

Vem skall administrera domstolarna?

av hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, Sverige

Författaren anger som en utgångspunkt att det finns konstitutionella restriktioner för domstolsadministration. Dels fordras ett yttre konstitutionellt skydd för domstolarna, dels ett inre konstitutionellt skydd för den enskilde domaren. Problemet om vem som skall administrera domstolarna och hur detta skall ske gäller hur man skall få en ordning där de konstitutionella restriktionerna fullt ut iakttas och respekteras men där samtidigt administrationen kan drivas så att domstolarna effektivt kan fullgöra sin samhällsuppgift. Författaren pekar på hur frågan behandlats i övernationella sammanhang, bl.a. i Europarådet. Därefter tar författaren upp domstolarna och andra mer eller mindre autonoma förvaltningsorgan från ett mera allmänt administrationsperspektiv. De utanförstående statsmakternas styrning av domstolsverksamheten tas sedan upp. De olika styrformerna som används i yttre domstolsadministration behandlas. Författaren pekar på alla de begränsningar som gäller för domstolens egen bestämmanderätt i fråga om domstolsadministration. En tillspetsad tes uttrycks: "Det är inte domstolarna själva som sköter de viktigaste delarna av domstolsadministrationen i Sverige. Det är någon annan."

Därefter behandlar författaren det som kan kallas inre domstolsadministration och går särskilt in på domstolschefens roll. Det måste ges förutsättningar för en modern och rimligt enhetlig chefsroll inom domstolsväsendet. Då bör man också kunna utveckla ett sorts koncerntänkande mellan Domstolsverket och de enskilda domstolarna. Inom en sådan ram kan domstolschefen också ges flera rättsliga, administrativa och ekonomiska instrument. Det behövs ett ökat faktiskt handlingsutrymme för den inre domstolsadministrationen. Det är ytterst domstolarna själva som känner sin verksamhet. Med större frihet för domstolarna följer sedan också skärpta krav på resultat. Avslutningsvis formuleras några grundläggande synpunkter. Hur skall man få dynamik och utveckling och samtidigt bevara självständighet och permanens inom domstolsväsendet – det är frågan. Måste man avstå från effektivitetsförbättringar för att värna om domstolarnas oavhängighet?

Ja, man kan inte driva effektivitets- och produktivitetstänkandet på samma sätt beträffande domstolarna som i fråga om andra delar av den offentliga förvaltningen. Den konstitutionella principen om domstolarnas självständighet har sitt pris. Medborgarna har rätt att kräva ett domstolsväsende som värnar om denna princip men som samtidigt kan arbeta effektivt och som kan svara mot högt ställda servicekrav. Lagstiftaren har också rätt att kräva att domstolsväsendet bedrivs under iakttagande av ekonomisk rationalitet. Slutligen har medarbetarna i domstolarna rätt att fordra att verksamheten kan ses som en del av det moderna arbetslivet.

Johan Hirschfeldt är född 1942, blev jur. kand. 1966 och har, efter tjänstgöring hos bl.a. Riksdagens ombudsmän och som rättschef i Arbetsmarknadsdepartementet och Statsrådsberedningen, varit Justitiekansler 1992 – 1996. Sedan dess är han president i Svea hovrätt. Han har haft flera utredningsuppdrag bl.a. som särskild utredare i 1993 års Domarutredning och är nu ordförande i Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare.

1. Inledning

Det 33:e Nordiska Juristmötet i Köpenhamn 1993 ägnade sitt plenarmöte till ämnet ”Domstolarnas och domarnas oavhängighet”. Efter detta möte har i flera av de nordiska länderna särskilt tillsatta kommittéer arbetat med frågor som faller under det temat men som också har rört eller haft anknytning till dagens ämne ”Vem skall administrera domstolarna”. Det senare ämnet kan ju också här sägas vara ”andra sidan av myntet”. Som en utgångspunkt finns det anledning att erinra om vad som förekom vid plenarmötet år 1993.

K-G Ekeberg betonade i sin rapport vikten av att domstolarnas självständighet är folkligt och demokratiskt förankrad. Vidare pekade han polemiskt på inslag i den svenska domarkårsdebatten: ”Det talas om att domstolarna och domarna fjättras av administrativa tvångströjor, påträdda ibland av en illvillig statsmakt, ibland av en okänslig administrativ centralmyndighet, ibland av en maktfullkomlig domstolschef”. Ekeberg var inte imponerad av denna debatt framgår det sedan.

Hans M. Michelsen utgick i sin rapport från maktodelningsprincipen: Den styrande makten får inte ge instruktioner om hur det skall dömas och – inte heller – hur olika mål skall behandlas och prövas. Oavhängigheten är inte till för domarens egen skull utan som en rättsskyddsprincip. Men det är inte kontroversiellt att regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter om domstolsorganisationen, om lottningsregler, om inredningen i domstolslokaler etc. Ett problem är dock administrationens eller förvaltningens kontrollverksamhet av domstolarna, det som på tyska kallas för ”Justizaufsicht”. Kontrollen måste rimligen få avse ekonomiförvaltning, men skall den även röra tidsåtgång eller dröjsmål med målens handläggning och vem är det som i så fall skall utöva den kontrollen? Sedan behandlade Michelsen lottningsfrågan, som diskuterats i Norge med frågeställningen om tillfällighetsprincipen eller fördelning av målen genom domstolschefen skall tillämpas? Författaren skiljer på kollegiala domstolar i de olika instanserna och tycks mena att tillfällighetsprincipen skall råda i de båda övre instanserna, medan han accepterar att avvikelser görs i första instansens flerdomardomstolar så att domstolschefen fattar beslutet. Då är det inget utomstående organ som gör det. Ett argument för denna ordning är att även rationalitet och effektivitet är en del av rättssäkerheten.

De båda referenterna var tydligen ense om att det finns ett naturligt och okontroversiellt utrymme för att organ utanför domstolarna ägnar sig åt viss administrativ styrning av domstolarna. Samtidigt pekas på gränsdragningsproblemen.

2. Domstolsadministration och domarens självständighet

För domare är det naturligt att vid en diskussion om domstolsadministration ta sin utgångspunkt i dessa gränsdragningsproblem som är särpräglade och specifika för just domstolarna beroende på deras särskilda konstitutionella ställning. Det finns ett antal grundbetingelser för att domaren skall kunna vara självständig. Dessa betingelser utgör samtidigt begränsande ramar för vad som i verksamheten kan hänföras till en rättsstatlig domstolsadministration. Man kan tala om de konstitutionella restriktionerna för domstolsadministrationen. Domstolarna i demokratiska rättsstater vilar på vissa gemensamma konstitutionella principer. De konstitutionella reglernas utformning i de skilda nordiska länderna visar dock på inte obetydliga skillnader. Detta har närmare belysts i de rapporter som jag nyss hänvisat

till och det finns ett rikt och aktuellt referensmaterial om detta inte minst i senare års offentliga utredningsarbete i flera av de nordiska länderna, se bl.a. 1993 års domarutrednings betänkande (SOU 1994:99) Domaren i Sverige inför framtiden. I det följande kommer jag in på de konstitutionella aspekterna på domstolsadministration. Jag väljer därvid i huvudsak ett svenskt perspektiv men söker göra framställningen i möjligaste mån generell.

Domstolarna måste i nu angivna perspektiv vara oavhängiga och svara för ett arbete som präglas av både rättssäkerhet och effektivitet. De skall vara verksamma under lagarna och självständiga i sin rättstillämpning. För att kunna utöva denna roll fordras dels att domstolarna som sådana ses som en särskild statsfunktion eller att det finns i vart fall särskilda konstitutionella skyddsregler för att värna om domstolarnas självständighet, dels att den enskilde domaren kan utöva sin dömande uppgift självständigt, vilket fordrar särskilda skyddsregler i process- och domstolsordningen. Man kan tala om ett yttre konstitutionellt skydd för domstolarna och ett inre konstitutionellt skydd för den enskilda domaren.

