

SÄRTRYCK

Domstolar och domare i Sverige
– ett utvecklingsperspektiv på
domstolar och domare från
mitten av förra seklet till idag

Johan Hirschfeldt

Ur **SVEA HOVRÄTT 400 ÅR**

564 s., ISBN 978-913901733-2, Norstedts Juridik 2014

Domstolar och domare i Sverige – ett utvecklingsperspektiv på domstolar och domare från mitten av förra seklet till idag

Johan Hirschfeldt

1. Om uppgiften att teckna ett utvecklingsperspektiv från rättegångsreformen till idag

Att här söka teckna ca 70 års utveckling av svenska domstolar och domare och den ”rättsliga miljön” måste stanna vid en översikt med några tematiska nedslag. Det är en spännande utmaning. Man kan både känna igen sig vid mötet med det förgångna och uppleva känslan av ett betydande avstånd. Ändå är perioden inte så lång. Det handlar om rättskulturen under en tidsperiod som stämmer rätt väl med vad som setts som en människas normala livstid.

Vid en sådan här genomgång kan man komma att tänka på begrepp som arv, miljö, uppväxt, inskolning, utbildning, ja kanske t.o.m. slyngelår och mognad. Härtill kommer de känslor som kan förknippas med begreppet generationsväxling: nu måste det få komma fram något nytt, andra ska ta över, en ny tid fordrar nya former etc.

En period på hela 70 år kan kanske därmed på ett fruktbart sätt ge flera perspektiv. Men vem är jag att rätt värdera utvecklingen? Ambitionen kan inte bli annan än att skriva ned några personliga intryck och tankar kring utvecklingen. Själv har jag verkat i domstol i endast ca 15 år av mitt yrkesliv. Det medför förstås en begränsning i fråga om insikter i den inre dagliga verksamheten. Men kanske, ger det mig en friare möjlighet att teckna en bild av de större linjerna bakom utvecklingen.

Hur skriver man något om detta på 25–30 sidor som kan inspirera till fortsatt diskussion?

Ett sätt är att redovisa regelsystem och organisation och hur de förändrats. Även om det riskerar att bli väl mycket av katalogaria så kan det ha sitt värde när tidsperspektivet är så långt som 70 år. Men det måste också finnas med en belysning av några ideologiskt betydelsefulla förändringar, brytpunkter och utvecklingslinjer.

Det finns andra som redan med framgång lyckats med sådana framställningar. Jag tänker på bl.a. Kjell Å. Modéers texter om svensk rätts- och domarkultur¹ och Per Henrik Lindbloms och andras bidrag till Svensk Juristtidnings 50-årsjubileumsnummer år 1999 till nya rättegångsbalken.

Hur ska jag nu gå till väga?

För att teckna den här utvecklingen är det viktigt att inte välja ett för internt perspektiv – frågorna är ytterst sett politiska. De rör en viktig del av samhället och dess utveckling. Samhällsidéer och reformvilja i politiken borde i vart fall skymta fram.

Så man bör ställa frågan: När stod problemen och reformbehoven på vårt område tydligast på samhällsagendan och hur formulerades de?

Jag tror inte att man alltid i första hand ska koncentrera sig på de olika slutresultaten: riksdagens slutliga beslut om lagändringar etc. Visst, där anges ibland en tydlig reformambition men ofta är det i stället kontinuitet och anknytning till det bestående som till sist tar sig i uttryck i ibland rätt urvattnade formuleringar kring lösningarna där de viktiga förändringarna ibland ”mörkas” genom att beskrivas i tekniska och neutrala former. Man avdramatiserar och löser problemen i samförstånd eller överlämnar dem till domstolar och rättstillämpning att lösa. På goda grunder präglas politiken kring det rättsliga området och särskilt domstolsväsendet av en betydande, ofta, hälsosam försiktighet.

Inte heller anser jag att mediedebatt eller medierapportering genomgående ger så mycket. Mediedebatten är ofta rätt kortsiktig och ofta fokuserad på mer dramatiska enskildheter. De större principiella linjerna kring rättskipningens funktioner drivs mycket sällan där och insiktsfullheten är inte så stor.

Rättsvetenskapen då? Den har förstås mycket att ge när det gäller utvecklingen av processrätten på ett principiellt plan och lämnar väsentliga bidrag också när vetenskapsidkarna deltar i kommittéarbete. Men frågor om domstolarnas konstitutionella ställning har sällan varit ett centralt perspektiv för rättsvetenskaplig forskning. Grundläggande framställningar om domstolarnas statsrättsliga ställning skrevs dock av statsrättsprofessorerna

¹ Se bl.a. SOU 1994:99, Domaren i Sverige inför framtiden.

Hugo Blomberg kring sekelskiftet 1900 och de står sig rätt väl idag.² Inte heller domstolarnas organisation och domstolarnas och domarens sätt att i praktiken utföra arbetsuppgifterna är föremål för forskning. Domarrollen har dock behandlats nyligen i en doktorsavhandling inom ramen för ett projekt med studier av olika professioner.³

Domares memoarer, minnesteckningar eller biografier kan ge personliga tidsbilder. Om tidigare perioder kan man lära sig mycket av sådant material. Men för mig tar det emot att systematiskt använda den typen av källmaterial för framställningen om den här tidsperioden. Det skulle knappast bli representativt.

Hur är det med rättstillämpningen? Den är ju systematiskt inriktad på att hantera varje enskild tvist eller konflikt för sig inom ramen för gällande rätt. I fråga om generella perspektiv, värdediskussioner och synpunkter de lege ferenda är man i rättstillämpningen traditionellt ju återhållsam. Men visst, det finns exempel på prejudikat från de högsta instanserna med stor betydelse för rättsutvecklingen och faktiskt också för självuppfattningen bland domare om domaruppgiftens innehåll i en mer ideologisk mening.

Vad gäller tillsynspraxis kan man med hjälp av åtskilliga JO- och JK-uttalanden och tjänstefelspraxis i viss mån teckna en problembild om förhållandena från tid till annan. Ett problem är att det kan bli väl snävt i sitt fokus på felaktigt handlande. Det gäller även här att som Lars Lindström gör i sin artikel *JO:s tillsyn över domstolarna under åren med rättegångsbalken* teckna bilden översiktligt med koncentration på utvecklingstendenserna. Då blir det ett värdefullt bidrag till förståelsen.

En väg är kanske att se på hur frågor om domstolar och domare behandlats i utredningsarbete och kommittéväsendet.

Kommittédirektiv och utredningsbetänkanden har varit ett intressant studiematerial för arbetet med den här artikeln. I kommittédirektiven formuleras ibland problemen öppnare än vad som sedan blir fallet. Reformviljan kommer till friare uttryck och lösningsalternativ diskuteras mer öppet. Men vi måste förstås också inse att ibland används utredningsväsendet för att ”begrava” frågor. Men här ska man inte vara tvärsäker – frågorna kan mycket väl poppa upp igen. En hel del av de texter som skrivs i utredningsväsendet skrivs så att säga i sanden men kan sedan återanvändas och det är bra.

² Blomberg, H., Om de konstitutionella garantierna för domstolarnes oafhængighet och själfständighet, Tidsskrift for Retsvidenskab, Aarg. 9, 1896, s. 55–84.

³ Ställvik, O., Domarrollen – Rättsregler, yrkeskultur och ideal, 2009.

Man kan med denna utgångspunkt söka se på frågorna kronologiskt och/eller tematiskt. Varje tid har sina problem och domstolsverksamheten innehåller några klassiska teman men nya problemområden dyker också upp.

Jag kommer börja kronologiskt och översiktligt. Sedan vill jag belysa några teman där ideologi och värderingar stått i centrum för att sedan avsluta med att söka se om det går att karaktärisera några olika skeden i denna 70-åriga utveckling.

2. Natanael Gärde och rättegångsreformen

Natanael Gärde, mannen bakom vår rättegångsbalk från 1942, skrev i början av 1930-talet en text om balken⁴, där han tecknade en än idag tänkvärd bild av hur det här rättsområdet bör förstås:

Vad som är utmärkande för den svenska rätten i allmänhet eller att den i stort sett icke är något enhetligt system utan en historisk produkt av olika tidsskedens politiska, sociala och kulturella strömningar, gäller i särskild hög grad processrätten. Följande på varandra ha dessa strömningar uppstått, nått sin höjd och så småningom åter ebbat ut. Alla ha de, i större eller mindre mån, kvarlämnat sina avlagringar i lagstiftning och rättstradition, på så sätt bildande den grund, varå den svenska rätten idag vilar. Det är samhällsutvecklingen som sådan och de idéer, under vilkas herravälde den stått, som ock ger rätten dess prägel. Detta förhållande ligger helt i sakens natur. Rättslivet är ej något, som kan isoleras från samhällslivet i övrigt, utan det är den mänskliga tillvaron, sedd ur rätterns egen synvinkel. *Med samhällslivet är också rättslivet stätt i ständigt rörelse. Mål och vägar förskjutats. För den samtid, vari dessa förskjutningar äga rum, förbli de ofta omärkliga eller ock fattas de endast dunkelt. (min kurs.)*

Gärde gör sedan en exposé över den forntida folkliga domsrätten, kungamaktens stärkta domsrätt, stånds- och privilegiesamhällets uppsplittrade domsmakt, upplysningstidens nya strömningar med medborgerlig likställighet och krav på ett enhetligt instanssystem och nya processformer. Han diskuterar senare tiders avvägning mellan det folkliga medinflytandet och ett på nytt erkänt behov av specialdomstolar. Gärde pekar på underrätternas starka ställning i vårt system – de har inte som i andra länder pressats ned till allenast en försöksinstans utan där är rättsskipningens tyngdpunkt förlagd. Och detta är också grundvalen för den förestående processreformen.

⁴ Gärde, N. artikeln Rättegångsbalken i Minnesskrift ägnad 1734 års lag, I, s. 369, 1934.

