg

Utgångspunkten för symposiet är det långa perspektivet. Det är en viktig utgångspunkt. Diskussioner om behov av förändring tenderar att ha ett för kort perspektiv och kommer därför lätt att handla om detaljer i nuvarande förhållanden. Det långa perspektivet tvingar fram en diskussion om vad som skall vara målet för eventuella förändringar. Diskussionen i det korta perspektivet blir lätt personlig och kretsar kring den egna situationen och hur den kanske t.o.m. hotas av eventuella förändringar. En förändringsdiskussion kan gärna handla om vad vi vill lämna till dem som kommer efter oss.

En annan sak är den bild av domaren som vi lägger till grund för vår diskussion. *En* sådan bild är läroboksbilden av domaren som i Ekelöfs anda och omgiven av en konstitutionell aura metodiskt och sparsmakat förbereder en tvist om fel i ett försålt bensollokomotiv. Den andra bilden är hur domarna är i verkligheten: hårt arbetande tjänstemän som förutsätts klara av alla typer av mål.

Först några ord om hur arbetssituationen i domstolarna har förändrats under de gångna decennierna.

Den tydligaste förändringen är att antalet mål minskat samtidigt som det skett en förskjutning från enklare mål till mer komplicerade och/eller tidskrävande mål. En tydlig trend inom straffprocessen är en ökad användning av strafföreläggande och ordningsbot. Vissa förseelser har avkriminaliserats men har i stället blivit ärenden av annat slag i domstolen. Exempel på detta är parkeringsförseelser. Till detta kommer att i varje fall under 1990-talet var det vanligt att många inte fullt så enkla brott, t.ex. bedrägeri, helt enkelt inte utreddes av polisen. På tvistemålssidan har det nya systemet för underhållstöd lett till ett minskat antal tvister om underhållsbidrag. Samtidigt har ny lagstiftning om bl.a. gemensam vårdnad lett till att många vårdnadstvister fått sin lösning eller i varje fall hanterats utan att domstolen behövt gå in aktivt. Helt nya förfaranden och ändrade regler har på ett genomgripande sätt påverkat förvaltningsdomstolarnas arbetssituation. Exempel på detta är instansordningsförändringarna, skattereformerna, den förenklade självdeklarationen och de ändrade reglerna om fastighetstaxering.

Som en konsekvens av denna utveckling men även av andra orsaker har domstolarnas arbetssituation blivit mer krävande. Brottmålen har blivit mer komplicerade samtidigt som det är vanligare än förr att de tilltalade förnekar. En vanlig och tidskrävande form av brottmål är

misshandelsmål med personer som är ömsom tilltalade ömsom målsägande. Eftersom någon av de tilltalade ofta dessutom är ungdom blir särskilda korta frister tillämpliga vilket ytterligare komplicerar arbetsläget för domstolen. De vårdnads- och umgängesmål som trots allt handläggs vid domstolarna är genomgående av en komplicerad och arbetskrävande art. Det snålare rättshjälpssystemet har vidare lett till att parterna i större utsträckning själva för sin talan vilket ofta leder till svårigheter vid målens handläggning.

Även verkligheten, dvs. den miljö där brotten begås eller tvisterna uppstår, har blivit mer komplicerad. Ett typiskt exempel är den snabba spridningen av informationsteknologin som påverkar alla delar av samhället och som lett till nya former för bl.a. avtalsslutande och betalningsmedel. En faktor av detta slag är att vi har parter som kommer från många olika kulturer. Det påverkar inte bara vilka former av tvister och brottmål domstolarna handlägger utan även parternas förhållningssätt till tvisterna och åtalen.

Även lagstiftningen har blivit mer komplicerad och svår att överblicka. Det sker ständigt ändringar för att komplettera, lappa och laga eller för att tillgodose politiska behov. Till detta kommer hela EU-komplexet.

Intresset från press och allmänhet för domstolarnas verksamhet har ökat. Det gäller emellertid bara för särskilda fall och rättegångar. Intresset för domstolarna som samhällsorgan är lågt liksom insikten om att domstolarna är en av statsmakterna. Vi har internationellt sett bra domstolar som trots allt vad som sägs är medborgarnära i sitt arbetssätt. Även om det alltid finns utrymme för förbättringar borde detta någon gång tas fram i press och i den politiska debatten.

Medborgarnas respekt för auktoriteter, inklusive domstolarna, har minskat. Det är självklart att ifrågasätta domstolars och myndigheters beslut. Detta gäller även politiker som då och då ger tillkänna att en otillfredsställande dom bör följas av korrigerande lagstiftning.

Vad kan man säga om framtiden? Den stora minskningen av antalet mål som ägt rum under 1990-talet har bromsats upp och när det gäller brottmål och vissa måltyper i förvaltningsdomstol kan man nu se en svag ökning. Mellan de enskilda domstolarna är det stora skillnader: vissa har ökningar andra har minskningar. Det är troligt att målantalet kommer att öka men det är svårt att bedöma med hur mycket. Förbättringar när det gäller brottsutredningsverksamheten har redan lett till ökningar. Särskilt tungt slår den ökade ambitionen när det gäller ekonomisk brottslighet. De ökade satsningar på polisen som aviserats kan leda till ytterligare arbete för domstolarna i betydande omfattning.