Dessa skyddsregler kan ses som *restriktioner* för den administrativa regleringen och verksamheten. De rättstatliga principerna inrymmer krav på *permanens* i fråga om domstolsväsendet. Det innebär ett krav på kontinuitet och långsiktighet. Utrymmet för försöksverksamhet blir mindre på domstolsområdet än på andra förvaltningsområden. Detta kommer till uttryck i regeringsformen genom att den kräver att grunddragen för domstolarnas organisation skall vara angiven i lag. Men medborgarna har rätt att kräva både rättssäkerhet och effektivitet av sina domstolar. De begär att domstolarna skall leva upp till moderna servicekrav och att domstolarnas verksamhet skall kunna tåla att närgånget granskas i en offentlig debatt. De som är anställda i domstolsväsendet har också rätt att kräva att domstolarna är moderna och goda arbetsplatser. Domstolarna måste kunna attrahera en kompetent och engagerad personal som stimuleras av ansvaret och utvecklingsmöjligheterna i arbetet inom domstolsväsendet. Detta är i sin tur också ett starkt samhällsintresse.

Problemet om vem som skall administrera domstolarna och hur detta skall ske gäller hur man skall få en ordning där de konstitutionella restriktionerna fullt ut iaktas och respekteras men där samtidigt administrationen kan drivas så att domstolarna effektivt kan fullgöra sin samhällsuppgift.

3. Den övernationella aspekten

Frågan om den konstitutionella restriktionen är inte enbart relaterad till den enskilda statens interna rättsordning. Det finns idealbilder av hur domstolarnas självständighet bör vara utformad. Naturligtvis finns det också vissa särskilt viktiga gemensamma drag eller minimikrav som här måste uppfyllas. Frågan om domstolsverksamheten och dess styrning i en rättsstat bör mot den bakgrunden också ses i ett övernationellt perspektiv.

Att beakta är de inom Förenta Nationerna utarbetade riktlinjerna "Basic Principles on the Independence of the Judiciary". Där fastslås principen om domstolarnas självständighet i art. 7: "It is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions." Att frågor om domarens självständighet och arbetsförhållanden skall säkras på ett adekvat sätt genom lag framgår av art. 10. I art. 14 anges att fördelningen av mål till domare inom den domstol de tillhör är en intern fråga "of judicial administration".

Vidare finns de av Europarådet fastlagda riktlinjerna "Independence, efficiency and role of judges", Rec. No R (94) 12. Där uttrycks samma principer men de utvecklas närmare. Under princip I om domarens självständighet finns i art. 2 e ett stadgande med krav på lottning eller annat automatiskt system för fördelning av mål. Det talas i art. 2 f om att mål inte får fräntas en domare annat än under särskilt angivna orsaker. Den som fattar beslut om att ta ifrån en domare ett mål måste "enjoy the same judicial independence as judges". Det skall alltså vara en åtgärd som äger rum inom ett oavhängigt domstolsväsende. I kommentaren under p. 18 nämns också andra fördelningsformer av mål, såsom fördelning på avdelning och fördelning genom domstolspresidentens försorg. Under princip III om "proper working conditions" finns riktlinjer för hur domarna skall tillförsäkras sådana arbetsvillkor att verksamheten kan bedrivas effektivt och utan dröjsmål.

Nu föreligger också inom ramen för Europarådets pågående arbete "Draft European Charter on the status of judges" (1998). Det är ett utkast gjort av domare i medlemsländerna. Där behandlas sådant som a/ att domarna själva skall utse de domare som skall ingå i en oavhängig tjänsteförslagsnämnd (p. 1.3), b/ att det skall finnas särskilda klagomöjligheter för den domare som anser sig hotad i sin oavhängiga ställning av åtgärder riktade mot honom (p. 1.4), c/ att domarna genom sina representanter eller yrkesföreningar skall kunna medverka i beslutsfattandet i

frågor om domstolsadministration, om budgetfrågor för domstolarna och om hur dessa beslut skall föras ut på nationell och lokal nivå. Vidare skall de också konsulteras när det gäller anställningsvillkor, lönevillkor etc. (p. 1.7). I ett explanatory memorandum anføres beträffande p. 1.7:

”Without advocating a specific legal form or degree of constraint, this provision lays down that judges should be associated in the determination of the overall judicial budget and the resources earmarked for individual courts, which implies establishing consultation or representation procedures at the national and local levels. This also applies more broadly to the administration of justice and of the courts. The Charter does not stipulate that judges should be responsible for such administration, but it does require them not to be left out of administrative decisions.”

Vissa övernationella principer konkretiseras i Europadomstolens praxis i fråga om art. 6 i Europakonventionen. I två avseenden är detta av särskilt intresse här. Det gäller dels att domstolen skall vara oavhängig, dels att rättegången skall äga rum inom skälig tid. Det senare kan sägas innebära att man uppställer ett viktigt övernationellt effektivitetskrav på domstolarna. De nationella politiska organen är inför Europadomstolen ansvariga för att domstolarnas verksamhet inte bara är rättssäker utan också effektiv. Brister domstolens resurser med stora balanser som följd - och detta någonstans i instanskedjan - kan det leda till att staten måste ersätta den enskildes skada. Att domstolarna är överbelastade har inte utgjort något godtagbart skäl för dröjsmål med handläggningen. I mål där invändningar av detta slag rests från staterna har Europadomstolen regelmässigt konstaterat att det åligger en konventionsstat att organisera sitt domstolsväsende på ett sådant vis att förekommande mål kan avgöras inom rimliga tider. Ett mål som lett till skadestånd har nyligen rört Sverige (Paulsen-Medalen mot Sverige, dom den 19 februari 1998). Det finns anledning att överväga vilka konsekvenserna kan bli för statens ansvar i dessa sammanhang om ett mer detaljerat system för budgetstyrning utvecklas där mer detaljerade verksamhetsmål bestäms av andra statsorgan än domstolarna själva.

Vad gäller de internationella domstolarna kan man finna vissa regler om hur domarna utnämns, hur presidenten väljs, hur domstolsadministrativa beslut fattas, hur den inre administrationen organiseras etc. Sådana regler kan man se som en sorts minsta gemensamma nämnare. De är avsedda att ge den enskilde domaren stor integritet i den dömande verksamheten. Samtidigt bör betonas att reglerna som sådana inte är

någon garanti för att domstolen i praktiken fungerar väl och vinner tilltro för sin verksamhet. Här är ett exempel.

En svensk ledamot av Förenta Nationernas Ruandatribunal har uttalat kritik mot förhållandena där och i en intervju i Svenska Dagbladet sagt: ”Administrationen är under all kritik. Av de 500 anställda är 20 jurister, varav 10-15 arbetar med rättegångarna. FN har inte förstått vad en domstol är. Administrationen är uppbyggd för något annat, det är tolkar, chaufförer, säkerhetspersonal. Vårt arbete betraktas snarast som en sidoverksamhet. Nu skall de dessutom anställa 180 nya på administrationen och en enda juridisk utredare. Vad som behövs är inte mer folk utan bättre ledning och kompetens. --- Vi är sex domare som fått FN:s förtroende att undersöka det värsta av alla brott. Men vi är inte betrodda med något. Man blir ständigt ifrågasatt in på minsta detalj. De som styr här har aldrig sett en domstol och förstår inte vad vi gör.” – Det bör sägas att den svenske domarens uttalande har bemötts skarpt av domstolens president.

