Ökat förtroende för domstolarna

– strategier och förslag –

Betänkande av Förtroendeutredningen

Stockholm 2008

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2008:106

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
http://www.regeringen.se/remiss

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23096-1
ISSN 0375-250X

Till chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare för att kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar. Utredaren ska mot bakgrund av kartläggningen överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kan utvecklas vidare. Kartläggning och överväganden ska redovisas på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för domstolarnas fortsatta arbete med dessa frågor.

Lagmannen Sigurd Heuman förordnades samma dag till särskild utredare.

Som experter har fr.o.m. den 19 september 2007 medverkat generaldirektören Margareta Bergström, Brottsoffermyndigheten, mediekonsulten Ville Carlström, språkexperten Barbro Ehrenberg-Sundin, professorn Pär Anders Granhag, Psykologiska institutionen vid Göteborgs universitet, lagmannen Jörn Jacobsson, Hässleholms tingsrätt, lagmannen Ylva Johansson, Ångermanlands tingsrätt och Länsrätten i Västernorrlands län, kammarrättslagmannen Helena Jäderblom, Kammarrätten i Stockholm, chefsåklagaren Tomas Lindstrand, Åklagarkammaren för säkerhetsmål, generalsekreteraren Anne Ramberg, Sveriges advokatsamfund, professorn Lennart Weibull, Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet och hovrättspresidenten Gunnel Wennberg, Hovrätten för Västra Sverige. Dåvarande informationschefen Peder Jonsson, Domstolsverket, och dåvarande lagmannen Barbro Thorblad, Malmö tingsrätt, medverkade som experter t.o.m. den 21 augusti 2008 respektive den 15 oktober 2008. Informationschefen Petra Thor Jonzon, Domstolsverket, har medverkat som expert fr.o.m. den 22 augusti 2008.

Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. den 1 oktober 2007 varit kammaråklagaren Fredrik Bohlin.

Utredningen har antagit namnet Förtroendeutredningen (Ju 2007:08).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag* (SOU 2008:106).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Malmö i november 2008

Sigurd Heuman

/Fredrik Bohlin

Innehåll

Sammanfattning **13**

Summary **25**

1 Vårt uppdrag och arbete **37**

1.1 Vårt uppdrag 37

1.2 Disposition av betänkandet 38

1.3 Arbetets bedrivande 38

2 Förtroende **41**

2.1 Sammanfattning 41

2.2 Allmänt om förtroende 43
2.2.1 Inledning 44
2.2.2 Vad fyller förtroendet för funktion i samhället? 45
2.2.3 Vad ryms i förtroendebegreppet? 46
2.2.4 Hur skapas förtroende för en samhälls-institution? 50

2.3 Undersökningar av medborgarnas förtroende för domstolarna i Sverige 52
2.3.1 Inledning 52
2.3.2 SOM-institutets årliga förtroendeundersökningar 54
2.3.3 Nationell trygghetsundersökning (NTU) 56
2.3.4 Våra undersökningar 58
2.3.5 Huvudresultaten från våra enkätundersökningar 60

2.4 Internationell utblick 66
2.4.1 Förtroendet för rättsväsendet i andra länder – en jämförelse 66
2.4.2 Vad beror det försämrade förtroendet på och vad har gjorts för att stärka det? 68

2.5 Närmare om förtroendet för domstolarna – vad som påverkar förtroendet, hur man bygger förtroende och vad som kan hända om förtroendet sviktar 70
2.5.1 Särskilda utmaningar för domstolarna från förtroendesynpunkt 71
2.5.2 Vikten av att domstolarna förmedlar de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten till allmänheten och medierna 72
2.5.3 Vikten av att domare kommunicerar de rättssäkerhetsprinciper som styr processen till enskilda parter och bevispersoner 74
2.5.4 Vad kan hända om medborgarna inte har förtroende för domstolarna? 76
2.5.5 Närmare om förtroendets betydelse för de allmänna domstolarna 77
2.5.6 Närmare om förtroendets betydelse för förvaltningsdomstolarna 78
2.5.7 Förtroendet för myndigheter som står nära domstolarna 79
2.5.8 Behovet av etiska regler för domare 79

3 Systematiskt kvalitetsarbete i domstol 83

3.1 Sammanfattning 83

3.2 Inledning 84

3.3 Vad är kvalitetsarbete? 84
3.3.1 Allmänt om modeller för kvalitetsarbete 85
3.3.2 Allmänt om kvalitetsarbete i domstol 87
3.3.3 Omvärldsbeskrivning 90
3.3.4 Kvalitetsarbete i Sveriges Domstolar 98
3.3.5 Sveriges Domstolars akademi för utbildning 104

3.4 Våra förslag ... 105
3.4.1 Systematiskt kvalitetsarbete ... 106
3.4.2 Domstolschefens roll ... 108
3.4.3 Budgetstöd för kvalitetsarbete m.m. ... 111
3.4.4 Domstolsverkets roll – Ett bättre metod- och resursstöd ... 113
3.4.5 Metodstöd i kvalitetsarbetet från domstol till domstol ... 115

4 Bemötande av parter och bevispersoner ... 117

4.1 Sammanfattning ... 117

4.2 Inledning ... 118

4.3 Begreppet bemötande, m.m. ... 119
4.3.1 Begreppet bemötande ... 119
4.3.2 Hur vi avgränsar begreppet bemötande i domstol ... 127
4.3.3 Föreskrifter om domstolarnas serviceskyldighet ... 127
4.3.4 Kort tillbakablick när det gäller arbete och förslag på bemötandeområdet ... 128

4.4 Omvärldsbeskrivning ... 133
4.4.1 Domstolar i andra länder ... 134
4.4.2 Andra myndigheter i Sverige ... 140
4.4.3 Bemötanderegler i övrigt ... 145

4.5 Våra förslag ... 146
4.5.1 Inledning ... 147
4.5.2 Konkreta riktlinjer för personbemötandet ... 151
4.5.3 Domstolarnas och domstolspersonalens tillgänglighet ... 154
4.5.4 Informationen till parter och bevispersoner, m.m. ... 156
4.5.5 Bemötande vid inställelse i domstol ... 158
4.5.6 Utbildning i bemötandefrågor ... 160
4.5.7 Återkommande undersökningar av bemötandet ... 162
4.5.8 Det ska finnas en bemötandeombudsman ... 166

5 Utformning av domar och beslut ... 169

5.1 Sammanfattning ... 169

5.2 Inledning ... 170

5.3 Sveriges Domstolar – lägesbeskrivning när det gäller utformning av domar och beslut 171
5.3.1 Rättsliga regler om domskrivning 172
5.3.2 Språkvårdspublikationer för domstolarna 173
5.3.3 Tidigare utredningar och rapporter om domskrivning 173
5.3.4 Utbildning 177

5.4 Internationell utblick 179
5.4.1 Danmark 179
5.4.2 Finland 180
5.4.3 Norge 182

5.5 Verktyg för analys av språklig begriplighet i domar 183
5.5.1 Begriplighetsundersökningar 183
5.5.2 Professionell textanalys 183
5.5.3 Verktyg för självvärdering av texters begriplighet 184
5.5.4 Våra undersökningar av begripligheten i domar 185
5.5.5 Vårt verktyg för självvärdering av begripligheten i domar 188

5.6 Våra förslag 189
5.6.1 Inledning 190
5.6.2 Närmare om varför det brister i dag 190
5.6.3 Hur i fortsättningen arbeta med domskrivning? 192
5.6.4 Vad utmärker bra kvalitet i domskrivning? 193
5.6.5 Sveriges Domstolar ska ha föreskrifter för formell och grafisk utformning av domar och beslut 196
5.6.6 Det ska finnas rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation 197
5.6.7 Alla domstolsjurister ska utbildas i frågor som rör utformningen av domar och beslut 200
5.6.8 Kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ska återkommande undersökas 202
5.6.9 Närmare hållpunkter för strategin 205
5.6.10 Domskrivning och domares självständighet 206

6 Domstolarnas kontakter med medierna 209

6.1 Sammanfattning 209

6.2 Inledning 211

6.3 Medierna på 2000-talet 211
6.3.1 Inledning 211
6.3.2 Mediernas genomslagskraft och betydelse 212
6.3.3 Det svenska mediesystemets uppbyggnad 213
6.3.4 Journalistik – ideal och verklighet 214
6.3.5 Medielogik 216
6.3.6 Mediernas arbetsformer 218
6.3.7 Massmediernas rapportering om verksamheten i domstolarna 220

6.4 Sveriges Domstolars nuvarande organisation för mediekontakter 222
6.4.1 Inledning 222
6.4.2 De enskilda domstolarna 222
6.4.3 Domstolsverket – Informationsavdelningen 224
6.4.4 Mediegruppen 225

6.5 En omvärldsbeskrivning 227
6.5.1 Inledning 227
6.5.2 Internationell utblick 227
6.5.3 Vissa myndigheters kontakter med massmedierna 233

6.6 Våra förslag 241
6.6.1 Inledning 241
6.6.2 Särskilt viktiga aktörer i mediearbetet 243
6.6.3 Övergripande målsättningar med strategiarbetet m.m. 246
6.6.4 Domarna 249
6.6.5 Domstolscheferna 251
6.6.6 Mediedomare 252
6.6.7 Mediegruppen 253
6.6.8 Domstolsverket 255
6.6.9 Talespersonen för Sveriges Domstolar 257
6.6.10 Slutord 259

7 Andra åtgärder för att stärka förtroendet för domstolarna 261

7.1 Sammanfattning 261

7.2 Inledning 263

7.3 Webbaserad kommunikation 264
7.3.1 Inledning 264
7.3.2 Planer, strategier och visioner för IT-användningen i Sveriges Domstolar 267
7.3.3 Regeringens handlingsplan för eFörvaltning m.m. 269
7.3.4 Omvärldsanalys 270
7.3.5 Våra förslag 277

7.4 Domstolens öppenhet och tillgänglighet i övrigt 285
7.4.1 Skolklasser i domstolarna 286
7.4.2 Domstolens dag eller ”Öppet hus” i domstolarna 287
7.4.3 Nätverksskapande 288
7.4.4 Avkunnande av dom 289

7.5 TV-sända rättegångar 290
7.5.1 Inledning 290
7.5.2 Fotograferingsförbudet i tidigare lagstiftningsärenden 291
7.5.3 TV-sända rättegångar i andra länder 292
7.5.4 Argument för och mot TV-sända rättegångar 295
7.5.5 Våra förslag 297

8 Hur går vi vidare? 301

8.1 Domstolarnas och Domstolsverkets roll i strategiarbetet 301
8.1.1 Bemötande av parter och bevispersoner 301
8.1.2 Utformning av domar och beslut 302
8.1.3 Domstolarnas kontakter med medierna 302

8.2 Domstolsverkets roll i övrigt 303

8.3 Regeringens roll 304

9 Konsekvenser av förslagen 305

9.1 Ekonomiska konsekvenser 305
9.1.1 Offentliga åtaganden och ekonomiska konsekvenser för staten 305
9.1.2 Ekonomiska konsekvenser i övrigt 308

9.2 Andra konsekvenser av förslagen 309

Referenser 311

Bilaga

1 Kommittédirektiv 2007:93 333

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna[1] fungerar, särskilt inom områdena bemötande av parter och bevispersoner, utformning av domar och beslut samt domstolarnas kontakter med medierna. I uppdraget har ingått att beakta det kvalitetsarbete som bedrivs inom Sveriges Domstolar, i övriga nordiska länder samt i de utomnordiska länder som vi bedömt vara av intresse. Vår uppgift har varit att mot bakgrund av kartläggningen överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kan utvecklas vidare. Våra förslag ska enligt direktiven vara utformade på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för det fortsatta arbetet inom domstolarna med frågor om bemötande, domskrivning och kontakter med medierna.

Förtroende för domstolar

Övergripande har vårt uppdrag varit att föreslå åtgärder som kan förväntas stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. Vi har därför valt att något belysa vad förtroende fyller för funktion i samhället och då särskilt i relationen mellan medborgarna och domstolarna.

Vår kartläggning tillsammans med forskningen på förtroendeområdet visar att det i dag finns ett antal faktorer som har särskilt stor betydelse för allmänhetens förtroende för domstolarna. Dessa kan förenklat, utan någon inbördes rangordning, och sammanfattande beskrivas på följande sätt.

[1] I betänkandet använder vi begreppen medborgare och allmänheten synonymt. Med medborgare avses med andra ord även personer som inte har svenskt medborgarskap men som är bosatta i Sverige.

- Domstolarnas och domstolspersonalens tillgänglighet för parter och bevispersoner
- Domstolarnas bemötande av parter och bevispersoner
- Domstolarnas handläggningstider
- Transparensen i domstolarnas beslutsprocesser
- Utformningen av domar och beslut
- Den bild som medierna förmedlar av domstolarnas verksamhet
- Allmänhetens kunskap om domstolarnas verksamhet
- Domarnas uppträdande

Att medborgarna har förtroende för rättsväsendet i allmänhet och domstolarna i synnerhet är centralt i en demokratisk rättsstat och den kanske viktigaste anledningen till att man faktiskt rättar sig efter domar och beslut. Jämfört med förtroendet för andra samhällsinstitutioner i Sverige är medborgarnas förtroende för domstolarna relativt stort. Förtroendet för rättsväsendet i dess helhet i Sverige är också stort i jämförelse med de flesta andra västerländska demokratier.

Enligt en enkätundersökning med allmänheten som vi har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att genomföra har sex av tio personer i Sverige stort eller mycket stort förtroende för domstolarna. Av denna enkätundersökning och en annan enkätundersökning som vi själva har genomfört med advokater och åklagare framgår att det framför allt är förtroendet för domstolarnas förmåga att avgöra målen inom rimlig tid som brister hos såväl medborgare som advokater och åklagare. Än lägre är förtroendet för att det som rapporteras i medierna stämmer överens med vad som faktiskt sägs och händer i domstolarna.

I grunden handlar det förtroendeskapande arbetet i domstol naturligtvis om att säkerställa att dömandet håller en hög och jämn kvalitet. Vid sidan av den professionella kvaliteten är det emellertid också viktigt att se till att verksamheten håller en hög brukarupplevd kvalitet. Medan den professionella kvaliteten något förenklat kan sägas vila på medarbetarnas kunskap och kompetens bestäms den brukarupplevda kvaliteten av medarbetarnas attityder, värderingar och förhållningssätt.

Att säkerställa att parter och bevispersoner får ett gott bemötande är när det gäller den brukarupplevda kvaliteten centralt. I detta ligger inte bara att bemöta parter och bevispersoner med respekt och

värdighet utan också att domstolarna och domstolspersonalen är tillgängliga så att de som har frågor eller synpunkter på ett enkelt sätt kan komma i kontakt med domstolarna. Ett gott bemötande innefattar också att ge parter och bevispersoner tillgång till lättillgänglig information om hur det går till i domstolen och vad som förväntas av dem i deras roller.

När det gäller utformningen av domar och beslut är det viktigt att domstolsjurister sätter sig in i parternas situation och funderar över syftet med sina texter och hur de kommer att uppfattas och förstås av de berörda. Med ett sådant förhållningssätt blir det lättare för parter och andra som inte är juridiskt kunniga att förstå och bli övertygade av domstolens resonemang.

De flesta människor kommer dock inte i kontakt med domstolarna. Det är därför också viktigt att domstolarna på andra sätt förmedlar till medborgarna vad som är domstolarnas roll och uppgift i samhället, varför de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten är så betydelsefulla och hur de kommer till uttryck i handläggningen av enskilda mål och ärenden. Den enkätundersökning med allmänheten som SCB genomfört visar också att ju större kunskap medborgaren har om verksamheten i domstolarna, desto större förtroende har han eller hon för domstolarna.

Medierna har här en central funktion som en förmedlande länk mellan domstolarna och medborgarna. För att det ska vara möjligt för medierna att ge en allsidig och nyanserad bild av domstolarna måste beslutsprocesserna i domstol så långt det är möjligt vara observerbara, eller med andra ord präglas av transparens. Varje enskild domare måste också vara tillgänglig för att förklara sina ställningstaganden i enskilda mål och ärenden och stå upp till försvar för de universella principerna om bl.a. oavhängighet, opartiskhet och likabehandling.

Domarnas uppträdande har även på andra sätt stor betydelse när det gäller medborgarnas förtroende för domstolarna som institutioner. Om domare uppträder olämpligt eller förekommer i olämpliga sammanhang, riskerar det nämligen att minska medborgarnas förtroende för domstolarna. För att stärka domares etiska medvetenhet kan det enligt vår mening finnas anledning att man inom domarkåren kommer överens om gemensamma etiska regler för domare.

Om förtroendet för domstolarna skulle minska, kan följden bli att människors benägenhet att på olika sätt frivilligt medverka i domstolsprocesserna minskar. Det leder till en mer ineffektiv och tungrodd handläggning av mål och ärenden, som i sin tur leder till

längre handläggningstider. En annan konsekvens kan vara att medborgarna i allt större utsträckning vänder sig till alternativa tvistelösningsorgan. Den yttersta konsekvensen av att förtroendet för rättsväsendet börjar svikta generellt är rättsstatens sammanbrott.

Domstolarna måste prioritera arbetet med kvalitetsfrågor

Vi menar att grunden till ett framgångsrikt arbete med att förbättra kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna ligger i att domstolarna i framtiden själva kontinuerligt arbetar med dessa frågor. Övergripande handlar detta arbete om att domstolspersonalens attityder måste förändras och att personalen måste förstå vilka krav och förväntningar som de människor som kommer i kontakt med domstolarna har på verksamheten. Erfarenheten visar att det inte går att åstadkomma sådan förändring genom endast enskilda projekt eller punktinsatser. Vi framhåller därför vikten av att det bedrivs *systematiskt kvalitetsarbete* i alla domstolar och betonar domstolschefens centrala roll i detta arbete.

Vi föreslår att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att ta fram en modifierad resursfördelningsmodell, enligt vilken hänsyn kan tas till det kvalitetsarbete som domstolarna bedriver. Det skulle innebära en tydlig viljeyttring från statsmakternas sida att det inte bara är kvantitet – som i dag är den viktigaste grunden för fördelning av medel mellan domstolarna – utan även kvalitet som räknas när medel fördelas. Det skulle också ge en tydlig koppling mellan tilldelade medel och kvalitetsarbete som kan utgöra ett starkt incitament för domstolarna att sätta igång och driva arbete med systematiska kvalitetsfrågor.

Domstolsverket måste vidare i framtiden ha en betydligt mer aktiv roll som ett metod- och resursstöd åt domstolarna i kvalitetsarbetet än vad som är fallet i dag. Stöd i kvalitetsarbetet kan också ges från domstol till domstol genom att medarbetare i domstolar som har erfarenhet av systematiskt kvalitetsarbete bildar grupper som exempelvis regionalt stödjer andra domstolar som vill starta sådant arbete.

För att förbättra kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna på de i direktiven särskilt utpekade områdena – bemötande av parter och bevispersoner, utformning av domar och beslut och domstolarnas kontakter med medierna – ser vi ett behov av att Sveriges Domstolar tar fram enhetliga och långsiktiga strategier.

Med sådana strategier blir det också lättare för domstolarna att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp effekterna av de olika förbättringsåtgärder som vidtas. Strategiernas innehåll ska bestämmas av domstolarna. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategierna, driva arbetet med dessa framåt och hålla arbetet levande. En viktig uppgift för Domstolsverket i detta sammanhang blir att tillsammans med domstolarna finna formerna för hur strategierna ska ”antas” av domstolarna. Detta kan exempelvis ske inom ramen för större domarmöten eller i andra sammanhang då många domare och annan domstolspersonal träffas.

Vi har alltså inte sett det som vår uppgift att försöka slå fast vad strategierna i detalj bör innehålla. För att säkerställa ett brett genomslag i domstolarna är det nämligen, enligt vår uppfattning, domstolarna själva som måste bestämma hur bemötandet av parter och bevispersoner, utformningen av domar och beslut och domstolarnas kontakter med medierna närmare ska ta sig uttryck. Vi menar emellertid att strategierna bör vila på några olika hörnstenar och funktioner. I det följande presenterar vi dessa och vad som bör vara utgångspunkter i arbetet med att ta fram strategierna inom respektive område.

Åtgärder för ett bättre bemötande av parter och bevispersoner

Den strategi som vi föreslår att Sveriges Domstolar ska ta fram när det gäller bemötande av parter och bevispersoner bör vila på följande hörnstenar.

- Det ska finnas konkreta riktlinjer för vad parter och bevispersoner har anledning att förvänta sig och vilka krav som kan ställas på domstolspersonalen när det gäller personbemötandet.
- Alla domstolar ska ha samma tillgänglighet när det gäller telefon- och öppettider och kontakter per e-post.
- Informationen till parter och bevispersoner om hur det går till i domstol och vad som förväntas av dem ska bli bättre och mer tillgänglig.
- Bemötandet vid inställelse i domstol ska bli bättre och i de större domstolarna ska det finnas särskilda servicevärdar.

- All domstolspersonal ska utbildas i bemötandefrågor.
- Parters och bevispersoners uppfattning om och förväntningar på domstolarnas bemötande ska återkommande undersökas.
- Det ska finnas en bemötandeombudsman.

Bemötande är ett mångbottnat begrepp. Man kan övergripande skilja mellan personbemötande och institutionellt bemötande. Personbemötande handlar om hur medarbetarna uppträder i direkta kontakter med de personer som kommer i kontakt med i vårt fall domstolarna medan institutionellt bemötande tar sikte på hur domstolen som sådan upplevs av de människor som besöker eller på andra sätt kommer i kontakt med den.

Vid sidan av det uppenbara skälet – att alla medborgare som kommer i kontakt med domstolarna har ett berättigat krav att bli bemötta med respekt och värdighet – är det även för domstolarnas förmåga att fullgöra sin samhällsuppgift viktigt med ett gott bemötande av parter och bevispersoner. För att de personer som hörs i domstolen ska kunna lämna en fri och fyllig och också mer korrekt berättelse krävs nämligen att de känner sig trygga och lyssnade på i förhörssituationen. Att parter och bevispersoner får ett gott bemötande är alltså ytterst en rättssäkerhetsfråga som handlar om att säkerställa att domstolen får bästa möjliga underlag för sin bedömning i målen.

Detta kräver i sin tur att parter och bevispersoner är klara över vad som ska hända och vad som förväntas av dem i domstolen. Den skriftliga information som kommer från domstolen måste vara lättfattlig och får inte uppfattas som otrevlig eller hotfull. Det krävs också att den känsla av utsatthet som man som part eller bevisperson kan uppleva inte förstärks av att det är svårt att komma i kontakt med någon på domstolen som kan svara på frågor. Ett gott bemötande i samband med ankomsten till domstolen kan bidra till en känsla av lugn och trygghet. Under förhandlingen måste parten och bevispersonen kunna känna att domstolens ledamöter verkligen lyssnar och är uppmärksamma på de behov av information, pauser eller annat stöd som den hörde kan ha för att klara av att lämna en utförlig berättelse.

Åtgärder för att förbättra utformningen av domar och beslut

Den strategi som vi förordar när det gäller utformningen av domar och beslut syftar i första hand till att stimulera diskussioner i domstolarna för att förbättra läsbarheten och den juridiska argumentationen. I detta ingår också att uppnå ett rationellt utnyttjande av de resurser som används för domskrivning. Strategin bör vila på följande hörnstenar.

- Sveriges Domstolar ska ha föreskrifter för formell och grafisk utformning av domar och beslut.
- Det ska finnas rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation.
- Alla domstolsjurister ska utbildas i frågor som rör utformningen av domar av beslut.
- Kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ska återkommande undersökas.

Våra undersökningar av domar och beslut när det gäller läsbarhet visar att det finns en hel del problem som berör allt från struktur och disposition till uttryckssätt och ordval. Även den juridiska argumentationen i avgörandena är ibland bristfällig.

Den viktigaste orsaken till att det finns sådana problem i domar och beslut är förmodligen att domstolsjurister sällan har ett mottagarperspektiv när de skriver sina texter. Detta beror nog främst på traditionen för hur domstolsjurister lär sig hur domar och beslut bör utformas. Denna innebär att tidigare avgöranden fungerar som rättesnören och mallar, även när det gäller frågor som har med den språkliga utformningen att göra. När domarens uppfattning om hur domar och beslut bör se ut formas av vad kollegorna under åren har utvecklat blir det inte naturligt att fundera över hur texten kommer att uppfattas och förstås av enskilda parter.

För att förbättra läsbarheten och den juridiska argumentationen krävs det enligt vår mening att nuvarande domskrivningsideal förändras. Domstolsjurister måste i framtiden i större utsträckning ta intryck av klarspråksarbete när det gäller utformningen av domar och beslut. Det språkpolitiska målet att ”den offentliga svenskan ska vara vårdad, enkel och begriplig” gäller även domstolarna (prop. 2005/06:2 bet. 2005/06:KrU4).

Vi har därför tagit fram några språkrapporter och andra hjälpmedel som domstolsjurister själva ska kunna använda för att undersöka läsbarheten och den juridiska argumentationen i sina texter.

Kraftfull satsning på att förbättra domstolarnas kontakter med medierna

Den strategi som vi föreslår när det gäller domstolarnas kontakter med medierna innebär en kraftfull satsning på särskilt viktiga aktörer och funktioner. Vi syftar då på följande.

- *Domarna* ska i första hand sköta mediekontakterna med anledning av mål och ärenden som de ansvarar för.
- *Domstolscheferna* ska bidra till att skapa en stämning på domstolen av öppenhet och en vilja att förmedla information till medierna. De och domarna ska också planera arbetet på domstolen på ett sådant sätt att enskilda domare kan vara tillgängliga när en informationsinsats krävs.
- *Mediedomare* ska finnas på de domstolar som har behov av en sådan domare. Mediedomaren ska ha till uppgift att på olika sätt underlätta domstolens kontakter med medierna.
- *Mediegruppen* ska bestå av mediedomarna och ska ha i huvudsak samma uppgifter som i dag och bl.a. vara ett organ för fortlöpande erfarenhetsutbyte när det gäller mediekontakter och föra ut ny kunskap till domstolarna.
- *Domstolsverket* (i förekommande fall Domstolsakademin) ska ha det övergripande ansvaret för utbildningen av domare i mediefrågor och tillsammans med mediegruppen utarbeta innehållet i denna utbildning. Verket ska också uppmärksamma talespersonen för Sveriges Domstolar på frågor som kan föranleda initiativ från talespersonen.
- *En presstjänst hos Domstolsverket* ska fungera som startpunkt för journalister och andra som har frågor om verksamheten i domstolarna, upprätthålla pressjour och vid behov ge enskilda domare råd och stöd inför mediekontakter.
- *En nyhetsredaktion hos Domstolsverket* ska internt och externt bevaka flödet av information som rör domstolarna.