Och visst, inte minst idag håller vi med Gärde och upprepar detta fältrop: Tyngdpunkten ska ligga i första instans! Om detta skriver Lars Eklycke i sin artikel *Funktionsfördelningen tingsrätt – hovrätt*.

Sedan tar Gärde upp ett antal frågor som alltjämt stod på dagordningen inför rättegångsreformen:

- 1) Domstolsorganisationens vikariatssystem
- 2) Problemet med få rättegångssammanträden i små domsagor
- 3) Nämndemännens tjänstgöringsförhållanden
- 4) Långsamheten i hovrättsprocessen
- 5) Behovet av att begränsa fullföljdsrätten till Högsta domstolen
- 6) Muntligt och koncentrerat förfarande som möjliggör stärkt processledning för domaren
- 7) Fri och omedelbar bevisprövning

Slutligen nämner Gärde att den svenske lagstiftaren genom tiderna lyckats bevara det svenska rättegångsväsendets folklighet och därmed folkets förtroende för rättegångsväsendet.

Rättegångsbalken beslutades år 1942 och trädde i kraft år 1948. Det är ett unikt stort reformarbete föregånget av ytterst långvariga och detaljerade förberedelser med flera högklassiga utredningsprodukter och det alltifrån 1880-talet, ja kanske t.o.m. inklusive Lagkommitténs betänkanden från 1820- och 30-talen.

För att ge ett mindre högtidligt perspektiv på saken kan det hänvisas till hur reformen 1938 presenterades för allmänheten i vanlig tidningsprosa av Dagens Nyheter:

- Nya hovrätter i Sundsvall och Göteborg. Hovrätt kan hålla ting på olika orter.
- I underrätterna skapas en koncentrerad huvudförhandling, där allt material framläggs. Förhandlingarna är muntliga, parter och ombud får inte ens uppläsa skriftliga anföranden. Även i överrätterna införs muntlighet och offentlighet.
- Fri bevisföring. Nuvarande vittnesjäv bortfaller.
- För lindriga brott kan åklagare och åtalad själva komma överens om straffet (s.k. straff-föreläggande).
- Före fullföljd till Högsta domstolen ska mål i regel förprövas av tre justitieråd.
- Advokatståndet organiseras enligt lag, men även andra kan få föra parts talan.

Mer allvarligt och med Gärdes legendariska gråa kommentar till rättegångsbalken i tankarna är det märkligt att se på hur rättegångsbalken, som har gett generationer av domare en gemensam och fast stomme för arbetsuppgifterna, representerar både kontinuitet och tradition å ena sidan och reformvilja, modernitet och utvecklingsmöjligheter å den andra. Just kontinuitet och förändring är något som K-G Ekeberg har haft som utgångspunkt när han i sin artikel behandlar *Processprincipernas utveckling under rättegångsbalken*. Att det finns generationsfrågor kring domares syn på processprinciperna och tillämpningen av rättegångsbalken belyses av Fredrik Sjövall i hans artikel *Bevisteman i teori och praktik – en generationsfråga?*

När Gärde fyllde 70 år fick han del av lagbyråchefen Bengt Lassens program för den fortsatta processreformen.⁵ Lassen pekade på vikten av att reformen hade begränsats i förhållande till Processkommissionens program till att i första hand gälla förfarandet och därmed till att den så att säga skedde inifrån. De organisatoriska förändringarna hade inskränkts till de som behövdes för förhandlingsprincipens genomförande. Begränsningen räddade processreformen menade Lassen i en välfunnen formulering.

Lassen tog nu upp frågan om det nu krävdes några ytterligare ändringar i domstolsorganisationen för att det nya förfarandet skulle komma till sin fulla rätt. En utgångspunkt var att det förelåg en både funktionell som personell överorganisation. Därför borde man söka komma fram till ett reellt tvåinstanssystem. Nämnd borde införas även i stadsdomstolarna och det också i familjemålen. Lassen diskuterade vidare frågan om hovrätterna borde i ökad utsträckning vara första instans i vissa mål, t.ex. riktigt stora tvistemål av ekonomisk karaktär. Han refererade dock till att det sagts att detta skulle rubba underrätternas starka ställning men invände själv, närmast med en profetisk fråga, att detta också kunde komma att bli fallet om instansordningen leder till att målen i stället förs över till skiljeförfarandet och därigenom helt undandras domstols prövning. Därefter diskuterade han olika metoder för hur måltillströmningen till Högsta domstolen kunde begränsas. Till slut pekade han på behovet av att domstolarnas arbete och arbetsformer granskades ur allmänna rationaliseringssynpunkter, eller med andra ord utreddes av ”kontorstekniska” experter.

⁵ Lassen, B., Skrifter tillägnade Natanael Gärde, SvJT 1950 s. 611.

3. Decennium för decennium – en snabbtitt på kronologin

Det är slående hur Gärdes problemkatalog, gjord redan i början av 1930-talet, faktiskt listade många av de centrala reformfrågor som sedan, med variationer på temana, kommit att stå på dagordningen under den kommande tidsperioden och än idag. Fokus ligger här i artikeln snarare på förslagen än på de resultat som följde på riksdagsbehandlingen.

Låt oss nu se på reformagendan kronologiskt. Om man försöker säga något kort om vad som varit aktuellt att pröva under vart och ett av de sju decennierna, hur ser då en sådan lista ut?

3.1 Reformagendan under 1940-talet

Gärde satte alltså upp programmet för fortsättningen. En omfattande utbildningsverksamhet för domare om nya rättegångsbalken genomfördes i samband med införandet av en ny process i allmän domstol. Advokater och åklagare växte successivt in i de nya stärkta aktörsrollerna i denna process. Rättegångsreformen fordrade flera hovrätter och dessa inrättades. I övrigt kvarstod att modernisera domstolsorganisationen och detta arbete inleddes.⁶ Också det långvariga och stora arbetet med ett moderniserat förvaltningsförfarande och en reform av förvaltningsrättskipningen startade⁷ varefter Besvärssakkunniga tillsattes 1949.

3.2 Reformagendan under 1950-talet

Arbetet med domstolsorganisationen fortsatte och även frågor om domarbanan togs upp i 1955 års domarutredning.⁸ Frågan om rådhusrätternas förstatligande m.m. togs upp av Stadsdomstolsutredningen⁹, tillsatt 1954. Nämnd infördes i brottmål även i rådhusrätterna. Besvärssakkunniga lämnade ett principbetänkande om det administrativa besvär förfarandet.¹⁰

⁶ SOU 1946:57, 1943 års domarutrednings betänkande angående vissa organisations-, utbildnings- och tjänstgöringsfrågor vid domstolarna.

⁷ SOU 1946:69, Förvaltningsförfarandet.

⁸ SOU 1956:52, Domartjänster i häradsrätt och hovrätt och SOU 1959:17, Domarbanan.

⁹ SOU 1956:28, Rådhusrätts sammansättning i brottmål och SOU 1961:6, Underrätterna.

¹⁰ SOU 1955:19, Administrativt rättsskydd.

Det bör här nämnas att 1950-talet också präglades av en kritisk diskussion om rättsaffärer och kring rättssäkerhet. Frågan om domstolarna hade lagprövningsrätt kom också upp, se avsnitt 4.1.

3.3 Reformagendan under 1960-talet

Den stora reformen under decenniet var organisatorisk. Med planen att förstatliga rådhusrätterna följde också förberedelserna för att reformera underrättsorganisationen i stort men också förändringar i överrättsprocessen.¹¹ Rådhusrätterna förstatligades 1965. Vidare tillkom hyresnämnder och fastighetsdomstolar. Arbetet med omdaning av förvaltningsrättskipningen fortsatte i Förvaltningsdomstolskommittén som tillsattes 1962 och med avlämnandet av Besvärssakkunnigas slutbetänkande 1964.¹² Det bör tilläggas att författningsfrågan var central under 1960-talet men att frågor om domstolar och rättskipning i det sammanhanget spelade en undanskymd roll.

3.4 Reformagendan under 1970-talet

Med förberedelsearbetet under 1960-talet som en viktig grund skedde under 1970-talet en stor mängd förändringar av domstolsorganisationen men också av domstolarnas uppgifter och arbetssätt: Tingsrätterna och deras domkretsar reformerades. Antalet tingsrätter minskade från ca 140 till under 100. Ett nytt system med allmänna förvaltningsdomstolar inrättades, specialdomstolar såsom Bostadsdomstolen, Marknadsdomstolen och försäkringsrätterna tillkom, liksom Domstolsverket. I slutet av decenniet, 1979, bröts länsrätter och länsskatterätter ut ur länsstyrelserna och blev självständiga förvaltningsdomstolar.

Sammansättningen i underrätt förenhetligades och förändrades. Deltagande av nämndemän även i tvistemål enligt giftermålsbalken och föräldrabalken infördes. Småmålslagen och prövningstillstånd i mindre tvistemål infördes. Högsta domstolen gavs 1971 ställning som renodlad prejudikatinstans. Här kan en startpunkt sägas ligga för den utveckling som Johan Munck behandlar i sin artikel *Högsta domstolen som normbildare*.

¹¹ SOU 1963:56, Rådhusrätternas förstatligande, SOU 1967:14, Ny domkretsindelning för underrätterna och SOU 1969:41, Fullföljd av talan.

¹² SOU 1964:27, Lag om förvaltningsförfarandet och SOU 1966:70, Förvaltningsrättskipning.

Samma år, 1971, tillkom vid sidan av rättegångsbalken lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen.

De stora förändringarna av organisation och arbetssätt som nu ägde rum fordrade också en översyn av domarbanan. Den ägde rum i 1972 års domarutredning.¹³ Utredningen behandlade frågor om främst domarutbildning och domarkarriär. Förslagen om en öppnare domarbana ledde inte till framgång. Däremot infördes 1977 på utredningens förslag nämndemän även i överrätt.