Vissa gemensamma nämnare för vad som bör iakttas i fråga om domstolsadministration i en rättsstat kan urskiljas vid en internationell översikt. Det finns dock samtidigt en risk att principer som ser goda ut i teorin kan visa sig mindre lämpliga som stöd i en praktisk verklighet. Men inte minst belyser de förändringar som ägt rum i Östeuropa under 1990-talet i fråga om domstolarnas konstitutionella ställning och organisation hur viktigt det är att se på dessa frågor i ett internationellt rättsstatligt perspektiv.

3. Allmänt om administration

Man bör också se på domstolarna från ett mera allmänt administrationsperspektiv. Jag tror att ett sådant angreppssätt är fruktbart. Diskussionen om domstolsadministration bör inte alltid utgå enbart från de konstitutionella begränsningarna.

Här bör ”administration” användas som ett vidsträckt begrepp. Det handlar om mer än management. Det rör sådant som yttre organisatoriska, finansiella och personalpolitiska system och en institutions inre organisation och styrsystem, ledningsfunktion och ledarskap. Det inryms också kvalitetsarbete och

kontrollfunktioner. Här finns ett antal frågeställningar av allmänt samhällsvetenskaplig eller företagsekonomisk art. Mycket har hänt sedan Webers berömda studier om byråkratins väsen tillkom på 1920-talet. Det finns idag en omfattande organisationsvetenskaplig litteratur där man också intresserar sig för att undersöka och jämföra företag, offentlig förvaltning och ideella organisationer. Som ingångar till denna litteratur rekommenderas Bengt Abrahamsson - Jon Aarum Andersen, Organisation - att beskriva och förstå organisationer, Liber Hermods, 1996, och Rolf Lind - Göran Arvidsson (red) Ledning av företag och förvaltningar, förutsättningar – former – förnyelse, SNS Förlag, 2 rev. uppl., 1998. Det gäller här frågor som: Hur styrs de olika organisationsformerna? Hur utövas ledarskapet? Vilka likheter och skillnader finns här mellan olika organisationstyper? Vilka problem uppstår i ledet mellan huvudman och exekutiv eller med andra ord hur skall organisationen bäst uppfylla sin roll som den fastställts av medborgarna (i det offentliga fallet) eller ägarna (i det privata fallet)? Exekutiven skall vara huvudmannens ombud, men det finns många omständigheter - arbetsbelastning, egenintressen, opportunist, överdriven regeltrohet, informationsbrist m.m. - som försvårar eller omintetgör ett korrekt beteende av exekutiven. Hur skall huvudmannen se till att uppdraget utförs? Jfr Abrahamsson- Aarum, a.a., 98 ff.

Fyra fylliga citat från Lind – Arvidsson (red), a.a. får ge en belysning åt vad jämförelsen företag – förvaltning kan bidra med vid behandlingen av vårt ämne:

”En viktig skillnad avser ledningsarbetets *ramvillkor*. I offentlig förvaltning är ledningsmandatet mer ”bundet”, dvs. omgärdat av restriktioner som både skyddar och begränsar handlingsfriheten. Vidare är styrelsefunktionen splittrad och löst kopplad till verksamheten. Möjligheterna att tydliggöra och *definiera krav på organisationen* är också besvärligare i offentlig sektor, framför allt på grund av bristfällig kunskap om de kausala samband som ligger bakom de samhällsproblem myndigheter och förvaltningar har att hantera. Många gånger saknas också möjligheter att mäta och bedöma resultatet av verksamheten på ett entydigt och allmänt accepterat sätt. Vidare är *ledarskapet* i offentlig förvaltning mer otydligt, främst till följd av komplexa relationer till huvudmännen och flera delvis konkurrerande aktörsgrupper: politiker, ledande tjänstemän och professionella specialister. Avsaknad av incitament och tydliga signaler från omvärlden försvårar också möjligheterna att *skapa rörelse* och ge organisationen en riktning. Slutligen präglas *beslutsmiljöernas komplexitet* av större mångfald genom att

förvaltningsledningarna måste hantera motstridiga omvärldsförväntningar som man har begränsade möjligheter att själv påverka.” (Rolf Lind, Organisatoriskt ledningsarbete, s. 43.)

”(I huvudmannastyrda organisationer) kan vi sannolikt förvänta en fortsatt betoning av lokalt resultatansvar i förening med allt mer paradoxliknande krav på ökad kvalitet och än mer begränsade ekonomiska resurser. Finansiering sker genom huvudmannen. Ledningen kan inte påverka intäktssidan. De stora utmaningarna och problemen ligger i hur de alltmer begränsade resurserna bör optimeras liksom hur motivationen bland och rimliga arbetsvillkor för de anställda kan skapas.” (Magnus Söderström, Ledarskap och utveckling av ledningskompetens, s. 78.)

”Även om det alltid är riskabelt att generalisera utifrån så grova kategorier som företag och offentlig förvaltning utgör, finns det vissa tendenser ifråga om vilka förhållanden som har störst genomslagskraft. I näringslivet är möjligheten för en ledare att sätta sin prägel på verksamheten ofta större än inom offentlig sektor. Förvaltningschefer är ofta kringgärdade på många sätt. Verksamhetsinriktningen är given och möjligheter till strategiska val, att fritt välja närmaste medarbetare, att använda belöningsystem under fria former och allokera resurser inom vida ramar är knappast förunnat den typiske organisationsledaren inom offentlig förvaltning. Grundare och högre chefer i företag är således viktiga som kulturskapare, även om betydelse av detta inte sällan överdrivs. Inom offentlig sektor finns mer av sektorskultur. Politisk reglering, önskemål om likabehandling, rättvisa och rättssäkerhet formar de specifika organisationerna. Många offentliga organisationer präglas också av särskilda yrkesgrupper med en hög grad av professionalisering...” (Mats Aleson, Organisationskultur och ledning, s. 105.)

”En nytillträdd offentlig chef har även om frihetsgraden ökat under senare tid sällan möjlighet att utse sin egen ledningsgrupp. I näringslivet är detta däremot en självklarhet... Ytterligare en faktor som bidrar till att begränsa den högsta ledningens autonomi i offentlig förvaltning är att en stor del av denna utgörs av s.k. professionella organisationer. I sådana präglas organisationskulturen av en speciell yrkesetik och professionellt förankrade normer och förhållningssätt som i hög grad styr arbetet. --- Att leda sådana medarbetare – som ofta har ett personligt, professionellt ansvar mot

avnämarna, ett ansvar som dessutom uppfattas som viktigare än ansvaret uppåt i organisationen – ställer krav som är mycket annorlunda än i industri- och tjänsteföretag med standardiserade massmarknadsprodukter. Likheterna är störst med professionella kunskapsföretag, t.ex. tidningsföretag, revisionsbyråer och advokatfirmor. Att de offentliganställda har ett ”samhällsuppdrag” är inte en så stor skillnad.” (Göran Arvidsson, Ledningsarbetets förutsättning, förnyelse och framtid, s. 230 f.)

Dessa citat ger flera viktiga perspektiv även på domstolar och domstolsadministration. Några specifika administrationsstudier just kring domstolar har jag dock inte kunna finna. Material om domstolsadministration som sådan i mera teknisk-praktisk mening och dess olika aspekter förefaller vara frekventare inom den anglo-amerikanska sfären än i Västeuropa. Men för en behandling av frågan om domstolsadministration skulle man också som jämförelsematerial kunna beakta förhållandena kring några andra mer eller mindre autonoma förvaltningsorgan. För svensk del blir här institutioner som Riksbanken, universitets- och högskoleväsendet, Svenska kyrkan och socialförsäkringsorganisationen särskilt intressanta. Även inom dessa områden har funnits och finns nämligen särskilda behov av att stärka självständigheten. Det pågår också i vissa fall just för närvarande en stark utveckling i den riktningen.

