

# Domstolsverket är en varböld i rättsstaten

| av Krister Thelin

Den svenska författningen är unik inom EU i sin avsaknad av maktindelning och domstolsväsendet är dess första offer. Om inte ambitionerna att göra domstolarna till vilken statlig förvaltning som helst bryts i en ny författningsreform fjärrar vi oss från rättsstatens ideal.

**V**ÅRT DOMSTOLSVÄSENDE behöver en mera grundlig genomlysning och debatt. Viktiga principfrågor drunknar f.n i en blandning av okunnighet och partipolitiska låsningar. Medborgarna, för vilka domstolarna bör vara det yttersta rättighetskyddet, förtjänar bättre, och Sverige behöver komma i samklang med utvecklingen i vår omvärld.

Det svenska domstolsväsendet har djupa rötter. Nämndemännastitutet har, liksom jurykusionerna i den anglo-amerikanska sfären, sitt ursprung i germansk forntid. Högsta domstolen kom till revolutionsåret 1789, fick sin formella maktdelningsroll erkänd i 1809 års regeringsform men dömde i Kungl Majt:s namn till 1974 års nuvarande grundlag gjorde upp med såväl den monarkiska kopplingen som med Montesquieus maktdelningslära.

Domstolsväsendet förekommer sällan i den allmänna debatten. När så sker är det vanligen i två skilda sammanhang: kriminalpolitik och, fast mera begränsat, i en konstitutionell diskussion.

Om förvaltningsdomstolarna, som tillhör den moderna tiden, talas det mindre; Regeringsrätten kom till 1909 och sammanlagt fyra kammarrätter 1974. De ännu yngre länsrätterna, som första instans, bröts först mot slutet av 70-talet loss från länsstyrelsernas exekutiva famntag. Förvaltningsdomstolarna prövar ett brett spektrum av frågor med stor betydelse för de enskilda, från skatter till bygglöv.

”LEVERANTÖRER AV BROTTSBEKÄMPNING”

I den kriminalpolitiska kontexten ses de allmänna dom-

stolarna mest som leverantörer av brottsbekämpning och en del av ”rättsväsendet”. Det senare uttrycket är en gammal beteckning som dåligt speglar funktionsfördelningen mellan polis, åklagare och domstolar, men har fast burskap hos medier och politiker. Vid en frikännande brottmålsdom klagas ibland högljutt på att ”rättsväsendet” inte lyckats, och domstolen framstår i allmänhetens ögon som symbol för detta misslyckande. Det krävs en stunds eftertanke för att inse att en frikännande dom i själva verket är ett lyckat exempel på rättssäkerhet och ett av rättsstatens signum. Poliser och åklagare bekämpar brott, medan domstolen prövar resultatet av deras möda och har att frikänna om de misslyckats. Till förvirringen bidrar att vi fram till slutet av 40-talet hade en svagt

”Det krävs en stunds eftertanke för att inse att en frikännande dom i själva verket är ett lyckat exempel på rättssäkerhet och ett av rättsstatens signum.”

utvecklad, för att inte säga obefintlig, åklagarfunktion och därmed en inkvisitorisk process. Föreställningen om domstolen som utredare och initiativtagare i straffprocessen är dock stark i det svenska kollektiva minnet; ”rannsaking” som upphörde som processuell term 1948 lever alltjämt i spalterna.

Till denna bristande folkupplysning bidrar domstolarnas traditionella återhållsamma och låga profil. Högsta domstolen, som borde stå som symbol för domstolsväsendet, kliver ut ur anonymiteten enbart när justitierådets bisyssleavoden av och till diskuteras eller då undantagsvis kvällspressen exponerar pikanta interiörer; senast var det en för HD mindre smickrande brevväxling mellan HD:s ordförande och en revisionssekreterare med beskyllningar för spridande av smitta vid föredragning som ansågs värd att trycka och delge allmänheten.