Ett mörkt moln på himlen är planerna på att överföra migrationsmålen från utlänningsnämnden till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Domstolsverket har gjort beräkningar som visar att reformen skulle innebära närmast en fördubbling av förvaltningsdomstolsorga-

nisationen. Rekryteringen på kort tid av ett drygt 100-tal ordinarie domare rymmer betydande problem och riskerar att påverka kvaliteten i domarkåren på ett negativt sätt. Till alla de praktiska problemen kommer den påtagliga risken att den negativa syn på utlänningsnämndens verksamhet som politikerna har idag kommer att gälla domstolarna i framtiden. En dålig lagstiftning och en spretig målbild för politiken kan inte hjälpas upp av en aldrig så kvalitativ domstolsprövning. Blir det slutliga ställningstagandet att målen förs till de allmänna förvaltningsdomstolarna måste vi naturligtvis göra allt vad vi kan för att lösningen skall bli bra.

Sist men inte minst: domstolarna är precis som all annan statlig verksamhet utsatt för en kontinuerlig utsvältning genom den bristande kompensationen för framför allt löneökningar. Domstolsväsendet tappar i runda tal ca 30 milj. kr per år. Det ger en successiv ramsänkning på sammanlagt ca 300 milj. kr under en 10-årsperiod. Detta är inget påfund av den nuvarande regeringen utan något som beslutats i bred politisk enighet för att statlig verksamhet skall bedrivas på villkor som liknar privat verksamhet, dvs. lönehöjningar skall delvis finansieras genom fortlöpande rationalisering.

Sammanfattningsvis kan sägas att kraven på domarna har ökat och det finns all anledning att tro att kraven kommer att fortsätta att öka. Det handlar då inte främst om kvantitativa krav, dvs. att arbetsbördan ökar volymmässigt, utan om kvalitativa krav, dvs. att uppgifterna blir svårare att lösa.

Hur skall domarna och domstolarna förhålla sig till utvecklingen?

Först och främst måste domarna skaffa sig en bild av vilka förväntningar medborgarna har och sedan bilda sig en uppfattning om hur man skall möta dessa förväntningar. Medborgarnas förtroende är inte en gång för alla givet utan måste hela tiden förtjänas.

Vidare måste domarna inse att även om problemen beror på andra är det inte säkert att dessa andra är beredda att lösa dem eller ens komma med förslag på hur de skulle kunna lösas. Dessutom kanske de erbjudna lösningarna inte är bra. Många problem — betydligt fler än man tror — är dessutom sådana att man kan lösa dem själv.

Vi har en bra domarkår, men den liksom alla professionella yrkeskårer behöver utvecklas och stärkas kompetensmässigt. Åklagare, advokater, revisorer och andra aktörer i domstol, liksom för övrigt många brottslingar och smarta affärsmän, blir bara skickligare och skickligare inom sina speciella områden.

Svenska domare är generalister. Det var nog något som fungerade förr. Men lika lite som man kan ha en läkarkår som bara är allmänläkare, lika lite kan vi ha en domarkår som består av generalister. Detta gäller i varje fall om vi vill att kompetensen skall höjas. Det säger sig självt att alla domare inte kan vara bäst på allt. Alla kanske inte heller har förutsättningar för det. Till detta kommer rent praktiska överväganden. Det finns omkring 1000 ordinarie domare. En utbildnings-

dag per domare motsvarar ungefär fem årsarbetskrafter i ekonomiska termer eller som bortfall, hur man nu vill se det. Om man delar upp utbildningsbehoven bland domarna genom specialisering kan dyrbar utbildningstid utnyttjas bättre.

Domarna måste helt enkelt specialisera sig. Först härigenom finns det praktiska möjligheter att ordna en kompetensutveckling värd namnet. En sådan kompetensutveckling kan inte bara gälla rättsregler utan även den verklighet i vilken rättsreglerna skall fungera. Specialisering behöver emellertid inte innebära att domarna bara arbetar inom sina specialområden. Det viktiga är att en mindre grupp domare tar hand om varje specialområde.

Svenska domare är bevisvärderare och rättstillämpare. De söker svaren, för någonstans måste de finnas. All utbildning och träning bygger på detta. Det är inget fel med det. I själva verket ligger det i domarrollen. Men har vi andra förväntningar så måste vi göra något åt detta. Europeiseringen och internationalisering har fört med sig en önskan om att domstolarnas roll skall bli större. Från en del håll hoppas man på att domarna skall ta över en del av beslutsfattandet från politikerna. Det finns mycket som talar för att domstolarna — och då menar jag inte bara de högsta instanserna — i framtiden kommer att ställas inför frågor som är mer av rättsbildande karaktär. Enligt min mening är den svenska domstolskulturen och sättet att utbilda och rekrytera domare illa anpassat till en sådan situation.

Vad kan göras i praktiken?