Det var nu också dags att inleda en övergripande översyn av rättegångsbalken. Rättegångsutredningen tillsattes 1977 och kom att arbeta i tio års tid.

1974 års regeringsform innebar knappast någon förstärkning av domstolarnas konstitutionella ställning. Nyregleringen ledde dock till att en kritisk debatt i denna fråga inleddes. Bland de särskilt engagerade kan nämnas Gustaf Petrén och Erik Holmberg. Det tog dock lång tid innan deras kritiska inlägg, som senare följdes upp av bl.a. Krister Thelin, men framför allt med stöd av intryck från vår omvärld i vissa viktiga delar fick genomslag. Inläggen kan ses som rottrådar till ett förändrat landskap.

3.5 Reformagendan under 1980-talet

Det omfattande reformarbetet som inleddes under 1970-talet fortsatte. Rättegångsutredningen genomförde sin omfattande översyn av rättegångsbalken som ledde till ändringar i balken när det gäller processen i de olika instanserna m.m.¹⁴ Arbetet med förhållandena på domarbanan fortsatte i 1987 års domarutredning med en förkortad domarutbildning som resultat.¹⁵ Frågan om bekämpandet av ekonomisk och organiserad brottslighet var ett centralt tema under denna tid. Det avsatte vissa smärre processuella ändringar och en häftig diskussion om rättssäkerhetsbegreppet.¹⁶ Brottsofferperspektivet i brottmålsprocessen förstärktes nu genom

¹³ SOU 1974:96, En öppnare domarbana.

¹⁴ Se betänkandena SOU 1982:25, Översyn av rättegångsbalken 1 Processen i tingsrätt, SOU 1986:1, Översyn av rättegångsbalken 2 Högsta domstolen och rättsbildningen, SOU 1987:13, Översyn av rättegångsbalken 3 Expertmedverkan och specialisering, och SOU 1987:46, Översyn av rättegångsbalken 4 Hovrättsfrågor, sammansättningsfrågor m.m.

¹⁵ SOU 1088:53, Domarbanan Utbildning och meritvärdering.

¹⁶ Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar, (Hans-Gunnar Axberger) BRÅ 1988:3.

införandet av rätt till målsägandebiträde 1988, se närmare Margareta Bergströms artikel *Rättegångsbalken och brottsofferperspektivet*. Samma år tillkom som en direkt följd av Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna (i fortsättningen Europadomstolen) tillämpning av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (i fortsättningen Europakonventionen) på svenska förhållanden en ny helt processform genom rättsprövningslagen. Ett behov av att på nytt ta tag i domstolsorganisationen kom till uttryck i slutet av decenniet genom en departementspromemoria, *Domstolarna i framtiden – en idéskiss*.¹⁷ Idéskissen gav något av ett program för det arbete med domstolarnas verksamhetsområde och organisation som kom att fortsätta under 1990-talet. Här angavs som utgångspunkter ett krisperspektiv: resurserna är knappa, rekryteringen av domare måste säkras och målstrukturen står inför förändringar. Ett nyckelord var att domstolarnas verksamhet måste renodlas till det som kräver domstolskompetens. I promemorian väcktes bl.a. tanken att sammanslå tingsrätter och länsrätter och minska antalet sådana underrätter.

3.6 Reformagendan under 1990-talet

Frågan om hur man ska ta sig an utvecklingen av domstolarna i framtiden fördjupades och breddades under 1990-talet. Flera, ibland stora, utredningar arbetade med frågor om renodling av domstolar,¹⁸ domarrollen¹⁹ samt domstolsväsendets yttre och inre organisation, dvs. bl.a. om domstolarnas beredningsorganisation²⁰. Hovrättsförfarandet behandlades i en utredning med förslag bl.a. om generellt prövningstillstånd i hovrätt.²¹ Detta genomfördes först 2008, då endast på tvistemålssidan. Också mindre förbättringsförslag samlades ihop efter interna diskussioner på domstolarnas ”verkstadsgolv” och lades fram.²² Vidare uppmärksammades skiljeför-

¹⁷ Ds 1989:2, *Domstolarna i framtiden – en idéskiss*.

¹⁸ SOU 1991:106, *Domstolarna inför 2000-talet*.

¹⁹ SOU 1994:99, *Domaren i Sverige inför framtiden*.

²⁰ SOU 1998:88, *Domaren och Beredningsorganisationen* och SOU 1998:135, *Domstolsorganisationen*.

²¹ SOU 1995:124, *Ett reformerat hovrättsförfarande*.

²² Ds 1997:7, *Domstolsförfarandet Förslag till förbättringar*. Se också Lars Lindström, *Rättssalens aktörer. Förändrade roller och uppgifter*, SvJT 1999 s. 467.

farandet i en utredning.²³ En serie tingsrättssammanslagningar aktualiserades nu, en del förslag genomfördes, andra inte. Ett exempel från ett annat område på ett förslag som inte genomfördes, handlar om en nedläggning av Domstolsverket.²⁴

3.7 Reformagendan under 2000-talet

Decenniet inleddes med att 1999 års rättegångsutredning lämnade förslag till en modernare rättegång som sedan resulterade i omfattande ändringar i rättegångsbalken 2008.²⁵ Prövningstillstånd i hovrätt i alla tvistemål infördes då. De processuella förändringarna följdes upp med lagstiftning på några delområden, mot bakgrund av en utredning om Europakonventionens krav på skyndsam målhandläggning²⁶ och en annan om användningen av videoteknik i domstolarna²⁷. Två utredningar gällde domarutnämningar, domstolsledning och domarrekrutering.²⁸ Rekruteringen av nämndemän behandlades nu, liksom senare under 2010-talet, i en utredning.²⁹ En ordning med migrationsdomstolar knutna till vissa allmänna förvaltningsdomstolar infördes. Arbetet med att reformera tingsrättsorganisationen fortsatte med bl.a. den genomgripande omorganisationen av tingsrätterna i Stockholmsområdet. Ett arbete med länsrättsorganisationen tog sin början och resulterade i en nyordning med ett färre antal förvaltningsrätter, 2009. Mot slutet av decenniet behandlades frågor centrala för förtroendet för domstolarna i rapporter och betänkanden.³⁰ Dessa följdes av Förtroendeutredningens arbete med frågorna om bemötande, domsskrivning och förhållandet till media samt vissa förslag om ändringar av resningsförfarandet i brottmål.³¹ Slutligen togs mer specifika

²³ SOU 1995:64, Näringslivets tvistlösning.

²⁴ Ds 1992:38, Domstolsväsendet.

²⁵ SOU 2001:103, En modernare rättegång.

²⁶ SOU 2008:16, Förtursförklaring i domstol.

²⁷ SOU 2008:93, Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.

²⁸ SOU 2000:99, Domarutnämningar och domstolsledning och SOU 2003:102, En öppen domarrekrutering.

²⁹ SOU 2002:61, Framtidens nämndemän.

³⁰ SOU 2006:30, Är rättvisan rättvis? samt rapporterna Felaktigt dömda, JK 2006 och Rättssäkerheten i brottmål, JK 2008.

³¹ SOU 2008:106, Ökat förtroende för domstolarna och SOU 2009:98, Resningsförfarandet i – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde.

ämnen på nytt upp: medling och säkerheten i domstolarna och svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.³²

3.8 Reformagendan under 2010-talet

I anslutning till och som en följd av den nya grundlagsregleringen av domstolarna som trätt i kraft 2011 inrättades Domarnämnden för att sköta beredningen av och förslag till domaranställningarna. Domarlagsutredningen har lagt fram ett förslag till en reformerad sammanhållen lag om domstolar och domare som är tänkt att ersätta främst vissa bestämmelser i rättegångsbalkens inledande kapitel och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.³³ Insynsutredningen har slutfört sin behandling av frågorna om partsinsyn i processen vid allmän domstol bl.a. i anslutning till användningen av ny teknik.³⁴ Reformkravet att utveckla ett modernt, sammanhållet och långsiktigt hållbart domstolsväsende har fortsatt i arbetet i Målutredningen som behandlat frågor om behovet av särskilda åtgärder för vissa måltyper i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Här har föreslagits bl.a. generellt prövnings-tillstånd i hovrätt och kammarrätt.³⁵ Den nya ordningen med mark- och miljödomstolar har tillkommit 2011. Straffprocessutredningen har gjort sin stora översyn av brottmålsprocessen med långgående ändringsförslag.³⁶ En utvärdering av reformen En modernare rättegång med användningen av ny teknik i rättskipningen har genomförts där bl.a. ökad hänsyn till brottsoffer och vittnen är ett tema.³⁷ En översyn av förvaltningsprocesslagen har genomförts och resulterat i vissa nya processregler med inriktning på att förlägga tyngdpunkten i rättskipningen till första instans.³⁸ Nu har ett arbete inletts med att reformera förvaltningsdomstolarnas behandling av skattemål. Rättssäkerheten ska stärkas med stöd av ökad

³² SOU 2007:26, Alternativ tvistlösning, SOU 2009:78, Ökad säkerhet i domstol och SOU 2009:76, Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m., jfr Ds 2002:1, Domare och åklagare i internationella insatser.

³³ SOU 2011:42, En reformerad domstolslagstiftning.

³⁴ SOU 2010:14, Partsinsyn enligt rättegångsbalken.

³⁵ SOU 2010:44, Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol.

³⁶ SOU 2013:17, Brottmålsprocessen.

³⁷ SOU 2012:93, En modernare rättegång II – en uppföljning.

