Rekrytering av domare i en föränderlig värld

Av f.d. justitiekanslern HANS REGNER

Ett tema för rättssymposiet på Häringe slott 27 och 28 november 2003 är hur rättsbildningen och domstolarna påverkas av internationaliseringen och då främst EG-rätten och regelsystemet i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Otvivelaktigt är det så att kraven på domarna ökat genom att de ställts inför utmaningen att tillämpa det gemenskapsrättsliga regelsystemet. Domarna behöver också vara observanta på Europakonventionens betydelse för den nationella rättstillämpningen. Resultatet av de överläggningar som pågår inom EU på grundval av framtidskonventets förslag kan komma att ytterligare skärpa kraven på domarna. Även om internationaliseringen således gör sig alltmer märkbar i domarnas dagliga verksamhet är det inte givet att det får direkta konsekvenser för domarrekryteringen. Ur ett rekryteringsperspektiv är det svårt att se någon principiell skillnad mellan att nya, övergripande rättsregler får genomslag i den nationella rätten och att den nationella rätten utvidgas till nya rättsområden. De grundläggande krav som måste ställas på en god domare och som bör vara styrande för domarrekryteringen är desamma. Möjligtvis kan det dock hävdas att kraven på att domarna skall vara självständiga i sin dömande verksamhet ökar i och med att nationella regler kan behöva sättas åt sidan med hänvisning till EU:s och Europakonventionens regler. Framför allt torde det emellertid vara nationella strömningar och förändringar i vårt samhälle som är av betydelse för frågan om vilka domare vi vill ha och hur de bör rekryteras.

Domarna i våra två högsta domstolar, presidenter och lagmän i hovrätter och kammarrätter samt lagmännen i de tre största tingsrätterna och länsrätterna utnämns efter kallelseförfarande. Det helt övervägande antalet ordinarie domare — dvs. domare som utnämns med fullmakt — i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna anställs emellertid efter ett ansökningsförfarande. Dessa domare rekryteras i praktiken nästan uteslutande bland jurister som genomgått domarutbildningen och sedan fortsatt att arbeta i domstolsväsendet eller tjänstgjort i regeringskansliet, kommittéväsendet och hos vissa andra statliga arbetsgivare som Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern m.fl. Detta medför att domarkåren har en tämligen homogen yrkesbakgrund. Andra yrkeserfarenheter än de nämnda är sällsynta och endast i rena undantagsfall har det hänt att

någon utnämnts till ordinarie domare utan att ens delvis ha genomgått domarutbildningen.

Dagens ordning har gamla anor och dess rötter kan spåras till år 1627, då Svea hovrätt på initiativ av Johan Skytte började ta emot s.k. auskultanter för utbildning till domare. Under de senaste decennierna har riksdagen och regeringen vid olika tillfällen uttalat önskemål om att domarna skall ha en bredare erfarenhetsbakgrund än den som varit den traditionella. Vårt nuvarande system för värdering av meriter vid domaranställningar bygger också på tanken att domarna skall ha varierande yrkeserfarenheter. Önskemålet har emellertid inte kunnat infrias och vi har fortfarande ett i praktiken slutet system för rekrytering av ordinarie domare. Frågan är dock om inte förändringens vindar nu blåser så starkt att en nyordning är nödvändig.

En allmän ledstjärna är numera att domstolsväsendet liksom den offentliga förvaltningen skall präglas av medborgarperspektivet. I sin dagliga verksamhet ställs domaren inför en mängd skiftande situationer där inte enbart hans juridiska kompetens sätts på prov utan också sådana faktorer som förmåga att leva sig in i andra människors förhållanden och kännedom om olika samhällsföreteelser är av betydelse. Samhället blir också mer komplext och domarna konfronteras med nya problemområden som rör både enskilda individer och näringslivet. Detta ställer sina särskilda krav på att ett bredare spektrum av livs- och yrkeserfarenheter finns representerat i domstolarna.

Frågan om domarnas yrkesbakgrund har också samband med spörsmålet om specialisering inom domstolarna. Sedan länge har det ansetts att domarna skall vara generalister. Domarna skall kunna handlägga och avgöra alla de slags mål som förekommer vid den domstol där de tjänstgör. Med detta synsätt har det inte varit nödvändigt att förändra inriktningen av domarrekryteringen så att domare med olika specialkunskaper kan anställas. I dag finns det dock en växande insikt om behovet av möjligheter till viss specialisering inom domstolarna. Inte minst den debatt som förts bland domarna själva tyder på detta. Man kan också konstatera att åklagarväsendet under senare år i betydande utsträckning satsat på specialisering av åklagarna och i advokatkåren har specialisering länge varit ett ledord.

