

# Strukturreformer i svenskt domstolsväsende

– enbart en administrativ fråga?

*Av Olof Wilske, jur. dr.*

Refereevurdert

## 1. Inledning

Svenskt domstolsväsende har genomgått ett antal större reformer sedan slutet av 1990-talet. Sammantaget har det varit den största reformvågen i svenskt domstolsväsende sedan 1970-talet, då exempelvis förvaltningsdomstolarna expanderade kraftigt, stads- och lantdomstolar slogs samman till tingsrätter som ett enhetligt domstolslag, och de politiskt valda lekmännen fick utökad inflytande.

I konstitutionellt hänseende kulminerade den senaste reformvågen med vissa ändringar av regeringsformen som trädde i kraft 2011. Dessa ändringar innebar till viss del förstärkningar av domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning. Exempelvis har domstolarna separerats från förvaltningen i »redaktionellt« hänseende, så att dessa inte längre behandlas i samma kapitel i regeringsformen – annars ett symptom på den oklara gräns mellan domstolar och förvaltning som funnits i Sverige i många år. Domstolarna har alltså inte haft någon egen stark, självständig ställning på det sätt som är fallet i de flesta rättsstater. Detta är ett faktum som enligt min uppfattning har gjort det enklare att driva på för vissa typer av administrativa reformer i det svenska domstolsväsendet, som kommer att behandlas vidare nedan. En annan viktig reform har gjorts beträffande utnämningar av domare, bland annat såtillvida att alla domartjänster numera annonseras och är sökbara.

Till viss del har liknande reformer, vanligen i effektiviserings syfte, genomförts i andra länder. Och även om det finns flera samverkande förklaringar till ändringarna i den svenska domstolsorganisationen och i domarnas yrkesroll, så menar jag att en underliggande förklaring är en svag insikt i Sverige om domstolarnas särskilda betydelse för rättsstaten. Detta är ingenting som någon skulle tillstå offentligen. Domsto-

larnas oavhängighet är något som omtalas som en självklarhet i alla dokument och andra officiella sammanhang, och svensk grundlag innehåller som bekant garantier för det judiciella oberoendet precis som alla andra rättsstater. Däremot finns det i Sverige en föreställning om att domarnas och domstolarnas oavhängighet kan avgränsas till enbart »den dömande verksamheten« och att denna egentligen inte påverkas av förändringar i de administrativa strukturerna. Exempelvis anför Domstolsverkets tidigare generaldirektör Barbro Thorblad följande i en artikel:

Det råder inte någon motsatsställning mellan den moderna chefsrollen och domarens självständighet men det är viktigt att inse vilka begränsningar som självständigheten medför respektive inte medför. Självständigheten gäller dömande och övrig tillämpning av rättsregler. I övrigt gäller samma regler för domare som för andra arbetstagare.

Den lagstadgade självständigheten gäller alltså inte sådant som att bestämma när på dagen förhandlingar ska börja, om man ska arbeta i rotel eller i annan indelning, vilka måltyper man ska handlägga och i vilken utsträckning man ska använda tekniska hjälpmedel.<sup>1</sup>

I sak, det vill säga avseende innehållet i gällande rätt, har Thorblad sannolikt rätt. Det rättsliga innehållet i den konstitutionellt garanterade judiciella oavhängigheten är tunt, och framför allt har frågan alltför sällan ställts på sin spets för att vi ska hitta någon rättslig vägledning. Till Thorblads försvar ska sägas att hon fortsättningsvis anför följande:

En annan sak är att givetvis ligger i både arbetstagares och arbetsgivares intresse att domare som andra medarbetare arbetar under eget ansvar och att arbetsformer och annat bestäms efter diskussioner på arbetsplatsen. En arbetsmiljö som upplevs som positiv av medarbetaren behövs för att skapa förutsättning för ett effektivt arbete. Ett exempel är domarens förtroendearbetstid, som ger stora möjligheter att avgöra när och vara arbetet ska utföras. Det finns emellertid självklart begränsningar främst med hänsyn till verksamhetens samlade behov. Det är arbetsgivarens ansvar att se till att förtroendearbetstiden utnyttjas på ett för verksamheten effektivt sätt samtidigt som den ger domaren en verklig möjlighet att utnyttja dess fördelar.<sup>2</sup>

Denna ståndpunkt kan synas sympatisk – det är viktigt att domarna trivs på jobbet, och inte minst skapar det sannolikt effektivitetsvinster. Det är dock tydligt att synsättet inte ger uttryck för något vidare förtroende för den dömande yrkeskåren. Denna måste kontrolleras och styras för att det ska vara möjligt att få ut mesta möjliga arbetskraft. Eget ansvar är nog bra, men det är arbetsgivarens – chefens – uppgift att »använda« domararbetskraften på effektivast möjliga sätt. Det är helt uppenbart ett hierarkiskt förhållande. En mer drastisk formulering stod Stefan Strömberg för, då han var generaldirektör för Domstolsverket:

När det gäller domstolskulturen är det viktigt att få loss domarna ur det intellektuella brottargrepp som vanföreställningen om den absoluta självständigheten innebär.<sup>3</sup>