³⁸ Ds 2010:17, En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.

specialisering till vissa domstolar eller inom domstolen.³⁹ Vidare har det på nytt, mycket beroende på en diskussion om rekryteringsprinciper och representativitet, blivit dags för en ny översyn av nämndemannasystemet där ett förslag om nya rekryteringsformer och begränsning av antalet nämndemän samt slopande av nämndemän i hovrätt och kammarrätt har lagts fram 2013.⁴⁰ Också frågan om befordrade domarbefattningar, som länge varit under diskussion, har föranlett förslag.⁴¹ På nytt har tvistlösningsförfarandet utom rätta tagits upp till utredning, nu gäller det lämpliga åtgärder för att säkerställa att konsumenter har tillgång till ett smidigt och kostnadseffektivt tvistlösningsförfarande utanför domstol.⁴² Frågor om domareetik har också tagits upp som en utlöpare av Förtroendeutredningens arbete. Ett material i frågan om god domarsed har presenterats.⁴³

4. Nedslag kring några ideologiskt färgade frågor

I detta avsnitt vill jag ta upp några teman som kan belysa den tidsanda och de värdeförskjutningar som haft betydelse för synen på domstolarna och domarnas uppgifter. Här speglas inte ett enda perspektiv utan både ett mera internt, man kan kanske tala om yrkesdomarnas "självsyn", och ett externt allmänt samhällsperspektiv. Samtidigt bryter sig förstås värderingarna efter ideologiska positioner och politiska värderingar främst i det omgivande samhället. Men inte heller domarna formerar sig efter en enhetlig "käranda". Det kan här bara bli fråga om några nedslag. Jag har dock valt att först tämligen utförligt ta upp ett tema som främst rör förvaltningsprocessens utveckling, som ju är ett centralt tema under den 70-årsperiod som här överblickas.

³⁹ Dir. 2013:49, Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen.

⁴⁰ SOU 2013:49, Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan.

⁴¹ Ds 2013:41, Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap.

⁴² Dir. 2013:23, Hantering av konsumenttvister utanför domstol.

⁴³ God domarsed Grundsatser och frågor, God domarsed Om etik och ansvarstagande och God domarsed Om tjänsteansvar och tillsyn, utgivna 2012 av Sveriges Domstolar och Sveriges Domareförbund.

4.1 Politik och juridik i 1950-talets Sverige – särskilt om förvaltningsrättskipningen⁴⁴

Min artikel gäller utvecklingen alltsedan rättegångsbalkens tillkomst. Att de allmänna domstolarna då står i centrum ligger nära till hands när vi ska uppmärksamma Svea hovrätts 400-åriga roll. När förhållandena för domstolar och domare i dagens Sverige ska skildras är det emellertid nödvändigt att vidga perspektivet. Vårt domstolssystem är ju numera, efter en utveckling främst under den här aktuella tidsperioden, uppbyggt på två parallella och likställda domstolsslag, de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det är utvecklingslinjerna rörande det senare domstolsslaget som här tas upp litet närmare.

Systemet med allmänna förvaltningsdomstolarna kan, liksom hovrättsorganisationen, sägas ha sin grund i 1600-talets Sverige då förutom hovrättsystemet med sin viktiga tillsynsroll också den centrala förvaltningsorganisationen med både administrativa och dömande uppgifter byggdes upp. Kammarrätten, namngiven 1799, hade sin grund i Kammarrevisionen, som bröts ut ur Kammarkollegiet, 1695. Den högsta administrativa rättskipningen utövades sedan hos Kungl. Maj:t i rådet och i viss mån hos Högsta domstolen. Först 1909 inrättades Regeringsrätten. Den centrala uppgiften gällde skatteområdet. Men uppgifterna kom att vidgas.

Det sena 1940-talet samt 1950-talet var en tid efter beredskapsårens kristidsbyråkrati då frågorna om en ny social välfärdspolitik stod i centrum. Man ville vidareutveckla den svenska förvaltningen för nya uppgifter, först centralisera, minska antalet kommuner för att sedan decentralisera. Men också rättsstatliga problem, i polemiken t.o.m. kallade lagröta och rättsröta, diskuterades då mycket och synnerligen skarpt. Var de överlastade domstolarna med den då rådande domarrekyteringen verkligen lämpade för de nya uppgifterna? Hur såg rättskyddet för den enskilde ut?

Nu förekom många stora uppmärksammade rättsaffärer och rättegångar (med ledord som spionmålen, rådmann Lundquist, redaktör Hajby, pastor Keijne, statsrådet Hedlund, biskop Helander, artisten Unman, professor Selling). Här fanns omdiskuterade mål, t.ex. Lifacofallet om konfektyrskatt för en sorts nougatlikande massa. Skatteuttaget, som påfördes av Kontrollstyrelsen, fastställdes av Regeringsrätten men ansågs vid en straffrättslig prövning i rådhusrätt och hovrätt inte riktigt. Sedan följde återbetalningskrav i civilrättslig ordning i en process i allmän domstol med bifall

⁴⁴ Texten har i huvudsak tidigare publicerats av mig i Förvaltningsrättslig tidskrift 2012 s. 295.

i underrätterna men ett avvisningsbeslut i Högsta domstolen samt interpellationer, motioner, utskottsbetänkanden och kammardebatter under åren 1945–1954.

Så under den första tiden efter fredsslutet 1945 och med den nya rättegångsbalken präglades tiden av en ifrågasättande debatt som nog medverkade till ett försvagat förtroende för rättsväsendet och andra delar av överheten. Det är slående att jämföra med Norge där Høyesteretts motståndshållning under ockupationsåren säkert betydde mycket för att stärka förtroendet för domstolarna.

En annan fråga med särskild laddning gällde den socialdemokratiske finansministern Ernst Wigforss lagstiftning om kvarlåtenskapsskatt 1947.

Svea hovrätt kritiserade förslaget såsom åsyftande inte beskattning utan konfiskation och därmed stridande mot 16 § i regeringsformen. Hovrätten menade att förslaget i vart fall fordrade allmän civillags form och därmed måste granskas av Lagrådet. Hovrätten avslutade:

Det lider icke något tvivel att den ständigt skärpta skattelagstiftningen, vilkens verkningar ytterligare försvåras genom den fortgående inflationen, håller på att hos de medborgare, som drabbas härav, framkalla en mycket stark känsla av att vara rättslösa. [...] I en stat, som fortfarande gör vissa anspråk på att räknas såsom en rättsstat, kan det (dock) aldrig vara betydelselöst, om en grupp medborgare med fog har fått känslan av att vara rättslösa, huru liten gruppen än är, ja icke ens när fråga är om en enda person.

Remissyttrandet bemöttes av finansministern i propositionen. Han anförde inledningsvis att hovrättens uppfattning delvis vilade på ett förbiseende av budgetpolitikens och därmed skattepolitikens uppgifter. Budgeten kunde och borde tjäna som en faktor i strävan att påverka den samhällsekonomiska balansen och skatter kunde därför upptas som inte var nödvändiga för löpande utgifter. Detta hade slagits fast redan av 1937 års riksdag.

Lagstiftningen genomfördes. Det är litet pikant att notera att lagstiftningen höll när den sedan kom under domstolarnas rättstillämpning. Den underkändes då inte vid den lagprövning som gjordes i målet utan stod sig. Svea hovrätt skrev i sina domskäl att rätten inte kunde finna det *uppenbart* (min kurs.) att riksdagen överskridit sin beskattningsrätt. Högsta domstolen kom till samma slut men med en annan motivering. Östen Undén och Gustaf Petrén hade sedan en hård polemik om lagprövningsrätten i Svensk Juristtidning 1956. Undén hotade med utvotering genom riksdagens opinionsnämnd mot eventuella expansionistiska justitieråd.

Svea hovrätts dom introducerade alltså det uppenbarhetsrequisit som sedan fördes in i regeringsformens lagprövningsparagraf 1979. Begreppet fördes in här och stod sig sedan, som vi vet, fram till 2011.

Interpellationsdebatten den 15 maj 1953 om Keijne-, Haijby- och Lundquistaffärerna tog elva timmar och upptar i riksdagstrycket 110 dubbelspaltiga sidor. Vid 1954 års val försökte folkpartiet vinna valframgångar just på att hårt och polemiskt driva rättsfrågorna. Det misslyckades.

År 1942 hade riksdagen beslutat den nya rättegångsbalken för de allmänna domstolarna. Vilken betydelse skulle detta få hos Regeringsrätten och Kammarrätten som ju tidigare kunnat tillämpa den gamla rättegångsbalken analogt? Denna fråga blev ett startskott för utvecklingen av den moderna administrativa rättsskipningen.

Samma år, 1942, motionerade högerriksdagsmannen och statsrättsprofessorn Nils Herlitz nämligen om att en utredning skulle tillsättas om ”en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter då de avgöra frågor som angå enskilds rätt”. Så började 30 års arbete som utmynnade i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen – ett reformarbete som ju nu på nytt är högaktuellt. Här ligger också en sorts startpunkt för utvecklingen av en modern förvaltningsdomstolsorganisation i vårt land.

Samma år, 1942, kom den socialdemokratiska socialministern Gustav Möllers socialvårdskommitté med ett viktigt betänkande. När det gällde Regeringsrättens kompetens på området för bl.a. barnvårds- och alkoholistärenden angavs det där som ett nära till hands liggande önskemål att härvid borde ”deltaga personer med närmare anknytning till och erfarenheter av egentligt socialvårdsarbete”. Kammarrätten borde fräntas fattigvårdsmålen. Denna tillämpade anordning fick anses ”fullständigt otänkbar ur såväl principiella som praktiska synpunkter i ett socialvårdssystem, där socialstyrelsen [...] tillerkänts ställningen som ledande organ och tillsynsmyndighet. [...] En ledning i verklig mening kan [...] icke utövas enbart genom rådgivning och inspektion och icke ens genom utfärdandet av allmänna anvisningar för verksamhetens bedrivande. Så blir först fallet, när på en hand samlas såväl dessa befogenheter som rätten att avgöra tvister i enskilda fall.”