En åtgärd för att utveckla domstolarna som jag nämnt är specialisering. När det gäller domstolskulturen är det viktigt att få loss domarna ur det intellektuella brottargrepp som vanföreställningen om den absoluta självständigheten innebär. Domarnas självständighet är *ett* viktigt inslag i rättssäkerhetsbegreppet. Syftet med självständigheten är att domarna inte skall styras av andra i den dömande verksamheten. Det säger sig självt att detta är till för parterna och inte en arbetsmiljöfråga för domaren. För parterna är det väl så viktigt att domarens avgörande är förutsebart. Förutsebarheten innebär inte i sig en begränsning i domarens självständighet. Det som offras har väl främst med eventuell egensinnighet att göra.

Vi måste också arbeta på att bredda domarrekryteringen. Domarutredningens förslag är ett steg i helt rätt riktning. En öppet rekryterad domarkår blir en mix av flera juristkulturer som kommer att vitalisera domarkåren och skapa förutsättningar för en vidgad domarmakt — det lär vi få vare sig vi vill eller inte — som kan åtnjuta medborgarnas förtroende. Det kan nämligen knappast vara acceptabelt i en modern demokrati att överlåta folkmakt till en yrkeskår som i praktiken väljs ut i 25-årsåldern på kriterierna att de varit duktiga notarier och förutses bli bra föredragande i överrätt.

En annan viktig förändring är renodlingen av domarrollen. Vad detta handlar om är att domarna skall arbeta med de kvalificerade

domarsysslorna och biträdas av personer som ser till att det blir möjligt. Så är det inte idag. Domarna ägnar sig i allt för stor utsträckning åt sysslor som andra jurister och domstolssekreterarna skulle kunna uträtta och kanske då i många fall bättre. Den utveckling mot kvalitativt mer krävande mål som jag beskriver bör mötas med färre domare och mer stödpersonal. Notarier och andra beredningsjurister bör kunna stödja domaren i hanteringen av målens processmaterial och juridik medan domstolssekreterarna administrerar målen.

Domarna måste i större utsträckning prata med varandra. Praxisdiskussioner måste bli vanligare och inte bara innebära artiga utbyten av erfarenheter utan syfta till att skapa en mer enhetlig praxis där en sådan inte existerar. Jag tror att specialiseringen är ett medel för att uppnå detta. Vanlig katederundervisning räcker inte utan den måste kompletteras med diskussioner och övningar. Det blir naturligt att på domstolarna och mellan domstolarna skapa nätverk för att utveckla de olika rättsområdena.

Domstolarna kommer inom kort att få ett nytt för hela domstolsväsendet gemensamt IT-baserat verksamhetsstöd. Det är konstruerat för att medge en kontinuerlig vidareutveckling som skall stödja både det interna domstolsarbetet och domstolarnas informationsutbyte med omvärlden, vare sig det handlar om aktörer eller andra institutioner. Verksamhetsstödet kommer — under förutsättning att personuppgiftslagstiftningen inte lägger hinder i vägen — att medge betydande möjligheter att återvinna den information som ligger i resultatet av domstolarnas arbete. Kvaliteten på domstolarnas arbete kan successivt ökas samtidigt som omvärldens möjligheter till insyn ökar.

Ett annat utvecklingsområde som man kan se framöver är användandet av videoteknik. En form av detta är videokonferensen där möjligheterna att skapa närhet utan förflyttning ökar möjligheterna till personlig närvaro. Hörande av avlägset boende vittnen är ett exempel som man ofta tänker på. Användningsområdet är emellertid betydligt större. Muntliga förberedelser borde i många mål kunna hållas med parter och ombud sittande på sina respektive orter eller kontor. De växande kraven på muntlig förhandling i förvaltningsdomstolarna borde kunna mötas genom användande av videotekniken. Allt detta förutsätter att tekniken sprids i samhället. Det räcker inte med att domstolen har en utrustning.

Men videoteknik innebär också betydligt bättre möjligheter att dokumentera förhör. Omedelbarhetsprincipen och reglerna om tilltrosvittnen i överrätt kommer i en annan dager när man tänker på de möjligheter som användandet av videoteknik innebär. Det kommer att ta tid att vänja sig vid möjligheterna men om ett par decennier kan jag tänka mig en annan syn på hur processmaterialet samlas ihop och presenteras för rätten.

Den fråga som väckt störst uppmärksamhet under senare år när det gäller domstolsväsendet är organisationsfrågan. Verksamhetens behov

har stått mot lokala intressen och anrättningen har kryddats av politiska motsättningar.

Det är för mig uppenbart att färre och större men bättre organiserade domstolar ger en högre kvalitet i domstolsarbetet på sikt. Många av de frågor jag tagit upp förutsätter en sådan förändring. Jag skall inte här utveckla det närmare men bara tillägga att det är helt avgörande för framtiden att de knappa resurser som kommer att finnas används på bästa sätt.

Jag vill sluta med att säga att det är hög tid för en bred diskussion om hur vi vill ha rättsprocessen i framtiden. Diskussionen skall inte föras av statsfinansiella skäl utan utgå från behovet av effektivitet i verksamheten för att tillgodose medborgarna ställd mot samma medborgares berättigade krav på rättssäkerhet.