I denna artikel kommer jag att belysa några av de strukturförändringar som ägt rum i svenskt domstolsväsende under främst 2000-talet. Det gäller dels administrativa frågor som styrning av domstolarna, övergång från mindre till större enheter och ändringar i domarnas arbetsvillkor. Även om dessa förändringar på ytan bara gäller administrativa frågor, är det alltså min uppfattning att det finns konstitutionella implikationer även av organisationsförändringar. I Sverige verkar det förhärskande

synsättet annars vara pragmatiskt i så måtto att allt är bra så länge det »fungerar».<sup>4</sup> Detsamma gäller ändringar i annan lagstiftning som påverkar domstolarna. Avslutningsvis tillåter jag mig några reflektioner kring förhållandet mellan judiciell oavhängighet och administrativ styrning, särskilt som den numera kommer till uttryck i det svenska domstolsväsendet.

Artikeln är inte uttömmande i den meningen att den tar upp samtliga organisationsförändringar som ägt rum i svenskt domstolsväsende under den aktuella perioden. I stället har ett urval fått göras. Exempel på frågor som inte tas upp i denna artikel är processuella regeländringar såsom utökade krav på prövningstillstånd vid hovrätter och kammarrätter och reformpaketet »En modernare rättegång« som bland annat har tagit sikte på att renodla hov- och kammarrätterna till instanser för överprövning snarare än omprövning.

För fullständiga redogörelser av de strukturella förändringarna, särskilt avseende domstolsorganisationen, hänvisas till Domstolsverkets årsredovisningar.<sup>5</sup>

## 2. Från kollega till chef

Som redan anförts ovan är här påtaglig förändring av domarnas yrkesroll att göra med den starkare betoning på styrning och chefskap som kommit till uttryck under framförallt 2000-talet. En utgångspunkt härvidlag kan kanske tas i den statliga utredningen *Domarutnämningar och domstolsledning* från år 2000, i vilken anfördes följande:

Det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning innebär en inskränkning i chefskapet när domaren befattar sig med det enskilda målet. Å andra sidan är domaren intill gränsen för självständigheten i dömandet i administrativa frågor, liksom övriga anställda, underkastad lydnessplikt i förhållande till domstolens ledning och domstolschefen. Det kan ibland vara svårt att veta var denna gräns går och balansgången kan vara känslig.<sup>6</sup>

Utredningen gjorde en uppdelning i inre och yttre styrning av domstolarna. Med yttre styrning avsågs enligt utredningen verksamhet av utanförstående statsmakter och myndigheter och som begränsar domstolens egen bestämmanderätt. Sådan styrning kan ske genom normgivning, budgetstyrning, utnämningar, löpande förvaltning samt kontroll och insyn. Den inre styrningen avser den interna ledningsfunktionen och dess roll när det gäller organisation, arbetsformer, resultatuppföljning med mera. Det gällde enligt utredningen att »finna en ordning där det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning iaktas och respekteras fullt ut samtidigt som domstolarna effektivt kan fullgöra sin samhällsuppgift».<sup>7</sup>

Historiskt hade svenska domstolar haft ett relativt stort inslag av kollegialt beslutsfattande i administrativa frågor, så kallat plenum eller collegium, beroende på domstolens storlek. Denna ordning har sedan början av 2000-talet ansetts otidsenlig och opraktisk, varför man har övergått till en ordning med enrådighetsstyre, det vill säga att domstolschefen ensam beslutar i administrativa frågor. Ett skäl som ofta anförts för denna ordning är att befogenheter och ansvar måste hänga ihop, alltså att en domstolschef måste kunna fatta beslut som står i symmetri med dennes ansvar för domstolens resultat. Ordningen med kollektivt beslutsfattande kunde bakbinda en domstolschef med ambitioner att utveckla arbetet i domstolen, kunde det heta.<sup>8</sup> Utred-

ningen om domarutnämningar och domstolsledning föreslog en modell där de flesta administrativa ledningsuppgifter skulle läggas på domstolschefen, medan plenum och kollegium skulle finnas kvar för beslut som särskilt berörde den dömande verksamheten.

Mellan 2002 och 2004 pågick vid vissa domstolar en försöksverksamhet med ändrad administrativ ordning, med innebörden att domstolschefen tog över de flesta uppgifter som tidigare legat på plenum och kollegium.<sup>9</sup> Enligt en utvärdering som genomfördes av Domstolsverket var de flesta domstolar positiva till den förändrade ordningen för administrativt beslutsfattande, och ansåg att försöksverksamheten borde permanentas.<sup>10</sup>

I Statskontorets utvärdering av sammanslagna tingsrätter 2007 framhölls att den nya organisationen med större och sammanslagna enheter har gjort det möjligt för domstolscheferna att renodla sin roll som chef och arbetsgivare. Slutsatsen drog Statskontoret efter intervjuer med berörda.<sup>11</sup> Denna slutsats illustrerar enligt min mening väl hur domstolscheferna har utvecklats från »primus inter pares« till en överordnad, som i många fall nog är mer chef än domare. Kollegialiteten i domstolarna kan därmed sägas ha ändrat karaktär. Ett ökat chefsansvar var också ett uttryckligt syfte med reformerna.