- *En talesperson för Sveriges Domstolar* ska vara *en* person som kan företräda domstolarna och informera om domstolsverksamhet i rikstäckande etermedier och genom klargörande insändare och artiklar i rikstäckande tidningar.

En av domstolarnas viktigaste uppgifter från förtroendesynpunkt är att säkerställa att den information om domstolarna som når medborgarna genom medierna är så allsidig och korrekt som möjligt. För att domstolarna ska kunna fullgöra denna uppgift på ett bra sätt krävs enligt vår mening dels att domarkåren har ett betydligt mer aktivt förhållningssätt till medierna än i dag, dels att informationen från domstolarna blir mer lättillgänglig för medierna.

Med ett aktivare förhållningssätt menar vi att domare måste vara beredda att t.ex. publicera pressmeddelanden och hålla presskonferenser, men också att det måste finnas en beredskap hos domare till egna kontakter med journalister för att bemöta felaktigheter i rapporteringen eller klara ut missförstånd. Domare bör också ställa upp och informera om domstolsverksamhet i samband med olika diskussioner och intervjuer i radio och TV eller genom klargörande insändare och artiklar. Dessutom bör den externa informationen präglas av föregripande och proaktivitet.

Att informationen från domstolarna till medierna ska vara lättillgänglig innebär bl.a. att domare någorlunda enkelt och kortfattat måste kunna förklara även komplicerade juridiska resonemang för journalister och tillhandahålla informationen i ett format och på tider som i någon utsträckning tar hänsyn till de villkor som medierna arbetar under. Det handlar här bl.a. om att skapa en organisation för mediekontakter som innebär att journalisterna normalt kan få tag i någon person som kan svara på olika frågor.

Andra åtgärder för att stärka förtroendet för domstolarna – bättre webbplatser och ökad öppenhet

Vi har valt att behandla några ytterligare åtgärder för kommunikation än de som berörts i det föregående som kan ha stor betydelse för förtroendet för domstolarna. Åtgärderna tar på lite olika sätt sikte på att öka domstolarnas tillgänglighet och öppenhet och att öka medborgarnas kunskap om domstolarna.

I första hand menar vi att webben bör kunna användas på ett bättre sätt än i dag för att göra domstolarna mer tillgängliga för parter

och för att sprida information till allmänheten om domstolarnas verksamhet. Att utnyttja webbtekniken för att förbättra tillgängligheten för parter är särskilt angeläget mot bakgrund av den pågående utvecklingen mot allt färre domstolar i landet. Enligt regeringens handlingsplan för eFörvaltning är målsättningen att det år 2010 ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Om domstolarna halkar efter andra myndigheter i denna process, kan det uppstå ett glapp i bemötandekulturen som inte utfaller till domstolarnas fördel.

Vi föreslår därför att regeringen ska ge Domstolsverket i uppdrag att utarbeta en plan för hur och när det i Sveriges Domstolar kan införas system med elektronisk akthantering som gör det möjligt för parter att följa sina mål och ärenden och för både parter och domstolar att skicka handlingar elektroniskt via domstolarnas webbplatser. Som ett allra första steg, innan ordningen med elektronisk akthantering blir verklighet, föreslår vi att regeringen ska ge Domstolsverket i uppdrag att utreda möjligheterna för parter att via webbplatserna dels få tillgång till samma information om just sina egna mål och ärenden som i dag finns tillgänglig i domstolarnas presentationsterminaler, dels betala ansökningsavgifter och liknande via webben.

Vi föreslår vidare att Domstolsverket ska introducera funktioner på verkets webbplats som gör det möjligt för allmänheten att både komma åt information om kommande förhandlingar i samtliga domstolar och ställa och få svar på domstolsrelaterade frågor. Vi föreslår också att verket ska introducera nya ljud- och bildpresentationer på sin webbplats med möjlighet för besökaren att aktivt påverka presentationens upplägg.

Vi menar dessutom att verket måste låta översätta den viktigaste informationen till fler språk samt se till att utveckla presentationsterminalerna i domstolarnas väntrum så att det blir möjligt för allmänheten att komma åt även den webbaserade informationen om domstolarna genom dessa. Verket bör slutligen skapa rutiner för att följa informationen om domstolarna på olika bloggar, mötesplatser och informationssidor på Internet och när det behövs – ofta kanske genom någon mediedomare – påpeka eller rätta felaktigheter i egna kommentarer.

Med visst bistånd av Domstolsverket bör domstolarna även på andra sätt än som vi föreslagit ovan kunna vidta åtgärder för att öka öppenheten och tillgängligheten för medborgarna och förbättra deras

kunskap om domstolarna. Det handlar t.ex. om att bättre ta vara på de möjligheter som besök av skolklasser i domstolarna erbjuder att informera om domstolsverksamhet och att bjuda in allmänheten till s.k. ”Öppet hus” i domstolarna. Det handlar också om att från domstolarnas sida erbjuda sig att komma och berätta om domstolsverksamhet i olika sammanhang.

Domstolarna bör dessutom oftare än i dag försöka avkunna dom, särskilt i sådana fall när rättegången följts av t.ex. en skolklass eller målet rönt stor uppmärksamhet och av det skälet haft många åhörare.

Däremot tror vi inte att TV-sända rättegångar i nämnvärd utsträckning kan bidra till att stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. Om TV-sända rättegångar skulle tillåtas, kan man nämligen förutsätta att dessa måste omgärdas av en mängd restriktioner som på olika sätt begränsar insynen i rättegången. De kommer därför normalt inte att kunna förmedla en heltäckande och saklig bild av en rättegång. Mycket talar dessutom för att etermedieföretagen i samband med rättegångsproduktioner kommer att använda sedvanliga bearbetningstekniker för att fånga sin publik. En begränsad insyn, eventuellt i förening med en långt driven dramaturgi, ger knappast medborgarna någon möjlighet att själva bilda sig en korrekt uppfattning om verksamheten i domstolarna. Dessutom finns det en risk för att parter och bevispersoner på olika sätt kan komma att anpassa sig till det förhållande att TV-mediet är närvarande i rättssalen, till ytterligare men för medborgarnas – och även domstolens – möjlighet att bilda sig en korrekt uppfattning om vad förhörspersonen ska höras om. Vi menar att insyn i domstolarnas verksamhet och kunskap om den kan förmedlas på ett bättre sätt än genom TV-sända rättegångar.

Summary

Remit

Our remit has been to undertake a review of how communication between courts of law and citizens[1] works, particularly with regard to the reception of parties and people giving evidence, the formulation of judgements and decisions and courts' contacts with the media. Our remit has also included taking account of the quality-enhancement efforts underway in the Swedish courts, in other Nordic countries and in the non-Nordic countries that we considered were of interest. Based on this review, our task has been to consider how communication between the courts and citizens can be further developed. Under the terms of reference of the Inquiry, our proposals are to be designed so that they can provide a basis for continued work in the courts on issues concerning reception, how judgements are written and contacts with the media.

Public trust and confidence in the courts

Our main task has been to propose measures that can be expected to strengthen the trust of citizens in the courts. We have therefore chosen to focus somewhat on the function that trust has in society, and particularly as regards the relation between citizens and the courts.

Our survey, together with findings in research related to trust, shows that at present, there are a number of factors that are particularly important for the trust that the general public has for the courts. These can be described simply, briefly and not in their order of importance in the following manner.

[1] In our report, we use the concepts of 'citizens' and the 'general public' synonymously. Accordingly the term 'citizens' also refers to people who are not Swedish citizens but who reside in Sweden.

- The accessibility of the courts and the court staff for parties and people giving evidence
- The courts' reception of parties and people giving evidence
- Processing times at the courts
- The transparency of the courts' decision-making processes
- The formulation of judgements and decisions
- The way in which activities of the courts are portrayed by the media
- The knowledge of the general public about what goes on in the courts
- The conduct of judges

The trust of citizens in the legal system in general and in the courts in particular is at the heart of a democratic state governed by the rule of law and perhaps the most important reason for people actually complying with judgements and decisions. Compared with trust in other public institutions in Sweden, citizens have a great deal of trust in the courts, relatively speaking. In Sweden, trust in the legal system as a whole is relatively widespread compared with the majority of other western democracies.

According to an opinion poll among the general public that we commissioned Statistics Sweden to undertake, six out of ten people in Sweden have a high degree or very high degree of trust in the courts. From this poll and another opinion poll of our own that we conducted among lawyers and prosecutors, it appears that citizens, lawyers and prosecutors primarily lack trust in the ability of the courts to adjudicate cases in a reasonable time. There is even less trust in whether what is reported in the media corresponds to what is actually said and done in the courts.

Basically, trust-creating efforts in the courts are of course a matter of ensuring that adjudication maintains high, even standards. Apart from professional standards, it is, however, also important to ensure that activities in the courts maintain high standards from the point of view of the citizens coming in contact with them. While professional standards, somewhat simplified, can be said to depend on the knowledge and skills of members of staff, the way in which the citizens perceive standards is determined by the attitude, values and approach of these staff members.

Ensuring that parties and people giving evidence are given a positive reception is of key importance with regard to the way in which citizens perceive standards. This is not just a matter of treating parties and people giving evidence with respect and dignity, but also of the courts and the court staff being accessible, so that those who have questions or opinions are able to get in touch with the courts in a simple manner. Good reception also includes giving parties and people giving evidence access to easily available information about how the court works and what is expected of them in their roles.

With regard to the formulation of judgements and decisions, it is important that court lawyers put themselves in the parties' situation and give some thought to the purpose of their texts and how they will be perceived and understood by those concerned. This approach makes it easier for parties and others who are not well-versed in the law to understand the reasoning of the court, and to be convinced by it.

The majority of people do not, however, come into contact with the courts. It is therefore also important that the courts inform citizens in other ways about the role and task of the courts in society, why the principles of legal security governing their activities are so important, and how they are expressed in the processing of individual cases and matters. The opinion poll conducted by Statistics Sweden among the general public also shows that the more a citizen knows about what goes on in courts, the more trust he or she has in them.

Here, the media have a key role as a communicating link between the courts and citizens. For the media to be able to give an all-round and balanced picture of the courts, decision-making processes in courts must, as far as possible, be observable, or, in other words, characterised by transparency. Every judge must also be accessible so as to explain his or her standpoints in individual cases and matters and to stand up in defence of the universal principles of, among other things, independence, impartiality and equal treatment.

The conduct of judges is also very important in other ways when it comes to citizens' trust in the courts as institutions. If the conduct of judges is inappropriate or takes place in inappropriate contexts, there is, in fact, a danger that citizens' trust in the courts will decline. To strengthen the ethical awareness of judges, there may be reason, in our opinion, for the judiciary to agree on a common, ethical code of conduct for judges.

Should trust in the court system decline, it could result in people having less inclination to voluntarily participate in court proceedings. This would lead to a more ineffective and cumbersome processing of cases and matters, which in turn would result in longer processing times. Another consequence could be that citizens would increasingly turn to alternative dispute-solution bodies. The ultimate consequence of the onset of a general decline in trust in the legal system is a breakdown in the rule of law.

Courts must give priority to work on quality enhancement

We consider that the basis of successful efforts to improve communication between the courts and citizens is that the courts themselves continuously work with these issues in the future. In general terms, this work involves ensuring a change in the attitudes of staff in the courts so that they understand the demands on, and expectations of, the activities of the courts by the people coming into contact with them. Experience shows that it is not possible to achieve such change through individual projects or isolated measures alone. We therefore maintain the importance of *systematic, quality-enhancement work* conducted at all courts, and stress the key role of the head of the court in these efforts.

We propose that the Government instruct the National Courts Administration to draft a modified resource-distribution model, in which account may be taken to the quality-enhancement work conducted by the courts. This would mean a clear expression of will on the part of the Government and its agencies that not only quantity – which is currently the most important criterion for distribution of funds among courts – but also quality be counted when funds are distributed. This would also signal a clear link between the funds allocated and quality-enhancement work, which could be a strong incentive for courts to start conducting work on systematic quality-enhancement issues.

The National Courts Administration must also play a considerably more active role as a methods and resource support for the courts in their quality-enhancement work than is the case today. Support to quality-enhancement work can also be given from one court to another, for example by forming groups of the judiciary who have experience of systematic quality-enhancement work to regionally support other courts wishing to start similar work.

To improve communication between the courts and citizens in the areas that were specifically identified in the terms of reference – the reception of parties and people giving evidence, the formulation of judgements and decisions and contacts between the courts and the media – we see the need for the Swedish courts to draw up consistent and long-term strategies. These strategies will make it easier for the courts to follow up the effects of the various measures that are taken to improve services, in the framework of the systematic quality-enhancement work. The content of the strategies should be drawn up by the courts themselves. The National Courts Administration should have an overall role in the strategy work. Accordingly, the Administration should initiate the courts' work with the strategies, drive this process forward and keep the work alive. In this connection, one important task for the National Courts Administration, is to, together with the courts, find the way in which the strategies should "be approved" by the courts. This can, for instance, take place in the framework of larger meetings between judges, or in another connection where many judges and other staff of courts come together.

We have thus not seen as our task to try to establish the content of these strategies down to the last detail. To guarantee a wide impact in the courts it is, in our opinion, the courts themselves who has to decide how the reception of parties and people giving evidence, the formulation of judgements and decisions and contacts between the courts and the media should be manifested more closely. We consider, however, that the strategies should be based on a number of different cornerstones and functions. These are presented in the following, together with what should be the points of departure for the work of producing the strategies in each area.

Measures for improving the reception of parties and people giving evidence

The strategy that we propose that the Swedish courts draw up concerning the reception of parties and people giving evidence should be based on the following cornerstones.

- There are to be concrete guidelines for what parties and people giving evidence have reason to expect and the demands that can be placed on the staff of courts with regard to the person-to-person reception.
- All courts should offer the same accessibility with regard to telephone and office hours and contacts by email.
- Information to parties and people giving evidence about what goes on in the court and what is expected of them will be improved and more easily available.
- The reception of people appearing at court is to improve and in the larger courts, there should be special service staff.
- All the staff at courts are to be trained with regard to reception issues.
- The views on, and expectations of, parties and people giving evidence of their reception at courts are to be examined regularly.
- There is to be a reception ombudsman.

Reception is a concept that can be interpreted in several ways. There is an overall distinction between person-to-person reception and institutional reception. Person-to-person reception is about the way in which staff behave in direct contacts with the people coming into contact with, in this case, the courts, while institutional reception focuses on how the court as such is perceived by the people who visit it or otherwise come into contact with it.

Apart from the obvious reason – that everyone who comes into contact with the courts has a justifiable demand to be treated with respect and dignity – it is also important for the courts' ability to fulfil their public duties that parties and people giving evidence are treated in a positive way. For people at court hearings to be able to give a free, detailed and also more correct account, they need to feel secure and listened to when they are in the situation of being heard. Providing a good reception for parties and people giving evidence is thus ultimately a question of legal security, which is a matter of ensuring that the court obtains the best possible basis for its judgement in cases.

This, in turn, requires that parties and people giving evidence are clear about what is going to happen and what is expected of them at the court. Written information coming from the court must be

easy to understand and must not be perceived as unpleasant or threatening. It is also important that the sense of exposure that people may experience as parties or people giving evidence is not exacerbated by it being difficult to get in touch with someone at the court who can answer questions. Positive reception in connection with arrival at the court can contribute to a feeling of calm and security. During the hearing, the party and the person giving evidence must be able to feel that the members of the court are genuinely listening to, and are attentive, to their need for information, a break or other support that can be provided so that they are able to submit a detailed account.

Measures to improve the formulation of judgements and decisions

The purpose of the strategy we are advocating with regard to the formulation of judgements and decisions is primarily to encourage discussion at the courts so as to improve readability and judicial argumentation. This includes achieving rational use of the resources available for writing judgements. The strategy should be based on the following cornerstones.

- The Swedish courts are to have regulations on the formal and graphic design of judgements and decisions.
- There are to be recommendations for how judgements and decisions should be formulated with regard to readability and judicial argumentation.
- All court lawyers are to be trained in issues concerning the formulation of judgements and decisions.
- The quality of judgements and decisions, in terms of readability and judicial argumentation, will be regularly examined.

Our studies of judgements and decisions with regard to readability shows that there are quite a number of problems, involving everything from structure and outline to the way in which they are expressed and the vocabulary used. Moreover, judicial argumentation is sometimes insufficient.

The most important cause of such problems in judgements and decisions is probably that court lawyers seldom have the recipient

in mind when they write their texts. This may be assumed to be principally due to the traditions in the way in which court lawyers learn how to formulate judgements and decisions. This means that previous judgements and decisions serve as guides and templates, even with regard to issues to do with linguistic formulation. When judges' views on how judgements and decisions should be formulated are determined by what colleagues have developed over the years, it does not come naturally to them to think about how the text will be perceived and understood by individual parties.

In our opinion, current ideals about how judgements are written need to be changed so as to improve readability and judicial argumentation. In the future, court lawyers must be more aware of plain language efforts when it comes to formulating judgements and decisions. The language policy objective that 'Public Swedish is to be cultivated, simple and comprehensible' also applies to the courts (Govt. Bill 2005/06:2, Report 2005/06:KrU4).

We have therefore produced some language reports and other aids that court lawyers could use to check the readability and judicial argumentation of their texts.

Vigorous measures to improve the courts' contacts with the media

The strategy we propose with regard to the courts' contacts with the media will entail forceful initiatives targeted at particularly important actors and functions. We refer to the following.

- *Judges* are primarily to manage contacts with the media concerning the cases and matters for which they are responsible.
- *Heads of courts* are to contribute to creating an atmosphere of openness at courts and a willingness to provide information to the media. Together with judges, they are also to plan work at the court so that individual judges can be available when information initiatives are required.
- *Media judges* are to be available at the courts where there is a need for such a judge. This media judge is to be responsible, in a variety of ways, for facilitating the court's contacts with the media.

- *The media group* are to be made up of the media judges and are largely to have the same tasks as it has today, among other things acting as a body for the regular exchange of experience with regard to media contacts and for disseminating new knowledge to the courts.
- *The National Courts Administration* (where appropriate the Swedish Courts' Academy for Education) is to have overall responsibility for training judges in media issues and, together with the media group, for drawing up the content of this training. The National Courts Administration is also to inform the spokesperson of the Swedish courts of issues that may require initiatives from the spokesperson.
- *A Press Service at the National Courts Administration* is to act as a starting point for journalists and others who have questions about activities in the courts, should establish a press duty desk and should, if required, give individual judges advice and support before they are having contacts with representatives for the media.
- *A News Desk at the National Courts Administration* is to monitor the flow of information concerning the courts, both internally and externally.
- *A Spokesperson for the Swedish courts* is to be *one* person who can represent the courts and provide information about the activities of the courts in the national broadcasting media and through elucidating letters and articles in national newspapers.

One of the most important tasks of the court from the point of view of trust is to ensure that information about courts that reaches citizens via the media is as comprehensive and correct as possible. In our opinion, for the courts to be able to fulfil this task well, it will be necessary for the judiciary to have a considerably more active approach to the media than is the case today, and for information from the courts to be more easily accessible to the media.

What we mean by a more active approach is that judges must be prepared, for example, to publish press releases and hold press conferences. There must also be a preparedness among judges for contacts of their own with journalists, so as to deal with inaccuracies in reporting and to correct misunderstandings. Judges should also be prepared to provide information about the activities of the courts in connection with various discussions and interviews on the radio

and in TV or through letters and articles that clarify their work and decisions. In addition, external information should be of a proactive and anticipatory nature.

Ensuring that information from the courts to the media is easily available means that judges must also be able, fairly simply and briefly, to explain complicated legal reasoning to journalists and to provide information in a format, and at times that, to some extent, take into account the conditions under which the media work. Here, this is, among other things, a matter of creating an organisation for media contacts that means that journalists can normally get in touch with some person who can answer different questions.

Other measures to strengthen trust in the courts – better websites and greater openness

Apart from those discussed previously, we have chosen to deal with a few additional measures that may be of considerable importance for ensuring public trust and confidence in the courts. In different ways, these measures are intended to increase the accessibility and openness of the courts and enhance citizens' knowledge about the courts.

As a first priority, we consider that the web should be used more effectively than it is today to make the courts more accessible to parties and to spread information to the general public about the activities of the courts. Using web technology to improve the accessibility for parties is especially important due to the ongoing trend towards fewer and fewer courts in the country. According to the Government's action plan for e-government, the objective is that by 2010 it will be as simple as possible for as many people as possible to exercise their rights, fulfil their obligations and access public administration services. If the courts lag behind other government agencies in this process, a gap may emerge in the culture of reception that will not be favourable to the courts.

We therefore propose that the Government instruct the National Courts Administration to draw up a plan for how, and when a system of electronic case management could be introduced into the Swedish Courts, which would allow parties to follow the progress of their cases and matters and enable both parties and courts to send documents electronically via the websites of the courts. As an initial step, before the system with electronic case management becomes

a reality, we propose that the Government instruct the National Courts Administration to examine the possibilities of parties gaining access, via the websites, to the same information on their very own cases and matters that is now available in courts' presentation terminals, and of paying application fees and similar charges via the web.

We also propose that the National Courts Administration should introduce functions on the Administration's website making it possible for the general public both to access information on forthcoming proceedings in all courts, and to ask questions and receive answers on issues related to the courts. Moreover, we propose that the Administration should introduce new sound and image presentations on its website, enabling the visitor to actively influence the design of the presentation.

In addition, we consider that the National Courts Administration must have the most important information translated into more languages and also develop the presentation terminals in the waiting rooms of the courts in order to ensure that the information on the website is accessible for the public also through them. Finally, we consider that the Administration must create routines to cover the information on different blogs, communities and information pages on the Internet relating to the courts and, when necessary, often perhaps through a media judge, point out or rectify inaccuracies.

With the assistance of the National Courts Administration, the courts should otherwise take measures to improve openness and accessibility for citizens so as to improve their knowledge about the courts. This would involve, for example, making better use of the opportunities presented by visits of school classes to provide information about the activities of the courts, and inviting the general public to open house visits to the courts. It also involves the courts offering to come and talk about activities in the courts in different contexts.

Furthermore the courts should, more frequently than today, try to deliver judgements orally, particularly in situations in which a trial has been watched by a school class or a case has attracted considerable attention and for that reason there have been many spectators.

On the other hand, we do not consider trials broadcast on TV would help strengthen citizens' trust and confidence in the courts to any noticeable extent. If trials broadcast on TV were permitted, these would probably have to be surrounded by a large number of restrictions which would, in various ways, limit insight into the trial. For this reason, they would normally not be able to portray a compre-

hensive and factual image of a trial. There is also much to indicate that, in connection with productions of trials, broadcasting companies would use the customary production techniques to attract an audience. Limited insight, possibly combined with exaggerated dramaturgy, would hardly give citizens the opportunity to form a correct opinion about what goes on in the courts. There is also a risk that parties and people giving evidence would adapt their behaviour in different ways to the fact that TV media are present in the court room, which would further prevent citizens – and the court – from being able to form a correct opinion about the point at issue of the hearing. We consider that access to the activities of the courts, and knowledge about them, can be better communicated via channels other than trials broadcasted on TV.

1 Vårt uppdrag och arbete

1.1 Vårt uppdrag

I våra direktiv framhålls att förtroendet för rättsväsendet är av stor betydelse för dess funktion. Att allmänheten har ett stort förtroende för rättsväsendet är viktigt både för rättsväsendets legitimitet och för dess möjligheter att arbeta effektivt. Rättsväsendets verksamheter ska utgå från enskilda människors behov och personer som kommer i kontakt med rättsväsendets myndigheter ska mötas med respekt och professionalism.

När det gäller domstolarna ställer detta höga krav på kompetens, snabb och effektiv handläggning samt kvalitet i domar och beslut. Det ställer också höga krav på tillgänglighet, servicenivå och säkerhet. Det är vidare angeläget att det förmedlas korrekt och saklig information om domstolarnas verksamhet. I direktiven framhålls att alla dessa faktorer är betydelsefulla för allmänhetens förtroende för domstolarna.

Ibland förekommer det emellertid enligt direktiven att domar som är helt oklanderliga ur ett juridiskt perspektiv utsätts för häftig kritik i den allmänna debatten, eftersom det kan vara svårt att förstå domstolarnas resonemang. En negativ beskrivning av domstolarna sägs ibland kunna bero på att domstolarna inte bemött parter och bevispersoner tillräckligt väl. I andra fall kan det enligt direktiven bero på att domarna inte är fysiskt tillgängliga för att förklara innebörden av ett avgörande. Gemensamt för de beskrivna situationerna är enligt direktiven att de visar på betydelsen av domstolarnas kommunikation med medborgarna.

Mot denna bakgrund har vi fått i uppdrag att kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar i dag. I uppdraget ingår vidare att överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kan utvecklas vidare. Regeringen har pekat ut tre områden som särskilt betydelsefulla för hur med-

borgarna uppfattar domstolarna. Det handlar om domstolarnas bemötande av parter och bevispersoner, om utformningen av domar och beslut och om domstolarnas kontakter med medierna.

1.2 Disposition av betänkandet

I avsnitt 2 diskuterar vi begreppet förtroende och då särskilt betydelsen av att medborgarna har ett stort förtroende för rättsväsendet och domstolarna. Där redovisar vi också resultatet av förtroendeundersökningar som företagits i Sverige och vissa andra jämförbara länder.

I avsnitt 3 diskuterar vi det systematiska arbetet med kvalitetsfrågor i domstolarna, som vi menar är grundläggande för att säkerställa att våra förslag till åtgärder för att förbättra domstolarnas kommunikation med medborgarna verkligen blir genomförda i domstolarna.

Vår kartläggning och våra förslag till åtgärder inom de tre särskilt utpekade områdena – bemötande av parter och bevispersoner, utformning av domar och beslut samt domstolarnas kontakter med medierna – finns i avsnitt 4–6.

I avsnitt 7 redogör vi för vad som därutöver kan göras för att utveckla domstolarnas kommunikation med medborgarna. I avsnitt 8 finns en sammanställning av våra förslag och hur vi tänker oss att regeringen, Domstolsverket och domstolarna ska arbeta vidare med dessa. I avsnitt 9 redovisar vi konsekvenserna av förslagen.

Direktiven framgår i sin helhet av bilaga 1.