5. Yttre domstolsadministration

I denna rapport använder jag bl.a. begreppet yttre domstolsadministration.

Med yttre domstolsadministration avses de verksamheter från utanförstående statsmakter i förhållande till domstolarna som rör domstolarna i andra avseenden än när det gäller rättskipningens och rättsvårdens juridiskt-materiella innehåll och form. Men givetvis finns det frågor också om rättegångsförfarandet med dess sammansättningsregler etc. som sådant som har viktiga administrativa aspekter. Det gäller frågan om domstolsbyggnadernas och rättssalarnas utformning och utrustning etc. Man kan säga att den yttre domstolsadministrationen här har en direkt stödfunktion till processrättens regler om rättegångsförfarandet. Yttre domstolsadministration bedrivs i olika former såsom normgivning, budgetstyrning, utnämningförfarandet, löpande förvaltning samt kontroll och tillsyn.

Där finns normgivning på olika hierarkiska nivåer. Utgångspunkten ligger i bestämmelsen i 11 kap. 4 § regeringsformen om att huvuddragen av domstolarnas organisation skall föreskrivas i lag. Det sker sedan i rättegångsbalken. Närmare föreskrifter om domstolsverksamheten lämnas därefter av regeringen i t.ex. förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. Det finns också generella föreskrifter som gäller domstolar såväl som vanliga myndigheter, t.ex. i verksförordningen (1995:1322). Nästa nivå är den centrala förvaltningsmyndigheten, som enligt regeringens förordning (1988:317) med instruktion för Domstolsverket, skall meddela föreskrifter och allmänna råd i syfte att i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten hos domstolarna. Domstolarna själva utfärdar slutligen arbetsordningar. Domstolens arbetsordning beslutas i kollegiala former, i plenum eller kollegium utom i Stockholms tingsrätt där lagmannen är beslutande. Enligt regeringsformens system för normgivning utgör emellertid reglerna i domstolarnas arbetsordningar, till skillnad från de arbetsordningar som utfärdas av ”myndigheter under regeringen”, formellt sett inte några bindande rättsliga regler. På denna punkt bör en grundlagsändring ske.

Den konstitutionella restriktionen – att yttre domstolsadministration inte får verka inskränkande på domstolens och domarens självständighet - kommer till uttryck på flera sätt i normgivningen. I 11 kap. 2 § regeringsformen stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. Den principen återspeglas sedan i 2 § förordningen med instruktion för Domstolsverket. Där erinras om att Domstolsverket skall utöva sin verksamhet med iakttagande av domstolarnas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörande av deras dömande och rättstillämpande uppgifter samt om att verket inte får bestämma hur dömande uppgifter skall fördelas mellan enskilda domare.

Den andra grundläggande styrningsformen när det gäller domstolarna är budgetstyrning. Här skall inte redogöras närmare för budgetprocessen. I 1 och 2 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten ges några utgångspunkter.

”I § I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Med statens verksamhet avses i denna lag sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

2 § Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.”

Att notera är att domstolarna nämns särskilt som en av statens verksamheter. Budgetprocessen berör naturligtvis hela kedjan av funktioner från de enskilda domstolarna till riksdagen. Domstolsverket har härvid en central anslagsberedande, medelsfördelande, ekonomiförvaltande och internkontrollerande funktion.

Riksdagen fattar sina budgetbeslut avseende vissa specificerade utgiftsområden, i princip ett för varje beredande riksdagsutskott. I Sverige ingår domstolarna tillsammans med sektorerna polisväsendet, åklagarväsendet, kriminalvården och exekutionsväsendet i ett sådant utgiftsområde. Riksdagen anses kunna använda ett överskott inom en av dessa sektorer till en annan sektor inom samma utgiftsområde. Så skedde våren 1997, då ett överskott inom exekutionsväsendet och kriminalvården till stället användes för åklagarväsendets behov. Riksdagens justitieutskottet ansåg det naturligt att extra resursbehov i första hand täcktes genom omfördelning inom samma utgiftsområde men pekade samtidigt på de negativa konsekvenserna av en sådan ordning: ”Om myndigheterna nämligen inte kan räkna med att senare få tillgodogöra sig ett anslagssparande utan finner att detta i stället dras in till staten försvinner incitamentet till en långsiktig och god hushållning inom myndigheterna.” Resonemanget kan ge anledning att här även nämna att en domstol enligt det rådande budgetsystemet inte råder över sitt anslagssparande. Anslagssparande kan helt eller delvis dras in till Domstolsverket. En domstol som av något skäl inte kan hålla sin tilldelade budget får anlita kredit upp till ett visst gränsbelopp och därefter amortera på denna.

En budgeträttslig fråga som kan diskuteras, är om det inte skulle vara lämpligt att domstolarna på grund av deras konstitutionella särställning bildade ett särskilt utgiftsområde. Omfördelningar av medel mellan sektorer av nyss nämnt slag som skulle medföra att medel fördes till eller från domstolsväsendet synes i vart fall principiellt olämpliga. Det i och för sig i flera avseenden rimliga resonemanget om den s.k. rättskedjan – dvs. att olika myndigheter inom rättsväsendet har vissa gemensamma ansvarsuppgifter i en sorts produktionskedja – har inte någon konstitutionell bärkraft och bör inte drivas för långt.

Ett modernt inslag i budgetstyrningen är mål- och resultatstyrning, som nu får ökad betydelse även på domstolsområdet, se bestämmelsen i 2 § budgetlagen.

Riksdagen fastställer på regeringens förslag för domstolsväsendet en generell budgettram och de övergripande målen. Dessa mål, de s.k. effektmålen, formuleras dock endast i mycket allmänna termer. Effektmålet inför år 1999 lyder:

”Målet för rättsväsendet är att tillförsäkra den enskilde rättssäkerhet och rättstrygghet. – Domstolsväsendets del av effektmålet är att mål och ärenden skall avgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Verksamheten skall präglas av ett medborgarperspektiv.”

Regeringen har sedan via regleringsbrevet till Domstolsverket ålagt domstolarna att själva bestämma sina närmare verksamhetsmål enligt vissa kriterier. Dessa rör avverkningstakt i fråga om avgjorda mål och målbalansernas ålder för några få huvudkategorier av mål.

Inför år 1999 har emellertid regeringen själv bestämt vilka verksamhetsmål som skall gälla för samtliga domstolar utom Högsta domstolen och Regeringsrätten. De senare skall enligt regeringens beslut även i år själva fastställa sina verksamhetsmål. Regeringen anför:

”Den långsiktiga inriktningen för domstolarna skall vara att genomströmningstiderna skall minska för samtliga mål- och ärendekategorier samt att mål- och ärendebalansernas åldersstruktur skall förbättras. ... Regeringen är medveten om att det knappast kommer att vara möjligt för samtliga domstolar att redan under 1999 förändra balansernas åldersstruktur i den utsträckning som är önskvärd.”