Utredningen insåg dock att tvistlösningen fordrade domstolsprövning så förslaget blev en socialdomstol inrättad i Socialstyrelsen med överdirektören som ordförande, eller i principiellt viktiga mål, generaldirektören! – Bra idé, kan vi idag ironiskt tycka. Att skönsbedömningar främst ska

göras av förvaltningens personal är dock inte en främmande tanke i andra närliggande rättssystem.⁴⁵

Sedan följer i Sverige under många år en diskussion om behovet av s.k. socialdomstolar av typ Arbetsdomstolen. Här illustreras en tydlig dragkamp mellan politik och juridik. Och visst är det väl så att spänningen varit hårdare när det gäller den administrativa rättskipningen hos förvaltningsmyndigheter, Kammarrätten och Regeringsrätten än vad gäller de allmänna domstolarna och att de rättsliga förändringarna där också sedan har blivit mer genomgripande? Resultaten ser vi idag inte minst på grund av europeiseringen av svensk rätt.

Det går att alltså att ställa två program mot varandra, Möllers och Herlitz.

Statsvetaren Bo Rothstein har sammanfattat Möllers program för socialpolitik (inklusive skolpolitik, arbetsmarknad, bostadspolitik etc.) så här:⁴⁶

- generella i stället för specifika reformer
- överlåtande av offentliga förvaltningsuppgifter åt lokala och folkligt etablerade organisationer (jfr sjuk- och arbetslöshetskassor)
- minskning av den juridiska statsapparatsens makt
- nedläggning av gamla och uppbyggande av nya statsapparater
- rekrytering av fackföreningskadrer som tjänstemän i de nya ”reformbyråkratierna”. Typexemplet är AMS men också länsnämnderna kan nämnas.

Sociala reformer såsom pensioner och sjukförsäkring skulle vara generella, enkla och jämlika och socialbidragen rättighetsbaserade. Administrativt krångel och förödmjukelser skulle förhindras. Politiken skulle inte ha prägel av förnedrande välgörenhet.

Det existerande rättssystemets makt skulle reduceras. Tolkningen av de nya sociala reformlagarna skulle inte ligga hos de högsta domstolarna utan hos Kungl. Maj:t i Socialdepartementet som högsta överklagandeinstans. Så blev det också i några centrala avseenden.

Några målgrupper som tillhört Regeringsrätten flyttades till Kungl. Maj:t. Så med barnbidrag och folkpension där besvärspövrningen 1947 förlades till Kungl. Maj:t i Socialdepartementet. Argumentet var att här var

⁴⁵ Se t.ex. Edwardsson, E. och Smith, E., i Regeringsrätten 100 år, 2009 s. 97 och 477.

⁴⁶ Rothstein, B., Att administrera välfärdsstaten: några lärdomar från Gustav Möller, Arkiv nr 36-37, 1987.

det fråga främst om skälighetsprövning där enligt Möller avgörandena borde träffas från andra utgångspunkter än sådana som det är naturligt för en domstol att tillämpa. Särskilt viktigt var detta under de första åren efter en reform, då praxis skulle sätta sig. De lagkloka skulle inte ta hand om barnet innan det kunde gå på egen hand tyckte Möller, så har Tage Erlander beskrivit saken. Och 1954 fortsatte man att tillämpa samma princip när den allmänna sjukförsäkringen reformerades med prövning slutligt hos regeringen och inte i det då existerande Försäkringsrådet.

En tanke var också att överflyttningen till domstol sedan skulle kunna ske när socialdomstolen var på plats. Den fick vi aldrig men år 1961 inrättades Försäkringsöverdomstolen. Målfördelningen kom i övrigt att ske enligt de principer som drogs upp i ett särskilt utredningsbetänkande.⁴⁷

Möller ansåg det alltså bäst att de politiker som antog lagarna också skulle ha ansvar för de prejudikat som skapades. Han var vidare övertygad om att, som han uttryckte det i en riksdagsdebatt, de som ville att domstolarna skulle tolka reformlagarna därigenom önskade sätta den existerande regeringen, som hade rekryterats från ett nytt samhällsskikt, under förmynderskap av de gamla härskarskikten, vilka inte längre kunde säkra en majoritet för sin politik.

Så till motpolen, Herlitz.

Han replikerade i samma riksdagsdebatt bl.a. att han var förfärad inför den tankegången att i och med att vi stiftat en lag så är det en naturlig sak att vederbörande statsråd i varje fall till en början följer lagens tillämpning, ja inte bara följer utan träffar avgörandena. Han undrade om ny familje- och skattelagstiftning borde introduceras på samma sätt. Detta var enligt Herlitz alltså en felaktig princip som ledde till äventyrliga konsekvenser.

Herlitz hade år 1946 avlämnat en för den framtida utvecklingen mycket viktig förberedande utredning om förvaltningsförfarandet. För oss är det särskilt intressant att sedan se på det samlade reformprogram som han 1955 redovisade i Besvärssakkunnigas lilla principbetänkande Administrativt rättsskydd. Jag citerar först en katalog ur detta betänkande som listar hans egna men också andras tidigare framlagda förslag:

- 1) I fråga om preventivt rättsskydd och intern kontroll
 - a) besvärsrätt och förvaltningsförfarande
 - b) jävsregler

⁴⁷ SOU 1959:4, Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i Statsrådet och Regeringsrätten.

- c) vidgad användning av kontradiktoriskt eller tvåpartsförfarande i förfarandet som skulle stärka den beslutande förvaltningsmyndighetens opartiska ställning
 - d) ersättning för parts kostnader hos förvaltningsdomstolar och myndigheter
 - e) effektivisering av JO-ämbetet särskilt för övervakning av förvaltningen och av frihetsberövanden
 - f) modernisering av reglerna om statsrådets ansvarighet
 - g) ökad rättssäkerhet på områdena för taxering, varuskatt och administrativa frihetsberövanden
- 2) Ytterligare och särskilt om den externa kontrollen
- a) vidgade möjligheter till domstolsmässig prövning av frågor rörande enskild rätt i förvaltningen
 - b) utredning av möjlighet att i viss omfattning vid förvaltningsdomstol eller allmän domstol föra talan mot beslut av regeringen
 - c) vidgade möjligheter till skadeståndstalan mot det allmänna på grund av felaktigheter begångna av dess organ
 - d) översyn av regeringsrättslagen särskilt i fråga om fördelningen av mål mellan domstolen och regeringen (Kungl. Maj:t.)
 - e) inrättande av en särskild tjänstedomstol för löne- och disciplinmål
 - f) inrättande av en för olika socialförsäkringsgrenar gemensam högsta prövningsinstans – en socialöverdomstol i Socialstyrelsen
 - g) inrättande av en högsta besvärinstans i sjukförsäkringsärenden

Särskild vikt lade Herlitz själv på behovet av utökad rätt att föra talan hos domstol över förvaltningens beslut genom besvär och det inte minst när det gäller rättstillämpningen hos regeringen. Han skrev bl.a.:

Huruvida regeringsbeslutens oåtkomlighet för domstolsprövning skall betecknas som en brist i rättsskyddshänseende är ett spörsmål som ej bör besvaras från teoretiska utgångspunkter. Ej heller kunna erfarenheterna från främmande länder fälla utslaget. Svaret på spörsmålet får byggas på överväganden om vad som ur svensk synpunkt kan befinnas önskvärt och lämpligt. [...] Regeringsmakten har nu för tiden att i stor omfattning träffa avgöranden, som för den enskilde äro av den mest genomgripande betydelse, och därvid kommer det utan tvivel att för nu överskådlig framtid förbliva; vid dessa avgöranden förekomma ej sällan svårbedömda rättsfrågor. Med hänsyn tagen till göromålens mängd och till tillgången inom regeringen och departementen på juridiskt skolade krafter kan det icke alltid påräknas, att avgörandena träffa det rätta; man kan icke heller bortse från faran för att de politiska strävandena en nutida regering har att fullfölja någon gång i alltför hög grad göra sig gällande. Det framstår under sådana omständig-

heter som en brist, att endast i sällsynta fall möjlighet finnes för den, som förmenar sin rätt ha kränkts genom ett Kungl. Maj:ts beslut, att få detta prövat av domstol. (SOU 1955:19 s. 63)

Här fordras ingen närmare kommentar. På listan finns många reformförslag som sedan har realiserats. Behovet av en rättsprövningslag finns redan här skisserat. Egentligen är det enda stora nya som sedan tillkommit och fordrat rättslig anpassning europeiseringen av svensk rätt.

Diskussionen om juridik och politik var alltså mycket laddad under den här tiden. Man kan se det som en maktkamp mellan olika politiska ideologier. Ett påfallande drag är inflytandet av jurister och statsrättskunniga i riksdagsdebatterna. Östen Undén stod bakom Wigforss och Möller inför motpoler som Nils Herlitz, Ingrid Gärde Widemar och Elis Håstad.

Särskilt socialpolitik och beskattning låg här i centrum. Under 1960- och 1970-talen gick diskussionen mer över till att gälla den konstitutionella basen för hur vårt samhälle skulle vara utformat. Men vi känner även där igen argumenten från den tidigare perioden. Folkstyrelsens primat fastslogs eftertryckligt i 1974 års regeringsform och en begränsad lagprövningsrätt fick snart därpå sin utformning.

På 1970-talet började sedan utbyggnaden av systemet med förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocess och förvaltningsförfarande – det reformarbetet ska alltså ses som rotat i 1940-talets initiativ som i sin tur hade en utgångspunkt i rättegångsreformen för de allmänna domstolarna.

4.2 Några 1970-talsfrågor

4.2.1 DEN FINSKA RÄTTSVÄSENDEKOMMISSIONEN OCH 1972 ÅRS DOMARUTREDNING

Domstolarnas och domarnas uppgifter stod alltså under 1950-talet i centrum för allmänpolitisk debatt. Under det tidiga 1960-talet inleds ett viktigt rättstekniskt och domstolsadministrativt arbete. Domstolarna ska från 1965 tillämpa den nya brottsbalken som före antagandet 1962 föregåtts av en debatt om skydd och straff. Efter 1968 skärps tonen. På nytt ifrågasätts domarna, hur är de rekryterade, hur påverkas de av sin socialt privilegierade bakgrund?