I sammanhanget kan det vara intressant att notera reaktionerna då Stockholms tingsrätt, vid tidpunkten Sveriges största domstol, fick sitt kollegium indraget och den administrativa makten lades hos lagmannen ensam. Svea hovrätt och Sveriges domareförbund protesterade, liksom nittio procent av tingsrättens domare, men regeringen fattade sitt beslut stick i stäv med denna opinion.<sup>12</sup> En intressant synpunkt framfördes härvid av Svea hovrätt i dess remissvar på departementspromemorian *Domstolsväsendet – organisation och administration i framtiden*:<sup>13</sup>

De negativa effekterna av en alltför stor domstol är svårigheten för den enskilde arbetstagaren – han må vara domare, kanslianställd eller expeditivsvakt – att känna ett ansvar för verksamheten i stort. Den anställda uppfattar sig lätt som en obetydlig kugge i ett stort maskineri som det är andras uppgift att svara för att det fungerar. Avståndet mellan ledning och tingsrättens personal i övrigt blir ofta för långt. Svårigheten att göra sig hörd och att påverka arbetsorganisationen gör att en behövlig stimulans att ge ett litet extra i arbetet försvinner.<sup>14</sup>

Hovrättens synpunkt gör sig alltså gällande drygt 20 år senare, då domstolarna slagits samman till betydligt större enheter och de minsta domstolarna försvunnit. Inte minst har domarna i betydligt högre utsträckning förvandlats till kuggar i ett juridiskt maskineri. Låt oss därför titta närmare på sammanslagningen av domstolar i Sverige under 2000-talet.

### **Sammanslagna enheter (domstolar)**

11 kap 2 § regeringsformen föreskriver att huvuddragen av domstolsorganisationen ska anges i lag. Riksdagen har bemyndigat regeringen att indela riket i domsagor, det vill säga domkretsar för tingsrätterna (1 kap 1 § 2 st rättegångsbalken). Regeringen beslutar alltså vilka tingsrätter som ska finnas, vilket kommer till uttryck genom förordningen (1982:966) om rikets indelning i domsagor. Motsvarande bestämmelser för förvaltningsdomstolarnas del finns i 1 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 5 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Det bör dock noteras att förändringar av domstolsorganisationen ofta har underställts riksdagen trots att dessa frågor alltså primärt är regeringens ansvar. Frågan om domstolsorganisationen får alltså anses »riksdagsbunden«, alltså att ändringar inte kan göras utan riksdagens samtycke.<sup>15</sup> Fördelen med detta är en större stabilitet till följd av bredare politisk enighet, men nackdelen synes vara att lokalpatriotism har lättare att göra sig gällande.<sup>16</sup> Riksdagens justitieutskott uttalade följande år 1999:

Även om det är regeringen som bestämmer indelningen av domsagor och därmed antalet tingsrätter får, med hänsyn till de ändringar i anslagsbehov och personaluppsättning som en domsagoreglering kan föranleda, riksdagen ofta ett avgörande inflytande på frågan, se betänkandet *Ny domkretsindelning för underrätterna* (SOU 1967:4) s 32. Ett exempel härpå utgör riksdagsbehandlingen av frågan om nedläggning av (nuvarande) Ljusdals tingsrätt, JuU 1973:44. Det bör också anmärkas att regeringen under senare år i budgetpropositionen för riksdagen anmält planerade organisationsförändringar när dessa inneburit att någon tingsrätt skulle läggas ned.<sup>17</sup>

Under perioden 1999-2006 genomfördes totalt 28 sammanläggningar av tingsrätter. Flertalet av sammanläggningarna ägde rum under 2001 och 2002 (12 stycken) respektive under 2004 och 2005 (12 stycken). Fyra tingsrätter har varit föremål för sammanläggningar i två steg, nämligen Vänersborgs tingsrätt (1999 och 2004), Hudiksvalls tingsrätt (2000 och 2005), Ystads tingsrätt (2001 och 2005) samt Örebro tingsrätt (2001 och 2005). Sammantaget innebär detta att 41 tingsrätter lades ner under den aktuella perioden.<sup>18</sup> Därefter har ytterligare några tingsrätter lagts ner så att antalet minskat från 96 tingsrätter år 1998 till 48 år 2014 – en exakt halvering således.

Den 15 februari 2010 minskades dessutom antalet förvaltningsdomstolar från 23 till 12. Antalet hov- och kammarrätter har varit oförändrat.