För t.ex. hovrätterna har regeringen sedan fastställt verksamhetsmål enligt följande:

Tvistemålen

Medianåldern för avslutade mål: 5 månader

Balanserade mål äldre än sex månader: 40 %

Balanserade mål äldre än tolv månader 15 %

Brottmålen

Medianåldern för avslutade mål: 3 månader

Balanserade mål äldre än sex månader: 10 %

Balanserade mål äldre än tolv månader: 3 %

Ett syfte med mål- och resultatstyrning är att resultatet av domstolens arbete skall kunna mätas i produktivitetstermer genom att de avgjorda målen fördelas på olika kategorier, kostnaderna fördelas och styckkostnader kan anges. Domstolsverket fördelar ju också – i en dialog med respektive domstol – det av riksdagen beslutade domstolsanslaget på de enskilda domstolarna bl.a. efter vissa nyckeltal. En viktig fråga i detta sammanhang är om det går att utveckla mål- och resultatstyrning till ett alltigenom lämpligt planeringsinstrument för domstolsväsendet. Hur och av vilka organ skall det handhas?

I dagens budgetsystem beslutar riksdagen om budgeten för rättsväsendet för ett år i sänder. En viktig diskussionsfråga gäller om inte domstolsväsendet borde få arbeta med en mera långsiktig budget? Domstolsverket och de större domstolarna skulle sannolikt vara betjänta av ett system med t.ex. en treårsbudget. En ordning där förutsebarheten om de ekonomiska ramarna på längre sikt ökade inom domstolsväsendet skulle troligen möjliggöra en mycket bättre planering av verksamheten än idag och därmed också kunna gagna domstolarnas självständighet.

Härutöver styrs verksamheten genom regeringens utövning av *utnämningmakten* avseende domare. Av betydelse är här hur beredningen inför besluten är ordnad. Vilket inflytande har domarna själva när det gäller domarutnämningarna - och av särskilt intresse här – i fråga om utnämning av domstolschefer? Utnämningförfarandet är inte enhetligt. Utnämningar till de flesta domartjänsterna inklusive chefstjänster, utom chefstjänsterna vid de tre största underrätterna samt president- och lagmanstjänster i överrätterna och samtliga ledamotstjänster i Högsta domstolen och Regeringsrätten, de s.k. kallelsetjänsterna, bereds i Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Om denna nämnd är föreskrivet att den skall bestå av minst sju ledamöter och att dessa utses på högst tre år av regeringen. Nämnden består för närvarande av nio domare – de flesta av dem domstolschefer, generaldirektören i Domstolsverket och en domstolsanställd icke-jurist. En av domarna och den domstolsanställda icke-juristen har facklig bakgrund. Ledamöterna i nämnden utses av regeringen utan något formellt beredningsförfarande. I fråga om kallelsetjänsterna har domarkåren inte något inflytande under beredningen utan den sker informellt hos regeringen. Ett inslag är dock att justitieministern inför utnämningen av justitieråd och regeringsråd besöker

Högsta domstolen respektive Regeringsrätten och presenterar den tilltänkta kandidaten. Riksdagen har numera begärt att förfarandet i fråga om utnämningen av högre domare skall utredas och regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté för bl.a. denna uppgift. Se kommittédirektiven, dir. 1998:84.

Hur formerna för rekryteringen och utnämningen av domare och domstolschefer utövas av regeringen är av betydelse för att säkerställa domstolarnas självständighet men också för att stödja en ordning där lämpade personer utnämns att leda domstolarna och därmed som chefer svara för den inre domstolsadministrationen.

Regeringen utnämner även ledande domstolsadministratörer (expeditionschefen och ett av departementsråden i Justitiedepartementet samt generaldirektören i Domstolsverket). Regeringen utser också ledamöterna i Domstolsverkets styrelse (som för närvarande består av tio personer: generaldirektören, ordförande, två riksdagsledamöter, en advokat, en domstolsanställd icke-jurist och fem domare). Någon formell beredning av dessa utnämningar under inflytande från domarkårens sida förekommer inte.

Det bör i sammanhanget slutligen nämnas att det finns en konstitutionell kontroll av regeringens utnämningssmakt. Den utövas av riksdagens konstitutionsutskott.

Vidare får mycket av den yttre domstolsadministrationen utövas av regeringen och Domstolsverket i form av en mängd olika *löpande förvaltningsåtgärder*. Jag går inte närmare in på det här.

Det utövas slutligen *kontroll och tillsyn* dels inom domstolsväsendet genom överrätternas (se 2 kap. 1 § rättegångsbalken) och domstolschefernas försorg samt genom Domstolsverkets ekonomiadministration och internrevision, dels externt genom Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns rättsligt inriktade tillsyn och genom Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets ekonomi- och förvaltningsrevision. Det finns anledning att notera att det är Riksrevisionsverket, som är en myndighet under regeringen, som i praktiken utövar den revisionella kontrollen i frågan om domstolsväsendet. Den svenska ordningen med en ekonomisk och förvaltningsmässig revisionell kontroll som huvudsakligen utövas under regeringen och inte under parlamentet är inte så vanlig internationellt sett. Just i fråga om domstolsväsendet kan denna ordning ifrågasättas från principiella utgångspunkter. Det skulle vara bättre från maktodelningssynpunkt om

domstolsväsendet var föremål för revisionell kontroll av ett organ under parlamentet men Riksdagens revisorer har vanligen inte sysslat mycket med domstolsväsendet.

6. En tillspetsad tes om domstolsadministration

Låt oss formulera en avsiktligt tillspetsad tes: Det är inte domstolarna själva som sköter de viktigaste delarna av domstolsadministrationen i Sverige. Det gör någon annan.

Av betydelse är här sådana faktorer som:

1. Domstolen har inte egna intäkter för att finansiera sin verksamhet.
2. Kostnaderna i verksamheten kan inte kontrolleras av domstolen själv genom prioriteringar. Det råder beslutstvång. Resursåtgång och kostnaderna styrs helt av måltillströmningen.
3. Den viktigaste personalresursen, domarna, anställs inte av domstolen. Inte heller bestämmer domstolen de anställda domarnas löner.
4. Domstolen får inte heller själv bestämma att en ledig domartjänst skall utlysas.
5. Domstolen förfogar inte som andra myndigheter – och så måste det vara - över möjligheten att begränsa antalet domare genom uppsägning på grund av arbetsbrist eller brist på ekonomiska resurser.
6. Domstolen bestämmer inte över IT-resursen.
7. Domstolen har inte kostnadsansvar för sin lokalhållning.
8. Domstolen bestämmer inte i fråga om hur verksamhetsuppgifterna skall genomföras. Vad som skall göras och hur det skall göras är i stället mycket ingående normstyrt genom förfarandereglerna.
9. Domstolen har inte ansvar för att formulera de överordnade målen för verksamheten utan det sker i lag eller i samband med budgetstyrningen.

Allt detta får sägas vara viktiga förutsättningar som bestäms av annan än domstolen i de styrformer som nyss nämnts. Domstolsadministrationen ligger alltså i dessa delar hos andra samhällsorgan än domstolen själv. I dag är detta i Sverige fördelat på riksdagen, regeringen och Domstolsverket som ju i realiteten har huvuddelen av uppgiften på området. Domstolsverket är en sedvanlig förvaltnings-myndighet. I andra länder förekommer lösningar som har mera karaktär av självförvaltningsorgan. Kanske kan den yttre domstolsadministrationen genom att bedrivas i en ökad grad av

autonomi vinna en högre grad av legitimitet bland domarna. Balansen är emellertid svår: Medborgarna är inte beredda att acceptera att domstolarna och domarna blir en "stat i staten" som det blir svårare att få insyn i än i dag. Det är inte givet att domstolarnas legitimitet i samhället gagnas av en ökad grad av självförvaltning.