ILLUSTRATION: Gustavo Doré

*Den allra yttersta domen har domstolsverket dock ingen makt över.*

I den konstitutionella debatten har domstolarnas roll dock alltmer uppmärksammats efter EU-medlemskapet. Insikten om att EG-rätten kan sätta gränser också för den politiska makten sprider sig. Det är inte längre ett uttryck för rättshaverism att i svenska domstolar återropa grundläggande fri- och rättigheter. I den statsvetenskapliga diskursen dominerar dock valfrågor, eller som nu senast staschefens roll, framför behovet att stärka tredje statsmakten och den judiciella kontrollen; Sverige är ensamt i den demokratiska världen att låta fjärde statsmakten, dvs. medierna, spela rollen av tredje, vilket är ett bevis på att vi har en bra bit kvar i fråga om konstitutionell förändring. Vår folksuveräna författning från 1974 är ensam inom EU i sin avsaknad av tydlig maktindelning. Förmodligen kommer ett ökat antal rättsfall, som ett resultat av ökad rättslig aktivism, så småningom att göra

en reform oundgänglig. Vid sidan av de vanliga rättsliga aktörerna, framför allt advokaterna också på de stora byråerna, växer det fram andra organ som är beredda att använda de rättsliga instrumenten för att testa folkhemsbyggets mindre välsnickrade delar (se bland annat [www.centrumforrattvisa.se](http://www.centrumforrattvisa.se)).

Frågan om domstolsväsendet och dess samhällsroll är ideologiskt laddad. På ett plan bekänner sig alla de politiska partierna till domstolarnas betydelse för det "demokratiska rättssamhället". Hos socialdemokrater och vänsterpartiet (och en del borgerliga politiker) finns dock ett motstånd mot en utveckling som skulle underordna "politiken" "juridiken". En misstänksamhet mot domare som allmänt borgerliga figurer har historiskt också spelat in för vänsterns del. De borgerliga partierna bjöd också motstånd mot avlägsnandet av maktodelningsprinciperna när 1974 års regeringsform kom till. Motioner om att stärka den judiciella kontrollen kommer också enbart från borgerligt håll.

Den redan tidigare skäligen profilösa svenska domarkåren är väl medveten om denna partipolitiska och ideologiska skillnad och hukar sig följdriktigt i debatten, rädsla att genom rättspolitiska ställningstaganden bli stämplade som "politiska". Denna rädsla är grovt överdriven. Dels är insikten i de grundläggande konstitutionella frågeställning-

arna också hos riksdagsmännen mycket blygsam, dels överskuggas i ledamöternas och allmänhetens ögon den konstitutionella frågan helt av den kriminalpolitiska dimensionen.

Inte sedan Gösta Bohman har det bland de borgerliga partiledarna funnits någon med förståelse och vilja att stärka "Rule of Law"-inslaget i vår författning. Bortsett från enstaka partimotioner, som mekaniskt upprepas och avslås år från år efter den borgerliga regeringsparentesen 1991–1994, lever dessa konstitutionella frågor en undanskymd tillvaro i riksdagen och det partipolitiska livet. Få skulle ens kunna redogöra för dem. Den borgerliga regeringsperioden 1991–1994 såg visserligen en del bestående framsteg, men någon riktig glöd fanns inte. Hos särskilt moderaterna dominerar kriminalpolitiken och därmed också dessvärre vanföreställningen om

domstolsväsendets "brottsbekämpande" roll i sammanhanget. De övriga partierna inskränker sig till en och annan yttring i frågan om "författningsdomstol". Några riksdagsledamöter med kunskap och engagemang finns helt enkelt inte. Antalet jurister i riksdagen är få, inte mer än en handfull, vilket bidrar till oförståelsen. De som finns eller funnits de senaste decennierna har traditionellt antingen tillhört batonghögern eller mänskligarättighetsvänstern.

Det bristande intresset eller insikten har gjort att få uppmärksammat en förändringsprocess som tagit fart de senaste decennierna: en strävan att inlemma domstolsväsendet i förvaltningen och därmed strömlinjeforma vad man på sina håll uppfattar som ett apart inslag i "statsförvaltningen"

#### EN VARBÖLD

I samband med att nya regeringsformen antogs, infördes också 1975 en ny förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område, Domstolsverket. Uppgiften för Verket är att, utan att formellt inkräkta på domstolarnas självständighet, under regeringen svara för vissa centrala administrativa och budgetmässiga frågor för domstolarnas del. Förslaget om ett sådant verk, som saknar motsvarighet i västliga demokratier, var omstritt redan när det väcktes. Verket har också under hela sin tid funnits som en varböld inom domstolsväsendet. Domstolsverket gillas eller fördras i princip av den politiska vänstern och de högre chefsdomarna, medan det i varierande grad ogillas av de borgerliga och stora delar av den obefordrade domarkåren. De olika generaldirektörernas (fyra sedan DV:s tillkomst) framtoning påverkar också frågan om sym - resp. antipatier. Den borgerliga regeringen 1991–1994 gjorde ett halvhjärtat försök att lägga ner eller reformera Verket – tanken att lägga ner det föll främst på att de tongivande domarna ville ha det kvar för egen administrativ och budgetmässig bekvämlighet. Det som dock gjordes för att markera domstolsväsendets konstitutionella särart återställdes snart av den socialdemokratiska regeringen.