Ett viktigt skäl som av regeringen anfördes för att slå samman mindre domstolar till större enheter var att skapa »domstolar med större administrativ och judiciell bärkraft«. Domstolarna måste enligt regeringen vara av en viss storlek och ha ett visst målunderlag för att kunna tillgodose kraven på kvalitet, snabbhet och rättssäkerhet i dömandet samt säkerställa att domstolsväsendets resurser utnyttjas på ett effektivt sätt. Därför skulle tingsrättsorganisationen utformas efter principer som skulle bidra till en förstärkt beredningsorganisation, ökade möjligheter att specialisera verksamheten, ökade möjligheter till kompetensutveckling, goda möjligheter till rekrytering av kvalificerad personal och att förbättra den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter.<sup>19</sup> Riksdagen ställde sig bakom principerna.<sup>20</sup>

Statskontoret utvärderade, som redan nämnts, sammanslagningarna av tingsrätter i en rapport 2007. Statskontoret konstaterade i rapporten att den judiciella och administrativa bärkraften ökat kraftigt. Exempelvis hade antalet inkomna mål per tingsrätt nästan fördubblats. Även antalet mål per domare hade ökat markant. Antalet domare per tingsrätt hade ökat från i genomsnitt knappt sju år 1999 till drygt elva år 2007.<sup>21</sup> Det genomsnittliga avståndet till en domstol hade enligt rapporten ökat med 13,9 kilometer.<sup>22</sup> En vanlig kritik mot nedläggningar av domstolar var annars nämligen att avståndet till rättvisan skulle öka.

Vi kan alltså konstatera att en halvering av antalet domstolar ledde till en fördubbling av den »judiciella bärkraften«. Några av syftena med sammanslagningarna, exempelvis minskad sårbarhet och en effektivare beredningsorganisation, betraktades som uppfyllda i Statskontorets rapport. Det framgick också att ett minskat antal tings-

rätter skapade »bättre förutsättningar för Domstolsverket att bedriva ett utvecklingsarbete i dialog med ett färre antal domstolar«.<sup>23</sup>

I en senare rapport har Statskontoret konstaterat att mindre domstolar har kortare omloppstider än större, medan däremot styckkostnaden per mål är högre i de små domstolarna.<sup>24</sup>

Sammanslagningen av domstolar till större enheter har i sin tur, i alla fall på en del håll, varit en förutsättning för interna omorganisationer på domstolarna, som vi nu ska titta närmare på.

### **Förändrade interna strukturer: Från rotlar till avdelningar**

Ett av målen med domstolssammanslagningarna var att åstadkomma en förstärkt beredningsorganisation på domstolarna. Detta skulle kombineras med en »renodling« av domarrollen, så att domarna i högre utsträckning än som var fallet endast skulle ägna sig åt dömande verksamhet, medan beredande uppgifter i högre utsträckning skulle läggas på notaries, föredragande och domstolssekreterare.<sup>25</sup>

Traditionellt har svenska domstolar i första instans varit organiserade i rotlar, där den enskilda domaren själv i allt väsentligt ansvarade för målens beredning. Till en rotel är normalt även en notarie och en domstolssekreterare knutna. Ett fåtal domstolar, främst mindre, har behållit denna organisationsmodell.

Den inre organisationen regleras genom instruktioner till domstolarna, som regeringen utfärdar i förordningsform. Instruktionerna finns kvar men flera aspekter på den inre organisationen har överlämnats till domstolarna att besluta om i sina egna arbetsordningar. Åtminstone i teorin utgör detta alltså en decentralisering av »organisationskompetensen« till de enskilda domstolarna. Visserligen har denna decentralisering medfört att skillnaderna mellan de olika domstolarna har ökat, men likväl har de flesta underrätterna övergått från rotelsystem till större enheter, vilket har lett till en svagare koppling mellan enskilda domare och beredningen av enskilda mål. En liknande utveckling har ägt rum vid hovrätter och kammarrätter.<sup>26</sup>

Större underdomstolar är indelade i avdelningar. I stället för det personliga ansvar som följde av rotelsystemet har nu införts en föreskrift om att det för varje mål och ärende vid varje tidpunkt ska finnas en ansvarig domare och att det av arbetsordningen ska framgå vem denne är. Ett alternativ till indelning i avdelningar är »enheter« eller »storrotlar«, som leds av en chefsrådman eller enhetschef.<sup>27</sup> Till skillnad från traditionella rotlar omfattar sådana storrotlar flera domare.

Detaljstyrningen i form av föreskrifter i instruktioner har alltså minskat. Domstolarna har också i stor utsträckning utnyttjat möjligheten att själva utforma sin organisation.<sup>28</sup>

Den vanligaste organisationsformen vid domstolarna var enligt Statskontorets rapport från 2009 en blandform eller en hybrid som för de allmänna domstolarna innebar att brottmålen hanterades gemensamt samtidigt som tvistemålen i någon bemärkelse handlades domarbundet. För länsrätternas (numera förvaltningsrätternas) del innebar en sådan hybridorganisation att domare och notaries kunde arbeta rotelbundet samtidigt som föredragande och domstolssekreterare arbetade gemensamt mot flera rotlar.<sup>29</sup>

Den viktigaste konsekvensen för den enskilda domaren av övergången från endomarrotlar till större enheter har att göra med det personliga ansvaret. Detta finns naturligtvis kvar, men det självklara ansvaret för helheten i avgörandet av ett mål är borta i och med att beredningen kan delas upp på flera personer.