1.3 Arbetets bedrivande

Utredningens första sammanträde hölls den 1 november 2007 och vi har därefter haft ytterligare 7 sammanträden inom utredningen.

Vi har genomfört flera enkätundersökningar för att närmare undersöka vilket förtroende allmänheten och vissa av domstolarnas avnämare har för verksamheten i domstolarna och för att undersöka vilken syn de senare har på bemötandet från domstolarnas sida.

Sålunda har Statistiska centralbyrån (SCB) fått vårt uppdrag att utföra en enkätundersökning med allmänheten om förtroende för domstolarna och allmänhetens kunskap på vissa elementära områden om domstolarnas roll och uppgift i samhället. SCB har också

genomfört en enkätundersökning med ett specialurval av personer med erfarenhet av att uppträda i domstol som innehållit förutom nyssnämnda frågor också frågor om bemötande av parter och bevispersoner. Vi har anlitat fil.mag. i statsvetenskap Björn Rönnerstrand för att göra en statistisk analys av resultaten från dessa enkätundersökningar.

Med bistånd av Advokatsamfundet, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har vi genomfört enkätundersökningar om förtroende och bemötande med advokater, åklagare, domare och nämndemän. Vi har anlitat jur.kand. Joel Pälvärinne för att sammanställa resultaten av dessa enkätundersökningar.

Vi har inom utredningen genomfört en granskning av 50 domar och utformat en kriterielista för bedömning av en doms kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation. Vi har anlitat fil.dr i nordiska språk Marie Sörlin för att genomföra en läsförståelseundersökning av domar och på vårt initiativ har fil.mag. i svenska språket Ulrika Ekman Öst genomfört en ordförståelseundersökning av domar. Vidare har vi anlitat utredningens språkexpert, Barbro Ehrenberg-Sundin, för att göra en läsbarhetsanalys av domar. Hon har också utformat ett instrument för att undersöka domar när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation.

För att informera oss om hur man i domstolarna ser på våra frågor och för att inhämta synpunkter på våra idéer har vi besökt flera domstolar, både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

Vi har även anordnat en hearing med journalister och företrädare för ett antal massmedieföretag för att informera oss om hur man från mediernas sida ser på kontakterna med domstolarna och för att inhämta mediernas synpunkter på våra idéer.

Dessutom har vi medverkat i konferenser och seminarier, bl.a. har utredningens sekreterare deltagit i en konferens i Luxemburg om metoder för att bedriva systematiskt kvalitetsarbete i domstol och därvid informerat sig om hur arbete med kvalitetsfrågor bedrivs inom rättsväsendet i Finland, Danmark, Belgien, Italien och Holland.

Sekreteraren har också besökt Holland och informerat sig om erfarenheter där av att bedriva kvalitetsarbete i domstol.

Under arbetets gång har vi tagit emot skriftliga och muntliga synpunkter från allmänheten om vårt uppdrag.

Samråd har ägt rum med Straffnivåutredningen (Ju 2007:04), med Riksåklagaren, med Brottsofferjourernas Riksförbund och med Sveriges Domstolars mediegrupp.

2 Förtroende

2.1 Sammanfattning

Att medborgarna[1] har förtroende för rättsväsendet i allmänhet och domstolarna i synnerhet är centralt i en demokratisk rättsstat och den kanske viktigaste anledningen till att man faktiskt rättar sig efter domar och beslut. Jämfört med förtroendet för andra samhällsinstitutioner i Sverige är medborgarnas förtroende för domstolarna relativt stort. Förtroendet för rättsväsendet i dess helhet i Sverige är också stort i jämförelse med de flesta andra västerländska demokratier.

Enligt en enkätundersökning med allmänheten som vi har gett Statistiska Centralbyrån (SCB) i uppdrag att genomföra har sex av tio personer i Sverige stort eller mycket stort förtroende för domstolarna. Av denna enkätundersökning och en annan enkätundersökning som vi själva har genomfört med advokater och åklagare framgår att det framför allt är förtroendet för domstolarnas förmåga att avgöra målen inom rimlig tid som brister hos såväl medborgare som advokater och åklagare. Än lägre är förtroendet för att det som rapporteras i medierna stämmer överens med vad som faktiskt sägs och händer i domstolarna.

I grunden handlar det förtroendeskapande arbetet i domstol naturligtvis om att säkerställa att dömandet håller en hög och jämn kvalitet. Vid sidan av den professionella kvaliteten är det emellertid också viktigt att se till att verksamheten håller en hög brukarupplevd kvalitet. Medan den professionella kvaliteten något förenklat kan sägas vila på medarbetarnas kunskap och kompetens bestäms den brukarupplevda kvaliteten av medarbetarnas attityder, värderingar och förhållningssätt.

[1] I betänkandet använder vi begreppen medborgare och allmänheten synonymt. Med medborgare avses med andra ord även personer som inte har svenskt medborgarskap men som är bosatta i Sverige.

De flesta människor kommer dock inte i kontakt med domstolarna. Det är därför också viktigt att domstolarna på andra sätt förmedlar till medborgarna vad som är domstolarnas roll och uppgift i samhället, varför de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten är så betydelsefulla och hur de kommer till uttryck i handläggningen av enskilda mål och ärenden. Den enkätundersökning med allmänheten som SCB genomfört visar också att ju större kunskap medborgaren har om verksamheten i domstolarna, desto större förtroende har han eller hon för domstolarna.

Medierna har här en central funktion som en förmedlande länk mellan domstolarna och medborgarna. För att det ska vara möjligt för medierna att ge en allsidig och nyanserad bild av domstolarna måste beslutsprocesserna i domstol så långt det är möjligt vara observerbara, eller med andra ord präglas av transparens. Varje enskild domare måste också vara tillgänglig för att förklara sina ställningstaganden i enskilda mål och ärenden och stå upp till försvar för de universella principerna om bl.a. oavhängighet, opartiskhet och likabehandling.

Medborgarnas förtroende för andra myndigheter och organisationer, särskilt de som står domstolarna nära, är också av betydelse, eftersom det över tid samvarierar med förtroendet för domstolarna.

Domarnas uppträdande har även på andra sätt stor betydelse när det gäller medborgarnas förtroende för domstolarna som institutioner. Om domare uppträder olämpligt eller förekommer i olämpliga sammanhang, riskerar det nämligen att minska medborgarnas förtroende för domstolarna. För att stärka domares etiska medvetenhet kan det enligt vår mening finnas anledning att man inom domarkåren kommer överens om gemensamma etiska regler för domare.

Om förtroendet för domstolarna skulle minska, kan följden bli att människors benägenhet att på olika sätt frivilligt medverka i domstolsprocesserna minskar. Det leder till en mer ineffektiv och tungrodd handläggning av mål och ärenden, som i sin tur leder till längre handläggningstider. En annan konsekvens kan vara att medborgarna i allt större utsträckning vänder sig till alternativa tvistelösningsorgan. Den yttersta konsekvensen av att förtroendet för rättsväsendet börjar svikta generellt är rättsstatens sammanbrott.

Våra undersökningar tillsammans med forskningen på området visar att det i dag finns ett antal faktorer som har särskilt stor betydelse för allmänhetens förtroende för domstolarna. Dessa kan

förenklat, utan någon inbördes rangordning, och sammanfattande beskrivas på följande sätt.

- Domstolarnas och domstolspersonalens tillgänglighet för parter och bevispersoner
- Domstolarnas bemötande av parter och bevispersoner
- Domstolarnas handläggningstider
- Transparensen i domstolarnas beslutsprocesser
- Utformningen av domar och beslut
- Den bild som medierna förmedlar av domstolarnas verksamhet
- Allmänhetens kunskap om domstolarnas verksamhet
- Domarnas uppträdande

2.2 Allmänt om förtroende

Övergripande har vårt uppdrag varit att föreslå åtgärder som kan förväntas stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. Vi har därför valt att något belysa vad förtroende fyller för funktion i samhället och då särskilt i relationen mellan medborgarna och domstolarna.

Förtroende är ett komplext begrepp, särskilt i relationen mellan allmänheten och samhällets institutioner. En viss fördjupning i begreppets innebörd är därför på sin plats. I det här avsnittet belyser vi något begreppet förtroende, och då särskilt i relationen mellan medborgarna och domstolarna. I avsnitt 2.2.2 redovisar vi något om vad förtroende fyller för funktion i samhället. I avsnitt 2.2.3 redogör vi närmare för vad som allmänt menas med förtroende för en samhällsinstitution och vad som ryms i förtroendebegreppet. Slutligen berör vi i avsnitt 2.2.4 hur förtroende för en samhällsinstitution skapas och tar upp olika faktorer som är av betydelse för storleken på förtroendet generellt i samhället.

2.2.1 Inledning

Varje samhällsbildning bygger på medborgarnas förtroende eller tillit.[2] På ett övergripande plan är förtroende mellan människor en förutsättning för att samhällen över huvud taget ska uppstå.[3] Om vi ska kunna leva tillsammans måste vi helt enkelt kunna lita på varandra, såväl inom familjen och i vänskapsförhållanden som i affärsvärlden och övriga samhällslivet. Förtroendet har alltså bäring både på relationer människor emellan och mellan ett samhälles medborgare och dess institutioner.[4]

Att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan ett samhälles medborgare och dess institutioner har också varit en förutsättning för att samhällen historiskt kunnat fortleva under längre perioder.[5] I komplexa samhällen måste vi nämligen utgå från att institutioner och organisationer fungerar även då vi som medborgare saknar möjlighet till insyn. I vårt dagliga liv hjälper förtroendet oss att göra invecklade saker i samhället enklare. För när vi saknar tillräcklig kunskap och insyn bygger våra bedömningar och handlingar i stället på generaliserade förtroenden som underlättar våra ställningstaganden.

Inom framför allt statsvetenskaplig forskning har det alltmer kommit att uppmärksammas att förtroendet också har betydelse för med vilken effektivitet en samhällsinstitutions uppgifter blir utförda.[6] Medborgarnas förtroende för rättsväsendet i allmänhet och domstolarna i synnerhet är centralt i detta sammanhang. I litteraturen påpekas följaktligen ofta att en av de tydligaste skiljelinjerna mellan välfungerande demokratier och underutvecklade diktaturer är hur rättssäkert, effektivt och förtroendefullt rättsväsendet fungerar.[7]

Våra direktiv utgår också från den självklara tanken att allmänhetens förtroende för rättsväsendet, däribland domstolarna, är viktigt både för rättsväsendets legitimitet och för dess funktion. Övergripande handlar hela vårt uppdrag om att föreslå åtgärder som kan förväntas stärka medborgarnas förtroende för domstolarna.

---

[2] Förtroende och tillit används här synonymt. Det finns dock författare som skiljer begreppen åt, se t.ex. Putnam (1993).
[3] Jalava (2006).
[4] Luhmann (1979), Giddens (1991).
[5] Toynbee (1961), Ramírez (2001).
[6] Se t.ex. Putnam (1993, 2000), Rothstein (2000, 2003), Kumlin och Rothstein (2005).
[7] Se t.ex. Goldsmith (2005).

2.2.2 Vad fyller förtroendet för funktion i samhället?

Förtroende bland medborgarna, för varandra och till samhällets institutioner, ökar benägenheten att frivilligt rätta sig efter gemensamt fattade lagar och beslut.[8] Det leder till en effektivare stat och till en bättre fungerande demokrati.[9] Ett ökat förtroende mellan människor och i förhållande till samhället och dess institutioner skapar också ett ökat ekonomiskt välstånd.[10] Omvänt riskerar hela samhället att falla sönder om institutionsförtroendet urholkas.[11]

Förtroende för en samhällsinstitution kan definieras som en förväntan på att institutionen arbetar för medborgarens bästa och inte missbrukar sin maktposition.[12] I domstolarna finns de tydligaste exemplen på samhällets maktutövning. Ur ett rättsstatsperspektiv är det därför viktigare att medborgarna har förtroende för domstolarna än för andra myndigheter. Att det finns ett förtroende för domstolarna är i en demokratisk rättsstat den kanske främsta anledningen till att man faktiskt rättar sig efter domar och beslut.[13] Att människor rättar sig efter domar och beslut är dessutom nödvändigt för att skapa eller upprätthålla förtroende mellan människor i ett samhälle. Verksamheten i domstolarna kan nämligen också ses som ett substitut för förtroende. När det inte finns förtroende mellan människor behövs lagregler och maktutövning i domstolarna för att förmå medborgarna att fullgöra sina förpliktelser mot varandra och som sanktion när medborgarna brutit förtroendekontraktet med varandra.

Ett stort förtroende hos medborgarna leder som sagt också till att institutionen blir mer effektiv. För möjligheten att fungera effektivt är det till och med viktigare att medborgarna har förtroende för institutionen än att den ur professionell synvinkel fungerar perfekt.[14] Däremot är det förstås ett mycket allvarligt problem om medborgarna på grund av bristande insyn och kunskaper har stort förtroende för en institution som fungerar dåligt.[15]

Med effektivitet brukar närmast avses vilken effekt eller måluppfyllelse som uppnåtts i förhållande till kostnaderna. Förtroendet fungerar här som ett smörjmedel som kortar beslutsvägarna,

[8] Ayres & Braithwaite (1992).
[9] Putnam (1993).
[10] Fukuyama (1996).
[11] Se Bok (1980), Holmberg och Weibull (1999, 2000), Rothstein (1999).
[12] Elliot (1997).
[13] Tyler (1984), Braithwaite (1998).
[14] Se Kezar (2004).
[15] Jfr Börjesson och Weibull (1990).

både genom att umgänget med avnämarna förenklas och genom att de interna beslutsprocesserna blir smidigare. Många forskare menar också att det kan antas finnas ett negativt samband mellan graden av förtroende i samhället och transaktionskostnadernas storlek. En annan del av analysen går ut på att om institutionen inte uppför sig på det sätt som människor förväntar sig så måste den lägga mycket kraft på att bevisa sin trovärdighet, vilket går ut över effektiviteten.

2.2.3 Vad ryms i förtroendebegreppet?

Inledning

Det saknas en allmänt vedertagen definition av begreppet förtroende.[16] Gemensamt för de definitioner som finns är dock att förtroende inrymmer en förväntan på hur någon annan – person eller organisation – ska uppträda.[17] Förtroende är på det sättet framåtblickande och inbegriper också ett mått av ovisshet. Om man med säkerhet vet hur den andre kommer att uppträda, behövs inte något förtroende.[18] Att hysa förtroende innebär således ett visst mått av risktagande.[19] För att man inte ska bli sviken eller ta onödiga risker måste man veta när det är befogat att hysa förtroende för den andre.

När vi vill ta reda på vilket förtroende medborgarna har för domstolarna ställer vi oss gärna frågan vad människor anser eller tror i fråga om domstolarnas förmåga att fungera väl och om man verkligen kan lita på domare.[20] Underförstått ställer vi frågan vilken attityd medborgarna har till domstolarna och domarna.

Förtroende betraktat som en attityd som människor har till samhällets olika institutioner har tre huvudsakliga komponenter; en kognitiv, en emotionell och en handlingsorienterad.[21] Ibland brukar man säga att kognitivt och emotionellt förtroende leder till den handlingsorienterade aspekten av begreppet, nämligen genom att skapa en handlingsbenägenhet.[22]

[16] Luhmann (1998), Lewis och Weigert (1985).
[17] Se t.ex. Fukuyama (1996), Sztompka (1996), Baier (1986) och Mayer m.fl. (1995).
[18] Bouckaert m.fl. (2002).
[19] Luhmann (2005).
[20] Se Lambertz (2004).
[21] Jfr Elliot (1997), McAllister (1995).
[22] Lewis och Weigert (1985), Holmberg och Weibull (2000).

Den kognitiva komponenten

Den första – kognitiva – komponenten kan sägas handla om att man på grundval av en rationell kunskapsbaserad riskbedömning väljer om man ska hysa förtroende eller inte.[23] För att kunna ta ställning till om det är befogat att hysa förtroende måste man följaktligen ha kunskap om institutionen. Kunskapen genererar en tankemässig föreställning om att institutionen kan erbjuda utbyten som är betydelsefulla för en. Det behöver inte innebära en förväntan om att institutionen har något positivt att erbjuda utan kan lika gärna handla om avsaknaden av något negativt eller om att normaltillståndet ska fortsätta råda.[24]

Kunskapen består av ens egna erfarenheter av institutionen och rapporter om andras. Ju mer begränsade ens egna erfarenheter av institutionen är desto viktigare blir andras och vice versa. Mediernas rapportering fyller här en central funktion. På basis av ens samlade kunskaper kan man sedan göra en bedömning av institutionens pålitlighet. Med ökad kunskap följer en bättre möjlighet att förutse hur institutionen kommer att uppträda och därmed ökar ens benägenhet att faktiskt hysa förtroende.[25] Det är emellertid inte givet att ytterligare kunskap leder till ett ökat förtroende, t.ex. kan ju den kunskap man får vara så negativ att det framstår som mest rationellt att inte hysa förtroende för institutionen.

Samtidigt kan en orsak till att man har stort förtroende för en viss institution vara att man saknar kunskap om att institutionen faktiskt fungerar dåligt. Detta är det allvarligaste problemet med bristande kunskaper som bidrar till att institutioner som inte fungerar tillfredsställande ändå kan fortsätta verka på oförändrade villkor.[26]

Den kognitiva processen handlar alltså om att välja eller välja bort förtroende i ett tillstånd av osäkerhet. Utgångspunkten är då att det inte går att skaffa sig fullständig kunskap om institutionen. Förr eller senare kommer man till en punkt när man inte längre är mottaglig för ytterligare bevis om eller rationella skäl för institutionens kompetens och pålitlighet.[27] Förtroendet hjälper oss här att överbrygga informations- och kunskapsbrister om institutionen.[28]

[23] Jfr Lewis och Weigert (1985).
[24] Jfr Holmberg och Weibull (2000).
[25] Jfr Moorman m.fl. (1992), Rempel m.fl. (1985).
[26] Jfr Börjesson och Weibull (1990).
[27] Se Lewis och Weigert (1985).
[28] Jfr Sellerberg (1982).

Ju mer svårtillgänglig och komplicerad institutionen är, desto viktigare funktion fyller förtroendet som en mekanism för att förenkla invecklade saker i samhället och på det sättet underlätta ställningstaganden.[29] Därmed har också betydelsen och behovet av förtroende generellt blivit allt större i takt med att systemen i det postmoderna samhället blivit alltmer komplexa och betydelsen av ens egna erfarenheter allt mindre.[30]

Den emotionella komponenten

Det är på grund av det komplexa samhället som den andra – emotionella – komponenten får relevans. För att våga förlita sig på institutionen och hysa förtroende för denna måste bristen på kunskap och information ersättas av något annat, nämligen en förhoppning eller förtröstan om att institutionen trots allt kommer att uppträda i enlighet med våra önskemål eller förväntningar.[31] Förtroendet kan här ses som ett mentalt tillstånd som innefattar en känslomässigt präglad förväntan på hur institutionen ska uppträda och som visar sig i form av välvilja och öppenhet i förhållande till institutionen.[32]

Den emotionella aspekten av förtroende har också att göra med behovet av att kunna känna trygghet. På individnivå handlar vår känslostyrda förväntan om att bli hederligt och välvilligt behandlade om vi kommer i kontakt med institutionen och på systemnivå – när det gäller andra än oss själva – om att institutionen automatiskt tillgodoser de krav som vi har på den.[33] Förväntan genereras av upplevelsen av att institutionen intresserar sig för oss, bryr sig om oss och visar oss omsorg.[34] Institutionens rykte spelar ofta en avgörande roll när det gäller att forma våra uppfattningar härvidlag. Ryktet kan ses som den samlade bilden av institutionens alla aktiviteter över tid.[35] Om ryktet är gott, bidrar det till att man identifierar sig med och är solidarisk med institutionen.[36]

[29] Jfr Luhmann (2005), Holmberg och Weibull (1999, 2000).
[30] Se Jerkeby (2001).
[31] Jfr Mollering (2002), Holmberg och Weibull (2000).
[32] Jfr Saparito (2004).
[33] Jfr Rothstein (1999, 2000).
[34] Johnson och Grayson (2005).
[35] Nguyen och Leblanc (2001).
[36] Rempel m.fl. (1985), Johnson-George och Swap (1982).

Den handlingsorienterade komponenten

Den tredje komponenten – den handlingsorienterade – handlar om vad som måste till för att vi, i ett tillstånd där vi tänker och känner att vi litar på institutionen, ska ta steget till att låta våra handlingar styras av detta tillstånd. Det är först när vi omsätter vårt förtroende i handling som vi gör oss sårbara och utsätter oss för en risk, nämligen att bli svikna av institutionen. När vi hyser förtroende accepterar vi att utsätta oss för denna risk, eftersom vi har positiva förväntningar på institutionens intentioner och uppträdande.[37]

Alla förtroendeinvesteringar innefattar en upplevelse av att vi har något att vinna på att hysa förtroende. Oftast genereras nog denna upplevelse av vana, särskilt i förhållande till sådana institutioner där allmänhetens faktiska kunskap om hur det egentligen förhåller sig är förhållandevis begränsad men där det finns en positiv samhällsnorm. Domstolarna torde vara ett bra exempel på en sådan institution. Vanan innebär då att vi har förtroende till dess vi överbevisats om motsatsen.

När vi kommer i kontakt med institutionen gör vi ibland också en värdering av vad det mer specifikt kommer att innebära för oss att handla på det ena eller andra sättet.[38] Det handlar här om en målorienterad situationsbundenhet som är intimt förbunden med vårt behov av att känna kontroll. Det vi gör är att vi överväger vilket handlingsalternativ som med störst sannolikhet leder till det för oss själva mest positiva (eller minst negativa) resultatet.[39] Den handlingsorienterade komponenten kan sägas anknyta till den tanketradition som ser förtroende som ett villkorat ställningstagande som kan förändras över tid och där förtroendet kan vara specifikt, dvs. skifta i förhållande till olika verksamhetsområden inom en institution.[40] Ett exempel för domstolarnas del kan vara den benägenhet som finns inom näringslivet att dra sig för att låta domstolarna lösa kommersiella tvister, bl.a. eftersom man tycker att kunskaperna om förhållandena i det privata näringslivet brister i domstolarna och att detta inverkar negativt på dömandet i just dessa tvister.

[37] Jfr Rousseau m.fl. (1998).
[38] Mayer m.fl. (1995).
[39] Wicks m.fl. (1999), McKnight m.fl. (1998), Mayer m.fl. (1995), Zand (1972).
[40] Jfr t.ex. Blomqvist (1997).

2.2.4 Hur skapas förtroende för en samhällsinstitution?

Förtroende både skapas och bryts ned i ett ständigt samspel mellan ett subjekt (medborgaren), ett objekt (institutionen) och en kontext (situationen). Opinioner kan därvid skapas snabbt även om tendenserna till en början varit mångtydiga och svåra att tolka. Det gäller därför att hela tiden pröva motbilder och fråga sig hur en kortsiktig opinion förhåller sig till mer långsiktiga trender.[41]

Medborgarnas förtroende för samhällets olika institutioner har också en tendens att samvariera både över tid och mellan olika grupper i samhället. Denna tendens är särskilt tydlig mellan organisationer och myndigheter som står nära varandra och för institutioner vars verksamhet många medborgare saknar uppfattning om. En del av förklaringen till detta fenomen verkar nämligen vara att medborgarna inte alltid har klart för sig vilka uppgifter som samhällets olika institutioner utför.

Närmare om vilka faktorer som avgör graden av förtroende i samhället

Något förenklat brukar man annars säga att det finns tre grundläggande faktorer som avgör vilket förtroende vi har för en viss samhällsinstitution. Den första handlar om vilken erfarenhet vi själva har av institutionens sätt att fungera. De flesta av oss saknar emellertid egen erfarenhet av domstolarna och då bestäms vårt förtroende i stället av den bild som domstolarna själva och andra aktörer i samhället, framför allt medierna, förmedlar till medborgarna och av hur medborgarna tar emot denna information.[42] Den andra faktorn handlar om vårt beroende av institutionens verksamhet eller vår grad av berördhet av dess verksamhet. Ju mindre beroende eller berörda vi är, desto lägre förtroende tenderar vi att ha för institutionen. Den tredje faktorn slutligen handlar om vilken allmän respekt institutionen åtnjuter i samhället.[43]

Analysen behöver dock fördjupas något. Inom statsvetenskapen har man länge intresserat sig för vilka mekanismer det är som skapar samhällen där människor hyser stort förtroende för varandra, dvs. är av uppfattningen att det i allmänhet går att lita på andra människor. Att man intresserat sig för denna fråga beror på att det finns ett

[41] Jfr Holmberg och Weibull (2007).
[42] Se Elliot (1997).
[43] Se Holmberg och Weibull (2002).

klarlagt samband mellan stort mellanmänskligt förtroende, stort förtroende för samhällsinstitutionerna och en väl fungerande demokrati. Frågan man försöker besvara är hur dessa samband ser ut och i vilken riktning de verkar. En utgångspunkt för resonemangen är att det finns ett mycket starkt negativt samband mellan graden av korruption i ett samhälle och storleken på det mellanmänskliga förtroendet.[44]

Enligt det länge förhärskande synsättet ansågs också stort engagemang i civilsamhället, t.ex. i idrotts- eller välgörenhetsföreningar, bidra till att skapa ett stort mellanmänskligt förtroende och i förlängningen till samhällen där medborgarna hyser ett stort förtroende för institutionerna.[45] Inom ramen för denna förklaringsmodell har det dessutom hävdats att stora välfärdsstatsprogram passiviserar medborgarna och utgör ett hinder för dem att engagera sig i civilsamhället, vilket leder till ett urholkat mellanmänskligt förtroende och därmed till ökad misstro till samhällets institutioner och en sämre fungerande demokrati.[46]

På senare tid har det emellertid ifrågasatts om sambanden verkligen ser ut på det här sättet. Det verkar nämligen inte som att ett ökat engagemang i civilsamhället leder till att ens förtroende för andra människor ökar.[47] Det finns också empiriska belägg för att väl fungerande institutioner har positiva effekter på medborgarnas benägenhet att följa lagar och regler och samarbeta i samhället. Sambandet gäller både för den situationen att institutionerna faktiskt fungerar väl och för den situationen att medborgarna upplever att de fungerar väl.[48]

Paradoxalt nog visar dessutom empiriska studier i de nordiska länderna, däribland Sverige, att stora välfärdsstatsprogram kan samexistera med ett jämförelsevis mycket stort mellanmänskligt förtroende.[49] De nordiska länderna är allmänt sett unika när det gäller de politiska institutionernas förhållande till det omgivande samhället, bl.a. på det sättet att det finns jämförelsevis starka band till näringslivet och medierna och fortfarande förs en förhållandevis aktiv politik även på dessa områden.[50]

[44] Se t.ex. Rothstein (2006).
[45] Se Putnam (1993, 2000).
[46] Se t.ex. Boli (1991), Zetterberg & Ljungberg (1997).
[47] Wollebaek & Selle (2003).
[48] Letki (2003).
[49] Se t.ex. SOM-institutets medborgarundersökningar, Riks-SOM, www.som.gu.se.
[50] Se t.ex. Hallin & Mancini (2004).