Men inte bara Verkets existens utan också allmänna förändringstendenser inom den offentliga sektorn har spelat stor roll för domstolsväsendet de senaste decennierna. Ur Riksrevisionsverkets och Statskontorets av finansdepartementet anbefallda synvinkel är domstolsväsendet föråldrat. Startskottet för detta synsätt kom 1986 med den så kallade verksledningsreformen, där mål- och resultatstyrning blev mönstret. Domstolsväsendet skulle inte vara ett undantag och Verket sattes, liksom de andra centrala förvaltningsmyndigheterna, att leverera.

#### ADVOKATSAMFUNDET TIGER

Det är i vardagen förändringarna testas. Ett modernt chefs- och ledarskap, gärna efter näringslivsmodell, har under de senaste decennierna varit tongivande för den offentliga sektorn. Moderaternas önskan att konkurransutsätta och privatisera inom den offentliga sektorn, särskilt med näringslivet som allmänt mönster, har givit extra kontraproduktiv draghjälp på området. För dem som målar med den breda penseln, dvs. Finansdepartementet, Riksrevisionsverket och Statskontoret, ses domstolsväsendet så gott som undantagslöst som enbart en kriminalpolitisk produktionsapparat. "Rättskedjan" är det begrepp som oftast använts: domstolarna är därvid en länk, inklämda mellan polis- och åklagarväsendet i ena ändan och kriminavården i den andra. Det finns i detta synsätt inte utrymme för vare sig straffprocessuell funktionsfördelning eller konstitutionell särart. Justitiedepartementet har böjt sig, och Verket svarar under dess ledning för det önskade reformarbetet. Det beklämmande är att Sveriges Advokatsamfundet till synes stil-

### "Insikten om att EG-rätten kan sätta gränser också för den politiska makten sprider sig."

latigande åser kampanjen för ökad "samverkan" mellan kedjans olika komponenter; ett holistiskt perspektiv på brottmålsprocessen tjänar inte den enskilde och rättssäkerheten.

Särskilt under de senaste fem åren har ett "modernt domstolsväsende i medborgarnas tjänst" varit

mantrat. En större och med rättsväsendets övriga delar bättre samordnad organisation är målet. Den vikande rekryteringen till domarbanan skall vändas med hurtiga tillrop och annonskampanjer, där Domstolsverket numera framträder under beteckningen "Domstolsväsendet". Förvaltningsmyndigheten har tagit befälet.

Det kan illustreras med när Domstolsverket stod som fadder till ett så kallat visionsdokument: "Så här vill vi ha framtiden- Vision för domstolsväsendet". Dokumentet hade tagits fram av en grupp domstolschefer och getts en klatschig inramning (fjärilar, prästkragar, brudpar och äppelträd) genom inhyrda reklamkonsulter. Många goda tankar fördes dock fram:

- Färre och större domstolar,
- total sammanslagning av allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar;
- prövningstillstånd för alla mål vid prövning i överrätt; och
- kompetensutveckling och modern teknikanvändning.

Dokumentet andas politisk korrekthet och man letar därför förgäves efter något om domstolarnas konstitutionella roll. Det närmsta man kommer i denna del illus-

treras påtaglig beröringsovilja: ” Ett behov av samsyn kring olika frågor när det gäller domstolens och domarens roll gör sig alltmera gällande. Olika domstolar och olika domare har under lång tid utvecklat olika förhållningssätt till sin yrkesroll, delvis beroende på historiska faktorer. Domstolarnas och domarnas självständighet i dömandet får inte överskugga och behöver inte heller komma i konflikt med behovet av ett enhetligt synsätt.”

De protester som framförs mot en glättad och hurtig bild är lätta att tillbakavisa, eftersom få vill verka ”omoderna”. De högre chefsdomarna, dvs. presidenterna i överrätterna och lagmännen i de största tingsrätterna, stödjer mer eller mindre aktivt och mer eller mindre aningslöst förändringsarbetet, eftersom deras roller ju stärks.

I budgetsammanhang anses det dock legitimt för också dem att höja rösten, vilket senast kommit till uttryck på olika debattsidor efter budgetpropositionen hösten 2003.