### **Individuell lönesättning – en logisk motsättning mot professionalism**

Under hösten 2005 träffades ett nytt löneavtal mellan Domstolsverket och fackförbundet Jusek, som möjliggjorde lönesättning utifrån individuella kriterier för varje domare. Detta ansågs av Domstolsverket vara en stor framgång, inte minst därför att det skulle öka domaryrkets attraktivitet bland jurister verksamma i andra juridiska sektorer.<sup>30</sup> Lönesättning sker numera på samma sätt som är vanligt på de flesta arbetsplatser, det vill säga att medarbetaren har ett årligt lönesamtal med chefen som sätter eller reviderar domarens lön med fördelning av tillgängliga lönedel för det aktuella året.

Argumenten för en individuell lönesättning av domare har från arbetsgivarhåll främst varit att det är nödvändigt för att kunna locka sökande till domartjänster från andra juristkarriärer, samt att arbetsgivaren måste kunna premiera medarbetare som bidrar till att verksamhetsmålen uppnås ska kunna premieras. Individuell lönesättning är tänkt att skapa större flexibilitet och en möjlighet till yrkesmässig utveckling. Enligt Domstolsverkets synsätt är individuell lönesättning dessutom ett sätt att rekrytera de mest kvalificerade personerna till domaryrket, vilket då skulle bidra till kvalitet och rättssäkerhet.

Argumenten mot individuell lönesättning har i huvudsak varit principiellt grundade i domarens oavhängighet och idén att domaren inte ska påverkas av ovidkommande faktorer vid avgörandet av mål och ärenden. De kriterier som ställs upp för lönedifferentieringen kan lämna utrymme för godtycke. Domstolschefen eller för den delen Domstolsverket, som är en del av förvaltningen och alltså underordnat regeringen, bör inte kunna använda lönen som ett instrument för styrning. Det är dessutom sannolikt att medarbetare är obenägna att kritisera den chef eller organisation som sätter deras löner, vilket bidrar till en subordinationskultur som är skadlig i rättskipningen. 1994 års domarutredning konstaterade exempelvis:

Att företa en skicklighetsbedömning av en individuell domare annat än inom ramen för meritvärderingen i samband med utnämningssörfarandet synes svårt att förena med det konstitutionella kravet på domstolarnas självständiga ställning enligt regeringsformen. Det förutsätter ju att en skicklighetsbedömning görs löpande inför löneförhandlingarna och de individuella lönerna blir då ett styrinstrument för arbetsgivaren eller det beslutsorgan som eljest skulle ha möjlighet att bestämma om detta vid förhandlingarna. En ordinarie domare bör inte bli föremål för en sådan löpande betygsättning av förman som påverkar lönen. Om domaren för att få högre lön ska betygsättas som skicklig kan det hända att han omedvetet rättar sig efter vad kollegor och chefer tycker och inte sitt eget omdöme i den dömande verksamheten.<sup>31</sup>

Utredningen ansåg dock att det kunde finnas skäl för differentierade ingångslöner, alltså i samband med tjänstetillsättning.<sup>32</sup> Detta kritiska synsätt mot individuell lönesättning modifierades i senare utredningar, exempelvis 2003 års utredning om en öppnare domarrekrutering, där utredaren Göran Regner ansåg att farhågorna för konflikter mellan självständighetsprincipen och individuell lönesättning inte skulle överdrivas, eftersom:

Det är självständigheten i dömandet i det enskilda målet eller ärendet som garanteras men domaren står, som påpekats av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare, inte över eller är immun mot administrativ styrning. I rollen som domstolschef ingår att leda och administrera domstolen på ett sådant sätt att mål och ärenden avgörs på ett rättssäkert och effektivt sätt och att verksamheten präglas av medborgarperspektivet. Det måste därför finnas möjligheter för dom-

stolsledningen att påverkar den domare som inte dömer på ett tillfredsställande sätt. Sett från denna utgångspunkt kan det knappast anses oförenligt med självständighetsprincipen om lönesättningen vid sidan av andra åtgärder skulle utnyttjas som ett instrument för att markera att en domare inte fullgör sina uppgifter på ett optimalt sätt.<sup>33</sup>

Utredaren Göran Regner ville dock ändå inte förorda ett system med individuell lönesättning, eftersom den framtida domstolsorganisationen framstod som oklar vid utredningens tillkomst.<sup>34</sup> Det är dock värt att notera att synsättet under andra halvan av 1990-talet synes ha ändrats från individuell lönesättning som en konstitutionell otänkbarhet till vad man skulle kunna kalla en minimalistisk uppfattning om det skyddade området för judiciell oavhängighet. I stället betonas här vikten av styrbarhet.