Det verkar alltså som att välfärdsstatens institutioner både kan bidra till att skapa och bryta ned det mellanmänskliga förtroendet, allt beroende på vilken funktion de har.[51] Det finns således empiriskt belägg för att personlig erfarenhet av institutioner som bygger på urval och behovsprövning leder till ett minskat förtroende för andra människor medan erfarenhet av institutioner som administrerar generella välfärdsprogram – t.ex. sjukvården eller skolväsendet i Sverige – leder till ett ökat förtroende för andra människor och därmed till ett ökat förtroende för samhällets institutioner överlag. Med hjälp av generella välfärdsprogram och genom att erbjuda medborgarna lika möjligheter, t.ex. i form av kostnadsfri utbildning, kan staten enligt detta synsätt bidra till att skapa s.k. högtillitssamhällen.[52]

2.3 Undersökningar av medborgarnas förtroende för domstolarna i Sverige

2.3.1 Inledning

I Sverige är det framför allt två större undersökningar som genomförs återkommande och som specifikt tar sikte på att undersöka vilket förtroende människor har för domstolarna.

Den ena är SOM-institutets[53] årligen återkommande nationella enkätundersökning, Riks-SOM, som genomförs i syfte att kartlägga den svenska allmänhetens vanor och attityder på temat samhälle, politik och medier (se avsnitt 2.3.2).

Den andra är Nationell Trygghetsundersökning (NTU), ett regeringsuppdrag som Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har låtit genomföra. I en årligen återkommande intervjuundersökning kartläggs den svenska befolkningens utsatthet för brott, trygghetsupplevelse samt förtroende för rättsväsendet (se avsnitt 2.3.3).

Av intresse är även domstolsväsendets egna undersökningar, låt vara att det såvitt vi känner till inte på senare tid har genomförts någon sådan undersökning som direkt tar sikte på förtroendefrågor. Särskilt intressanta är de intervjuundersökningar som genomförts

[51] Se Rothstein (2003).
[52] Se Kumlin och Rothstein (2005), Rothstein och Uslaner (2005).
[53] SOM-institutet är ett centrum för den undersöknings- och seminarieverksamhet som drivs gemensamt av Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG), Statsvetenskapliga institutionen samt Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) vid Göteborgs Universitet. SOM står för Samhälle Opinion Massmedia.

med parter och vittnen som uppträtt i domstolarna. Sådana undersökningar har bl.a. genomförts i Hovrätten för Västra Sverige våren 2006 och vid Göteborgs tingsrätt hösten 2007.[54] I undersökningarna har enskilda parter och vittnen tillfrågats om sina upplevelser av kontakterna med respektive domstol och hur de blivit bemötta av domstolspersonalen.[55] Svea hovrätt ska genomföra en motsvarande intervjuundersökning våren 2009.[56] Hovrätten för Västra Sverige har dessutom genomfört en uppföljande intervjuundersökning och då bl.a. ställt frågor om hur åtgärder som vidtagits med anledning av den första intervjuundersökningen uppfattas av parter och vittnen. Andra domstolar har låtit utföra enkätundersökningar för att undersöka hur bemötandet från domstolarnas sida uppfattas, bl.a. domstolarna i Västerbotten.[57]

En annan undersökning som bör nämnas i sammanhanget är den attitydundersökning med medborgarna som Domstolsverket lät genomföra år 1985. Undersökningen genomfördes i intervjuform och innehöll bl.a. frågor om förtroendet för domstolarna och vad de tillfrågade grundade sitt synsätt på, bemötande, likabehandling och domstolarnas förmåga att stå emot påverkan utifrån.[58]

[54] *Vad tycker brukarna? En intervjuundersökning om kvaliteten vid Hovrätten för Västra Sverige* (2006); *Rapport från en brukarundersökning genomförd år 2007 vid Göteborgs tingsrätt* (2008).

[55] Hovrätten för Västra Sverige intervjuade 65 personer och Göteborgs tingsrätt 189 personer.

[56] Se *Arbetsplan för hovrättens fortsatta arbete med bemötandefrågor* (2008).

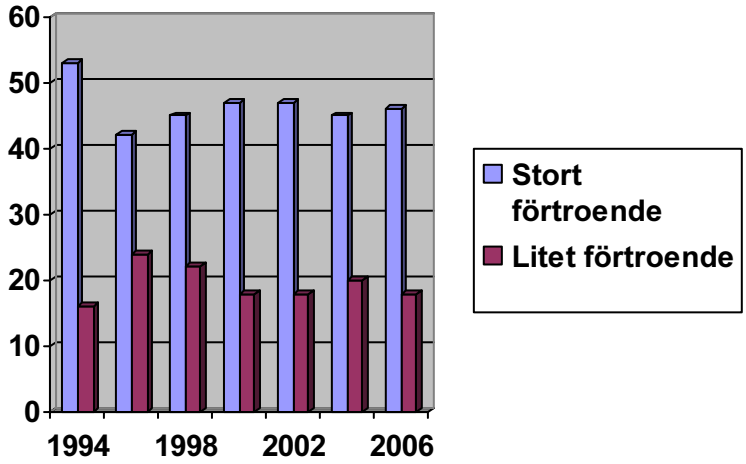
[57] Enkäten riktades till målsägande och vittnen. Studien genomfördes som examensarbete av två studenter på juristprogrammet vid Umeå Universitet, se Rydbäck och Wiik Karlsson (2006).

[58] Se *Kvalitet och förtroende – En analys av överklagande- och ändringsfrekvensen i domstolarna samt av en undersökning om allmänhetens attityder till domstolarna* (1987). Undersökningen är av visst intresse som jämförelsematerial. Totalt intervjuades 1 203 personer. 66,9 procent av de tillfrågade uppgav att de hade stort eller ganska stort förtroende för domstolarna och 79,7 procent att de grundade sitt synsätt på reportage i massmedierna. 43,5 procent var av uppfattningen att domstolarna i mycket eller ganska hög grad dömer alla människor lika oavsett utbildning, yrke eller ställning i samhället och 56,7 procent att domstolarna i mycket eller ganska hög grad står fria från påtryckningar utifrån när de dömer, t.ex. från regeringen, näringslivet eller massmedierna. Av dem som någon gång hade varit i kontakt med en domstol ansåg 87,9 procent att de vid detta eller dessa tillfällen hade blivit korrekt bemötta och behandlade. 74,7 procent svarade ja på frågan om de tycker att det är viktigt att domstolar informerar om sin verksamhet.

2.3.2 SOM-institutets årliga förtroendeundersökningar

I SOM-institutets enkätundersökning har det sedan år 1994 funnits med en fråga som rör medborgarnas förtroende för domstolarna. Frågeställningen söker fånga vilken attityd de tillfrågade har till domstolarna och rymmer både kognitiva och emotionella aspekter av förtroendet (se avsnitt 2.2.3).[59]

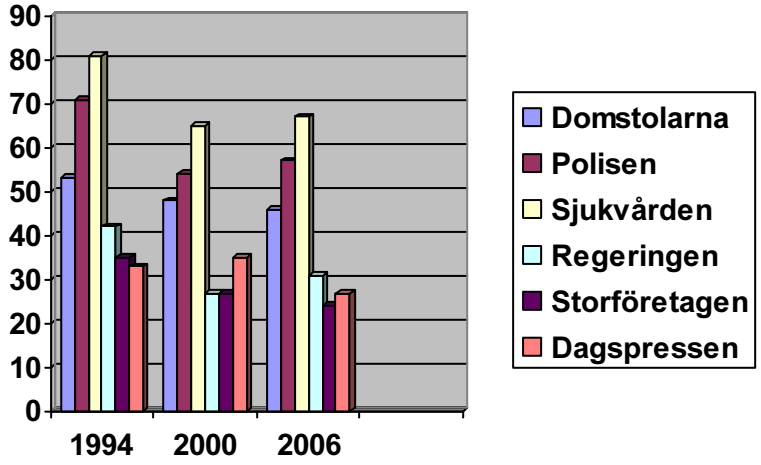
Diagram 2.1 Förtroendet för domstolarna (andel i procent)



Källa: Riks-SOM

[59] Frågan som ställs lyder: ”Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket domstolarna sköter sitt arbete?”. Det finns fem svarsalternativ; mycket stort förtroende, ganska stort förtroende, varken stort eller litet förtroende, ganska litet förtroende och mycket litet förtroende. Urvalet är 6 000 personer fr.o.m. år 2000.

Diagram 2.2 **Förtroendet för domstolarna jämfört med andra institutioner och grupper (andel i procent)**



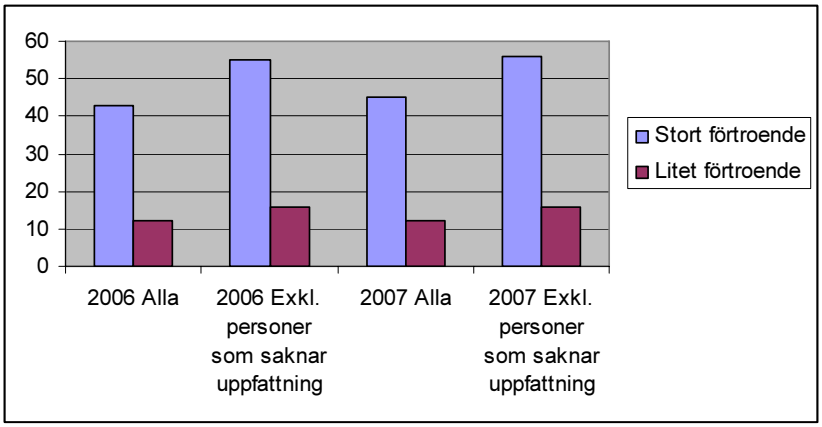
Källa: Riks-SOM

Av undersökningen beträffande domstolarna kan – förutom av vad som framgår av figurerna – också utläsas att yngre personer har något större förtroende för domstolarna än äldre, att högutbildade har större förtroende än lågutbildade samt att tjänstemän har större förtroende än arbetare och företagare. Resultaten visar också att människor som säger sig stå till höger politiskt, över tid, har större förtroende än de som säger sig stå till vänster och att de som är intresserade av politik har större förtroende än de som inte är intresserade av politik. Vidare visar resultaten att människor som uppvisar en högre grad av mellanmänsklig tillit i betydligt större utsträckning har förtroende för domstolarna än de som inte har så stort förtroende för andra. Slutligen har människor som vuxit upp i Sverige ett större förtroende för domstolarna än människor som vuxit upp i andra länder.

2.3.3 Nationell trygghetsundersökning (NTU)

NTU har genomförts två gånger, första gången år 2006.[60] Frågan som ställs är snarlik den som ställs i Riks-SOM och inbegriper följaktligen både kognitiva och emotionella aspekter av förtroendet (se avsnitt 2.2.3).[61]

Diagram 2.3 Förtroendet för domstolarna (andel i procent)

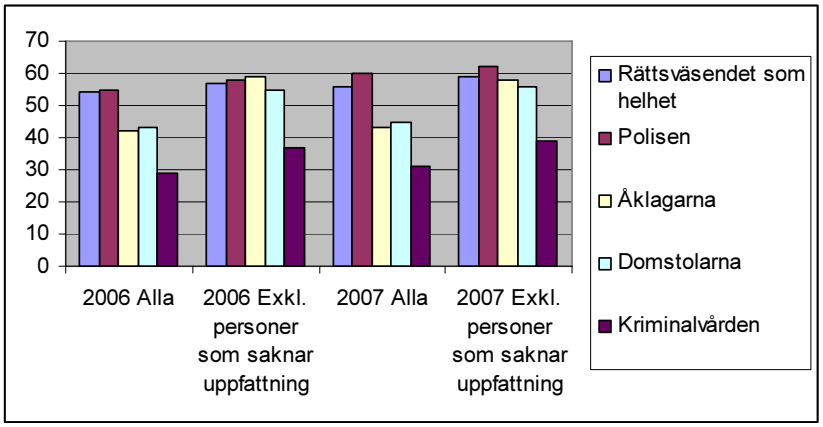


Källa: NTU

[60] Undersökningen genomförs huvudsakligen genom telefonintervjuer. År 2006 genomfördes 10 000 intervjuer, varav ca 8 000 besvarade frågorna. År 2007 genomfördes 20 000 intervjuer, varav ca 15 000 besvarade frågorna.

[61] Frågan som ställs lyder: ”Vilket förtroende har du för domstolarnas sätt att arbeta?”. Det finns sex svarsalternativ; mycket stort, ganska stort, varken stort eller litet, ganska litet, mycket litet samt ingen åsikt/vet ej.

Diagram 2.4 Förtroendet för domstolarna jämfört med andra myndigheter inom rättsväsendet (andel i procent)



Källa: NTU

Högerkolumnerna för varje år visar förtroendet för domstolarna och övriga myndigheter inom rättsväsendet efter det att de svarspersoner som inte tagit ställning i förtroendefrågan exkluderats. Denna jämförelse visar bl.a. att skillnaderna i förtroende mellan t.ex. domstolarna och polisen till betydande del verkar bero på att väsentligt fler människor saknar uppfattning om domstolarna. Det är en relativt stor andel av befolkningen som redovisar att de inte har någon uppfattning om domstolarna, 22 procent år 2006 och 21 procent år 2007. Troliga orsaker till detta är enligt rapporten brist på egen erfarenhet, bristfälliga kunskaper eller lågt intresse.[62]

Den bild som framträder i NTU av skillnader i förtroende beroende på ålder, utbildning och andra bakgrundsfaktorer är ungefär densamma som i Riks-SOM.

Av båda de NTU-undersökningar som genomförts framgår att människor som uppgett att de utsatts för brott eller anmält brott under de senaste tre åren före undersökningen har lägre förtroende för domstolarna än de som uppgett att de inte har utsatts för eller anmält brott.[63] Sett till enskild brottstyp är utsatthet för sexualbrott den faktor som i störst utsträckning samvarierar med ett lågt förtroende för rättsväsendet och dess olika myndigheter, inklusive

[62] Endast två procent av de tillfrågade uppgav att de hade egen erfarenhet av att uppträda i domstol.
[63] Skillnaden är fem procent både år 2006 och år 2007. Frågan gällde om man varit utsatt för brott år 2005 respektive år 2006, dvs. året före undersökningen.

domstolarna. Lägst förtroende för just domstolarna har emellertid de som uppger att de blivit utsatta för personrån.

Resultaten visar vidare att de som åtalats för brott under de senaste tre åren har lägre förtroende för rättsväsendet i dess helhet och för domstolarna än de som inte har åtalats. Slutligen framgår det av resultaten att människor har påfallande mycket lägre förtroende för att rättväsendet behandlar utsatta för brott bra än att rättsväsendet hanterar misstänkta rättvist. Huruvida denna skillnad även gäller specifikt för domstolarna framgår inte av undersökningen.

2.3.4 Våra undersökningar

Styrkan i SOM-institutets undersökningar och NTU-undersökningarna är att de genomförs återkommande och ger en bild av hur förtroendet varierar över tid och mellan olika grupper i samhället.

Endast en fråga i respektive undersökning rör emellertid förtroendet för domstolarna. Undersökningarna ger därför inte besked om vad den knappa majoritet av medborgarna, vars förtroende för domstolarna faktiskt brister, mer specifikt är missnöjda med i verksamheten.[64]

Båda undersökningarna frågar dessutom efter förtroendet för samtliga rättsväsendets myndigheter i ett sammanhang vilket kan bidra till att domstolarnas speciella roll och funktion blir otydlig.

Vi har därför tyckt det angeläget att göra ytterligare undersökningar som rör allmänhetens förtroende för domstolarna och också hur bemötandet från domstolarnas sida uppfattas.

Statistiska centralbyråns enkätundersökningar

Till en början har vi gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att genomföra två enkätundersökningar med medborgarna. Den första undersökningen riktade sig till allmänheten och ett slumpmässigt urval om ca 3 000 personer från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB). Sammantaget har 1 453 personer besvarat denna enkätundersökning.

Samma enkätformulär användes också i en annan undersökning riktad till ett specialurval om ca 500 personer med erfarenhet av att uppträda i domstol. Specialurvalet består av sex i princip lika stora

[64] Jfr Kuechler (1991).

grupper av personer som uppträtt som målsägande, tilltalade, kärande, svarande, enskilda parter i förvaltningsmål eller vittnen i antingen allmän domstol eller förvaltningsdomstol.[65] Sammantaget har 186 personer besvarat denna enkätundersökning.

Vår egen enkätundersökning med advokater och åklagare

Vi har dessutom själva med hjälp av Advokatsamfundet och Åklagarmyndigheten genomfört en enkätundersökning med advokater och åklagare. Vi har i denna undersökning använt ett enkätformulär som i huvudsak överensstämmer med det som SCB använt i sina undersökningar. Advokaterna och åklagarna har dock haft möjlighet att särskilt kommentera svaren på respektive fråga. När det gäller bemötandet har frågorna ställts på ett sådant sätt att de professionella aktörerna även fått ange sin syn på hur klienter och målsägande uppfattar detta.

Undersökningarna har gått ut till samtliga landets 4 400 advokater och 1 500 biträdande jurister och till 250 slumpvis utvalda ordinarie åklagare vid ”vanliga” åklagarkammare. Enkäten har besvarats av 294 advokater (ett fåtal av dessa biträdande jurister) och 111 åklagare.

Vår egen enkätundersökning med domare och nämndemän

Slutligen har vi med hjälp av Domstolsverket genomfört en parallell enkätundersökning med domare och nämndemän, i första hand för att ta reda på vad de tror att allmänheten, advokater och åklagare eller andra offentliga parter har för uppfattning i de frågor om förtroende och bemötande som tas upp i enkäterna. Frågorna i det enkätformulär som använts i denna undersökning speglar alltså samma frågeområden som berörs i enkäterna till allmänheten, personer med domstolserfarenhet, advokater och åklagare. Dessutom har vi ställt några frågor om ordning och säkerhet i domstolen.

Undersökningen har gått ut till 363 slumpvis utvalda ordinarie och icke ordinarie domare och 400 slumpvis utvalda nämndemän. Enkäten har besvarats av 229 domare och 224 nämndemän.

[65] Vårt underlag består av personer som uppträtt i mål i Kammarrätten i Stockholm, Hovrätten för Västra Sverige, Malmö tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Hässleholms tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt och Länsrätten i Västernorrlands län.

Vad frågar vi om och varför?

Vi har i samtliga undersökningar ställt sammantaget tio frågor som rör olika aspekter av förtroendet för domstolarnas verksamhet. I SCB:s enkätundersökningar ingår också några elementära kunskapsfrågor om domstolarnas roll och uppgift i samhället samt frågor om hur väl insatt allmänheten och de som har erfarenhet av att uppträda i domstol upplever att de är i domstolarnas roll och funktion i samhället och hur de får den mesta informationen om hur domstolarna fungerar. I samtliga enkäter ingår också ett stort antal frågor om domstolarnas bemötande. När det gäller SCB:s undersökningar har sistnämnda frågor endast besvarats av de som har domstolserfarenhet. Frågorna om bemötande berör hela ärendegången i domstolen och handlar om allt från kallelsen till domen. I samtliga enkäter har dessutom ingått ett antal bakgrundsfrågor om ålder, kön etc.

När det gäller förtroendet har vårt huvudsyfte varit att söka ta reda på mer i detalj vilket förtroende medborgarna och de professionella aktörerna har för olika aspekter av domstolarnas verksamhet och vilka samband som finns mellan medborgarnas förtroende för domstolarna och deras kunskap om domstolarnas roll och uppgift i samhället.

När det gäller bemötandet har vårt huvudsakliga syfte varit att söka ta reda på hur de människor som kommer i kontakt med domstolarna och de professionella aktörerna uppfattar olika aspekter av bemötandet från domstolarnas sida, i vad mån enskilda medborgares förtroende påverkas om man har varit i kontakt med en domstol och om det finns vissa aspekter av bemötandet som har större betydelse för förtroendet än andra.

2.3.5 Huvudresultaten från våra enkätundersökningar

I det följande redovisar vi översiktligt några resultat från våra undersökningar.

En djupare analys av resultaten från SCB:s enkätundersökningar liksom en sammanställning av resultaten från våra egna enkätundersökningar med advokater, åklagare, domare och nämndemän med åtföljande kommentarer från advokaterna och åklagarna finns i bilagedel A. I denna bilaga finns också de enkätformulär som använts

och utförlig information om hur de olika undersökningarna har genomförts.

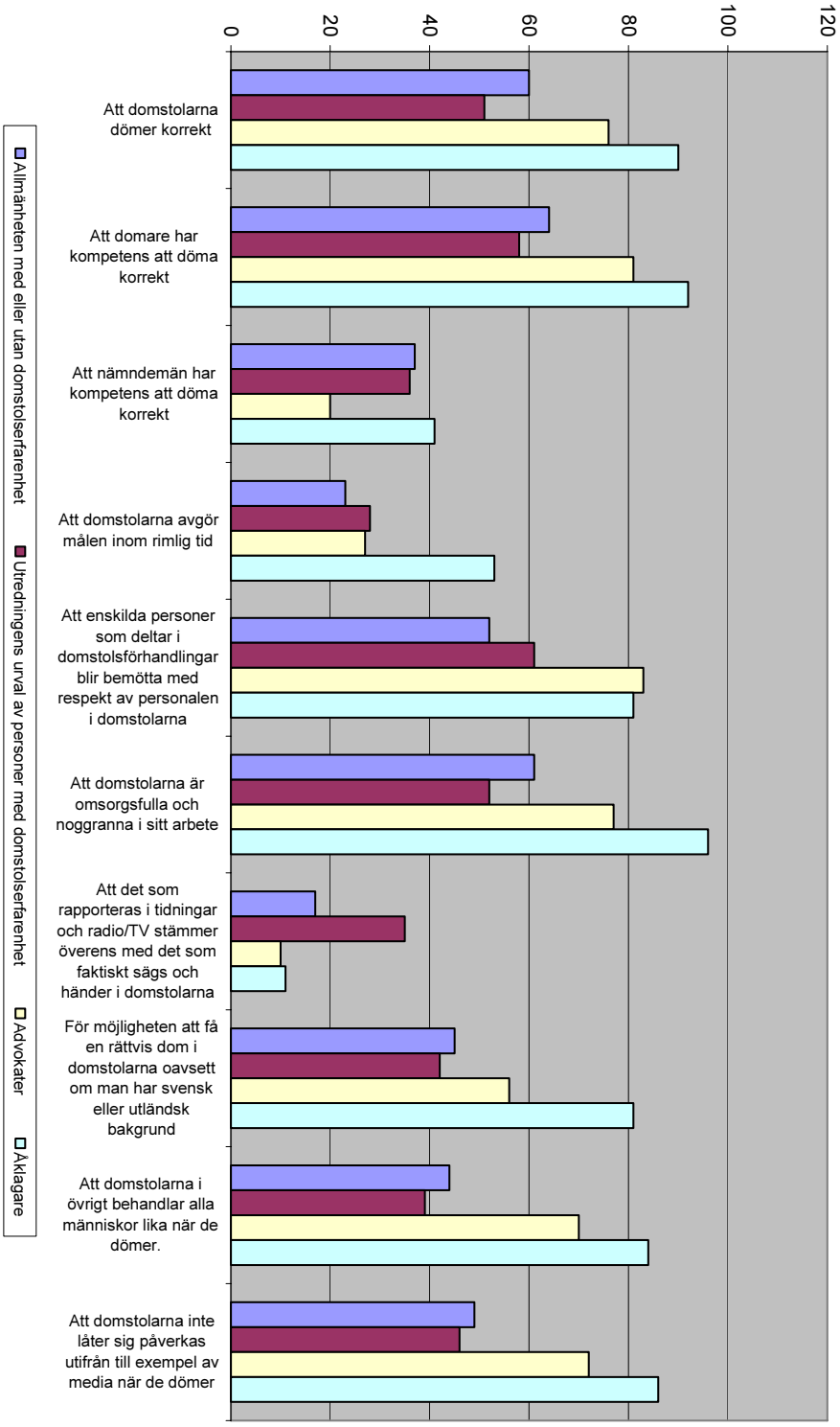
På Domstolsverkets webbplats, www.domstol.se, kommer så småningom att finnas fullständiga tabeller med resultaten från samtliga undersökningar.

Våra undersökningar tillsammans med forskningen på området visar att det finns ett antal faktorer som har särskilt stor betydelse för allmänhetens förtroende för domstolarna. Dessa kan förenklat, utan någon inbördes rangordning, och sammanfattande beskrivas på följande sätt.

- Domstolarnas och domstolspersonalens tillgänglighet för parter och bevispersoner
- Domstolarnas bemötande av parter och bevispersoner
- Domstolarnas handläggningstider
- Transparensen i domstolarnas beslutsprocesser
- Utformningen av domar och beslut
- Den bild som medierna förmedlar av domstolarnas verksamhet
- Allmänhetens kunskap om domstolarnas verksamhet
- Domarnas uppträdande

På olika ställen i betänkandet återkommer vi till dessa faktorer och diskuterar närmare betydelsen av dem.

I figuren nedan redovisas hur stor andel i procent av allmänheten, utredningens urval av personer med domstolserfarenhet, advokater och åklagare som har mycket eller ganska stort förtroende för olika aspekter av domstolarnas verksamhet.


0
20
40
60
80
100
120
Att domstolarna dömer korrekt
Att domare har kompetens att döma korrekt
Att nämndemän har kompetens att döma korrekt
Att domstolarna avgör målen inom rimlig tid
Att enskilda personer som deltar i domstolsförhandlingar blir bemötta med respekt av personalen i domstolarna
Att domstolarna är omsorgsfulla och noggranna i sitt arbete
Att det som rapporteras i tidningar och radio/TV stämmer överens med det som faktiskt sägs och händer i domstolarna
För möjligheten att få en rättvis dom i domstolarna oavsett om man har svensk eller utländsk bakgrund
Att domstolarna i övrigt behandlar alla människor lika när de dömer.
Att domstolarna inte låter sig påverkas utifrån till exempel av media när de dömer
Allmänheten med eller utan domstolserfarenhet
Utredningens urval av personer med domstolserfarenhet
Advokater
Åklagare

I det följande anges i punktform några ytterligare resultat från våra undersökningar.