Ännu skarpare och dramatiskt kom dessa frågor att ställas i Finland, inte minst efter president Kekkonens födelsedagsintervju i advokattidskriften *Lakimies* 1970. En utredning tillsattes i Finland och den, Rättsväsendekommissionen, lämnade 1971 efter endast fem månaders arbete sitt betän-

kande.⁴⁸ Det är ett tidstypiskt dokument. Enligt direktiven skulle utredningen ”verkställa en utredning om domstolarnas ställning i samhället och kartlägga förändringar i denna ställning, vilka ägt rum genom den allmänna samhällsutvecklingen ... med särskilt beaktande av de uppfattningar och förväntningar, som olika medborgargrupper enligt den pågående offentliga debatten hyser.” Det pekades på domstolarnas serviceuppgift och medborgarnas i regeringsformen förutsatta likställighet inför lagen. Kommissionen talade klartext om makt: Regeringsformen tillerkänner lagskiparen en formell maktutövningsbefogenhet, lagstiftaren ger beslutfattaren ökad rörelsefrihet. Det innebär att lagskiparen faktiskt sysslar med en betydande samhällelig maktutövning. Makt måste övervakas för att förverkliga medborgarnas likställighet. Rättskyddet ska vara ett skydd mot godtycke som kan komma till uttryck antingen som orätt i ett enskilt fall eller som en allmän social orättvisa. Kommissionen sammanfattade:

Inte heller domstolarnas verksamhet accepteras längre på grund av deras ställning såsom representant för en över allt stående rätt. Domstolarnas verksamhet kritiserar och detta sker otvivelaktigt enligt samma kriterier som övriga maktutövande inrättnings prestationer. Det är förståeligt att domar som helt saknar motivering också därefter så länge domstolarna på grund av sin ställning stod över all kritik. Den allmänna samhällsutvecklingen visar emellertid klart, att domstolarnas sociala anseende i allt högre grad kommer att bero på deras *verksamhet* och inte längre på deras *ställning*. – – – Den minskade auktoritetstro som följer av samhällsutvecklingen kommer synbarligen i sin tur att leda till ett kritiskt studium också av *domarkåren*. Dess politiska sammansättning, domarnas personliga bakgrund och andra motsvarande frågeställningar håller på att vinna utrymme i diskussionen rörande domstolsväsendet. – Demokratiseringsprocessen förutsätter ... att också domstolarnas *sammansättning förnyas*.

Kommissionen föreslog en förstärkning av lekmanneelementet i domstolarna och som slutmål att domarutnämningarna skulle skötas av politiskt valda organ och göras för viss tid. Att domartjänsterna skulle göras tidsbundna måste ses som ett dramatiskt försök till ett uppbrott från de sedvanliga principerna. Förslaget kom inte att genomföras.

Justitieminister Lennart Geijer tog vid sitt tillträde 1969 också för Sveriges del upp frågan om problemet kring bristande likhet inför lagen och ensidig rekrytering av domare från vissa sociala miljöer. I direktiven till 1972 års domarutredning framförde han önskemål om ökad samhällsori-

⁴⁸ Kommittébetänkande 1971: B 112.

entering inom domarkåren och en öppnare rekrytering till denna. Den svenska diskussionen blev dock en västanfläkt jämfört med den finska. 1972 års domarutredning ansåg sig med sina direktiv inte ha haft anledning att gå in på mera djupgående ideologiska frågeställningar. Utredningen refererade dock till Rättsväsendekommissionens betänkande och skrev:

Att debatten har fått större intensitet i Finland än i Sverige får säkerligen till inte ringa grad tillskrivas det förhållandet, att reformarbetet inom domstolsväsendet inte alls har haft sådan omfattning där som i vårt land. Genom fortgående reformverksamhet har nämligen domstolsväsendet i Sverige anpassats till den allmänna samhällsutvecklingen. Domstolarnas verksamhet i vårt land torde bl a på grund härav på det hela taget omfattas med förtroende av allmänheten.

Utredningens förslag om en öppnare domarbana genomfördes inte. Så skedde emellertid med dess förslag till ökad lekmanamedverkan. Jag ska nu gå in särskilt på den frågan.

4.2.2 OM NÄMNDEMÄN, SÄRSKILT I ÖVERRÄTT

Att vi i Sverige har nämndemän utsedda av politiska församlingar, att de har individuell rösträtt och deltar även i överrätternas dömande verksamhet i överrätt har idag på nytt blivit en kontroversiell fråga och 2013 har en utredning lämnat sitt betänkande om saken.⁴⁹ Fredrik Wersäll tar upp den aktuella diskussionen i sin artikel. Jag ska här bara ge bakgrunden till 1970-talsdiskussionen.⁵⁰

Utgångspunkten är ju att lekmanadeltagandet i Sverige går tillbaka på en urgammal tradition. När 1734 års lag slog fast att en enig nämnd kunde överrösta domaren innebar det en försvagning av nämndens tidigare inflytande. Lagkommittén föreslog 1832 införande, som ett steg mot juryprövning, av en nämnd med individuell rösträtt för nämndemännen i fråga om en tilltalads friande eller fällande. Förslaget genomfördes inte. I samband med utvecklingen mot en friare bevisprövning i slutet av 1800-talet aktualiserades också frågan om nämndemännens roll. Det blev ingen förändring. Processkommissionen föreslog 1926 en förstärkning av nämnden så att fyra av fem nämndemän skulle kunna överrösta domaren och att nämnd skulle införas i stadsdomstolarnas prövning av brottmål. Process-

⁴⁹ SOU 2013:49, Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan.

⁵⁰ För en närmare översikt se Göran Inger, Den svenska nämndens domsmakt i Process och Exekution, Vänbok till Robert Boman, 1990.

kommissionen föreslog också införande av nämnd vid hovrätternas prövning av allvarigare brottmål och detta med en modifierad kollektiv röst rätt. I propositionen 1931 om huvudgrunderna för en rättegångsreform framlade Gärde, som då var justitieminister, förslag med i huvudsak samma inriktning som Processkommissionen. Riksdagens båda kamrar stannade dock i olika ståndpunkter så förslagen beträffande nämndmedverkan i rådhusrätt och hovrätt kom då att falla. Med rättegångsbalken kom nämnd att införas i rådhusrätternas behandling av grövre brottmål. I nämnden skulle sitta minst sju och högst nio nämndemän. I huvudsak behölls den kollektiva rösträtten men minst sju nämndemän kunde överrösta domaren.

Förslag om nämndemän i hovrätt kom upp i riksdagen motionsvägen och prövades på nytt av Domstolskommittén, som dock år 1969 inte föreslog något införande av detta. Presidenten i Göta hovrätt förordade för sin del dock en sådan reform. 1972 års domarutredning föreslog införande av nämndemän i hovrätt och kammarrätt. I motiveringen härför anförde utredningen bl.a. att det kunde hävdas att den insyn lekmännen fick i domstolsarbetet var ägnad att förebygga eventuella uppkommande miss tankar hos allmänheten om bristande objektivitet och om klasstänkande och dylikt i dömandet. Enligt utredningen var det viktigare än Orts- och personkännedom att lekmännens erfarenheter och kännedom från det praktiska livet kunde inverka och att allmänt rådande värderingar bland medborgarna kom till uttryck genom lekmännen som föreslogs få individuell rösträtt.

Det var alltså främst förtroende- och insynsargument som låg bakom förslaget. I remissbehandlingen mottogs förslaget i allmänhet positivt. Hovrätten över Skåne och Blekinge ansåg dock tanken att en av lekmän beslutad dom skulle överprövas av andra lekmän var egendomlig. Detta skulle kräva att nämndemännen i hovrätt hade större kapacitet och åtnjöt större förtroende än nämndemän i allmänhet. Eftersom de även skulle ha individuell rösträtt måste vidare förutsättas att de omfattades av ett starkare förtroende än juristdomarna. Invändningarna hade inte avsedd effekt utan förslaget genomfördes av riksdagen 1977.

Jag föreställer att många med mig nu blir rätt förvånande när man ser att historiken är denna. Vad den här lilla exposén visar och vad vi bör bära med oss även när vi bedömer frågan om lekmannainflytande nu idag är att varken frågan om individuell rösträtt för nämndemän eller lekmannainflytande i överrätt är något plötsligt påfund av 1970-talsradikalismen. Båda idéerna har djupare rötter än så.

Samtidigt får det konstateras att införandet av nämndemän i hovrätt nog var ett uttryck för att hovrätterna utifrån sågs som avskilda från samhällslivet i övrigt och att dessa domstolar nu skulle öppnas upp.

Det låg i tiden att genomslaget för denna tanke kommer just då och det framstår som paradoxalt att den individuella rösträtten för nämndemän kommer först i överrätt och länsrätt och först senare i tingsrätt. Jag kan inte frigöra mig från tanken att förändringen såvitt gäller hovrätterna bör ses som en svallvåg från den finska Rättsväsendekommissionen.

4.2.3 DOMSTOLSVERKET INRÄTTAS

Det dröjde 20 år innan det av Bengt Lassen identifierade behovet av en utredning med kontorsteknisk expertis realiserades. 1970 tillsattes Domstolsverksutredningen med uppgiften ”att utreda frågorna vilka arbetsuppgifter som bör tillkomma en central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område samt organisationen av en sådan myndighet.”⁵¹ Bakgrunden var inte minst de stora rationaliseringsprojekt som aktualiserats inom statsförvaltningen som rörde ekonomiadministration, personaladministration och stora informationssystem (ADB). Den nya situationen fordrade enligt utredningsdirektiven koordinering, effektiv planering, samordning av resurserna och tillfredsställande uppföljning av verksamheten inom domstolsväsendet. Uppgiften kunde inte ligga kvar hos Justitiedepartementet utan en fristående myndighet borde skapas. Redan nu fanns en vaksamhet mot de förväntade invändningarna från motsträviga domare. De möttes i direktiven med följande uttalande av departementschefen:

Även om det är alldeles självklart vill jag, till undvikande av varje missförstånd, betona att tillskapandet av en central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område inte får innebära något som helst ingrepp i domstolarnas självständighet och integritet när det gäller den dömande verksamheten. Självständigheten i den dömande verksamheten utesluter emellertid inte att ett centralt organ får till uppgift att ta tillvara alla möjligheter att rationalisera domstolsarbetet och att göra den administrativa verksamheten inom domstolsväsendet så effektiv som möjligt.