Ett problem med den yttre domstolsadministrationen är att normstyrningen och budgetstyrningen och de andra styrformerna inte i alla avseenden är väl synkroniserade. Man kan se konflikter mellan budgetstyrningen och normgivningen. Den senare uttrycker de generella, materiella förutsättningarna för domstolsverksamheten. Vad som är speciellt för domstolarna är detaljeringsgraden i normgivningen i fråga om *hur* verksamheten skall utföras. T.ex. kan rent yttre förhållanden som domstolen inte råder över leda till att en domstol som korrekt fullgör sina uppgifter enligt lagstiftningen, faktiskt måste överskrida sin budget. Det är då ett skyddsintresse att budgetstyrningen inte inrymmer åtgärder som undergräver domstolens självständiga ställning utan att denna permanent kan upprätthållas. Det är inte ägnat att stärka medborgarnas tilltro till en domstol om det blir allmänt bekant att den är tvungen att så att säga driva sin verksamhet på kredit, skuldsatt till de anslagsgivande myndigheterna, även om detta beror på faktorer utanför domstolens egen kontroll.

För att sammanfatta.

De viktigaste delarna av domstolsadministrationen ligger i Sverige utanför domstolarna. Detta är inte något unikt för vårt land.

Yttre domstolsadministration är i Sverige en uppgift för riksdagen, regeringen och Domstolsverket. En fråga är hur uppgifterna skall fördelas dem emellan. En annan är vilken grad av oavhängighet ett domstolsverk skall ha samt vilken grad av medbestämmande, delaktighet eller inflytande domarna och domstolscheferna skall ha i denna del av den administrativa processen. Hur skall Domstolsverkets styrelse vara sammansatt och hur skall ledamöterna utses? Skall verket vara en vanlig förvaltningsmyndighet under regeringen eller ha en högre grad av autonomi? Vad blir kvar för domstolen själv att administrera? Vilket ansvar blir kvar till domstolschefen och hur skall det utövas i förhållande till de domare som är anställda i domstolen och till övrig personal? Vad är det som faller inom begreppet inre domstolsadministration?

7. Inre domstolsadministration

Domstolsverkets roll i fråga om den yttre domstolsadministrationen har tagits upp i det föregående. Men Domstolsverket har också en ledande funktion när det gäller den inre domstolsadministrationen. Verket har nyligen formulerat sin roll på följande sätt:

”Reformarbetet gäller att anpassa domstolarna till utvecklingen, säkerställa en hög kvalitet och göra domstolsverksamheten mera kostnadseffektiv. Arbetet syftar till att skapa ett effektivare och mera flexibelt domstolsväsende. Målstyrningen skall bli tydligare och domstolarna skall ges större möjligheter att själva besluta om sin organisation och sina arbetsformer. Domstolsverket skall ha en drivande och stödjande roll och skall ta egna initiativ till förändringar.”

I fråga om den inre domstolsadministrationen bör först nämnas alla de generella momenten i ekonomi- och personaladministration. Av särskilt intresse är dock beslutsformerna inom domstolen och särskilt ledningsfunktionen och dess roll när det gäller domstolens organisation och arbetsformer samt i fråga om intern tillsyn och resultatuppföljning.

Det som kan kallas inre domstolsadministration kanske mera i detalj kan förtecknas som sådant som

- att besluta arbetsordning
- att indela domarna till tjänstgöring
- att sätta mera konkreta mål
- att kontrollera att målen nås
- att göra internbudget
- att följa kostnadsutvecklingen
- att äska medel
- att göra verksamhetsplan och utvärdera den
- att syssla med kompetensutveckling och personalfrågor
- att hantera ADB-system
- att sköta ekonomi- och personaladministrativa system
- att inregistrera och lotta mål

att inom sig omfördela arbetet
att utveckla handläggningsrutiner
att sköta lokaler och inredning

att syssla med övrigt stödjande inre arbete
att svara för domstolens servicefunktioner i förhållande till allmänheten.

De generella krav som särskilt ställs på myndighetschefer i allmänhet, inklusive domstolscheferna, framgår av 6,7 och 8 §§ verksförordningen som lyder:

”Myndighetschefens ansvar och uppgifter

6 § Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet.

7 § Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Chefen skall

1. hushålla väl med statens medel,
2. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,
3. fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,
4. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologiskt hållbar utveckling samt jämställdheten mellan kvinnor och män,
5. se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut,
6. se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

8 § Myndighetens chef skall se till att de anställda är väl förtrodda med målen för verksamheten. Chefen skall skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.”

Domstolsverket formulerar sina krav på domstolschefen så här: ”Domstolscheferna skall leda verksamheten i ordets rätta bemärkelse inom sin del av domstolsväsendet inom de ramar statsmakterna och - enligt statsmakternas intentioner - Domstolsverket anger. Domstolscheferna skall ikläda sig rollen och ta ett tydligt arbetsgivaransvar.”

Domstolschefen skall alltså inte bara "administrera", i meningen att förvalta domstolen, utan skall leda och ansvara för verksamheten samt än mera *leda utvecklingen* av verksamheten och skapa bästa möjliga förutsättningar för den dömande verksamheten. Chefen har ansvar för den verksamhetsplanering som krävs inom budgetprocessen. Disciplinära frågor samt omplacering och avveckling av personal är chefsansvar. Domstolschefen skall svara för information till anställda och massmedier samt hålla s.k. svåra samtal. Domstolschefen skall söka bedriva en aktiv personalpolitik där personalens engagemang tas till vara. Att utöva ett ledarskap vid en domstol är i hög grad att sätta ett exempel, chefs föredöme är viktigt. Chefskapet uppnås genom utnämningen, det verkliga ledarskapet växer fram ur personalens förtroende.

En viktig fråga är hur ansvaret för den inre administrationen skall fördelas inom domstolen. Vad skall beslutas av särskilda beslutsorgan inom domstolen som plenum, kollegium och vad skall domstolschefen själv enrådigt bestämma över? Skall det finnas stödfunktioner såsom en ledningsgrupp el. dyl. för domstolschefens beslutsfattande? Skall domstolens ledningsfunktion och chefsrollen utformas så att den administrativa styrningen av domstolarna och tillsynen över den dömande verksamheten stärks? Detta är frågor som skall övervägas av den tidigare nämnda parlamentariska kommitté som den svenska regeringen tillsatte under hösten 1998 (se dir. 1998:84).

Eftersom domstolarna mer än annan offentlig förvaltning är normstyrd blir också administrativ utveckling inom domstolarna relaterad till lagstiftning och kan fordra lagstiftningsåtgärder i högre grad än rörande andra verksamheter. Den eller de som administrerar en domstol är starkt beroende av lagstiftningsprocessen. Med andra ord: Domstolarna är normstyrda dels i fråga om uppgifternas innehåll, dels i fråga om hur de skall utföras. Detta skapar permanent och stabilitet men underlättar inte administrativt förändringsarbete. Ekonomiska medel för verksamheten tilldelas genom politiskt/administrativa beslut utan närmare målangivelser. Sedan är tanken att den dagliga administrationen skall utövas så nära den faktiska verksamheten som sådan. Den består i dömande verksamhet vars innehåll principiellt sett är

konstitutionellt skyddat och i praktiken svårt att förutse och planera. Domstolschefen får inte agera mot den enskilde domaren när det gäller dennes befattning med det enskilda målet. Intressant att diskutera är emellertid hur den gränsen skall dras. Skall domstolschefen här iaktta ett respektavstånd? Eller tar chefens tillsynsuppgift och dennes rätt och skyldighet att hävda kravet på effektivitet i verksamhet vid i förhållande till den enskilde domaren genast utanför det enskilda målet? Det borde vara ett mindre problem för domarens självständighet att acceptera åtgärder av en domstolschef som tillhör domstolsväsendet än ingripanden av utomstående kontrollanter som Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. I relationen mellan den enskilde domaren och domstolschefen bör det finnas en sådan ömsesidig vilja till dialog och samförstånd som i praktiken eliminerar eller begränsar problemen kring skyddet för den enskilde domarens oavhängighet. Att vårda en sådan relation får ses som en viktig domaretisk uppgift för alla som tillhör domarkåren.