Förtroende

- Sex av tio personer som är bosatta i Sverige har mycket eller ganska stort förtroende för att domstolarna dömer korrekt. Förtroendet för att domstolarna avgör målen inom rimlig tid och för nämndemännens kompetens att döma korrekt är dock lägre. Än lägre är förtroendet för att det som rapporteras i medierna stämmer överens med vad som faktiskt sägs och händer i domstolarna.
- Drygt sju av tio personer får den mesta informationen om hur domstolarna fungerar genom massmedierna. Ungefär en av tio får den mesta informationen från vänner och bekanta och en lika stor andel genom skolan.
- Knappt fyra av tio personer anser sig vara mycket eller ganska väl insatta i domstolarnas roll och uppgift i samhället.
- Ungefär två av tio personer har inte någon uppfattning eller åsikt om domstolarna.
- Ju större kunskap personen har om domstolarnas roll och uppgift, desto större förtroende har han eller hon för domstolarna och domarna. Ju bättre resultat man har på kunskapstestet, desto lägre förtroende har man dessutom för att mediernas rapportering är korrekt.
- Den bild som framträder i SCB:s undersökning med allmänheten av skillnader i förtroende när det gäller bakgrundsfaktorer är ungefär densamma som i Riks-SOM och NTU. Högutbildade har följaktligen större förtroende för att domstolarna dömer korrekt än lågutbildade, personer bosatta i storstäderna större förtroende än personer som är bosatta på mindre orter eller på landsbygden och kvinnor något större förtroende än män. Personer som har svensk bakgrund har större förtroende än personer som är födda utomlands eller som har annat hemspråk än svenska. Det finns däremot inga entydiga skillnader i förtroende med hänsyn till ålder i andra avseenden än att personer i åldern 16–29 år har lägst förtroende för domstolarna.

- Allmänhetens förtroende för den professionella kvaliteten, som vilar på medarbetarnas kunskap och kompetens, är större än förtroendet för den brukarupplevda kvaliteten, som bestäms av medarbetarnas värderingar, attityder och förhållningssätt (jfr avsnitt 3.3.2).
- Vissa aspekter av verksamheten har större betydelse än andra för benägenheten att hysa stort förtroende för domstolarna som institutioner. Av störst betydelse för det generella domstolsförtroendet är om man har förtroende för att domare har kompetens att döma korrekt.
- Personer med domstolserfarenhet har lägre förtroende för domstolarna än allmänheten i övrigt. Det behöver dock inte med nödvändighet betyda att det är kontakten med domstolen som minskar förtroendet utan en förklaring kan vara att dessa personer har ett lägre ingångsförtroende. Kontakten med domstolen har dock betydelse, bl.a. på det sättet att utgången i målet har stor betydelse för förtroendet.
- Närmare åtta av tio advokater och ungefär nio av tio åklagare har mycket eller ganska stort förtroende för att domstolarna dömer korrekt. Överlag har både advokater och åklagare ett större förtroende för olika aspekter av verksamheten i domstolarna än vad allmänheten har. Åklagare har i allmänhet större förtroende än advokater. Liksom hos allmänheten sviktar dock hos både advokater och åklagare förtroendet för domstolarnas förmåga att avgöra målen inom rimlig tid, nämndemännens kompetens och för att det som rapporteras i medierna stämmer överens med vad som faktiskt sägs och händer i domstolarna.
- Domare och nämndemän har generellt sett en korrekt uppfattning om vilket förtroende allmänheten och de professionella aktörerna har för olika aspekter av verksamheten. Något överskattar domare och nämndemän dock såväl parters och bevispersoners som de professionella aktörernas förtroende för den egna kompetensen.

Bemötande

- När det gäller personer med domstolserfarenhet finns det en särskilt stark koppling mellan ett stort generellt domstolsförtroende och upplevelser av att det helt och hållet stämmer att man hade blivit respektfullt bemött av domaren under domstolsförhandlingen, att man hade möjlighet att tala till punkt och att domaren hade lyssnat på vad man sagt. Exempelvis har endast drygt 10 procent av de som uppger att de blivit respektlöst bemötta av domaren förtroende för domstolarna. Det finns också en stark koppling mellan ett stort generellt domstolsförtroende och upplevelser av att det stämmer helt och hållet att domstolspersonalen var vänlig och hjälpsam och att parten eller bevispersonen förstod domstolens motivering i domen till varför den dömde som den gjorde.
- Runt fem av tio av de personer som har domstolserfarenhet uppger att det stämmer helt och hållet att domstolspersonalen var vänlig och hjälpsam, att de blev bemötta med respekt av domaren under domstolsförhandlingen och att domaren lyssnade uppmärksamt på berättelsen. Ungefär fyra personer av tio uppger att det stämmer helt och hållet att de förstod domstolens motivering i domen till varför den dömde som den gjorde och lika många att de förstod domarens resonemang om detta när domen avkunnades.
- Nästan samtliga advokater och åklagare uppger att bemötandet i domstolarna håller en god kvalitet i de delar som tas upp i föregående punkt. Det är dock få advokater och åklagare som anser att bemötandet helt och hållet håller god kvalitet.
- Domare har när det gäller de flesta av de ovan berörda aspekterna av bemötandet en tendens att underkatta vad parter, bevispersoner, advokater och åklagare tycker om kvaliteten på bemötandet medan nämndemän tvärtom har en tendens till överskattning. Både domare och nämndemän tror dock att de professionella aktörerna brukar förstå domsmotiveringarna i betydligt större utsträckning än vad som är fallet.

Vi tänker oss att de undersökningsmodeller som vi har tagit fram ska kunna användas av både Domstolsverket och domstolarna själva i det framtida arbetet med kvalitetsfrågor. Att det genomförs uppföljande undersökningar är nämligen en förutsättning för att

man ska kunna fånga upp hur förtroendet för domstolarna förändras över tid och för att kunna se vilka effekter olika förtroendestärkande insatser har haft.

2.4 Internationell utblick

I detta avsnitt redovisar vi vilket förtroende rättsväsendet och domstolarna åtnjuter i vissa andra med Sverige jämförbara länder och pekar översiktligt på vad förtroendebristerna består i och vad man gjort för att stärka förtroendet.

2.4.1 Förtroendet för rättsväsendet i andra länder – en jämförelse

Det påpekas ofta att förtroendet mellan människor liksom människors förtroende för staten och dess institutioner stadigt minskar i västvärldens demokratier.[66]

Som framgår av figuren nedan omfattar denna utveckling till viss del även rättsväsendet. Figuren visar hur medborgarnas förtroende för rättsväsendet sedan 1980-talets början har förändrats i ett antal med Sverige jämförbara länder.[67]

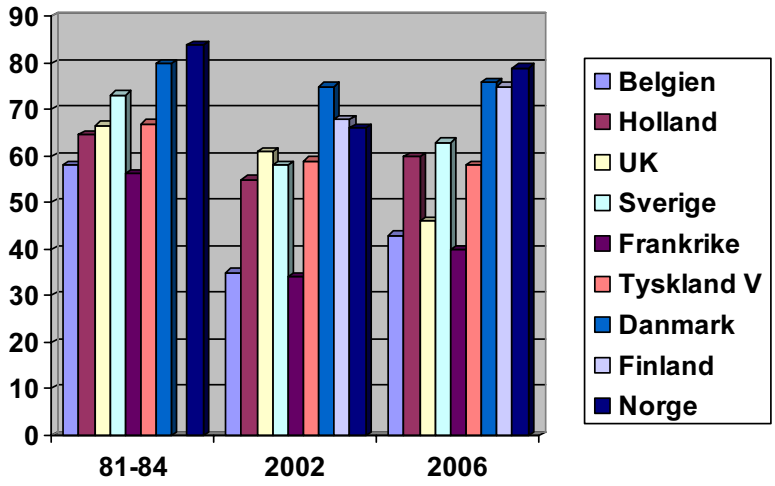
När det gäller förtroendet i nutid (år 2006) går det att urskilja tre grupper av länder. Den första består av Norge, Danmark och Finland, där en klar majoritet av befolkningen har förtroende för rättsväsendet. Den andra består av Sverige, Holland och västra Tyskland

[66] Se t.ex. Putnam (2000), Uslaner (2002), Newton (1999).

[67] Resultaten baserar sig i huvudsak på två olika intervjuundersökningar med medborgarna, European Values Study (åren 81–84) och Eurobarometern (åren 2002 och 2006). För Norges del baserar sig dock resultaten för åren 2002 och 2006 på Marked- og mediainstituttets (MMI) tiltrobarometer, som specifikt undersöker medborgarnas förtroende för domstolarna. European Values Study, www.europeanvalues.nl, är en del av ett större internationellt akademiskt nätverk, World Values Survey Organization, som sedan 1980-talets början har samlat in statistisk data från medborgare (ca 1 000 personer per undersökningsomgång) i ett stort antal länder i världen rörande värdefrågor och uppfattningar om olika samhällsinstitutioner (www.worldvaluessurvey.org). Eurobarometern grundades år 1973 och publicerar regelbundet resultat från opinionsundersökningar med ca 1 000 personer per omgång som genomförts i EU:s medlemsstater och kandidatländer. Undersökningarna tar främst upp frågor som är relaterade till EU och medborgarnas uppfattning om EU:s olika institutioner, se www.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm. Synovate MMI:s tiltrobarometer har genomförts sedan år 1986 och undersöker genom telefonintervjuer med ca 1 000 personer vilket förtroende norrmännen har för olika samhällsinstitutioner, däribland domstolarna. I stapeldiagrammet redovisas de som svarat att de har mycket eller ganska stort förtroende för ”the (nationality) justice system” (European Values Study och Eurobarometern) respektive ”domstolene” (MMI:s tiltrobarometer).

där en majoritet litar på rättsväsendet. Den tredje gruppen består av Belgien, Storbritannien och Frankrike där en minoritet av befolkningen har förtroende för rättsväsendet.

Diagram 2.5 Förtroende för rättsväsendet år 1980–2006 (andel i procent som har stort eller mycket stort förtroende)



Källor: European Values Study, Eurobarometer och Synovate Marked- og mediainstituttets (MMI) tiltrobarometer.

Ett problem med frågan som ställs i dessa undersökningar är från vårt perspektiv att det inte går att utläsa i vad mån förtroendet varierar för rättsväsendets olika myndighetsslag och då inte heller specifikt vilket förtroende domstolarna åtnjuter. Dock grundar sig redovisningen när det gäller Norge för åren 2002 och 2006 på en undersökning som tar sikte på medborgarnas förtroende för just domstolarna.

Ett annat problem hänger samman med att undersökningarna sträcker sig över flera decennier. Sedan 1980-talets början har både samhällena som sådana liksom de krav och förväntningar som människor har på samhällena och dess institutioner förändrats. Dessa förändringar har medfört att vi i dag lägger en delvis annan innebörd i begreppet förtroende än vad vi gjorde för närmare 30 år sedan. Att förtroendet för rättsväsendet överlag var större i början av 1980-talet än vad det är i dag behöver med andra ord inte innebära att rättsväsendet faktiskt fungerade bättre då. Skillnaden torde

snarare bero på att rättssystemet inte förmått möta människors förändrade krav och förväntningar. Följden är att människor upplever att rättsväsendet fungerar sämre i dag än vad det gjorde i början av 1980-talet.[68]

2.4.2 Vad beror det försämrade förtroendet på och vad har gjorts för att stärka det?

Det faktum att förtroendet för rättsväsendet i de flesta av västvärldens demokratier är mindre i dag än det var i 1980-talets början har föranlett en debatt som går ut på att rättsväsendets legitimitet är i fara.[69]

För att kunna ta ställning till vad som kan göras för att stärka medborgarnas förtroende för domstolarna har man på vissa håll undersökt varför förtroendet brister och vilka delar av verksamheten som har störst betydelse för hur medborgarna uppfattar domstolarna.

I USA var man tidigt ute med den här typen av undersökningar.[70] Med hjälp av i första hand en landsomfattande enkätundersökning med allmänheten, *How the Public Views the State Courts – A 1999 National Survey* (1999), har man där identifierat fyra områden som är särskilt viktiga för hur människor uppfattar domstolarna.

Det första tar sikte på tillgänglighetsfrågor i vid mening eller hinder som människor upplever i kontakterna med domstolarna. Dessa hinder handlar om allt från att människor inte anser sig ha råd att vända sig till domstol till att domstolarna inte upplevs ha hängt med sin tid och är dåligt insatta i hur samhället har förändrats på senare år. Det sistnämnda synsättet finns särskilt hos den latinamerikanska och afroamerikanska befolkningen.

Det andra området handlar om att människor upplever att målen inte avgörs inom rimlig tid och att domstolarna har bristfälliga rutiner för att följa upp hur handläggningen av målen fortskrider.

---

[68] Jfr Beck (1992).
[69] Se t.ex. Loth (2007), *National Action Plan: A Guide for State and National Organizations* (1999). Jfr Lambertz (2004).
[70] År 1987 påbörjades i USA ett landsomfattande projekt som ytterst syftade till att stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. Projektet utmynnade i att man utvecklade ett system, Trial Court Performance Standards (TCPS), för att närmare kunna beskriva, klassificera och mäta kvaliteten i domstolarnas arbete (se vidare avsnitt 3.3.3).

Det tredje berör människors upplevelser av att domstolarna inte behandlar alla lika och därmed sammanhängande integritetsfrågor. Även här var det främst latinamerikaner och afroamerikaner som uttryckte sådana farhågor.

Det fjärde området handlar om upplevelser av att domsluten är färgade av politiserade ställningstaganden och ett ifrågasättande av domstolarnas oberoende.

Störst betydelse av de här nämnda områdena för förtroendet hade i vilken utsträckning de tillfrågade upplevde att domstolarna behandlar alla människor lika och uppfattade processerna som rättvisa.[71]

Till viss del har domstolarna i Europa utsatts för liknande kritik. Således har det även i Europa framförts kritik som går ut på att handläggningen i domstolarna är för långsam samt att domstolarna saknar förmåga att möta medborgarnas krav på tillgänglighet och öppenhet i beslutsfattandet. Kritiken har bl.a. föranlett en diskussion om hur man ska gå tillväga för att förena domstolarnas oberoende med en skyldighet för domstolarna att redovisa att verksamheten håller godtagbar kvalitet.[72]

I några europeiska länder har enskilda rättsskandaler blottat brister i rättsväsendet som i förlängningen lett till att åtgärder vidtagits för att förbättra rättsväsendets funktion och stärka medborgarnas förtroende. Således blev det i Belgien, bl.a. i samband med den s.k. Dutrouxaffären i mitten av 90-talet, tydligt att det fanns stora brister i samarbetet mellan rättsväsendets myndigheter.[73] Vid ungefär samma tid ledde avslöjandet att en oskyldig man i Holland hade suttit i fängelse i 4 år till en debatt där som ifrågasatte rättsväsendets funktion. Debatten har i förlängningen lett till relativt radikala förändringar av den holländska domstolsorganisationen i syfte att höja effektiviteten och kvaliteten i domstolarnas arbete.[74]

---

[71] Se även Warren (2000).

[72] Se t.ex. Loth (2007), *National Action Plan: A Guide for State and National Organizations* (1999). Jfr Lambertz (2004).

[73] Marc Dutroux var centralfigur i ett Belgiskt pedofilnätverk som avslöjades i mitten av 1990-talet. Den mest massiva medborgerliga kritiken rörde Högsta Domstolens beslut att avsätta undersökningsdomaren i målet, Jean-Marc Connerotte. Undersökningsdomaren var mycket uppskattad eftersom hans insatser lett till att Marc Dutroux kunnat gripas och till att en mängd bevis mot Marc Dutroux kunnat säkras. Beslutet att avsätta Jean-Marie Connerotte grundades på att han ansågs jävig efter att i efterdyningarna av pedofilnätverkets verksamhet ha deltagit i en middag för insamling av pengar till sökandet av försvunna barn. Högsta Domstolens beslut och polisens misstag under själva utredningen fick mer än 300 000 belgare att delta i en protestmarsch med krav på omfattande reformer inom rättsväsendet.

[74] Vad dessa förändringar gått ut på redovisas i avsnitt 3.3.3.

Insatserna för att stärka förtroendet bedrivs i de europeiska länderna enligt två huvudlinjer. Den ena tar sikte på att förbättra informationen från domstolarna till medborgarna om domstolarnas roll och funktion i samhället och villkoren för domstolarnas arbete. När det gäller informationsaspekten har framfört allt domstolarnas relationer till medierna i flera länder uppmärksammats som särskilt betydelsefull när det gäller att stärka medborgarnas förtroende.[75] Det handlar här i första hand om att göra domstolarna öppnare och mer tillgängliga i förhållande till medierna.

Den andra huvudlinjen tar sikte på domstolarnas egentliga arbete, dvs. om att få ned handläggningstiderna och utnyttja resurserna effektivare, att säkerställa oberoendet i beslutsfattandet, att förbättra kvaliteten och begripligheten i domar och beslut samt om att förbättra tillgängligheten för och bemötandet av parter och andra som kommer i kontakt med domstolarna.

Gemensamt för allt arbete som tar sikte på att stärka medborgarnas förtroende för domstolarna är att det till stor del handlar om att förändra attityder i domstolarna. Det krävs en övergripande plan eller strategi för att insatser på det här området ska bli framgångsrika. I avsnitt 3 redogör vi för hur man bedrivit kvalitetsarbete i vissa andra länder och i Sverige samt för metoder för kvalitetsarbete och kvalitetsuppföljning i domstol.

2.5 Närmare om förtroendet för domstolarna – vad som påverkar förtroendet, hur man bygger förtroende och vad som kan hända om förtroendet sviktar

I avsnitt 2.5.1–2.5.3 anknyter vi till avsnitt 2.2 och diskuterar några särskilda utmaningar som domstolarna har när det gäller att bibehålla och stärka medborgarnas förtroende för verksamheten.

Vi belyser i avsnitt 2.5.4–2.5.6 något om vad som kan hända om medborgarna inte har förtroende för domstolarna och vad som mer specifikt kan hända om förtroendet brister för de allmänna domstolarna respektive förvaltningsdomstolarna.

I avsnitt 2.5.7 berörs översiktligt betydelsen av att det för förtroendet för domstolarna är viktigt att medborgarna också har för-

[75] Se t.ex. Conclusions of the 2nd European Conference of Judges, Justice and the Media, Cracow, 25–26 april 2005; Meeting of the Presidents of the Associations of Judges on ”Justice and Society”, Vilnius, 13–14 december 1999.

troende för vissa andra myndigheter och organisationer som står domstolarna nära.

Slutligen uppehåller vi oss något i avsnitt 2.5.8 om betydelsen av domares uppträdande från förtroendesynpunkt och diskuterar behovet av etiska regler för domare.

2.5.1 Särskilda utmaningar för domstolarna från förtroendesynpunkt

I grunden handlar naturligtvis det förtroendeskapande arbetet i domstolarna om att säkerställa att dömandet håller en hög och jämn kvalitet. För att vinna medborgarnas förtroende är det emellertid inte tillräckligt att domstolarna i det dagliga arbetet tillämpar de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten. Domstolarna måste också på olika sätt visa för medborgarna att man gör det. De statsvetenskapliga forskningsresultaten som redovisas i avsnitt 2.2.4 hjälper oss att se två särskilt stora utmaningar som domstolarna har när det gäller att stärka medborgarnas förtroende.

Den ena har bäring på verksamheten i domstolarna i stort och att forskningen visar att människor är angelägna om att processen fram till slutresultatet är rättvis och att detta i princip är lika angeläget som att slutresultatet är till den enskildes fördel.[76] Utmaningen här ligger i att domstolarna förmår att till allmänheten förmedla de rättssäkerhetsprinciper som generellt styr verksamheten (se avsnitt 2.5.2 och avsnitt 6 om domstolarnas kontakter med medierna).

Den andra utmaningen handlar om att många av de personer som kommer i kontakt med domstolarna kan förväntas bära med sig en misstro eller misstänksamhet mot samhällets institutioner, däribland domstolarna. Utmaningen här ligger i att domstolarna inom ramen för handläggningen av enskilda mål och ärenden förmår kommunicera de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten till parter och bevispersoner (se avsnitt 2.5.3 och avsnitt 4 om bemötande). Hur domstolarna uppfattas av parter och bevispersoner får i förlängningen också betydelse för en bredare allmänhets uppfattning på det sättet att de som har erfarenhet av att uppträda i domstol förmedlar sin syn på domstolarna till vänner och bekanta.

[76] Se t.ex. Thibaut & Walker (1975), Tyler (1998).

2.5.2 Vikten av att domstolarna förmedlar de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten till allmänheten och medierna

Som en förmedlande länk mellan domstolarna och allmänheten finns medierna. Den stora majoriteten kommer nämligen aldrig i kontakt med domstolarna och medborgarna har även i övrigt begränsad kunskap om verksamheten i domstolarna. Enligt SCB:s enkätundersökning med allmänheten får drygt 70 procent av medborgarna den mesta informationen om hur domstolarna fungerar genom massmedierna. Domstolarnas kanske viktigaste uppgift från förtroendesynpunkt är därför att söka säkerställa att informationen som når medborgarna genom medierna är allsidig och korrekt. I strävan att bygga förtroende är det särskilt viktigt att göra det möjligt för medierna att fånga upp innebörden av de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten och vad en rättvis behandling i domstol närmare innebär så att de kan vidarebefordra denna information till medborgarna (se vidare avsnitt 6 om domstolarnas kontakter med medierna).

Människor uppfattar processen som rättvis om den bygger på likabehandling, om de har blivit behandlade med respekt och värdighet samt om de haft möjlighet att göra sig hörda och institutionen lyssnat på deras argument. Det allvarligaste problemet från förtroendesynpunkt är om medborgarna skulle bibringas uppfattningen att det finns inslag i processen av diskriminering, korruption, fusk eller andra tecken på oärlighet från institutionens sida.[77] Domstolsprocessen är normalt rättvis i denna mening, men en utmaning för domstolarna är att till allmänheten – vanligen genom medierna – förmedla de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten.

I administrationen av generella välfärdsprogram behöver inte institutionerna tolka regler och ta ställning till hur reglerna ska tillämpas i enskilda fall. Medborgarna uppfattar därför närmast per automatik att dessa system bygger på likabehandling och rättvisa.[78] Verksamheten i domstolarna däremot bygger, liksom administrationen av selektiva och behovsprövade välfärdsprogram, just på regeltolkning och att ta ställning till hur reglerna ska tillämpas i enskilda fall. Det leder lätt till en misstänksamhet hos medborgarna

[77] Se Tyler (1998).
[78] Jfr Kumlin and Rothstein (2005).

om att det i beslutsfattandet finns inslag av fördomar, stereotyper och okunnighet.[79]

Även om det torde vara oerhört sällsynt med oegentliga beteenden i domstolarnas beslutsprocesser hindrar det inte att misstankar härom kan få fäste hos medborgarna. T.ex. framgår av SCB:s enkätundersökning med allmänheten att medborgarna har ett jämförelsevis lågt förtroende för att domstolarna behandlar alla människor lika när de dömer och att möjligheterna till en rättvis prövning i domstolarna är desamma oavsett om man har svensk eller utländsk bakgrund.

Huruvida det faktiskt förekommer diskriminering eller annan form av oegentligt beteende i domstolarna ger inte SCB:s enkätundersökning med allmänheten något besked om. Däremot vet vi att utvecklingen på medieområdet (se avsnitt 6) har inneburit att domstolarna, liksom andra myndigheter, under det senaste decenniet har blivit föremål för en allt intensivare granskning från journalistkårens sida. Om domstolarna och domarna uppfattas vara slutna och det är svårt att få insyn i de beslutsprocesser som pågår, kan det i sig bidra till att skapa en uppfattning om att det kan förekomma någon form av oegentligt beteende där som inte tål dagens ljus. I förlängningen riskerar det att skapa en misstro hos medborgarna gentemot domstolarna.

För att undanröja sådana tvivel och vinna medborgarnas förtroende måste domstolarna visa för allmänheten att beslutsfattandet bygger på rättvisa och likabehandling utan inslag av godtycke. Det kräver bl.a. att företrädare för domstolarna står upp till försvar för de universella rättssäkerhetsprinciper som genomsyrar verksamheten. Det kräver också att domarna säkerställer att beslutsprocesserna är observerbara, eller med andra ord präglas av transparens.[80] Risken för att misstankar om att det förekommer oegentligt beteende i domstolarna ska få fäste motverkas dessutom av att det finns fungerande mekanismer för ansvar och ansvarsutkrävande.[81]

Som framgår av avsnitt 2.2.3 byggs förtroende i första hand genom kunskap om institutionen och att institutionen uppfattas som välvillig och visar oss omsorg.

Enligt SCB:s enkätundersökning med allmänheten anser drygt sex av tio medborgare att de inte alls är insatta eller inte är särskilt väl insatta i domstolarnas roll och uppgift i samhället. För att öka

[79] Jfr Lipsky (1980).
[80] Jfr Ostrom och Walker (2003).
[81] Se Thompson (2005), Sjölin (2004).

medborgarnas kunskap gäller det för domstolarna att på olika sätt informera medborgarna, både om varför utgången blivit som den blivit i enskilda mål och om domstolarnas roll och funktion i samhället. Domstolarna måste helt enkelt hitta kanaler för att på ett begripligt sätt förklara för allmänheten vilka överväganden som ligger till grund för olika avgöranden och varför de grundläggande rättssäkerhetsprinciperna är så viktiga.

Den emotionella aspekten av förtroendet handlar främst om att domstolarna på olika sätt måste förmedla till allmänheten att man kan förvänta sig ett respektfullt och värdigt bemötande i domstol. Domstolarna måste därvid också förklara för medborgarna vad en rättvis behandling närmare innebär och att man kan förvänta sig ett sådant bemötande om man kommer i kontakt med en domstol.

2.5.3 Vikten av att domare kommunicerar de rättssäkerhetsprinciper som styr processen till enskilda parter och bevispersoner

Den andra utmaningen handlar om de förväntningar som många av de personer som kommer i kontakt med domstolarna har på den kommande prövningen. Det har nämligen visat sig att människor som har upprepade kontakter med myndigheter vars verksamhet bygger på urval och behovsprövning tenderar att ha ett mindre förtroende, både för sina medmänniskor och för myndigheter generellt.[82] Personer som har en historia av täta kontakter med exempelvis socialtjänsten eller Försäkringskassan kan därför förväntas ha ett mindre förtroende för domstolarna än medborgare i allmänhet.