Domstolsverksutredningen underströk detta uttalande och diskuterade bl.a. hur gränsdragningsproblem mellan vad som hör till rättskipning respektive administration skulle lösas. Remissutfallet på utredningens förslag var i huvudsak positivt men tre hovrätter motsatte sig förslaget. Vid

⁵¹ SOU 1971:41, Ny domstolsadministration.

riksdagsbehandlingen 1972 underströk Justitieutskottet ytterligare betydelsen av att respektera domstolarnas självständighet i rättskipningen. Utskottet pekade härvid avslutningsvis på att man kunde utgå från att domstolarna själva hade förutsättningar att tillse att ifrågavarande gränserna inte överskreds.⁵²

Efter principbeslutet tillsattes 1973 en genomförandeutredning, Domstolsstyrelseutredningen (med en av artikelförfattarna, Lars Eklycke, som sekreterare).⁵³ Den utredningen diskuterade gränsdragningen mellan rättskipning och administration och kom fram till att det inte skulle dras någon skiljelinje utan att det gällde att på lämpligt sätt fördela de administrativa arbetsuppgifterna och att utgångspunkten var att centralmyndigheten skulle aktivt verka för att effektivisera det administrativa arbetet *och därmed även dömandet* (min kurs.). Utredningen knöt sedan an till Justitieutskottets antagande om domstolarnas förmåga att försvara gränserna för rättskipningen. Det var Domstolsstyrelseutredningen som föreslog att det i instruktionen för Domstolsverket skulle tas in en erinran om verkets skyldighet att beakta principen om domstolarnas självständighet – något som än idag kommer till uttryck i den förordningen.

Vi kan notera att det här dock framöver kommit att kvarstå en gråzon där det från tid till annan aktualiserats skilda uppfattningar och någon gång konflikter om gränsdragningen. Domstolsverksreformen blev ju också föremål för en översyn 1982, eller fem år efter Domstolsverkets tillkomst, där utredaren inte fann att det förekommit något intrång i domstolarnas självständighet men att det givits något enstaka exempel på åtgärd som kunde anses diskutabel. Utredaren sökte dock konkretisera frågorna något. Grund för kritik fanns alltså inte även om ett missnöje med förhållandena bland vissa domare kunde noteras.⁵⁴ – Inte heller enligt min mening ska de här problemen överdrivas. Men det är i vart fall min uppfattning att t.ex. utvecklingen av sådana datasystem som Vera och frågan om utformningen av domslut kan inrymma frågor i detta gränsland som kan fordra viss uppmärksamhet även idag. Med god insikt om detta förhållande bland domare och administratörer kan frågorna säkert lösas väl.

Åter till 1970-talet. En annan fråga som utredningarna tog upp gällde frågan om hovrätternas tillsyn över tingsrätterna. Domstolsverksutredningen erinrade om tillsynsbestämmelsen i 2 kap. 1 § rättegångsbalken,

⁵² JuU 1972:8.

⁵³ DsJu 1974:5, Central, regional och lokal domstolsförvaltning m.m.

⁵⁴ DsJu 1982:3, Domstolsverket och domstolarna.

menade att det fanns ett behov av tillsyn utöver JO:s och JK:s uppsikt, ansåg det uteslutet att Domstolsverket skulle övervaka den judiciella verksamheten och diskuterade innehållet i hovrätternas uppgift enligt lagbestämmelsen som föreslogs oförändrad. Domstolsstyrelseutredningen delade denna uppfattning. Dock bör det nämnas att utredningens ordförande, Ingvar Gullnäs, markerade att han ansåg att någon tillsyn över den judiciella verksamheten vid tingsrätterna inte behövdes. – Det kan här noteras att någon tillsynsbestämmelse motsvarande den i rättegångsbalken aldrig infördes i lagstiftningen på de allmänna förvaltningsdomstolarnas område som ju tillkom under denna period. Tillsynsbestämmelsen i rättegångsbalken står fortfarande kvar. Sedan 2011 föreligger dock ett förslag från Domarlagsutredningen om att bestämmelsen ska upphävas såsom otidsenlig, i allt väsentligt obsolet och eftersom den ger ”ett snarast opassande intryck”.

Därmed är behandlingen under 1970-talet av domstolsverksfrågan skisserad på några punkter. Det är flera författare (såsom Melin, Strömberg, Thelin, Thorblad och Wersäll) som här tecknar dagens förhållanden och framtidens möjligheter. Jag kunde därför stanna här men ska ta upp några ytterligare sentida förhållanden som kan öka förståelsen för utvecklingen på området.

Till historien hör också förslaget att lägga ned Domstolsverket. I en departementspromemoria från Justitiedepartementet 1992, som följde på idéskissen från 1991 och regeringsskiftet samma år, föreslogs en långgående decentralisering av domstolsadministrationen.⁵⁵ Även vid en avveckling av Domstolsverket skulle dock vissa uppgifter behöva utföras centralt, en del inom Regeringskansliet, andra inom ett särskilt inrättat stabsorgan. Förslaget realiserades inte men med minskningen av antalet domstolar har under senare år utvecklingen kunnat gå i riktningen mot decentralisering. Domstolschefernas uppgift också som administrativa chefer för domstolarna har ju accentuerats.

Detta följdes under 1990-talet av en fortsatt diskussion av frågan om domstolsadministration. Själv tog jag upp saken som referent i ämnet vid det nordiska juristmötet 1999 och förde då fram begreppen inre respektive yttre domstolsadministration som sedan kommit att användas.⁵⁶ Den norska Domstolskommissionens betänkande Domstolene i samfunnet

⁵⁵ Ds 1992:38, Domstolsväsendet – Organisation och administration i framtiden.

⁵⁶ Johan Hirschfeldt, Vem skall administrera domstolarna?, se <http://jura.ku.dk/njm/35/hirschfeldt-johan>.

behandlade ingående frågan om administrativ styrning av domstolarna. Jämför också den danska domstolsadministrativa reformen 1998.⁵⁷ Kommissionens förslag ledde till en motsvarande reform i Norge. I båda länderna handlade det om att röra sig från en departemental administrativ styrning av domstolarna mot en modell för domstolsadministration präglad av självständighet och med större domarinflytande. Den norska kommissionen förtecknade på ett tänkvärt sätt de olika hänsyn som bör beaktas när en lämplig modell för domstolsadministration lades fast:

Demokratihänsyn – domstolarna som del av vårt demokratiska styrelseskick, hänsynen till domstolarnas opartiskhet och oavhängighet, hänsynen till god kvalitet, hänsynen till att domstolarna ska ha allmänhetens förtroende och hänsynen till öppenhet och insyn.

Allt detta ska avvägas också när förhållandena i Sverige på det här området tid efter annan ges en lämplig utformning. Den fråga som främst kvarstår idag och som tas upp i några av de nämnda artiklarna om Domstolsverkets framtid – och där jag gärna ansluter mig till reformambitionerna – gäller främst styrelseformen för verket. Kan den utvecklas i riktning mot ökad självständighet i förhållande till regeringen och med ökat domstols- och domarinflytande och därmed också med ett ökat egenansvar?

4.3 Vad betyder begreppet rättssäkerhet?

– En fråga från 1980-talet som förde vidare

Man kan tillspetsat eller symboliskt säga att 1980-talet började med Europadomstolens avgörande i Sporrang-Lönnroth-målet och avslutades med tillkomsten av rättsprövningslagen och ex gratia-ersättningen till bilhandlaren Halvar Alvgard 1991.⁵⁸

En annan av 1980-talets centrala frågor rörde problemen kring ekonomisk brottslighet. I det sammanhanget kom också upp hur man skulle se på begreppet rättssäkerhet.

I en riktlinjeproposition för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet från 1984, som hade sin utgångspunkt i den s.k. eko-kommissionens arbete som föranlett en omfattande rättspolitisk debatt, redovisades också

⁵⁷ Domstolsutvalgets betaenkning (Betaenkning nr 1319) 1996 och NOU 1999:19, Domstolene i samfunnet, Administrativ styring av domstolene. Utnevelser, sidogjøremål, disciplinaertiltak. Midlertidige dommere.

⁵⁸ Krister Thelin, Sverige som rättsstat, 2001.

vissa principiella överväganden under rubrikerna Rättssäkerhet, Enkelhet och rättvisa samt Näringsfrihet.⁵⁹

Om rättssäkerhetsbegreppet anfördes där att man vid sidan av rättssäkerhet i traditionell mening, s.k. formell rättssäkerhet, börjat använda ett nytt begrepp, materiell rättssäkerhet. Detta innebär att de rättigheter och skyldigheter som lagstiftningen anger också ska motsvaras av den praktiska tillämpningen. Medborgarna ska kunna utgå från att de inte drabbas av brottsliga handlingar. De båda formerna av rättssäkerhet kan komma i motsättning till varandra. Avvägningen måste vägledas av en vital, demokratisk debatt. Vidare anfördes:

De tänkbara motsättningarna skall emellertid inte överdrivas. I långa stycken är det snarare så att effektiv brottsbekämpning och hög formell rättssäkerhet ömsesidigt stöder varandra. Och inget av begreppen är absolut. Det är fråga om ideal mot vilka vi ständigt måste sträva.

I justitieministerns anförande till propositionen utvecklades resonemang närmare.