Vad är det då för specialkunskaper hos domarna som efterfrågas? Förenklat uttryckt kan det sägas handla om dels juridiskt-tekniska kunskaper på vissa rättsområden, t.ex. inom immaterialrätten eller delar av skatterätten, dels mera allmänna kunskaper om den verklighet som döljs bakom olika mål. När man talar om specialisering på exempelvis sådana områden som våld i familjer och övergrepp på barn är det inte juridiken som står i centrum utan fördjupade kunskaper om sociala faktorer och kvinnors och barns situation. I viss utsträckning kan naturligtvis behovet av specialkunskaper tillgodoses genom vidareutbildning av domare. Mera ändamålsenligt är dock att jurister med särskild kännedom om och erfarenheter av olika rätts-

områden kan rekryteras som domare. Detta gäller särskilt när det finns behov av fördjupade kunskaper om olika samhällsföreteelser.

En annan tendens under senare år är att domstolarna liksom andra samhällsorgan har utsatts för kritiska bedömningar i den allmänna debatten och det har framförts tvivel om domarnas förmåga att på ett kompetent sätt kunna hantera olika samhällsföreteelser. Denna kritik får i allt väsentligt anses oberättigad. Inte desto mindre måste debatten tas på allvar eftersom den kan påverka allmänhetens förtroende för domstolsväsendet.

Förtroendet bland allmänheten för domstolarna och 19 andra samhällsinstitutioner har belysts genom nationella mätningar som under en följd av år utförts av SOM-institutet. Institutet är en forsknings- och utbildningsorganisation vid Göteborgs universitet. Mätningarna år 2002[1] visade att 46 procent av de tillfrågade hade mycket stort eller ganska stort förtroende för domstolarna. Den samhällsinstitution för vilka flest hade mycket stort eller ganska stort förtroende var sjukvården (63 procent) följt av polisen (59 procent), universitet och högskolor (54 procent), kungahuset (50 procent) och FN (47 procent).

Mot bakgrund av att domstolarnas legitimitet är beroende av allmänhetens förtroende kan det synas betänkligt att domstolarna inte ligger högre på förtroendeskalan. Såvitt bekant finns det inga undersökningar som förklarar resultatet av mätningarna och det går alltså inte att hävda att kritiken i bl.a. massmedia är en av orsakerna. Kritiken torde dock inte bidra till ett ökat förtroende. Oavsett hur det förhåller sig med den saken kan man konstatera att domarna är en tämligen anonym grupp för allmänheten. Det är relativt sällan som en domare engagerar sig i den offentliga samhällsdebatten. Det är möjligt att domarna måste bli mera synliga i framtiden. Det krävs då att domarna har de egenskaper som krävs för detta.

En ytterligare tendens under senare år är, som tidigare antytts, att den dömande verksamheten blivit mer krävande än förr. Strävandena mot renodling av domarnas uppgifter har bl.a. inneburit att åtskilliga typer av enklare mål rensats bort från domstolarna. Samtidigt har tillströmningen av svåra och komplicerade mål ökat. Det processuella regelsystemet har emellertid inte anpassats till den nya situationen. Detta gäller särskilt rättegångsbalken. Den utarbetades i en tid som i många avseenden skiljer sig från förhållandena i dag. Trots vissa moderniseringar är rättegångsbalken fortfarande stelbent och detaljerad och den praktiska tillämpningen av den är inte problemfri. En vanlig invändning som brukar framföras mot att jurister utan domarutbildning skall anställas som domare är att de inte klarar av domararbetet. Med stor sannolikhet är det då inte den juridiska kompetensen i sig

[1]Mätningarna har publicerats år 2003 i Fåfängans marknad med Sören Holmberg och Lennart Weibull som redaktörer.

och den personliga lämpligheten som brukar ifrågasättas utan förmågan att hantera det processuella regelsystemet.

Farhågorna för att nyutnämnda domare som saknar sedvanlig domarutbildning inte skall kunna klara av att tillämpa rättegångsbalken och andra processrättsliga regler får anses överdrivna. Genom en viss introduktionsutbildning kan eventuella kunskapsluckor tätas. Som förhållandena är påverkar emellertid utformningen av rättegångsbalken domarrekryteringen genom att kunskap om det formella regelsystemet blir en viktig egenskap hos en blivande domare. Man kan då — tillspetsat uttryckt — fråga sig huruvida vi skall rekrytera domare på grund av de sökandes processuella kunnighet eller på grund av att de har de kunskaper och erfarenheter som behövs för att mål skall kunna avgöras på ett sätt som tillgodoser allmänhetens berättigade krav på kvalitet i dömandet. Om medborgarskapsperspektivet skall råda bör det sistnämnda alternativet gälla. En genomgripande översyn av rättegångsbalken kan då vara motiverad.

Sammanfattningsvis kan sägas att utvecklingen medfört att den gamla mallen för vad som är den lämpliga yrkesbakgrunden för en domare inte längre är hållbar. Det behöver skapas utrymme för att också jurister med annan bakgrund än den traditionella kan rekryteras.