Det är viktigt att domstolschefen står för en roll som för längre än till karikatyren av en skolrektor, sysslände med schemaläggning, indelning till tjänstgöring och vikariatsförsörjning. Den passive domstolschefen, som förlamas eller begränsas av sin rädsla för varje diskussion om de konstitutionella restriktionerna iakttagits av honom på rätt sätt är en avart. Domstolschefen som effektivitetsjagande slavdrivare är å andra sidan alltid en konstitutionell hydra.

I stället vill Domstolsverket nu i sitt arbete med chefsutvecklingen inom domstolsväsendet peka på följande egenskaper i en god ledar/chefsprofil: Social kompetens, förmåga att engagera och vinna gehör, entusiasmera och motivera, målmedvetenhet, förändringsvilja och flexibilitet, inlevelseförmåga, stresstålighet, delegering- och organisationsförmåga, beslutsförmåga, självuppfattning och självkritik.

I fråga om mål och resultat skall en chef enligt denna policy kunna sätta upp mål och kontrollera att de nås, fortlöpande följa upp verksamheten och faktorer som kan inverka på den och vidta behövliga åtgärder, se till att verksamheten bedrivs effektivt. Det ställs krav på att en chef regelbundet skall informera personalen om verksamheten, skapa goda förutsättningar för kommunikation på arbetsplatsen och se samtalet som en dialog. En chef skall kunna skapa en kreativ arbetsmiljö och ta till vara olikheter bland de anställda och utveckla sina medarbetare efter vars och ens förmåga. En chef skall ha en positiv människosyn, så att medarbetarna synliggörs, blir bekräftade och får ta ansvar, kunna inspirera och entusiasmera, ha förmåga att

lyssna och förstå, stötta och leda medarbetare, skapa tillit, förtroende och arbetstillfredsställelse, ge återkoppling på medarbetarens prestationer. En chef skall snabbt kunna fatta beslut, våga handla, kunna hantera konflikter, ta sitt arbetsgivaransvar. En chef skall skapa förutsättningar för lärande som leder till ökade kunskaper och erfarenheter, uppmuntra framsteg och stimulera medarbetarna till att dela med sig av sina kunskaper till sina arbetskamrater. En chef skall utveckla gemensamma värderingar, attityder och normer t.ex. om hur man behandlar medarbetare, arbetskamrater, hur man hanterar förtroende, konflikter m.m., vara medveten om hur människor beter sig i olika situationer, föregå med gott exempel.

I ett perspektiv där domstolarna skall framstå som moderna samhällsinstitutioner är kvalitetsutveckling ett viktigt perspektiv. Inom verksamheten skall skapas förutsättningar för lärande och dialog, eller det skall med andra ord ges ett stöd för de processer som leder till en kultur som verkar för förnyelse och utveckling i syfte att åstadkomma systematisk kvalitetsutveckling. I allmänhet brukar managementkonsulter här tala om en kundorienterad verksamhetsutveckling. För domstolarnas del är det snarare medborgarperspektivet som är det centrala men man måste också tänka kategorivis på den tilltalade, målsäganden, vittnen etc.

Rättsväsendet ställs inför stora utmaningar inför 2000-talet och det är avsikten att domstolarna skall moderniseras under inflytande av ett medborgarperspektiv som ledstjärna. Detta är en riktig tanke. Men det räcker inte att säga att domstolarna nu skall ges större frihet att själva genomföra detta.

Är det en defaitistisk nidsbild att påstå att domstolarna nu är föremål för kortsiktiga budgetvillkor som försvårar kvalitetsarbetet, att det inte finns utrymme för rationaliseringar så länge lagstiftningen och domstolsväsendets yttre organisation ser ut som de gör, att det inte finns utrymme för kompetensutveckling så länge arbetsläget är sådant det är?

Hur finna balansen mellan yttre och inre domstolsadministration? Här finns troligen först en viktig och svår organisatorisk uppgift att lösa. I dag är domstolarna alltför varierande i storlek – många är alltför små och några få är alltför stora - för att man skall kunna utveckla en rimligt entydig domstolschefsroll. I dag finns det ca 140 domstolschefer i den svenska domstolsorganisationen och det är alldeles för mycket. Detta medför också att Domstolsverkets roll som central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område blir mycket skiftande i förhållande till olika domstolar.

Det behövs en rationell och mer likformig domstolsorganisation och detta är en viktig uppgift som det politiska systemet måste ta sig an och lösa på lång sikt. Även i fråga om domstolarnas arbetsuppgifter och processordning fordras förändringar. En del kan göras genom inre utvecklingsarbete under Domstolsverkets ledning och inspiration men åtskilligt fordrar lagstiftningsåtgärder och därmed ett politisk ansvarstagande. Först härigenom ges de riktiga goda förutsättningarna för en modern och rimligt enhetlig chefsroll inom domstolsväsendet. Då bör man också kunna utveckla ett sorts koncerntänkande mellan Domstolsverket och de enskilda domstolarna. Inom en sådan ram kan domstolschefen också ges flera rättsliga, administrativa och ekonomiska instrument för att kunna göra det som statsmakterna önskar och som jag tror att också domarna och de övriga domstolsanställda önskar och har berättigade anspråk på att begära? Det som efterfrågas blir därmed ett ökat faktiskt handlingsutrymme för den inre domstolsadministrationen. Det är ytterst domstolarna själva som känner sin verksamhet. Med större frihet för domstolen själv följer sedan också skärpta krav på resultat.

En viktig punkt som jag i anslutning härtill vill framhålla och som får ses som en viktig punkt inte minst inom ramen för ett koncerntänkande gäller ”makten över statistiken och resultatredovisningen”. Den saken får inte inskränkas till att bli en teknisk dialog över huvudet på domstolarna mellan Domstolsverket å ena sidan och regeringen och riksdagen å den andra. Det är i domstolen som målstocken kan inventeras fysiskt och man ”står närmast ” resultaten av statistiken. Av avgörande betydelse är att domstolscheferna och domstolarna måste kunna ”syna” den överordnade redovisningen på nationell nivå - bryta ned den och använda den i sin egen verksamhet. Det fordrar tillgång till instrumenten och en rätt att ställa krav på kvalitet och öppenhet i redovisningen både vad gäller statistik och ekonomi. Detta är inte bara en praktisk fråga utan faktiskt en principiell och konstitutionell fråga om domstolarnas oavhängiga ställning. På samma sätt är det viktigt att budgetprocessen eller fördelningen av medel till de enskilda domstolarna är en öppen process. Den bör vara transparent så att domstolarna kan syna den. En viktig ledstjärna för en god domstolsadministration bör alltså vara att principen om *transparens* iakttas i de administrativa styrprocesserna. Det är en viktig uppgift för domstolscheferna att här vara kravställare på överordnade organ.

8. Olika perspektiv på domstolsadministration

Man kan anlägga flera olika perspektiv på domstolsadministration. Mot varandra, men också förenade, står ett effektivitets- och ett rättssäkerhetsperspektiv på frågan. Medborgaren, politikern, domaren, revisorn m.fl. – alla kan de stå för skilda förhållningssätt.

Många förenas dock i uppfattningen att domstolarna skall finansieras genom allmänna medel, dvs. att huvudmannen är medborgarna genom folkrepresentationen och att frågan om kvalitet i verksamheten (därmed avser jag både rättssäkerhet och effektivitet) är ett ansvar för både domstolarna själva och för den normgivande folkrepresentationen och för den verkställande makten, regeringen.