Justitieutskottet lade sedan enhälligt dock fast att rättssäkerhetsbegreppet skulle användas i traditionell mening och att man i stället för materiell rättssäkerhet skulle tala om intresset av rättsskydd och rättstrygghet eller effektivitet.⁶⁰ Därmed knöt man an till ett resonemang som hade förts också av justitieministern i propositionen.

Utskottet gjorde, enligt Hans-Gunnar Axberger som analyserat saken i en studie, en prioritering som kom till uttryck exempelvis genom utskottets formulering att "effektiviteten aldrig får överordnas rättssäkerheten".⁶¹ Axberger sammanfattade: "Genom sitt ställningstagande för rättssäkerhetsbegreppets traditionella innebörd kan man säga att riksdagen tog avstånd från [...] eko-kommissionens radikala pragmatism." Axberger förde i sin studie ett utförligt resonemang om rättssäkerhet och rättstrygghet. Det handlade inte bara om begreppsbildningen utan också om en diskussion av värden. Också den ideologiska grunden för rättsstaten behandlades närmare och det inte utan ett kritiskt perspektiv på förhållandena i Sverige.

⁵⁹ Prop. 1984/85:32.

⁶⁰ JuU 1984/85:28.

⁶¹ Hans-Gunnar Axberger, Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar. En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet, BRÅ forskning 1988:3, 1988.

Det går att betrakta detta som startpunkten till vad som sedan kom att följa under 1990-talet. Då kom den rättspolitiska debatten allt mer att tona fram som värdebaserad inte minst genom journalisten Maciej Zarembas artiklar. Rättsstatsbegreppet började komma till mer allmän användning i diskussionen. Nog är det också symptomatiskt att en statsvetare, Olof Petersson, nu gav en av sina böcker titeln Rättsstaten.⁶²

Att rättspolitiken och värdefrågorna uppmärksammades bredare än tidigare hade naturligtvis betydelse också för självsynen hos domarna. Rättsskipningen fordrar av domarna ett gott rättstekniskt handlag och hög effektivitet. Men förstås inte endast detta. Kan man säga att nu förstärktes insikten om betydelsen av en principiell och värdebaserad hållning i domaruppgiften? Om svaret på frågan är ja, så gick domarna bättre rustade för att möta den utveckling som kom att följa med det man kan kalla judikaliseringen (= förrättsligandet) i europeiseringens fotsår. Därmed är vi snart också framme vid ett nytt millenium. Tidsperspektivet blir väl kort för att med backspegelns hjälp söka ta fram och närmare värdera några helt representativa rättsideologiska frågor. Jag får här stanna vid att låta läsaren själv med hjälp av mina synpunkter under följande avsnitt 5.3 och 5.4 göra en egen värdering.

5. Kan man se fyra utvecklingsfaser under tiden med rättegångsbalken?

5.1 Den moderna rättegångens etableringsfas

Kanske kan man tala om de tre första decennierna fram till slutet av 1960-talet som en första fas, den moderna rättegångens etableringsfas, där det nationella projektet läggs fast och slutförs samt rättsaffärerna hanteras och avslutas. På den allmänna sidan växer domstolar och domare ”in i den nya kostym” för processen som rättegångsbalken innebär. Rättegångsreformen blir fullt ut implementerad och en enhetlig underrättsorganisation etableras. Fokus ligger i hög grad och alltmer på domstolsorganisationens modernisering.

⁶² Olof Petersson, Rättsstaten: frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik, 1996.

5.2 Nyordning inom rättsväsendet

Man kan för det andra sedan se 1970- och 1980-talen som en rätt intensiv förändringsperiod då domstolar och process i någon mån anpassas till den allmänna samhällsomvälvning som har ägt rum under 1960-talet med kritiskt ifrågasättande av domstolarnas verksamhet och domarkårens sociala sammansättning. Det är en period präglad av tankar kring en radikal nyordning inom rättsväsendet, efter ett intensivt beredningsarbete under 1960-talet och in på 1970-talet. Domstolarna – nu också med nya allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar – ges nu nya viktiga samhällsuppgifter som ska utföras i nya arbetsformer och i ett nytt arbetsliv där jämställdhet är ett nytt ledord. Men perioden avslutas också med frågor: Är domstolarna och domarna rustade för allt detta? Vad betyder Europakonventionen i svensk rätt? Vad är rättssäkerhet? Hur står det till med Sverige som rättsstat?

5.3 Rättsstats- och managementfasen

Kanske kan man säga att 1990-talet och det första decenniet på 2000-talet präglas av frågorna om hur domstolarna ska vara organiserade och vilken ställning domarna ska ha i en modern demokratisk rättsstat mer fokuserad på maktodelning och rättighetsskydd än på folksuveränitet? Under denna period tydliggörs domstolarnas roll i en svensk rättsordning alltmer präglad av europeisering och judikalisering. Detta leder i sin tur till en rätt dramatisk omställning och till starkare betoning på frågor om domstolarnas konstitutionella ställning och domarens oavhängiga ställning. Därmed kommer också innebörden av domstolschefens ledarskap och domarens personliga ansvar mer i fokus. En hel del av arbetet under denna tid inspireras av motsvarande utredningsarbete som samtidigt genomförts i Danmark och Norge. Samtidigt kan man se mycket moderniseringsarbete, dels vad gäller själva rättegångsförfarandet, dels vad gäller resultat- och budgetfrågor, ledningsfrågor och övergång från rotel- till beredningsorganisation (och tänk bara på Vera och Doris!) allt i syfte att stärka effektiviteten i domstolsverksamheten. En central fråga gäller här hur resurserna ska fördelas mellan domstolarna. Också rättstrygghets- och brottsofferperspektivet skjuts alltmer i förgrunden. Är rättvisan rättvis är frågan när diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättsväsendet analyseras av forskare.⁶³ Rättssäkerhetsfrågorna bl.a. kring ett antal avgöranden i främst

⁶³ SOU 2006:30, Är rättvisan rättvis?

incestmål och behov av förändringar av resningsinstitutet kommer under diskussion. Slutligen har frågan om domarrekrutering och tillsättningsförfarandet kommit i blickpunkten. Kanske kan vi ge den tredje fasen det litet konstruerat sammansatta, möjligen t.o.m. motsägelsefulla namnet rättsstats- och managementfasen?

5.4 Legitimitets- och resultatfasen

Den fjärde fasen är vi nu inne i. Den börjar 2010. Rättegångsformerna och en ny tids krav på dessa står 2013 i centrum med den nyligen redovisade översynen av reformen med en modernare rättegång och med Straffprocessutredningens betänkande om brottmålsprocessen. Frågorna om förtroende och bemötande hade kommit i blickpunkten redan i den tidigare fasen men får nu ökad betydelse. Också frågor om domarroll och domaridentitet liksom även domareetik är aktuella. Det gäller att, under en period av dramatisk samhällsförändring och ett starkt generationsskifte bland våra domare, hålla kvar de viktiga grundvärdena, fylla ut dem och tydliggöra en ny, allt mer omfattande och ansvarsfull roll också för en ny generation domare. De domare som föddes när rättegångsbalken kom till är inte längre i tjänst, de har gått i pension eller har lämnat oss. Domstolar och domare måste nu ständigt vara beredda på att deras arbetsresultat och arbetssätt öppet diskuteras och även ifrågasätts. Auktoritet vinner man inte på grund av någon formell samhällsposition. Det gäller att visa hög effektivitet, gott bemötande och ha goda skäl för sina beslut och även kunna förklara sina ställningstaganden på ett förtroendegivande sätt för medborgarna inte i en enhetsstat utan i ett samhälle präglad av stor mångfald. Detta gäller inte minst nu när domstolarnas ökade makt kommit att bli allt tydligare som illustreras av målen om dubbelbestraffning. Några jävsfall har också lett till en diskussion om lekmännens roll och medverkan i domstolarnas verksamhet. Fordrar insynskraven att bildupptagningsförbudet i rättssalen mjukas upp så att också TV-bilder ska kunna visas från i vart fall vissa delar av rättegångar? Så tornar frågorna upp sig. Kanske kan man preliminärt säga att denna fas gäller en ödesfråga i ett globaliserat informationssamhälle: domarna måste upprätthålla stark legitimitet för sin verksamhet. Det ställer krav på ett för allmänheten begripliggjort försvar för rättsstatens värden. Verksamheten ska bedrivas med effektivitet och ge resultat. Man kan kanske här tala om legitimitets- och resultatfasen och detta sagt utan att det däri får ligga någon motsägelse.

6. Åter till Gärdes punkter och det han inte förutsåg

Gärdes grundsats att tyngdpunkten ska ligga i första instans har verkligen kommit att spela allt större roll under de 70 år som har gått. Men han tog också upp och antecknade som olösta några problem kring domstolsorganisationen, vissa processfrågor (långsamhet, behovet av stärkt processledning, fri och omedelbar bevisprövning) och nämndemännens förhållanden. Reformarbetet har i hög grad kommit att handla om sådana frågor och det inte minst idag.

Men det var också några utvecklingslinjer som han inte tog upp. Han kanske inte förutsåg dem, som när det gäller den nya teknikens inflytande, eller de låg utanför reformen. Det gäller sådant som

- brottsoffrets ställning
- skiljeförfarandets ökade betydelse
- förvaltningsprocessen
- internationaliseringen

Gärde såg vidare domstolarnas folklighet som en grund för folkets förtroende för domstolarna. På den punkten måste man dock nu sätta ett tydligt frågetecken. Legitimitets- och förtroendefrågorna har kommit i centrum i ett mer heterogent samhälle och lekmännens medverkan i dömandet är inte längre oomtvistat.

7. Slutet på en ramberättelse

Här avrundar jag den här ramberättelsen. Den ska ses i anslutning till de artiklar där sex författare närmare har tagit upp några centrala teman. Med allt detta som bakgrund kan diskussionen om dagens och framtidens frågor förhoppningsvis ges ett fördjupat perspektiv.