En vanlig kritik mot individuella löner på annat håll inom offentlig verksamhet, exempelvis för lärare, är att lönesättningen tenderar att i liten grad ta hänsyn till verksamhetens och professionens kärnuppgifter. I stället premieras olika typer av externa uppdrag, såsom olika utvecklingsprojekt. Den som enbart ägnar sig åt undervisning eller dömande verksamhet skulle alltså enligt detta argument inte premieras. På så sätt skulle den individuella lönesättningen få en styrande effekt som troligen inte är önskvärd utifrån verksamhetens behov. För domares del är det ännu för tidigt att säga något om denna eventuella styrande effekt. Än så länge förefaller också löneskillnaderna vara måttliga, vilket kanske skulle motsäga motivet med individuella löner.<sup>35</sup>

### **Från humanistisk hantverkare till flexibel fabriksarbetare?**

Svenska domare kan karakterisas på olika sätt. I min doktorsavhandling från 2009 presenterade jag en karakteristik som kan sammanfattas med att svenska domare hyllar egenskaper som flit, lojalitet och noggrannhet, och att domarkåren kunde betecknas som en elitprofession med starka humanistiska inslag,<sup>36</sup> men att den svenska domarrollen uppvisade vissa egenheter i ett internationellt perspektiv, som bland annat hänger ihop med domstolarnas historiskt sett svaga konstitutionella ställning och domarkarriärens utformning.<sup>37</sup>

Elisabet Fura, som varit svensk domare i Europadomstolen och numera chefsjustitieombudsman, anser att följande egenskaper karakteriserar svenska domare:

- Generalist snarare än specialist
- Lagspelare snarare än solist
- Lojal med lagstiftaren snarare än »aktivist«
- Kvinna snarare än man, i vart fall i första instans och på icke chefsbefattning
- Homogen grupp snarare än heterogen, även om en utveckling kan skönjas
- Välutbildad och fortbildad
- Präglad av en myndighetskultur, lojal med uppgiften.<sup>38</sup>

Hon anför vidare att de svenska myndigheternas starka ställning säkert har haft ett avgörande inflytande på hur den svenska domarkulturen utvecklats. Lojaliteten med uppgiften är stark och till skillnad från en fransk domare så skulle en svensk domare aldrig strejka, »bland annat därför att det skulle kunna tolkas som ett erkännande att hon inte räcker till«.<sup>39</sup> Denna lojalitet är enligt min uppfattning en viktig förklaring till att strukturförändringarna i det svenska domstolsväsendet gått relativt snabbt. Luzius Wildhaber, schweizisk domare som varit president i Europadomstolen, konstaterar i en kommentar till Furas text att självständighetsbegreppet saknas i hennes



karaktäristik.<sup>40</sup> Ytterligare en författare, domstolsakademiens rektor Lennart Johansson, betonar den svenska domarens anonymitet, bundenhet till den nationella rättsordningen och präglandet på ett karriärsystem.<sup>41</sup>

Många av de egenskaper som omnämnts i det föregående passar väl in på hur domstolsväsendet har kommit att organiseras och omorganiseras i Sverige. Anonymitet och lojalitet passar väl in i ett domstolsväsende med betoning på effektivitet, volymer och stordriftsfördelar. Även om självständighetsfrågan därmed kommer i skymundan, bör man naturligtvis inte negligera de fördelar som ett sådant domstolsväsende kan föra med sig i form av just ekonomisk effektivitet och, i bästa fall, snabbare handläggning, även om detta återstår att bevisa. En farhåga i sammanhanget är naturligtvis hur den svenska domarkåren skulle reagera på åtgärder från statsmakterna av mer elakartad natur, exempelvis mer renodlade ingrepp i den judiciella självständigheten. Strukturella förändringar har saktmodigt accepterats, kanske delvis för att deras påverkan på den judiciella oavhängigheten är så diffus och dessutom sker stegvis. Låt oss hoppas att vi slipper uppleva en dag då svenska domares judiciella självständighet utmanas på allvar. Förändringar i riktning mot minskat helhetsansvar, mindre betoning på individuellt och personligt ansvar kan naturligtvis också öka risken för att domarna upplever sig som mindre ansvariga för rättskipningens helhet och i stället betraktar sig som utbytbara kuggar i maskineriet. Den svenska domarkulturens betoning av karriärism, effektivitet och pragmatism i kombination med en relativt svag konstitutionell tradition på det judiciella området utgör härvidlag en riskabel cocktail.

### **Några reflektioner kring styrning av dömande verksamhet**

Organisationsförändringar i domstolsväsendet brukar främst motiveras med behovet av ökad effektivitet. Mycket riktigt brukar man då också framhålla att domstolarna har en viktig samhällsfunktion och att effektiviteten är en del av rättssäkerheten, eftersom de rättssökande har ett berättigat intresse av att få mål avgjorda inom rimlig tid (»justice delayed is justice denied«). Till detta kommer att medborgarna i stort har ett berättigat intresse av att verksamheten i domstolarna bedrivs effektivt och med bästa möjliga användning av skattemedlen. Ett problem i detta sammanhang är att det egentligen bara finns ett »objektivt« sätt att mäta domstolarnas effektivitet: genom att undersöka målbalanser, omloppstider, enhetskostnader och så vidare. Mätbarhet kräver kvantifierbarhet. De åtgärder som vidtas för att öka effektiviteten, exempelvis organisationsförändringar, kommer då ofrånkomligen att vara inriktade på den typ av åtgärder som kan förväntas ge mätbara resultat. Eventuella följder för verksamhetens kvalitet är inte möjliga att mäta i kvantifierad form. Denna ensidiga fokusering på mätbarhet är inte unik för det svenska domstolsväsendet, utan är en del av en reformrörelse som har svept över offentliga verksamheter i hela västvärlden. Ofta går den under namnet New Public Management, även om den exakta innebörden av detta begrepp är mycket omdiskuterad. Förutom kvantifierbarhet brukar man också tala om ett starkt fokus på styrning och ledning, mål- och resultatstyrning samt uppföljning i olika former.