Ett sådant synsätt kan sägas vara den gode medborgarens, eller den demokratiska rättsstatens, perspektiv. För att domstolarna skall fullgöra sin uppgift måste de ha legitimitet. Den demokratiska rättsstatens företrädare, allmänheten och maktens granskare måste ha förtroende för domstolarna. Brister det så försvagas denna särskilda statsfunktion och därmed den demokratiska rättsstaten som sådan.

Att driva tanken att det finns en olöslig motsättning mellan rättssäkerhet och effektivitet leder mot denna bakgrund enligt min mening fel. En god rättstillämpande verksamhet inrymmer krav på att hävda rättsstatens krav på ett effektivt sätt. De rätta avgörandena skall tillkomma i en rättssäker ordning och uppgiften skall fullgöras effektivt, dvs. utan onödig tidsåtgång och utan resursslöseri. Dålig administration blir ett hot mot både rättssäkerhet och effektivitet, liksom en god administration skall kunna stödja och utveckla bådadera. Legitimitet vinner domstolar och domare om de kan tillgodose de båda kraven rättssäkerhet och effektivitet utan att tumma på det ena kravet för att gynna det andra. Självständigheten måste vårdas på ett ansvarsfullt sätt. Anförtrodda ekonomiska resurser skall förvaltas och användas väl för verksamhetens syften. Det gäller alltså att finna den ordning där domstolsadministrationen är utformad så att den bäst gagnar både rättssäkerhet och effektivitet.

Både den yttre och den inre domstolsadministrationen skall relateras till konstitutionen och rättskipningen. Men kanske borde man försöka tänka i en sorts relationsytter mellan å ena sidan yttre domstolsadministration och konstitutionen och å andra sidan inre domstolsadministration och rättskipningen.

Genom utformningen och fördelningen av rollerna för den yttre domstolsadministrationen formuleras en viktig del av domstolarnas konstitutionella

ställning. Det kan därvid sägas att det finns en sorts maktindelning mellan för det första riksdagen med dess beslutanderätt i fråga om generella anslag till domstolsväsendet och normer om domstolsorganisation och rättens sammansättning m.m., för det andra regeringens uppgifter att svara för domarutnämningarna och övergripande förvaltningsåtgärder för domstolsväsendet och för det tredje Domstolsverkets roll i fråga om medelstilldelning och service till de enskilda domstolarna. Genom sådana olika element skall dessa tre statsorgan ge domstolarna förutsättningar att rättssäkert och effektivt fullgöra sin rättskipningsuppgift enligt konstitutionen.

Den inre domstolsadministrationen bör vara så utformad och drivas så att den inte leder till konflikter inom domstolen av konstitutionell natur. I stället skall den vara en stödfunktion för rättskipningen i domstolen och ta vid där processordningen inte bestämmer handläggningsformerna i domstolens arbete.

9. Slutord

Nyligen har statsmakterna inlett olika försöksverksamheter inom domstolsväsendet. Det har vunnit gillande i riksdagen. Bland domarna är opinionen inte entydig. En hel del viktiga erfarenheter kommer troligen att vinnas både när det gäller domstolarnas yttre organisation i fråga om bl.a. administrativ och ekonomisk samverkan mellan domstolar och när det gäller inre organisation i fråga om bl.a. arbete på storrotel med flera domare stödda av beredningspersonal i stället för att varje mål lottas på en domare. Statsmakterna har också betonat domstolarnas eget ansvar. De skall klara de nödvändiga omställningarna själva genom eget förändringsarbete. Riksdagen har nyligen genom lättnader i regelsystemet ökad domstolarnas möjligheter att själva besluta om sin inre organisation. Är det så att lagstiftaren sedan passivt kommer att stå vid vägs ände?

I denna situation finns det en spänning mellan stelhet och dynamik. Det gäller att åstadkomma en lycklig avvägning. Visst utrymme för försöksverksamhet bör finnas. Samtidigt bör erinras om det grundlagsfästa kravet att huvuddragen av domstolarnas organisation skall framgå av lag. Försöksverksamhet på domstolsväsendets område bör därmed rimligen ses som en ansvarsfråga som riksdagen inte kan dra sig undan och helt överlämna till regeringen.

Jag tog i det föregående upp koncerntänkandet som en aspekt på en framtida domstolsadministration. Eftersom relationen mellan Domstolsverket och de enskilda domstolarna i grunden är god och förtroendefull borde det gå att inom en sådan ram finna en lämplig administrativ kompetensfördelning där de enskilda domstolarna och domarkårens självständighet skyddas och domstolsföreträdarna ges ett stärkt inflytande även på den centrala förvaltningsmyndighetens verksamhet, dvs. i Domstolsverket. Frågan är om det fordrar en utveckling mot ökad självförvaltning i former där domarkollektivet själv genom sina associationer eller genom valhandlingar utser eller nominerar sina representanter i olika beslutsorgan? Det bör vara möjligt att finna goda former för inflytande som inte samtidigt leder in i en självförvaltning där domarna framstår som en association. Det kan ifrågasättas från demokratiska utgångspunkter. Det är inte heller givet att en sådan lösning leder till en lycklig utveckling för domstolarna. Legitimiteten hos allmänheten kan komma att försvagas. Det finns vidare en risk att den administrativa ledningen i ett sådant system blir för försiktig och passiv.

Vid maktdelning enligt Montesquieu anges domstolarna som en självständig statsmakt. Detta får sedan i de olika staternas konstitutioner konsekvenser för synen på lagstiftningen, budgetsystemet, utnämningmakten och administrationen av och inom domstolarna. Den verkställande maktens roll i förhållande till domstolarna blir här känslig. Inte minst blir justitiedepartementets roll ömtålig och det särskilt i länder med ministerstyre. Då kan det särskilt återopas konstitutionella argument för att bryta ut stora delar av domstolsadministrationen ur departementet. I länder utan ministerstyre och med förvaltningsmyndigheter, som visserligen styrs av regeringen men som också har en betydande grad av oberoende, kan det vara lättare att finna en mindre problematisk och lämplig form för en centraliserad domstolsadministration. Nu tycks ju den svenska lösningen med Domstolsverket ge inspiration i andra länder. Men man kan inte importera färdiga lösningar utan man måste också vara lyhörd för de inhemska kraven på en viss egen domstols-kultur. Man kommer aldrig ifrån att även de nationella domstolarna måste fogas in i varje särskilt nationellt konstitutionellt system.

Hur skall man få dynamik och utveckling och samtidigt bevara självständighet och permanens inom domstolsväsendet – det är frågan. Måste man avstå från effektivitetsförbättringar för att värna om domstolarnas oavhängighet? Ja, man kan inte driva effektivitets- och produktivitetstänkandet på samma sätt beträffande domstolarna som i fråga om andra delar av den offentliga förvaltningen. Den

konstitutionella principen om domstolarnas självständighet har sitt pris. Medborgarna har rätt att kräva ett domstolsväsende som värnar om denna princip men som samtidigt kan arbeta effektivt och som kan svara mot högt ställda servicekrav. Lagstiftaren har också rätt att kräva att domstolsväsendet bedrivs under iakttagande av ekonomisk rationalitet. Slutligen har medarbetarna i domstolarna rätt att fordra att verksamheten kan ses som en del av det moderna arbetslivet.

Att administrera domstolar i ett statiskt samhälle – det är en ganska enkel och billig förvaltningsuppgift. Att administrera domstolar i ett dynamiskt och föränderligt samhälle – det är ett stort, svårt och kostnadskrävande projekt.

PAGE 18

PAGE 19