Domarkåren är numera i princip splittrad i två delar: chefer och övriga. Den gamla tanken om en chefsdomare som en ”primus inter pares”, det vill säga den främste bland jämlingar, är i praktiken död. Så är också frågan om internt kollegialt beslutsfattande, gamla principer för målfördelning och andra klassiska uttryck för den dömande verksamhetens särart. Regeringen släpper inte heller greppet över tillsättningarna, trots att förslag lämnats (se SOU 2000: 99) om en större öppenhet i det nu helt mörklagda diskretionära systemet för högre domartjänster. Regeringens makt är här total. Sambandet mellan utnämningpolitiken och de högre domarnas följsamhet är inte slumpartat. Det hittills relativt svaga genomslaget för domstolarna som judiciell kontrollinstans hänger ihop med den traditionella rekryteringspolitiken, där gamla kanslihusjurister dominerar. Hos dem sitter lojaliteten med tidigare uppdragsgivare i ryggmärken.

Efter EU-inträdet har den europeiska dimensionen dock gjort sig mera påmind också på domarsidan. Det finns europeiska rekommendationer och principdokument som syftar till att säkerställa domarens självständighet också i administrativt hänseende, liksom att understryka sentensen att ”rättvisa inte bara bör skipas utan att det också framgår att rättvisa skipas (. . . it is not enough that Justice is done, Justice must also be seen to be done...)”.

#### DOMSTOLSCHEFERNAS SAMLADE TYSTNAD

Danmark och Norge har, i det senare fallet just med hänvisning till det svenska Domstolsverket, också på senare år valt administrativa lösningar som mera ligger i linje med ett allmäneuropeiskt synsätt och framhäver självständigheten för domarna och domstolarna i stället för att, som i Sverige, undertrycka eller nonchalerar den.

Vad som i kontrast kännetecknar svensk debatt är dels de högre domstolschefernas samlade tystnad i annat än budgetfrågor, dels att den officiella och politiskt korrekta ”medborgarsynvinkeln” tycks utesluta det för medborgarna viktigaste: att domaren står fri i sin gärning från ovidkommande hänsyn i sin dömande funktion, också i förhållande till administration och formella överordnade.

Men ibland kan det dock bränna till i fackliga sammanhang, ett annat område vid sidan av budgeten där det anses legitimt för domare att ha en offentlig mening. Senast var det ett förslag om individuell lönsättning av domare som mötte hårt motstånd. Obefordrade domare, som skulle gynnas av förslaget, vände sig t.o.m med kraft mot sina egna fackliga förhandlare, medan Domstolsverket som formell avtalspart, uppbackat av chefsdomarna (som skulle sätta lönen i samråd med facket), stödde det. Där kritikerna såg en principiell och konstitutionell fara för framtida självständighet (av chefer utvalda och handplockade domare, med fackligt godkänt sigill, kan nämligen tänkas vara mera mjuka i ryggen när det verkligen gäller – eller se ut att vara följsamma, vilket är lika illa), såg cheferna och de fackliga förhandlarna bara en naturlig anpassning till ett ”modernt” synsätt och en naturlig personalutveckling. Striden är numera bilagd, sedan också de argaste veder sakarna – som väntat – lugnat sig och accepterat sin högre individanpassade lön. Så skall en slipsten dras.

Frågan om domstolsväsendets framtid är inte främst en fråga för domarkåren. Men det är i stort enbart där som någon diskussion nu alls förs. Medborgarna och riksdagen bör därför förmås att öka sin aktivitet på området. Insikten bör vinnas att domstolsväsendet inte bör vara vare sig ett kriminalpolitiskt eller konstitutionellt trätoämne. Det är en samhällssektor som snarast bör stärkas genom en bred politisk samsyn. Visionsdokumentet – med tillägg av ett antal konstitutionella markörer – utgör härvid ett utmärkt underlag för ett mera hållbart riksdagsbeslut på området. Med en sådan utgångspunkt kan vi kanske komma bort från det närsynta intresset för frågan om antalet tingsrätter och de kriminalpolitiskt färgade ämnen som nu dominerar riksdagsbehandlingen. Samtidigt bör misstaget från 1974 rättas till, och den pågående författningsrevisionen ge domstolsväsendet också i vårt land den konstitutionella plats det bör ha. Om inte, så riskerar vi att fortsätta att under varierande grad av aningslöshet glida in i en ordning som alltmer fjärmar oss från rättsstatsidealet.

Krister Thelin (krister.thelin@plac-yu.org) är domare i Internationella Krigsförbrytartribunalen i Haag och var statssekreterare i justitiedepartementet 1991–1994.