En jämförelse mellan de båda enkätundersökningar som SCB har genomfört visar att personer med domstolserfarenhet generellt har ett något lägre förtroende för domstolarna än allmänheten i övrigt. Det viktigaste skälet till att domstolserfarenhet leder till ett lägre förtroende för domstolen är att svarspersonen är missnöjd med utgången i målet. En förklaring kan emellertid också vara att personer som kommer i kontakt med domstolar har ett lägre ingångsförtroende. Exempelvis har personer med domstolserfarenhet – enligt SCB:s enkätundersökningar – något lägre utbildning än allmänheten i övrigt.

[82] Se SOM-institutets medborgarundersökningar, Riks-SOM, www.som.gu.se.

Ett lägre generellt ingångsförtroende kan också ha sin grund i att många av de personer som kommer i kontakt med domstolarna har täta kontakter med olika behovsprövande myndigheter. Vid bedömningen av om den enskilde är berättigad till eller har behov av det som ansökan till en behovsprövande myndighet gäller finns det ett relativt stort inslag av diskretionärt beslutsfattande. Den enskilde har därför ofta motiv och ibland också möjlighet att undanhålla information från beslutsfattaren för att på det sättet visa att man är kvalificerad för det bidrag eller stöd man har ansökt om.

I relationen mellan den enskilde och den behovsprövande myndigheten kan detta lätt eskalera på det sättet att misstro hos den enskilde leder till ökad kontroll från myndighetens sida, vilket leder till än större misstro hos den enskilde, osv.[83] Denna misstro eller misstänksamhet mot samhällets institutioner inbegriper också möjligheten att få en rättvis prövning i domstolen. I förening med bakgrundsfaktorer som hänger samman med social status, klasstillhörighet och etnicitet ökar ofta misstron.[84]

Att visa för människor som har sådana här erfarenheter av institutionskontakter att de kan lita på domstolarna är en stor utmaning som ställer särskilt stora krav på personalen i domstolarna att ge ett gott bemötande och tydligt kommunicera de rättssäkerhetsprinciper som styr verksamheten.

Det handlar här främst om att bemöta parter och bevispersoner med respekt och värdighet och att säkerställa att de lämnar domstolen med en upplevelse av att ha blivit rättvist behandlade. För att åstadkomma detta gäller det att domarna tydligt förklarar domstolens uppgift i det enskilda målet och förutsättningarna för domstolens prövning. Domarna måste också kunna förklara varför de grundläggande rättssäkerhetsprinciperna är så viktiga och vad de konkret innebär för domstolens prövning i det enskilda fallet.

Vid sidan av ett respektfullt bemötande är det särskilt viktigt att säkerställa att parter och bevispersoner lämnar domstolen med en känsla av att ha haft möjlighet att göra sig hörda och att domstolen lyssnat på vad de haft att säga. Enligt den rapport med analys av resultaten från SCB:s enkätundersökningar som vi har tagit fram finns det nämligen ett starkt positivt samband mellan att parten eller bevispersonen upplever sig ha fått ett mycket bra bemötande i

[83] Se Hermansson (2003).
[84] Jfr Kumlin and Rothstein (2005) och SOM-institutets medborgarundersökningar, Riks-SOM, www.som.gu.se.

just dessa avseenden och att han eller hon har förtroende för att domstolarna dömer korrekt.

En rättvis behandling av parter och bevispersoner innebär också att personalen i domstolarna måste markera ett tydligt avstånd till andra professionella aktörer, såsom advokater och åklagare eller processförare vid olika myndigheter. Många gånger håller människor nämligen inte isär de professionella aktörernas rollfördelning i processen. Om man redan från början är tveksam till om man kommer att få en rättvis prövning i domstolen, tenderar man i än högre grad att uppfatta att de professionella aktörerna har en och samma uppgift, närmare bestämt att se till att processen får en för den enskilde ogynnsam utgång.

På framför allt domare vilar därför ett särskilt ansvar att upprätthålla en rågång gentemot övriga professionella aktörer. T.ex. bör det inte komma i fråga att samspråka i pauser eller på andra sätt interagera med de professionella aktörerna på ett sätt som kan bidra till att uppfattningen att prövningen inte sker förutsättningslöst får fäste eller förstärks hos den enskilde. Det kan från denna utgångspunkt även ifrågasättas om det verkligen är lämpligt att samlokalisera domstolar med andra myndigheter. Att tydligt markera avstånd mellan instanserna är också viktigt. Det är därför mindre lämpligt att samlokalisera underrätter med överrätter.

2.5.4 Vad kan hända om medborgarna inte har förtroende för domstolarna?

Ett försämrat förtroende för domstolarna riskerar framför allt att leda till att människors benägenhet att frivilligt medverka i domstolsprocesserna minskar. Sådan medverkan kan handla om allt från att svara på olika föreläggande till att hörsamma kallelser till förhandlingar.

Visserligen har domstolarna i de flesta fall tillgång till påtryckningsmedel som möjliggör för dem att tvinga tredskande människor att medverka. Från effektivitetssynpunkt är det emellertid mycket allvarligt om domstolarna i allt större utsträckning måste ta till tvångsmedel som t.ex. beslut om hämtning och oftare döma ut viten eller annars utfärda olika slags föreläggande för att förmå människor att medverka. En sådan utveckling skulle dessutom leda till längre handläggningstider och därmed till en spiral av successivt minskat förtroende för domstolarna.

Det bör dock framhållas att bristande medverkan även kan bero på befogad rädsla i vissa fall, särskilt när det gäller målsägande och vittnen i brottmål. Att öka rädda personers benägenhet att medverka är inte i första hand en förtroendefråga. I stället handlar det här om att stärka säkerheten i domstolarna. Det är dock tämligen ovanligt att bevispersoner utsätts för olika former av påverkansförsök.[85] För de personer som tror att det är farligt att höras som målsägande eller vittna är det viktigt med information och olika former av projekt för att förmå människor att våga ställa upp och vittna. Särskilt viktigt torde det vara att till medierna förmedla budskapet att det i de allra flesta situationer faktiskt är ofarligt att höras i domstol.

Det finns naturligtvis ytterligare orsaker till varför en part eller bevisperson inte medverkar. T.ex. finns det nog en allmän tendens i samhällsutvecklingen av mer utbredd nonchalans och bristande respekt hos medborgarna för myndigheter generellt som inte direkt har något samband med ens förtroende för de olika myndigheterna.

Om förtroendet för domstolarnas förmåga att lösa tvister verkligen börjar svikta, är steget inte heller långt till att medborgarna vänder sig till alternativa tvistelösningsorgan. Ett minskat förtroende riskerar också att leda till att medborgarna i allt större utsträckning låter bli att rätta sig efter fattade beslut. I förlängningen finns en risk att medborgarna även börjar ifrågasätta gemensamt beslutade lagar och regler.

Om förtroendet för rättsväsendet börjar svikta generellt, finns det dessutom en risk för att medborgarna verkligen tar saken i egna händer och skapar s.k. medborgargarden eller på andra sätt sluter sig samman i syfte att komma runt domstolarna på områden där domstolarna har konfliktlösningsmonopol.

2.5.5 Närmare om förtroendets betydelse för de allmänna domstolarna

För de allmänna domstolarnas del finns det en särskilt tydlig risk för att ett minskat förtroende leder till att människor och företag söker efter alternativa sätt att lösa sina tvister. Till viss del kan utvecklingen sägas redan ha gått åt det här hållet. Inte sällan drar sig således kommersiella aktörer från att lösa sina tvister i domstol.

[85] Jfr *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen* (2008).

Visserligen torde det finnas flera skäl än ett bristande förtroende för domstolarna som ligger bakom denna utveckling.

I vår enkätundersökning med advokater framkommer det emellertid att det finns en utbredd uppfattning bland advokater att kunskaperna om förhållandena i det privata näringslivet brister i domstolarna och att detta inverkar negativt på dömandet i kommersiella tvister. För att komma till rätta med detta efterfrågar advokaterna en ökad specialisering och att domstolarna i högre grad befolkas med personer som har erfarenhet av det privata näringslivet.

Advokaterna uppfattar också att brottmål regelmässigt prioriteras framför tvistemål och att det skapar orimligt långa handläggningstider för vissa tvistemål. Man tycker dessutom att domare får ägna sig för mycket åt administrativt arbete och efterfrågar en större renodling av domarrollen. För att få bukt med långa handläggningstider efterfrågas framför allt en tydligare processledning och en ökad användning av förelägganden.

2.5.6 Närmare om förtroendets betydelse för förvaltningsdomstolarna

Förvaltningsdomstolarna kan med sitt breda kompetensområde sägas ha en allmänt normbildande funktion i samhället. Om förtroendet för förvaltningsdomstolarna minskar, finns det alltså en specifik risk för att medborgarnas vilja att göra rätt för sig och ställa upp på välfärdsstatens gemensamma program inom exempelvis socialförsäkrings- eller skatteområdena minskar.

Den normbildande funktionen kommer kanske till särskilt tydligt uttryck på skatteområdet. Således finns det ett klarlagt samband mellan medborgarnas förtroende för uppbördssystemet i stort och viljan att göra rätt för sig. Förvaltningsdomstolarna har här en nyckelroll. En viktig aspekt av medborgarnas förtroende för förvaltningsdomstolarna handlar alltså om förmågan att avgöra just skattemålen korrekt. Det kan därför finnas anledning att vara bekymrad över att förvaltningsdomstolarna emellanåt kritiseras, inte minst av kommersiella aktörer, för att kompetensen på skatteområdet är bristfällig.

I vår enkätundersökning med advokater framkommer också synpunkten att förvaltningsdomstolarna har en tendens att alltför ofta gå på myndigheternas, tillika underinstansernas, linje i stället för att göra en självständig bedömning. Advokaterna menar dessutom att

handläggningstiderna ofta är än längre i förvaltningsdomstolarna än i de allmänna domstolarna.

2.5.7 Förtroendet för myndigheter som står nära domstolarna

I grunden finns det ett positivt samband mellan medborgarnas samhällsintresse och engagemang i samhällsfrågor och storleken på förtroendet för alla samhällsinstitutioner. Med mer övergripande förändringar i samhällssynen följer också samvarierande förändringar i medborgarnas förtroende för alla samhällsinstitutioner. Exempelvis brukar förtroendet för samhällets institutioner minska generellt under perioder av lågkonjunktur. Särskilt tydlig är tendensen till samvariationer i förtroendet mellan institutioner som står varandra nära.

Det är därför viktigt att hålla i minnet att medborgarnas förtroende för vissa andra myndigheter och organisationer som står domstolarna nära även är av stor betydelse för förtroendet för domstolarna. Medborgarnas förtroende för t.ex. polisen, Skatteverket, Åklagarmyndigheten eller advokatkåren skulle därmed ha en särskilt tydlig tendens att samvariera med förtroendet för domstolarna.

Ett skäl till att förtroendet samvarierar på detta sätt är att medborgarna inte sällan är dåligt insatta i vad de olika myndigheterna och organisationerna gör och vilka ansvarsområden de har. Det kan därför i förekommande fall finnas anledning för domstolarna att på olika sätt reagera även när det inträffar händelser som riskerar att minska förtroendet för dessa närliggande myndigheter, t.ex. genom att förklara vilka uppgifter domstolen har i sammanhanget och tydligt markera avståndet mellan domstolen och den aktuella myndigheten.

2.5.8 Behovet av etiska regler för domare

Ofta skiljer sig medborgarnas förtroende för själva institutionen från förtroendet för de yrkesroller som är associerade med institutionen. Exempelvis har medborgarna ett större förtroende för lärare och präster än för skolan och kyrkan som institutioner medan förtroendet för journalister tvärtom är mindre än för medierna som institutioner. När det gäller domstolarna framgår av SCB:s enkät-

undersökning med allmänheten att medborgarna har större förtroende för domare än för domstolarna som institutioner.

De företrädare som man associerar med olika institutioner har med andra ord nyckelroller i det förtroendeskapande arbetet. Detta gäller inte minst domare. Den rapport med analys av resultaten från SCB:s enkätundersökningar som vi har tagit fram visar både att det finns en stark koppling mellan förtroendet för domarens kompetens och förtroendet för domstolarna och att de aspekter av bemötandet som är förknippade med domarens agerande har särskilt stor betydelse för förtroendet.

Med denna nyckelroll i förtroendearbetet följer naturligtvis att domares uppträdande även på andra sätt än hur det tar sig uttryck i bemötandet av parter och bevispersoner har stor betydelse, både när det gäller att bygga upp och bryta ned förtroendet för domstolarna som institutioner. Som ett exempel från ett område som inte är alltför avlägset kan nämnas att forskare som fuskar drar ned förtroendet för universiteten. På motsvarande sätt påverkas bilden av domstolarna av domarnas sätt att vara. Om domare uppträder olämpligt eller förekommer i olämpliga sammanhang, riskerar det med andra ord att på ett särskilt tydligt sätt minska medborgarnas förtroende för domstolarna.

Etiska frågor diskuteras regelbundet på olika kurser för domare och kommer också att ingå som ett moment i den utbildning för nyutnämnda ordinarie domare som Sveriges Domstolars akademi för utbildning (Domstolsakademin) kommer att bedriva fr.o.m. årsskiftet 2008/2009 (se avsnitt 3.3.5). För att ytterligare minska risken för olämpligt beteende från enskilda domares sida och i övrigt stärka och fördjupa domarnas etiska medvetenhet kan etiska regler för domare fylla en viktig funktion.

Inom de flesta andra professioner i Sverige som har att hantera situationer som emellanåt kan innefatta moraliska dilemman eller i övrigt berör etiska frågor har det utarbetats sådana regler.[86] I detta sammanhang bör Advokatsamfundets vägledande regler om god advokatsed särskilt framhållas. En viktig funktion med sådana här regler är att skapa professionsidentitet och en kollegial sammanhållning. Reglerna kan också vara en stödstruktur för att utveckla

[86] Se t.ex. Läkarförbundets etiska regler, etiska riktlinjer för terapeuter, Sveriges Tandläkarförbunds etiska riktlinjer, SULF:s yrkesetiska riktlinjer för universitetslärare, yrkesetiska riktlinjer för SEKOs medlemmar inom svensk kriminalvård och Akademikerförbundet SSR:s ”Etisk kod för socialarbetare”.

en etisk integritet och känslighet inom yrkeskåren. En närliggande aspekt är att de kan ge vägledning i olika valsituationer i yrkeslivet.

När det gäller domare har det på det internationella planet, framför allt i Förenta Nationernas regi, bedrivits arbete med att utforma etiska principer. Arbetet har bl.a. utmynnat i att man år 2002 vid ett möte mellan representanter för de högsta domstolarna från skilda rättssystem antog *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*.[87] De etiska regler som följer av Bangalore-principerna är allmänt hållna och indelade i de värden som reglerna ska tillvarata, nämligen oavhängighet, opartiskhet, integritet, korrekt uppträdande, likabehandling samt kompetens och arbetsamhet.

Till grund för det internationella arbetet har främst legat de etiska regler för domare som sedan länge funnits i de flesta länder inom common law-systemet. Just Bangalore-principerna har dock anpassats för att kunna fungera även i länder som tillhör civil law-traditionen. När det gäller internationellt arbete bör även nämnas att Europarådets ministerkommitté år 1994 antog rekommendationer om domares oavhängighet och effektivitet och om domarrollen.[88]

Vad gäller enskilda länder är det alltså främst inom common law-systemet som det finns skrivna yrkesetiska regler eller principer för domare. Med undantag för Storbritannien är det följaktligen ovanligt med sådana regler i Europa. Dock utarbetade en arbetsgrupp tillsatt av Domstoladministrasjonen i Norge härområret ett mycket omfattande utkast till etiska regler för domare, *Etiske regler for dommere – utkast fra arbeidsgruppe oppnevnt av Domstolsadministrasjonen* (2007).[89]

Bortsett från Olaus Petri domarregler från omkring år 1540, som genom seklerna spelat en viktig roll som etisk kod för den svenska domaren, saknas i Sverige etiska regler för domare.[90] Ett utkast till etiska regler utarbetades i mitten av 1990-talet i Domareförbundets regi. Förslaget möttes dock av massiv kritik från domarkåren och kom därför inte att genomföras. En anledning till missnöjet torde ha varit att förslaget inte hade förankrats ordentligt.

Av bl.a. samma skäl utsattes för övrigt utkastet till etiska regler för domare i Norge nyligen för stark kritik i samband med remissbehandlingen. Den sammantagna kritiken mot reglerna som sådana

[87] Se www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf.
[88] Recommendation No. R (1994) 12.
[89] Se domstol.no/upload/DA/da/Aktuelt/Etiske%20regler%20for%20dommere.pdf.
[90] Olaus Petri domarregler är knappast att betrakta som etiska regler i egentlig mening, se t.ex. Axberger (2008).

och sättet som de hade tagits fram på var för övrigt så kraftig att förslaget – som skulle ha antagits på ett domarmöte i Stavanger den 8–9 maj 2008 – drogs tillbaka före mötet.[91]

Erfarenheten visar med andra ord att arbete med att skapa etiska regler som gäller grundläggande frågor i domares yrkesutövning bör inledas med en diskussion inom domarkåren så att kåren på ett tidigt stadium kan påverka reglernas form och innehåll och ge riktlinjer för det fortsatta arbetet.

Vi menar att det från förtroendesynpunkt skulle vara värdefullt om Sveriges domare kunde påbörja sådana diskussioner och så småningom komma överens om en uppsättning etiska regler för att på det sättet öka den etiska medvetenheten i kåren och skapa ett gemensamt förhållningssätt i etiska frågor. En utgångspunkt för att komma igång med sådana diskussioner kan kanske vara den generella jävsgrunden för domare som finns i 4 kap. 13 § p. 10 rättegångsbalken. De förslag som vi lägger i detta betänkande och de diskussioner som vi tänker oss ska äga rum i domstolarna kring olika lösningar kan kanske också bli en startpunkt för en vidare diskussion om mer renodlade etiska och moraliska frågor.

Om domarkåren kommer överens om etiska regler, är det för legitimiteten viktigt att också skapa en etisk nämnd eller liknande organ med främst eller kanske endast domare som kan pröva påstådda överträdelser mot reglerna och besluta om olika disciplinära påföljder. Förebilder kan här vara i första hand Advokatsamfundets disciplinnämnd, men kanske också Pressens opinionsnämnd. Eventuellt skulle Domarnämnden kunna fylla denna funktion. Fungerande mekanismer för ansvarsutkrävande är för övrigt särskilt ägnade att motverka att misstankar om att det förekommer oegentligt beteende i domstolarna ska få fäste hos allmänheten.[92]

[91] Se Tidskrift för Sveriges Domareförbund nr 2/2008.
[92] Jfr Thompson (2005), Sjölin (2004).

3 Systematiskt kvalitetsarbete i domstol

3.1 Sammanfattning

Vi menar att grunden till ett framgångsrikt arbete med att förbättra kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna ligger i att domstolarna i framtiden själva kontinuerligt arbetar med dessa frågor. Övergripande handlar detta arbete om att domstolspersonalens attityder måste förändras och att personalen måste förstå vilka krav och förväntningar som de människor som kommer i kontakt med domstolarna har på verksamheten. Erfarenheten visar att det inte går att åstadkomma sådan förändring genom endast enskilda projekt eller punktinsatser. Vi framhåller därför vikten av att det bedrivs *systematiskt kvalitetsarbete* i alla domstolar och betonar domstolschefens centrala roll i detta arbete.

Vi föreslår att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att ta fram en modifierad resursfördelningsmodell, enligt vilken hänsyn kan tas till det kvalitetsarbete som domstolarna bedriver. Det skulle innebära en tydlig viljeyttring från statsmakternas sida att det inte bara är kvantitet – som i dag är den viktigaste grunden för fördelning av medel mellan domstolarna – utan även kvalitet som räknas när medel fördelas. Det skulle också ge en tydlig koppling mellan tilldelade medel och kvalitetsarbete som kan utgöra ett starkt incitament för domstolarna att sätta igång och driva arbete med systematiska kvalitetsfrågor. Vi framhåller dessutom vikten av att regeringen i framtida regleringsbrev ålägger Domstolsverket att årligen redovisa vad som gjorts i Sveriges Domstolar för att förbättra kvaliteten generellt.

Domstolsverket måste i framtiden ha en mer aktiv roll som ett metod- och resursstöd åt domstolarna än vad som är fallet i dag. Vi föreslår därför också att det till Domstolsverket knyts flera personer med organisationsteoretisk bakgrund samt att verket på olika

sätt tar till vara de erfarenheter som finns i domstolarna av att bedriva systematiskt kvalitetsarbete i praktiken. Med stöttning från verket på olika plan kan stöd i kvalitetsarbetet också ges från domstol till domstol genom att medarbetare i domstolar som har erfarenhet av systematiskt kvalitetsarbete bildar grupper som exempelvis regionalt stödjer andra domstolar som vill starta sådant arbete.

3.2 Inledning

Vårt uppdrag går ut på att föreslå olika åtgärder som kan stärka allmänhetens förtroende för domstolarna. Vi ska särskilt kartlägga och överväga frågor om domstolarnas bemötande av parter och bevispersoner, utformningen av domar och beslut samt informationen från domstolarna till medierna, allt i syfte att stärka allmänhetens förtroende för domstolarna. Vi är emellertid oförhindrade att ta upp andra frågor som vi menar kan ha betydelse för allmänhetens förtroende för domstolarna. En grundläggande och övergripande fråga innan man närmare går in på olika förtroendefrågor är hur domstolarna mer generellt ska arbeta med dessa frågor. Frågor som har med förtroendet att göra och som är relevanta för förtroendet utgör ofta kvalitetsfrågor, alltså områden som bör komma i fråga för kvalitetsutveckling hos domstolarna. I detta kapitel tar vi upp några generella utgångspunkter som vi menar bör vara vägledande i arbetet med kvalitet och förtroende för domstolarna.

3.3 Vad är kvalitetsarbete?

Vikten av att domstolarna bedriver ett systematiskt arbete med kvalitetsutveckling har på senare år kommit att uppmärksammas i allt större utsträckning i de flesta länder i västvärlden. Det finns numera en stor öppenhet inom domstolarna för att introducera nya metoder för att utvärdera arbetssätten och arbetsresultaten.

De främsta orsakerna till detta är att förtroendet för domstolarna successivt har minskat hos medborgarna i många länder och att enskilda rättsskandaler i vissa länder blottlagt brister i systemet.[1] Det minskade förtroendet och de påvisade bristerna har för-

[1] Se avsnitt 2.4. Att döma av slutsatserna i rapporten ”Felaktigt dömda” från den svenska justitiekanslerns rättssäkerhetsprojekt finns det brister även i det svenska domstolsväsendet, låt vara att slutsatserna är omstridda, se Axberger m.fl. (2006).

anlett ett behov av att utarbeta metoder för att undersöka eller mäta domstolarnas och enskilda domares prestationer. I USA genomför man i de flesta domstolar sedan länge regelbundna mätningar och utvärderingar av arbetssätt och arbetsresultat. Även i Europa har behovet av att mäta och utvärdera arbetet i domstolarna börjat uppmärksammas.[2]

3.3.1 Allmänt om modeller för kvalitetsarbete

Begreppen kvalitet, kvalitetssäkring och kvalitetsförbättring är välkända företeelser inom det privata näringslivet. I princip samtliga större företag i världen använder sig av olika kvalitetsmodeller för att göra sina produkter bättre och för att förbättra kundservicen. Behovet av att utveckla och genomföra en kvalitetspolicy i verksamheten uppmärksammades ursprungligen i Japan på 1950-talet. Anledningen var att företagen ville göra något åt den då förhärskande uppfattningen att japanska produkter endast var billigare och sämre kopior av västerländska. Till en början var detta arbete inriktat på de interna processerna i företagen. I allt väsentligt handlade arbetet om kvalitetskontroll och kvalitetssäkring.[3]

Under 1980-talet startade en ny era i kvalitetsarbetet i det privata näringslivet i västvärlden. Modellen Total Quality Management (TQM) utvecklades då enligt japansk förebild.[4] Inom TQM står förståelsen av kundernas behov och önskemål i centrum. TQM är en uppsättning principer, metoder och procedurer som är tänkta att fungera som vägledning för styrningen av ett företag eller en organisation.

I grunden handlar modellen om att engagera alla i organisationen att kontrollera och ständigt förbättra det vardagliga arbetet i syfte att på ett bättre och mer effektivt sätt möta kundernas behov.[5] Begreppet TQM är flyktigt och tillämpningen av modellen varierar mellan olika företag och organisationer.[6] Det finns ett stort antal kvalitetsmodeller som bygger på TQM och som vilar på samma grundstenar. De mest kända av dessa i Europa är kanske European

[2] Se vidare avsnitt 3.3.3.
[3] Se Bergman & Klefsjö (2001).
[4] Se www.tqe.com/tqm.html.
[5] Se Carr och Littman (1993).
[6] Se Grimsdal och Gunnarsson (1993).