Rättskipning är inte vilken offentlig verksamhet som helst. Inte minst kännetecknas den av att dess utövare åtnjuter särskilda konstitutionella garantier för självständigheten i yrkesutövningen. Dessa garantier är till för att skydda rättsordningen, inte för att skapa särskilda privilegier åt en utvald yrkesgrupp, även om det inte kan utslutas att den särskilt självständiga yrkesutövningen kan utgöra en lockelse och ett

rekryteringsargument i sig. Det vanliga i professionella yrkesgrupper är ju att det är den professionella autonomin, och inte lönen eller andra förmåner, som utgör den främsta motivationskraften. Autonomi utgör nämligen garantin för att den professionella yrkesutövaren ska få utöva sitt yrke endast med beaktande av de krav som ställs av professionen.<sup>42</sup> Ovidkommande hänsyn ska inte tas, utan det är yrkesetiken som är helt vägledande i professionella yrken. De professionella utövar sina yrken fritt, men under ansvar och strikt kontroll inom professionens ramar, och är alltså inte i första hand underkastade kontroll av externa, icke-professionella organ. Hierarkiska organisationsmodeller fungerar därför inte så smidigt i organisationer som bygger på professionell integritet och kunskap. Icke desto mindre innebär de senaste decenniernas betoning på hierarki, kontroll och styrning försök att från politiskt håll skaffa sig kontroll över kunskapsbaserade organisationer, såsom universitet, sjukhus, förvaltning och domstolar. En grundföreställning härvidlag har varit att anställda i första hand motiveras av lön och att de måste styras för att åstadkomma önskade resultat. Denna föreställning om drivkrafter passar dåligt in i professionella sammanhang, där drivkrafterna är om inte ädla så åtminstone mer orienterade mot kunskapsintresse och frihet i yrkesutövningen än pekuniär belöning. Utan sådana drivkrafter är omöjligt att rekrytera lärare och sjuksköterskor, och i viss mån gäller detta även läkare och offentligt anställda jurister. De senare grupperna kan räkna med en viss belöning i form av samhälllig status, men sådan status är flyktig.

Även för domarkåren, menar jag, har man från Domstolsverket och regeringshåll missförstått den grundläggande incitamentsstrukturen. Som jag tidigare visat, är drivkrafterna för de som söker sig till domaryrket i huvudsak ideella.<sup>43</sup> Den professionella autonomi som domaryrket åtminstone tidigare, och viss mån fortfarande erbjuder, är också dess främsta rekryteringsargument. Friheten i yrket är inte ett problem för att den erbjuder lata yrkesutövare möjligheter att smita undan sina förpliktelser, utan en tillgång för de arbetsgivare som förmår inse att professionell frihet i själva verket utgör den främsta garantin för en effektiv verksamhet. En sådan frihet tar nämligen vara på de professionellas inre motivation, en motivation som aldrig kan åstadkommas genom enbart god ledning och styrning.

Ensidig betoning på styrning, ledning och kontroll, som de senaste årens strukturella reformer i det svenska domstolsväsendet åtminstone delvis har varit ett uttryck för, riskerar sålunda att bli kontraproduktiva i flera avseenden. Beslutet att införa individuella löner, vars syfte var att locka personer verksamma i den privata sektorn till domaryrket, kommer inte att få den avsedda effekten eftersom lönen aldrig kommer att vara en särskilt viktig faktor i beslutet att söka sig till domaryrket. De tendenser vi har sett på senare år i Sverige, med ett ökat inslag av nyanställda domare med annan yrkesbakgrund än den traditionella, är i första hand en följd av att åtgärder vidtagits för att öppna upp domarbanan. Samvariationen med införandet av individuella löner är en tillfällighet. Den individuella lönesättningen, som förvisso är norm i övriga delar av samhället, riskerar i stället att skapa oro kring olika domares kompetens (de har ju olika mycket betalt), vilket inte ser bra ut för oavhängigheten i objektivt hänseende. Inte minst skapar individuell lönesättning ett för dömande verksamhet ohälsosamt beroende av domstolschefen.

Sammanfattningsvis är det enligt min uppfattning tydligt att de organisatoriska ramarna för den dömande verksamheten mycket väl kan ha följder för rättskipningen och för domarnas uppfattning om sina uppgifter, sina lojaliteter och sin självständighet. Om domarnas lojalitet i ökande utsträckning riktas mot chefer och organisation-

en »Sveriges domstolar« som sådan, snarare än mot yrkesuppgiften som den definieras av domarprofessionen, då har man till priset av den judiciella självständigheten lyckats åstadkomma en ökad styrbarhet och en deprofessionaliserad domarkår. Mot detta kan man visserligen invända att det är domarkårens ansvar att slå vakt om sin egen integritet, och det kan med visst fog anföras att den svenska domarkåren varit ganska lam när det gäller att protestera mot de delar av strukturreformerna som den ansett mindre välkomna (och givetvis är opinionen i dessa frågor splittrad inom domarkåren). Av en profession som med goda skäl gör anspråk på konstitutionell särbehandling bör kunna avkrävas tillräckligt med rakryggat mod för att öppet invända mot de missförhållanden man anser föreligger. Det duger inte att knyta näven i byxfickan. Samhällsintresset av en domstolsorganisation som håller godtagbar konstitutionell kvalitet även i situationer då det blåser hårt får emellertid betraktas som så starkt att ansvaret för detta inte kan läggas på domarkåren ensam.