Foundation for Quality Management (EFQM) och International Organization for Standardization (ISO).[7]

I en allmän moderniserings- och effektivitetssträvan och för att tydligare fokusera behoven och önskemålen hos dem som kommer i kontakt med verksamheter som bedrivs i offentlig regi, kom i början av 1990-talet vikten av att bedriva kvalitetsarbete att uppmärksammas också inom offentlig sektor. Inom ramen för EU-samarbetet har det för att möta detta behov utvecklats en modell för kvalitetsutveckling, Common Assessment Framework (CAF), som särskilt tar sikte på offentlig förvaltning.[8]

Gemensamt för alla modeller som bygger på TQM, inklusive CAF, är att det måste finnas ett engagerat ledarskap inom organisationen som aktivt följer och medverkar till kvalitetsutvecklingen.[9] Kvalitetsutvecklingen går sedan till på det sättet att man samlar in och analyserar information om de olika intressenternas behov och önskemål och därefter agerar och genomför förändringar baserade på denna analys. Det handlar då både om att tillgodose externa intressenters behov och behoven hos medarbetarna inom den egna organisationen.[10] Medan kundernas behov och önskemål alltid kommer i första rummet enligt de flesta andra TQM-modeller, väger CAF i större utsträckning dessa mot de egna medarbetarnas och samhällets krav och förväntningar på organisationen. Man arbetar med processer vilket innebär att verksamheten ses som ett ständigt flöde av aktiviteter som upprepas gång på gång. Det huvudsakliga syftet med processerna ska då vara att tillgodose interna och externa intressenters krav och förväntningar.[11]

De TQM-baserade modellerna förutsätter att samtliga medarbetare är delaktiga i och aktivt främjar förbättringsarbetet. Det är således nödvändigt att man inom organisationen skapar förutsättningar för delaktighet och engagemang.[12] En annan viktig del i modeller som är baserade på TQM handlar om att alla beslut som tas om organisationsförändringar ska vila på väl underbyggda fakta.[13]

Slutligen måste, enligt principen att det alltid finns ett bättre sätt att utföra arbetet på, arbete med kvalitetsutveckling bedrivas i en ständig process.[14] För att man ska kunna följa utvecklingen

[7] Se www.efqm.org och www.iso.org.
[8] Se www.eipa.nl/CAF/CAFmenu.htm.
[9] Se vidare avsnitt 3.4.2.
[10] Se t.ex. Deming (1986).
[11] Egnell (1996).
[12] Se Bergman & Klefsjö (2001).
[13] Se Lund m.fl. (1990).
[14] Se Deming (1986), Bergman & Klefsjö (2001), Svensson och Klefsjö (2002).

måste man utvärdera effekterna av sina förbättringsåtgärder. Utvärderingen kan antingen gå till på det sättet att man efter fastställda kriterier gör en egen bedömning av kvaliteten i verksamheten, s.k. självutvärdering, eller att man på olika sätt hör med kunderna eller brukarna hur deras uppfattning om verksamheten har förändrats. Oftast brukar utvärderingen bestå av en kombination av dessa metoder. För att utvärderingen ska bli framgångsrik krävs att man använder en metod som passar organisationen, att det sker ständig uppföljning och att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att alla medarbetare involveras.[15]

Medan huvudsyftet med kvalitetsarbete inom det privata näringslivet i slutändan handlar om att förbättra vinstmarginalerna är det ofta svårare både att mäta och att utvärdera verksamhetsresultat inom offentlig sektor.[16]

3.3.2 Allmänt om kvalitetsarbete i domstol

Det är inte helt enkelt att definiera vad som är kvalitet i domstolsarbete. I första hand associerar man nog till kärnverksamheten och vad som kan betecknas som juridisk kvalitet. Denna syn på kvalitet är då närmast förknippad med den juridiska argumentationen i domar och beslut, men också med möjligheterna att överklaga. Andra kvalitetsaspekter handlar om vilka mekanismer som finns för att säkerställa och förbättra positionen för den enskilde domaren från oberoende- och integritetssynpunkt. Gemensamt för detta sätt att definiera kvalitet är att det i allt väsentligt kopplas till den enskilde domarens prestationer och villkoren för hans eller hennes arbete.

Denna definition skulle då sammanfalla med vad som vid produktion av tjänster brukar betecknas professionell kvalitet. Den professionella kvaliteten svarar närmast mot den tekniska kvaliteten i tjänsteproduktionen. Kvaliteten är då definierad utifrån professionens kriterier samt gällande regelverk, lagstiftning, handläggningsordningar m.m. som syftar till att åstadkomma bl.a. rättssäkerhet och korrekta beslut.

När det gäller kvaliteten i domstolarna som organisationer och medborgarnas förtroende för dessa måste dock kvalitetskonceptet breddas, inte minst med beaktande av vad erfarenheterna av arbete

[15] Se Samuelsson & Nilsson (2002).
[16] Se Hood (1999).

med kvalitet enligt TQM-modellerna har inneburit. Enligt TQM är ju inte kvalitet begränsat till enskilda personer (domare och annan domstolspersonal) och deras arbetsinsatser. I stället fokuseras – inom ramen för en väsentligt bredare syn på kvalitet – vad organisationen som helhet presterar och då med intressenternas behov och önskemål i förgrunden.

TQM inbegriper alltså en annan komponent i kvalitetsbegreppet vid produktion av tjänster, nämligen brukarupplevd kvalitet. Denna vidare definition av kvalitetsbegreppet innefattar något subjektivt och upplevelsebaserat. Således har det visat sig att faktorer som pålitlighet, trovärdighet, tillgänglighet, bemötande och inlevelseförmåga har stor betydelse för brukarnas upplevelse av kvalitet.

Något förenklat kan man säga att den professionella kvaliteten vilar på medarbetarnas kunskap och kompetens medan den brukarupplevda kvaliteten handlar om attityder, värderingar och förhållningssätt. Från förtroendesynpunkt är ofta den brukarupplevda kvaliteten viktigare än den professionella. Som medborgare verkar vi nämligen ha en tendens att förutsätta att domstolarna liksom andra myndigheter följer regelverket, medan vi är mer skeptiska till förmågan att leva upp till de värdeorienterade kvalitetsaspekterna.

Detta bekräftas i de enkätundersökningar med allmänheten och personer med domstolserfarenhet som vi låtit SCB genomföra. Följaktligen har medborgarna större förtroende för domstolarnas och domarnas kompetens att döma korrekt och för att domstolarna är omsorgsfulla och noggranna i sitt arbete än de har för att domstolarna bemöter enskilda personer som deltar i domstolsförhandlingar med respekt och att domstolarna behandlar alla människor lika och inte heller låter sig påverkas utifrån när de dömer.

Ett av regeringens tydligt uttalade mål för förvaltningspolitiken är effektivitet i statsförvaltningen. För att få en statförvaltning med hög effektivitet som uppbär stort förtroende från medborgarna måste alla offentliga institutioner arbeta med ständiga förbättringar i verksamheten, öppenhet för omorientering och omprioritering samt kontinuerlig utvärdering av verksamhetens olika delar. Det handlar alltså om att utveckla både den professionella och den brukarupplevda kvaliteten på verksamheten. Just effektiviteten i domstolarna har för övrigt medborgarna särskilt lågt förtroende för enligt SCB:s enkätundersökningar.

KKR-utredningen[17] lyfter i betänkandet *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse* (SOU 2004:65) fram processorientering som en bas i modern verksamhetsutveckling. Alla verksamheter består av olika aktiviteter som följer efter varandra och som upprepas i tiden. Det som görs i processen skiljer sig från gång till gång, men sättet som man gör det på är ofta lika. Ett processynsätt innebär helt enkelt att man söker identifiera och beskriva vilket tillvägagångssätt man har inom verksamheten för att nå sina slutresultat, i domstolarnas fall olika domar och beslut.

Att orientera verksamheten kring processer bygger på att man fokuserar brukarnas krav, behov och önskemål och hur dessa ska uppfyllas. Med ett processorienterat synsätt går det lättare att se var kvaliteten brister eller vad som kanske utförs utan att det skapar något egentligt värde. Det finns därför en stor effektiviseringspotential i att anamma ett processorienterat synsätt. Till sin hjälp behöver man modeller, metoder och verktyg som ger vägledning för hur man kan gå till väga om man vill arbeta med en kontinuerlig verksamhets- och kvalitetsutveckling. Det handlar bl.a. om modeller för hur man kartlägger verksamhetsprocesser och instrument för att göra en självvärdering.

När man börjar mäta och utvärdera verksamheten i domstolarna blottläggs konflikten mellan å ena sidan den sortens kvalitet som handlar om att öka effektiviteten och produktiviteten och å andra sidan den sortens kvalitet som handlar om att förbättra den juridiska argumentationen i avgörandena. Om effektivitets- och produktivitetsaspekter fokuseras i alltför hög grad, går det lätt ut över den juridiska kvaliteten i avgörandena (justice hurried is justice buried). Samtidigt kan för stora krav på utförlighet i den juridiska argumentationen leda till obefogat långa handläggningstider (justice delayed is justice denied). Ett adekvat system för kvalitetsutveckling i domstol måste således inbegripa båda dessa aspekter av kvalitet och en möjlighet att balansera dem mot varandra.

Arbete med kvalitetsutveckling i domstol måste samtidigt bedrivas med respekt för de värden och principer som styr verksamheten i domstolarna, däribland de allmänna principerna om domarens självständighet och oberoende. Det är således viktigt att det holistiska[18] kvalitetsarbetet i domstol bedrivs enligt en metod som är särskilt anpassad till verksamheten där. Det första initiativet

[17] Utredningen hade till uppgift att göra en fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR).
[18] Holism – teori som hävdar att helheten är mer än summan av delarna.

att ta vara på kunskapen och erfarenheten av att bedriva kvalitetsarbete i det privata näringslivet och skapa en särskild metod för att bedriva sådant arbete i domstol togs i USA i början av 1990-talet.[19]

3.3.3 Omvärldsbeskrivning

The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

CEPEJ inrättades år 2002 och är en organisation under Europarådet som har till uppgift att förbättra effektiviteten och funktionen hos rättsväsendet i medlemsstaterna.[20] CEPEJ har publicerat två komparativa rapporter om medlemsstaternas rättsväsenden.[21]

CEPEJ är särskilt engagerat i en specifik kvalitetsfråga, nämligen att förkorta handläggningstiderna och öka effektiviteten i medlemsstaternas domstolar.[22] Man har också publicerat en rapport som ger praktisk vägledning i hur domstolarna kan gå till väga för att korta handläggningstiderna.[23]

År 2007 inrättade CEPEJ en arbetsgrupp som bl.a. har till uppgift att samla information om olika kvalitetsmodeller som tillämpas i medlemsstaternas domstolar. Härutöver har arbetsgruppen till uppgift att utveckla ett verktyg för att mäta kvalitet i domstolsarbete. Arbetsgruppen ska också ta sig an frågan hur felaktigheter som begås i handläggningen av mål och ärenden bör kompenseras. Övergripande handlar uppdraget om att balansera principerna om domstolarnas oavhängighet mot system för att kontrollera och utvärdera att verksamheten håller en hög kvalitet i förhållande till brukarna.[24]

Arbetsgruppen har bl.a. satt ihop en checklista för vad kvalitet i rättsväsendet och domstolarna närmare innebär. Tanken är att checklistan ska fungera som ett praktiskt verktyg för att hjälpa medlemsstaterna att samla in relevant information och analysera relevanta aspekter på kvalitet. Fem huvudområden har identifierats. Det första tar sikte på strategi- och policyfrågor och det andra på processer för att bl.a. stifta lag och hantera mål och ärenden i domstol. Det tredje handlar om tillgänglighets- och förtroendefrågor i vid mening och det fjärde om personal- och kompetensfrågor. Det femte och

[19] Se Albers (2008).
[20] Se www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/presentation/cepej_en.asp.
[21] CEPEJ (2005) *European Judicial Systems*, CEPEJ (2006) *European Judicial Systems*.
[22] Se CEPEJ studies No. 2 (2006) och CEPEJ studies No. 3 (2006).
[23] Se CEPEJ (2005) *Time Management Checklist*.
[24] CEPEJ (2007) 3.

sista området rör resursfrågor, bl.a. hur verksamheten i domstolarna finansieras och tillgången till olika tekniska hjälpmedel. Till varje område är kopplat frågor om vilka mätinstrument och utvärderingsmetoder som finns för att undersöka statusen inom respektive område.

Checklistan antogs av CEPEJ vid ett plenarmöte i Strasbourg den 2–3 juli 2008 och finns numera tillgänglig för enskilda användare i medlemsstaternas domstolar.[25] Arbetsgruppen håller dessutom på att sammanställa en översikt över de kvalitetsmodeller som tillämpas inom medlemsstaternas rättsväsenden.[26]

CEPEJ har nyligen också tillsammans med the Consultative Council of European Judges – ett rådgivande organ under Europarådet som arbetar med frågor om domares oberoende, opartiskhet och kompetens – utarbetat och påbörjat genomförandet av en enkätundersökning riktad till medlemsstaterna. Enkätundersökningen tar sikte på hur målen handläggs i domstolarna och hur man utvärderar att avgörandena håller god kvalitet. 40 länder har besvarat enkäten.[27]

USA

År 1987 började några domare i USA att diskutera vilka grundläggande skyldigheter domstolarna har gentemot medborgarna. Diskussionerna utmynnade i att det ställdes upp s.k. Trial Court Performance Standards (TCPS). TCPS går övergripande ut på att beskriva, klassificera och mäta kvaliteten inom olika områden av verksamheten.[28]

Fem olika områden pekades ut, nämligen tillgänglighet, handläggningstider, likabehandling/opartiskhet/integritet, oberoende/ansvarstagande samt allmänhetens förtroende. Till områdena kopplades ett stort antal mål för hur en bra och effektiv domstol bör fungera och ett än större antal metoder för att mäta hur enskilda domstolar presterar i förhållande till målen.[29] TCPS-systemet testades i tolv olika domstolar. Systemet utsattes för kritik som gick ut på att det innehöll för många mål och mätmetoder och därför var

[25] CEPEJ (2008) 2 Prov.
[26] CEPEJ-GT-QUAL (2008) 2.
[27] Enkätsvaren finns samlade på www.coe.int/ccje.
[28] Se www.ncsconline.org/D_Research/TCPS/index.html.
[29] TCPS innehåller 22 målsättningar och 68 mätmetoder.

alltför komplicerat och tidskrävande att tillämpa i enskilda domstolar.

Som en reaktion på denna kritik introducerades år 2005 ett enklare kvalitetsutvecklingssystem, CourTools. Detta system erbjuder de enskilda domstolarna tio indikatorer och metoder för att kunna mäta och utvärdera prestationerna på ett sätt som är praktiskt genomförbart.

Indikatorerna tar sikte på bl.a. tillgänglighet, bemötande, medarbetarnas arbetstillfredsställelse, handläggningstider och förhandlingseffektivitet. Domstolens prestationer inom de olika områdena mäts återkommande, i första hand genom enkätundersökningar med brukare och medarbetare samt analys av domstolsstatistik.[30]

Holland

Under åren 1998–2002 reformerades det holländska domstolsväsendet i grunden. Reformprogrammet tog i första hand sikte på att få domstolsväsendet att bli mer utåtriktat och brukarorienterat, att korta handläggningstiderna och öka enhetligheten i rättstillämpningen.

Det tillsattes en projektgrupp med bl.a. domare och experter i organisationsteori som fick i uppdrag att utveckla ett system för att mäta och undersöka kvalitet i domstolsarbetet. Systemet för kvalitetsmätning kom att inbegripa fem mätområden, nämligen oberoende och integritet, handläggningstider, enhetlig rättstillämpning, kompetens samt bemötandet av parter. Man har till varje mätområde ställt upp flera mål för verksamheten. Arbetet har utmynnat i en modell för kvalitetsutvärdering, särskilt anpassad för domstolsväsendet.[31] Modellen är en del av ett mer omfattande kvalitetssystem för domstolsväsendet som kallas RechtspraaQ.[32]

De holländska domstolarna är skyldiga att vartannat år utvärdera verksamheten med hjälp av den ovan nämnda modellen (INK). Utvärderingen inbegriper ett system med poängsättning som innebär att domstolen får högre poäng ju längre man har kommit med arbetet med kvalitetsutveckling inom ett specifikt område. Det finns

[30] Utförlig information om CourTools finns på www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tcmp_courttools.htm.
[31] Modellen kallas INK och är en modifierad variant av den TQM-baserade kvalitetsmodellen EFQM.
[32] För vidare information om RechtspraaQ, se www.rechtspraak.nl.

oftast flera kvalitetsindikatorer för varje område.[33] Domstolarna måste vart fjärde år genomföra enkätundersökningar med brukare och medarbetare. Verksamheten i domstolarna granskas och utvärderas dessutom vart fjärde år av en oberoende undersökningskommitté.[34]

Det finns två organ som hjälper domstolarna med kvalitetsarbetet. Det ena har ansvar för att utforma och utveckla kvalitetsmodellerna och samlar bl.a. in och sammanställer erfarenheterna från domstolarnas kvalitetsarbete. Det andra är ett serviceorgan som erbjuder domstolarna praktiskt stöd i det dagliga kvalitetsarbetet.[35]

Den holländska domstolsreformen har nyligen utvärderats. Det har då bl.a. visat sig att tonvikten i reformen har legat på att göra domstolarna mer effektiva, vilket faktiskt också har lett till att produktiviteten har ökat. Enligt domarna själva har detta emellertid fått negativa konsekvenser för den mer renodlade juridiska kvaliteten i avgörandena. De skärpta kraven på att kunna svara för arbetsprestationerna har också inneburit en spänning i förhållande till principen om domarnas självständighet i dömandet. T.ex. har reformen inneburit att man i sådan utsträckning söker undvika att förhandlingar ställs in att enskilda domare upplever att deras beslutanderätt i denna fråga blivit kringskuren. Reformen har slutligen haft en stark konformerande effekt på rutinerna för domstolarnas handläggning av mål och ärenden.[36]

England

I England är det strategiska målet för domstolsväsendet för åren 2006–2010 att alla medborgare oberoende av vilka förutsättningar man har och i vilken roll man kommer i kontakt med domstolarna ska

[33] För att ta indikatorn för vilka instrument som används för att främja enhetlighet i rättstillämpningen som exempel får domstolen 1 poäng om det finns en informationsfolder i frågan för cirkulation på domstolen, 2 poäng om det finns ett internt system för rättstillämpningsfrågor, 3 poäng om det återkommande förs diskussioner på domstolen i rättstillämpningsfrågor, 4 poäng om domstolen diskuterar rättstillämpningsfrågor med andra domstolar och 5 poäng om man inom domstolen fattat principöverenskommelser om hur olika rättstillämpningsfrågor bör lösas och överenskommelserna publiceras internt och följs på domstolen. Andra indikatorer som rör just enhetlig rättstillämpning är vilken uppfattning de professionella aktörerna har i frågan och vilka handlingsprogram som finns på området.

[34] De första undersökningsrapporten, som ger en samlad bild av kvaliteten i domstolsväsendet, publicerades år 2006.

[35] Det första organet heter ”the Quality Bureau of the Dutch Council for the Judiciary” och det andra PRISMA.

[36] Se Langbroek och Boone (2007).

ha samma möjlighet att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade. Prövningen ska äga rum så fort som möjligt och till den lägsta kostnad som är möjlig att uppnå med bibehållen öppenhet i den juridiska processen. Ett annat mål är att stärka medborgarnas förtroende och respekt för domstolarna.[37]

Her Majesty's Courts Service (HMCS), ett verkställande organ under Justitiedepartementet som närmast är att betrakta som Englands motsvarighet till Domstolsverket, har satt upp sex principer för att nå det strategiska målet. Den första är att medborgarnas behov ska komma i första hand. Med det menas bl.a. att domstolarna ska säkerställa att behoven hos de mest utsatta i samhället, särskilt barn, verkligen tillgodoses när de kommer i kontakt med domstolarna. Detta ska bl.a. uppnås genom att processer och procedurer ska utgå från brukarens behov snarare än personalens.

Den andra principen handlar om att på olika sätt underlätta medborgarnas kontakter med domstolarna. Olika servicefunktioner ska finnas tillgängliga på de platser och vid de tidpunkter de behövs. Information om domstolarna ska vara lätt att begripa och vara allmänt spridd. Tjänster som erbjuds över disk och uppgifter om domstolsförhandlingar ska finnas tillgängliga vid olika s.k. flerfunktionscenter. Lokalerna ska bli bättre och mer brukarvänliga och de som kommer till domstolen för att höras ska få ett bättre stöd. När det är lämpligt ska telefon- och videoteknik användas för att göra det lättare att delta i förhandlingar.

Den tredje principen handlar om att stärka medborgarnas respekt och förtroende för domstolarna. Detta ska uppnås genom att prioriteringsområden i domstolarnas förändringsarbete sätts utifrån medborgarnas behov och intressen. De som kommer i kontakt med domstolarna ska bemötas med värdighet och respekt. Man avser på dessa sätt bl.a. säkerställa att domstolarnas avgöranden respekteras och följs eller annars snabbt kan verkställas.

Den fjärde principen tar sikte på att förändra sättet som domstolarna tillhandahåller sina tjänster på, i första hand genom att utveckla de webbaserade systemen. T.ex. har man som målsättning att talan i 75 procent av alla civilmål ska väckas elektroniskt år 2010.

Den femte principen handlar om att stärka domstolarnas oberoende, bl.a. genom att ge domare erforderligt stöd för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter på ett effektivt sätt. Med sådant stöd avses t.ex. olika kompetenshöjande åtgärder.

[37] Se Her Majesty's Courts Service Business Strategy (2006) www.hmcourts-service.gov.uk/docs/publications/hmcs_business_strategy.pdf.

Den sjätte och sista principen syftar till att stärka domstolarnas roll som arbetsgivare och bli en arbetsgivare som de personer söker sig till som vill ge förstklassig samhällsservice. Med detta menas att domstolarna ska vara lyssnande, lärande och självbestämmande organisationer.

Genom The Courts Act (2003) skapades organet ”Her Majesty´s Inspectorate of Court Administration”. Detta är ett oberoende organ som har till uppgift att genom inspektioner utvärdera domstolarna. Inspektionsaktiviteterna omfattar inte de personer som ägnar sig åt att pröva juridiska frågor och fatta juridiska beslut. Inspektionerna tar alltså närmast sikte på hur domstolarnas administration fungerar. Syftet med inspektionerna är att skapa ett domstolsväsende som bättre kan tillgodose medborgarnas olika behov. Detta söker man åstadkomma genom att bl.a. uppmuntra domstolarna att på olika sätt återkommande utvärdera sina arbetssätt och arbetsresultat och att säkerställa att sådana utvärderingar tas i beaktande när verksamheten inspekteras. Inspektionsorganet framhåller vikten av att utvärderingarna baseras på ett objektivt och robust faktaunderlag som kan kontrolleras.

Finland

I Finland inleddes år 1999 ett kvalitetsförbättringsprojekt inom domstolarna i Rovaniemi hovrätts domkrets.[38] Vid en årligen återkommande kvalitetskonferens väljs de områden av verksamheten ut som ska uppmärksammas särskilt. I konferensen deltar bl.a. domare, advokater, åklagare, journalister och forskare.[39]

Syftet med projektet är att förbättra kvaliteten i verksamheten genom utvärdering enligt brukarorienterade kvalitetskriterier. Inom projektet har det ställts upp kriterier som rör sex olika aspekter av verksamheten, närmare bestämt handläggnings- och processfrågor, domar och beslut, bemötande, skyndsamhetsfrågor, domares professionella färdigheter och kompetens samt organisations- och ledarskapsfrågor. Analysen av kriterierna sker enligt en sexgradig poängskala. Hur domstolarna presterar enligt kriterierna undersöks genom

[38] För utförligare information om vad kvalitetsprojektet går ut på, se rapporten *Bedömning av kvaliteten på rättskipningen i domstolarna – Utgångspunkter och mätare* (2006).
[39] *Quality Project in the Courts of the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi* (2005). År 2007/08 har man valt att fokusera bevisupptagningsfrågor, bemötandet under förhandling, påföljdsbestämning samt handläggningsfrågor och beviskrav i samband med häktning.

bl.a. självutvärdering på domstolarna, utvärdering av en expertgrupp, enkätundersökningar och analys av domstolsstatistik.[40]

Kvalitetskriteriernas och mätmetodernas användbarhet har nyligen prövats för första gången inom ramen för ett pilotprojekt i åtta domstolar. Vid utvärderingen konstaterades att de sex utvalda aspekterna av verksamheten och poängskalan var funktionella, men att man möjligen ställt upp väl många kriterier. Bl.a. tolkade man den påfallande låga svarsfrekvensen i vissa enkätundersökningar som ett tecken på detta.[41] Man tyckte att domarnas självutvärdering och expertutvärderingen gav en mycket bra bild av kvalitetsläget i domstolarna. I pilotprojektet framkom också att domare var mer kritiska till sina egna arbetsprestationer än advokater, åklagare och parter.

Sedan kvalitetsprojektet påbörjades har man kunnat påvisa en ökad enhetlighet i handläggningen av målen och en minskad benägenhet att överklaga.

Danmark

Med ökade produktivitetskrav från statsmakternas sida har domstolarna tyckt sig sakna ett verktyg för att på ett mer hållfast sätt mäta hur dessa krav påverkar kvaliteten i domstolsarbetet. Det danska kvalitetsarbetet har därför till stor del kommit att handla om att försöka utarbeta en metod för att mäta kvalitet.

För några år sedan genomfördes en undersökning av kvaliteten i domstolsarbetet.[42] Till grund för slutsatserna i rapporten ligger dels synpunkter på domstolarnas arbete som inhämtats från både professionella aktörer och enskilda brukare, dels erfarenheter från ett pilotprojekt om kvalitet i domstolsarbetet som genomförts vid Köpenhamns byret. Pilotprojektet innebar att domare själva utvärderade sitt arbete genom att sätta upp kriterier och poängsätta varandras domar samt bemötande under förhandlingar.[43]

Behovet av att undersöka kvaliteten i domstolsarbetet har lett till att samtliga domstolar nu har erbjudits att genomföra en ut-

[40] I expertgruppen ingår en domare, en advokat, en åklagare, en professor i juridik och en kommunikationsexpert.
[41] T.ex. svarade endast ett par procent av parterna på enkäten och endast ca 15 procent av advokaterna.
[42] *Dokumentation og målning af kvalitet ved domstolene* (2005).
[43] Vad projektet närmare gick ut på beskrivs i avsnitt 4.4.1 (bemötande under förhandlingar) och 5.4.1 (domskrivning).

värdering av verksamheten enligt CAF-modellen.[44] Utvärderingen inbegriper bl.a. enkätundersökningar med domstolens intressenter samt analys av bemötandet under förhandlingar och kvaliteten i den juridiska argumentationen i avgörandena.

Målet med erbjudandet är att domstolarna ska få upp ögonen för att kvalitetsarbete är något som måste ingå som en naturlig rutin i det dagliga arbetet och på alla nivåer inom organisationen. Ett annat mål är att etablera CAF-modellen och PDCA-cykeln[45] som naturliga hjälpmedel i arbetet med kvalitetsutveckling. I förlängningen är tanken också att skapa ett kvalitetsutvecklingscenter för domstolsväsendet.

Domstolsverkets motsvarighet i Danmark, Domstolsstyrelsen, pekar varje år ut fokusområden som domstolarna ska arbeta med under året.[46] Under år 2008 har bl.a. handläggningstider, kvalitet och kompetensutveckling pekats ut som fokusområden. När det gäller t.ex. handläggningstider har representanter från Domstolsstyrelsen och domstolarna ställt upp gemensamma mål som publiceras på en webbsida. På webbsidan publiceras också uppgifter om hur de enskilda domstolarna presterar i förhållande till de uppsatta målen.[47]

I Danmark har man vidare något som kallas ”Bedste praksiskonsulent” (hädanefter konsult). Det handlar här om en person, en f.d. assessor, som har särskilda kunskaper i domstolsadministrativt arbete. Konsulten hjälper de domstolar som önskar det med att förbättra de administrativa rutinerna och göra domstolsarbetet effektivare. Konsulten genomför deltagandeobservationer på domstolarna och kommer därefter med förslag till förändringar. Information om vad konsulten gjort dokumenteras och publiceras sedan på en särskild webbsida för andra domstolar att ta del av.