## Noter

1. Thorblad, Barbro: »*Domaren, domstolschefen och Domstolsverket – ett arbetsgivarperspektiv*. I Svea hovrätt 400 år, Norstedts juridik 2014, s 357.
2. Ibid.
3. Strömberg, Stefan: *Domarrollen och kraven på domare – några blickar framåt*. SvJT 2004 s 309. Strömberg var Domstolsverkets generaldirektör 1998–2004.
4. Jfr. Lerwall, Lotta: *Makten över domstolarna – om styrning av oberoende domstolar*, SvJT 2014 s 597, särskilt s 601.
5. <http://www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Verksamhetsstyrning/Arsredovisning/>
6. SOU 2000:99 s 151.
7. SOU 2000:99 s 152.
8. Särskilt yttrande av experten Stefan Strömberg, SOU 2000:99 s 377 f.
9. Förordning (2002:701) om försöksverksamhet vid handläggning av administrativa ärenden i hovrätt, förordning (2002:702) om försöksverksamhet vid handläggning av administrativa ärenden i tingsrätt, förordning (2002:703) om försöksverksamhet vid handläggning av administrativa ärenden i kammarrätt samt förordning (2002:704) om försöksverksamhet vid handläggning av administrativa ärenden i länsrätt.
10. DV-rapport 2004:7. *Förändrad handläggning av administrativa ärenden i domstol*.
11. Statskontorets rapport 2007:9 s 58. Statskontoret i Sverige är en utredningsmyndighet under regeringen. Dess rapporter används för »effektivisering och omprövning av statlig verksamhet« ([www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)).
12. Holmberg, Erik: *Domstolsorganisationen och domarrollen – några synpunkter*. SvJT 1992 s 771.
13. DS 1992:38.
14. Cit. Holmberg, s 773.
15. Rolén, Thomas: *Domstolar i förändring*. I Festskrift till Johan Hirschfeldt, Iustus 2008, s 434.
16. Ibid.
17. Bet. 1999/2000:JuU1 s 57.
18. *Sammanlagda tingsrätter. En utvärdering*. Statskontorets rapport 2007:9.
19. Skr. 1999/2000:106.
20. Bet. 1999/2000:JuU22.
21. Statskontorets rapport 2007:9 s 59.

22. Ibid., s 65.
23. Statskontorets rapport 2007:9 s 59.
24. Statskontorets rapport 2009:20 *Domstolarnas inre arbete – en utvärdering*, s 107.
25. Notarier och föredragande är juristutbildade, medan domstolssekreterare normalt inte är det.
26. SOU 2011:42 s 111.
27. SOU 2011:42 s 116 f.
28. SOU 2011:42 s 138. Se även Statskontorets rapport 2009:20 *Domstolarnas inre arbete – en utvärdering*.
29. Statskontorets rapport 2009:20, s 7.
30. Domstolsverkets årsredovisning 2005.
31. SOU 1994:99, *Domaren i Sverige inför framtiden*, s 266.
32. Ibid.
33. SOU 2003:102 s 251 f. Hänvisningen till Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av ordinarie domare är till SOU 2000:99 s 261 ff.
34. Ibid., s 254.
35. En sökning i fackförbundet SACO:s lönestatistik i oktober 2014 varierar månadslönen för en rådmän i tingsrätt eller förvaltningsrätt mellan ca 58 000 kr och 62 000 kr. Intervallet är ungefär detsamma för hovrättsråd och kammarrättsråd. För domstolscheferna är intervallet större och sträcker sig för lagmän i tingsrätt mellan ca 82 000 kr och 96 000 kr, och där är sannolikt domstolens storlek den viktigaste variabeln. <http://lsok.saco.se/SASStoredProcess/guest>, 9 oktober 2014.
36. Ställvik, Olof: *Domarrollen – rättsregler, yrkeskultur och ideal*. Uppsala universitet 2009, distr. Jure förlag, s 236.
37. Ibid., s 239 ff.
38. Fura, Elisabet: *Den svenske domaren i världen*. I Svea hovrätt 400 år, s 492.
39. Ibid.
40. Wildhaber, Luzius: *Swedish judges and judges of international courts – an international perspective*. Svea hovrätt 400 år, s 557 f.
41. Johansson, Lennart: *Domarkultur, eller kulturdomare*. Svea hovrätt 400 år, s 513 ff.
42. För en diskussion kring domarkåren som profession, se Ställvik, s 56–79.
43. Ibid., s 242 f.