Konsulten hjälper även på begäran till med mer allmänt kvalitetsarbete i domstolarna och arrangerar seminarier i särskilda ämnen, t.ex. mellanchefens roll. Att man kommit att inrätta den här typen

[44] CAF-modellen är en TQM-baserad kvalitetmodell som är särskilt tar sikte på kvalitetsarbete i offentlig förvaltning, se avsnitt 3.3.1.
[45] PDCA står för Plan-Do-Check-Act och kan närmast ses som en beskrivning av hur man bör gå tillväga när man bedriver arbete med kvalitetsutveckling, se www.hci.com.au/hcisite2/toolkit/pdcacycl.htm.
[46] Grunden härför är en uppsättning visioner och värden som all personal i domstolarna i början av 2000-talet gemensamt beslutade skulle vara vägledande för verksamheten i det nya århundradet. Visionerna tar sikte på bl.a. kvalitet, service och effektivitet och värdena på bl.a. bemötande, oberoende, ansvarstagande och öppenhet. Visionerna och värdena för verksamheten har samlats i en bok som delats ut till varje anställd och som fått stor genomslagskraft.
[47] Se www.domstol.dk/om/talogfakta/statistik/Pages/default.aspx.

av kvalitetsstöd hänger till stor del samman med att konsulten är oberoende från både Domstolsstyrelsen och Justitiedepartementet. Därigenom känner domstolarna att de med förtroende kan vända sig till konsulten, vilket de också gör i betydande omfattning.

Liksom i andra länder ser man i Danmark en utmaning i att balansera kraven på effektivitet och kvalitetskontroll mot principerna om domstolarnas oavhängighet. Man ser också en utmaning i att få till stånd en bred acceptans i domstolarna för behovet av gemensamma kvalitetsmål och att hitta ett fungerande och effektivt sätt att samla och utbyta information mellan domstolarna.

3.3.4 Kvalitetsarbete i Sveriges Domstolar

Under ett möte för landets domstolschefer i september 2004 var deltagarna överens om att det fanns ett behov av att bedriva systematiskt kvalitetsarbete i domstolarna. Mötet uppdrog åt överrättspresidenterna att utse en kvalitetsgrupp med företrädare för allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar samt hyres- och arrendenämnderna. Kvalitetsgruppen hade i uppgift att lämna förslag på inriktningen av det fortsatta kvalitetsarbetet inom domstolsväsendet, att föreslå metoder och strategi för detta arbete samt att verka för att idéer och tankar om kvalitetsarbete sprids i domstolsväsendet.

Kvalitetsgruppens arbete utmynnade år 2005 bl.a. i den rapport, *Att arbeta med kvalitet i domstolsväsendet* (2005), som nämns i våra direktiv. I rapporten föreslås att samtliga domstolar ska sätta igång ett systematiskt kvalitetsarbete och att det arbetet ska understödjas och följas upp på central nivå. Rapporten kan närmast ses som en översiktlig vägledning med vissa hållpunkter för hur man bör bedriva systematiskt kvalitetsarbete i domstol.

I rapporten framhålls således att kvalitetsarbetet måste äga rum ute på de enskilda domstolarna och att det är de enskilda domstolscheferna som ansvarar för att det bedrivs sådant arbete. Enligt rapporten kan kvalitet bara definieras utifrån de krav som de olika intressenterna ställer på verksamheten. När man bedriver kvalitetsarbete är det därför nödvändigt att identifiera intressenterna och kartlägga vilka olika krav de har.

Till grund för kvalitetsarbetet bör, enligt rapporten, läggas principerna om ett utifrånperspektiv, ett engagerat ledarskap, allas delaktighet, medarbetarnas kompetensutveckling samt en långsiktig-

het baserad på ständig utveckling.[48] I rapporten framhålls vidare att beskrivningen av vilka områden som bör komma ifråga för kvalitetsutveckling måste baseras på en dialog med olika intressentgrupper och inte bara på egna bedömningar av vad intressenterna kräver.[49] Det poängteras att det inom varje kvalitetsområde bör formuleras mål för verksamheten.

I rapporten presenteras ett förslag till hur man bör påbörja kvalitetsarbete. Förslaget går ut på att man först väljer kvalitetsområde och därefter startar en dialog med domstolens intressenter för att ta reda på hur de upplever domstolens arbete, dvs. genomför s.k. brukardialoger. Härefter redogörs för ett antal metoder för brukardialoger, nämligen fokusgrupper, samrådsgrupper, enkäter och paneler.[50] Det fortsatta arbetet bör, enligt rapporten, ta sikte på att återrapportera resultatet från brukardialogen till medarbetarna, ta beslut om vilka åtgärder som ska vidtas och sedan vidta dessa åtgärder. Härvid framhålls vikten av att följa upp att åtgärderna leder till verkliga förändringar.

Det pekas i rapporten på metoder för hur man kan mäta kvaliteten i verksamheten och följa utvecklingen över tid. Man tar avslutningsvis upp att det i förlängningen bör tas fram enhetliga kvalitetskriterier för hela domstolsväsendet, vilket bl.a. skulle öppna en möjlighet för jämförelser mellan olika domstolar.

I rapporten framhålls att Domstolsverket fyller en viktig funktion för kvalitetsarbetet i de enskilda domstolarna. I första hand förutsätts verket kunna ge domstolarna råd och stöd i kvalitetsarbetet, t.ex. vid val av metod för att genomföra brukardialoger. Man tänker sig också att verket ska ansvara för att en bank eller exempelsamling av kvalitetskriterier byggs upp för domstolarnas användning och att mallar för enkäter tas fram.

Vidare bör det, enligt rapporten, på Domstolsverkets hemsida öppnas en kvalitetsmapp med bl.a. information om metoder för kvalitetsarbete och mallar för enkäter. Till verkets uppgifter bör också höra att genomföra regelbundna brukardialoger för hela dom-

[48] De principer som lyfts fram i rapporten återkommer i stort sett i samtliga TQM-baserade kvalitetsmodeller.

[49] De flesta TQM-modeller, se avsnitt 3.3.1, bygger på att områdena för kvalitetsutveckling tas fram i dialog med intressenterna. Enligt t.ex. CAF-modellen tas emellertid dessa områden fram på grundval av en egen bedömning av vad intressenterna kräver.

[50] En fokusgrupp är en form av gruppintervju där en grupp brukare samlas och diskuterar ett på förhand givet område under en samtalsledare. Samtalsledarens uppgift är bara att lyssna och föra in nya frågor efterhand. En samrådsgrupp arbetar långsiktigt och träffas regelbundet. Den bör bestå av 10-20 representanter för olika grupper av brukare, även om inte alla behöver eller bör träffas samtidigt.

stolsväsendet. Slutligen verkar rapportförfattarna tänka sig att det är Domstolsverket som centralt ska vidareutveckla och ta fram enhetliga kvalitetskriterier för hela domstolsväsendet.

Under år 2006 tog Domstolsverket – tillsammans med en referensgrupp från domstolarna – fram en strategi för hur domstolarna kan arbeta mot visionen om 24-timmarsmyndigheten, *24-timmarsstrategi för Sveriges Domstolar* (2006). Strategin innehåller tio prioriterade punkter för domstolarnas arbete och visar på konkreta aktiviteter som kan göras för att förbättra tillgängligheten. Punkterna är att vidareutveckla verksamhetsstödet Vera för att bl.a. ge parter möjlighet att följa sitt ärende via webben, att anpassa öppet- och förhandlingstider efter intressenternas behov, att se över domstolarnas telefonkultur, att skapa en central eller flera regionala kundtjänstfunktioner som kompletterar domstolens växel, att arbeta med bemötandefrågor, att skapa rutiner kring domstolens kontakter med massmedia, att göra det möjligt att skicka domar och beslut elektroniskt, att utöka möjligheterna till förhandling via videokonferens, att se över språket i domar, kallelser och blanketter samt att skapa enhetliga webbplatser för alla domstolar.

Strategin är tänkt att kunna användas som ett stöd i domstolarnas verksamhetsplanering. Strategin hänvisar på ett antal ställen till rapporten *Att arbeta med kvalitet i Domstolsväsendet* (2005). Begreppet 24-timmarsmyndigheten har år 2008 ersatts av en s.k. *handlingsplan för eFörvaltning* (2008), som innehåller nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning (handlingsplanen presenteras i avsnitt 7.3.3).

Nöjd-Medarbetar-Index (NMI)

Sedan år 2000 har det vartannat år genomförts en medarbetarenkät med samtliga anställda inom Sveriges Domstolar. Enkäten har alltså genomförts fyra gånger och genomförs nu år 2008 för femte gången. Genom enkäten får man fram ett helhetsbetyg, ett Nöjd-Medarbetar-Index, NMI (tidigare kallat Nöjd-Personal-Index, NPI). För Sveriges Domstolar totalt har NMI stadigt ökat, från 52 år 2000 till 61 år 2006.

En anledning till denna ökning kan vara de arbetsmiljöinsatser som genom åren har genomförts på olika domstolar med direkt anledning av medarbetarenkätens resultat. Sådana insatser har bestått i bl.a. arbetslagsutveckling med hjälp av externa konsulter,

utbildning i stresshantering och hjälp med att utveckla samarbetet över personalkategorigränserna och på andra sätt förbättra relationerna på arbetsplatsen. Andra arbetsmiljöinsatser har tagit sikte på att se över ledningsfunktionen och att kartlägga arbetsmiljön med hjälp av företagshälsovården.

Vad har Domstolsverket mer gjort?

Inom Enheten för Organisationsutveckling hos Domstolsverket finns ett s.k. konsultteam som arbetar med frågor om organisationsutveckling och kvalitetsarbete. Konsultteamet har bl.a. i samband med budget- och verksamhetsdialogerna kunnat fånga upp domstolarnas behov av olika utvecklingsinsatser. Konsultteamets arbete har under de senaste åren i första hand bestått i att stödja domstolarna i arbetet med att utveckla den inre organisationen (från rotel- till beredningsorganisation) och ta fram nya arbetsformer. Allt färre domstolar begär dock stöd i dessa frågor.

Deltagandet i domstolarnas utvecklingsarbete är alltid konsultativt och syftar till att öka domstolarnas egen kompetens. Konsultteamet tillhandahåller metoder och står för planering, uthållighet och uppföljning och visst praktiskt stöd. Själva utvecklingsarbetet måste emellertid bedrivas av domstolarnas egna medarbetare. Inom konsultteamet ser man ett stort värde i att medarbetarna själva identifierar problem, analyserar orsaker och föreslår lösningar och åtgärder. Konsultteamet har medverkat i ett antal projekt som syftat till att förändra organisation och arbetsformer i olika domstolar. En del av insatserna presenteras i rapporter som finns tillgängliga på domstolsväsendets intranät.

Domstolsverket har också under åren 2006–2008 på olika sätt specifikt stött domstolarnas arbete med bemötandefrågor. T.ex. har bemötandefrågor lagts till i grundutbildningarna för olika personalkategorier. Verket har även beviljat enskilda domstolar medel för utbildning i bemötandefrågor. Verket har dessutom genomfört utbildning i kvalitetsarbete för anställda i domstolar och anordnat seminarier i syfte att domstolarna ska kunna utbyta erfarenheter med varandra. Härutöver har verket tillhandahållit metodstöd till några enskilda domstolar, t.ex. i hur man genomför brukardialoger.

Vad har enskilda domstolar gjort?

Vi har frågat alla domstolar vilka särskilda insatser som domstolarna har gjort när det gäller bemötande, domskrivning och kontakter med medierna. Många domstolar har lämnat information till oss, vilket gett oss en relativt bra bild även över det kvalitetsarbete i stort som har bedrivits och som bedrivs i Sveriges Domstolar.

Vi kan följaktligen konstatera att de flesta domstolar verkar ha satt igång något kvalitetsarbete. Ett stort antal domstolar har satt upp kvalitetsmål för verksamheten inom olika områden. En del domstolar har genomfört interna dialoger i form av intervjuer med de egna medarbetarna. Ett något större antal domstolar har startat ett arbete med regelbundna externa dialoger. Inom ramen för främst fokus- och samrådsgrupper, men också genom enkätundersökningar och större diskussionsforum, har dessa domstolar inhämtat synpunkter från de professionella aktörer som uppträder i domstolen. Några domstolar har dessutom genomfört intervjuundersökningar med enskilda parter och vittnen.

En del domstolar har genomfört särskilda kvalitetssatsningar, t.ex. genom att bjuda in företrädare för lokala massmedier till möten i syfte att förbättra samarbetet och i förlängningen informationen om verksamheten till allmänheten.

Flera domstolar har även satt igång att bearbeta de idéer om hur verksamheten kan bli bättre som kommit upp under dialogerna. Bearbetningen har främst skett inom ramen för olika arbets- eller kvalitetsgrupper på den egna domstolen. Det har lett fram till konkreta förslag till förbättringsåtgärder som sedan kunnat genomföras.

I flera av de domstolar som har kommit långt i sitt systematiska kvalitetsarbete har man börjat med en intern dialog bland medarbetarna där alla medarbetare har engagerats i att ta fram förslag till kvalitetshöjande åtgärder.[51] Därefter har domstolschefen beslutat om vilka av dessa åtgärder som ska genomföras.

I ett andra steg, när medarbetarnas engagemang och delaktighet i kvalitetsarbetet har väckts, har dessa domstolar haft en extern dialog med brukare och andra intressenter som fått ge sin syn på vad som behöver göras för att förbättra kvaliteten i verksamheten. Erfarenheten från dessa domstolar är att de externa synpunkterna lättare har kunnat omsättas i konkreta förbättringsåtgärder när

[51] T.ex. Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten över Skåne och Blekinge samt Vänersborgs tingsrätt.

medarbetarna sedan tidigare är engagerade och delaktiga i arbetet med att förbättra kvaliteten i verksamheten. Detta överensstämmer med forskning på området som visar att medarbetarnas delaktighet i utvecklingsarbetet är avgörande för resultatet.[52]

Några domstolar har också undersökt vad som kommit ut av förbättringsåtgärderna. Utvärderingen har mestadels skett inom ramen för samråds- eller fokusgrupperna eller genom intern uppföljning på den egna domstolen. Det har även förekommit att man med ett mer vetenskapligt anslag låtit utomstående utvärdera effekterna av förbättringsåtgärderna och kvalitetsarbetet i stort. I en av de domstolar som intervjuat brukare har alldeles nyligen genomförts en uppföljande intervjuundersökning för att utvärdera effekterna av vidtagna åtgärder inom områdena information, bemötande och service (Hovrätten för Västra Sverige).

Utomstående granskningar av kvaliteten i Sveriges Domstolars arbete

Det genomförs återkommande vissa granskningar av olika aspekter av kvaliteten i domstolarnas arbete. T.ex. granskar riksdagens ombudsmän (JO) och justitiekanslern (JK) på olika sätt verksamheten i domstolarna för att kontrollera att domstolarna efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden.

Även Riksrevisionen genomför granskningar som tar sikte på verksamheten i domstolarna. Denna granskning består av årliga revisioner av några utvalda domstolars räkenskaper och s.k. effektivitetsrevision. Enligt granskningsplanen för år 2008 ska Riksrevisionen inom ramen för sistnämnda form av revision bl.a. undersöka i vad mån regeringen och ansvariga myndigheter säkerställer ett effektivt rättsväsende som har allmänhetens förtroende.

De granskningar som genomförs av verksamheten i domstolarna kan förstås i vissa fall få betydelse för kvalitetsarbetet på enskilda domstolar. Från våra utgångspunkter finns det dock inte anledning att närmare uppehålla oss vid de olika granskningsfunktionerna.

[52] Se Norrgren (1996), Ingelgård & Norrgren (2001), Beer & Eisenstat (2004).

3.3.5 Sveriges Domstolars akademi för utbildning

Sveriges Domstolars akademi för utbildning (Domstolsakademin) kommer i fortsättningen att vara en viktig aktör när det gäller både den professionella och brukarupplevda kvaliteten i domstolarnas verksamhet. Organisatoriskt hör Domstolsakademin till Domstolsverket. Genom Domstolsakademin kommer utbildningen av ordinarie domare att ges ett både bredare och djupare innehåll. Även om Domstolsakademins verksamhet inledningsvis endast omfattar nyutnämnda ordinarie domare framstår det som både naturligt och lämpligt att all utbildning av ordinarie domare på sikt sammanförs till Domstolsakademin.

Det övergripande syftet med utbildningen vid Domstolsakademin ska vara att ge varje domare de bästa förutsättningarna att möta de höga kvalitativa krav som ställs i den dömande verksamheten. I detta ligger bl.a. att utveckla och förbättra domarens metodiska färdigheter och förmåga att göra rättsliga analyser på skilda rättsområden. Utbildningen ska i denna del inriktas på att ge domaren bästa förutsättningar att handlägga och avgöra mål självständigt, effektivt och rättssäkert.

De kvalitativa krav som ställs på en modern domare innefattar emellertid mer än juridisk skicklighet. Domaren ska i möten med parter, vittnen och andra uppträda på ett sätt som gör att den enskilde upplever sig ha fått en rättvis behandling i det enskilda målet, men också som skapar förtroende för domstolsväsendet i stort. Utbildningen ska därför ge deltagarna möjlighet att reflektera över och fördjupa sina kunskaper kring frågor om bl.a. domaretik, förhållandet till rättegångsaktörer, medierna och allmänheten samt medverkan i mer rättspolitiska sammanhang.

Det är viktigt att den som utnämns till domare kan förväntas fungera väl som medarbetare. Moderna arbetsformer ställer större krav på domaren att arbeta i team, oftast då i någon arbetsledande funktion. Att vara en god medarbetare och ledare förutsätter både självkännedom och kunskap om olika påverkansmekanismer på en arbetsplats. Domstolsakademin ska genom utbildning även i dessa frågor bidra till att nyutnämnda domare blir goda medarbetare och ledare och kan tjäna som förebilder för yngre jurister som söker sig till domarbanan.

Undervisningen vid Domstolsakademin kommer att koncentreras kring vissa huvudämnen. För nyutnämnda domare vid förvaltningsdomstol kommer huvudämnena att vara förvaltningsprocessrätt,

migrationsrätt, skatterätt och socialförsäkringsrätt. Motsvarande huvudämnen för nyutnämnda domare i allmän domstol kommer att vara familjerätt, processrätt och straffrätt. För båda domstolsslagen kommer dessutom att ges undervisning om offentlighet och sekretess, om domarens och domstolens roll och funktion, om mångfald, bemötande och mediekunskap samt om personlig utveckling och medarbetarskap.

Utbildningen i huvudämnena ska vara inriktad på frågeställningar som nära anknyter till den praktiska yrkesutövningen. Tanken är att undervisningen i icke ämnesrelaterade frågor i så stor utsträckning som möjligt ska integreras i undervisningen i de juridiska huvudämnena. Därigenom tänker man sig att sambandet mellan tillämpning av juridiska kärnkunskaper och mer beteendevetenskapliga frågor ska synliggöras och deltagarna stimuleras till diskussion kring detta.

Verksamheten ska fokusera på undervisningsformer som seminarier, arbeten i större och mindre grupper, rättegångsspel och självstudier. Också rena rollspel och interaktiv teater ska finnas med som inslag i undervisningen. Detta kan särskilt komma att aktualiseras när det gäller utbildning i medarbetarskap och andra ämnesområden inom vilka etik och värderingar har en mer framträdande plats. Det ska även ges utrymme för studiebesök.

Rektorn för Domstolsakademin har nyligen i samråd med de ämnesansvariga fastställt en undervisningsplan. Av planen framgår mål och syften med utbildningen i de olika ämnena. Vilket innehåll som utbildningen ska ha och i vilka former som undervisningen ska bedrivas framgår också av planen. Undervisningsplanen finns tillgänglig på Domstolsverkets webbplats, www.domstol.se. Undervisningen vid Domstolsakademin inleds efter årsskiftet 2008/2009.

3.4 Våra förslag

Vi framhåller vikten av att det bedrivs *systematiskt kvalitetsarbete* i alla domstolar och betonar domstolschefens centrala roll i detta arbete.

Vi föreslår att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att ta fram en modifierad resursfördelningsmodell, enligt vilken hänsyn kan tas till det kvalitetsarbete som domstolarna bedriver, och framhåller vikten av att regeringen i framtida regleringsbrev ålägger

verket att årligen redovisa vad som gjorts inom Sveriges Domstolar för att förbättra kvaliteten generellt.

Vi föreslår dessutom att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att förstärka verket så att verket i framtiden mer aktivt kan bistå domstolarna i deras systematiska kvalitetsarbete. Med stöttning från verket på olika plan kan stöd i kvalitetsarbetet också med fördel ges från domstol till domstol.

3.4.1 Systematiskt kvalitetsarbete

Vårt uppdrag går ut på att föreslå åtgärder som kan förväntas bidra till att stärka allmänhetens förtroende för domstolarna. Över tid bestäms graden av förtroende av både de av lagstiftaren givna förutsättningarna för domstolarnas arbete och sådana faktorer som vi ska uppmärksamma särskilt (hädanefter kommunikationsfaktorer).

Med av lagstiftaren givna förutsättningar avses t.ex. principer och regler för säkerställande av domstolarnas och domarnas oberoende, processen för rekrytering och urval av domare, domstolarnas ekonomiska villkor och framför allt utformningen av den materiella lagstiftning som domstolarna är satta att tillämpa.

Till skillnad från vad som gäller för de av lagstiftaren givna förutsättningarna, har domstolarna och domarna själva ett avgörande inflytande över de kommunikationsfaktorer som vårt uppdrag handlar om. Vi är därför övertygade om att grunden till ett framgångsrikt arbete med att uppmärksamma enskilda människors förutsättningar och behov i kontakterna med domstolarna ligger i att domstolarna själva arbetar med dessa frågor. Endast på det sättet går det enligt vår mening att uppnå en varaktig förbättring av kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna.

Övergripande handlar detta arbete om att domstolspersonalens attityder måste förändras och att personalen måste förstå vilka krav och förväntningar som de människor som kommer i kontakt med domstolarna har på verksamheten. Erfarenheten visar att det inte är möjligt att åstadkomma sådan förändring genom endast enskilda projekt eller punktinsatser. Inte heller utbildningsinsatser verkar tagna för sig ha annat än begränsade effekter i detta avseende.

För att åstadkomma verklig förändring krävs enligt vår mening att det regelbundet och kontinuerligt bedrivs ett brukarorienterat kvalitetsarbete i domstolarna som involverar alla medarbetare. Domstolarna måste med andra ord ägna sig åt sådant systematiskt

kvalitetsarbete som vi redogjort för i avsnitt 3.3. I grunden handlar detta arbete på den enskilda domstolen om att i en fortlöpande process kartlägga de egna medarbetarnas och de utomstående intressenternas krav och behov och sedan söka tillgodose dessa genom förbättringar i rutinerna för arbetets bedrivande.

Att det bedrivs ett strukturerat arbete med kvalitetsfrågor i domstolarna ser vi följaktligen som en grundläggande förutsättning för att det över huvud taget ska vara möjligt att i praktiken omsätta många av de förslag som vi lägger fram i detta betänkande.

Det kan inte heller uteslutas att de olika kommunikationsfaktorernas betydelse för hur medborgarna uppfattar verksamheten varierar mellan enskilda domstolar och inte minst mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol. För att kunna avgöra vilka aspekter av verksamheten som är särskilt betydelsefulla för medborgarnas uppfattning om enskilda domstolar krävs att det i varje domstol bedrivs ett kontinuerligt arbete med kvalitetsfrågor.

Även från ekonomisk synpunkt är det nödvändigt att domstolarna verkligen ägnar sig åt kvalitetsutveckling för att på det sättet kunna hitta så kostnadseffektiva arbetsformer som möjligt. Den kompensation för beräknade löne- och prisökningar som sker när anslagen fastställs minskas nämligen – när det gäller löneandelen – med ett s.k. produktivitetsavdrag. Minskningen kommer sig av att regeringen har ett generellt krav på alla myndigheter att bedriva verksamheten mer kostnadseffektivt eller med andra ord att bedriva ett ständigt arbete med verksamhetsutveckling.

Att utveckla effektivare arbetsformer är dessutom ett av de viktigare inslagen i strävan att korta handläggningstiderna. Just handläggningstiderna är särskilt problematiska från förtroendesynpunkt eftersom våra undersökningar visar att både allmänheten och de professionella aktörerna, bland de aspekter av själva verksamheten som vi har ställt frågor om, har lägst förtroende för att domstolarna avgör målen inom rimlig tid.

Rapporten *Att arbeta med kvalitet i domstolsväsendet* (2005) ger en god helhetsbild av vilka moment som måste ingå i ett systematiskt kvalitetsarbete. Som vägledning för hur man kan påbörja kvalitetsarbete i domstol fyller rapporten väl sitt syfte. Det bör dock framhållas att erfarenheten har visat att externa synpunkter lättare kan omsättas i konkreta förbättringsåtgärder om medarbetarna dessförinnan genom s.k. interna dialoger har engagerats i arbetet med att förbättra kvaliteten i verksamheten (jfr avsnitt 3.3.4).

En hel del domstolar ägnar sig numera, som sagt, åt kvalitetsarbete i olika former. Den samlade bilden är dock att det endast är ett fåtal domstolar som kan sägas bedriva sådant systematiskt kvalitetsarbete som tas upp i rapporten och som vi menar är en förutsättning för att åstadkomma en verklig attitydförändring i domstolarna, en varaktigt förbättrad kommunikation med medborgarna och kortare handläggningstider.

Vi lyfter i de följande tre avsnitten fram några som vi menar särskilt viktiga faktorer för att få till stånd ett systematiskt kvalitetsarbete i samtliga domstolar i landet. I ett avslutande avsnitt diskuterar vi på hur domstolarna kan ta hjälp av varandra i detta arbete.

3.4.2 Domstolschefens roll

Av domstolarnas instruktioner följer att ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten, presidenterna i hovrätterna och kammarrätterna samt lagmännen i tingsrätterna och länsrätterna är administrativa chefer för domstolarna.[53] I instruktionerna anges bl.a. att den administrativa chefen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

Förutom ansvar för resultat, budget och personal innefattar domstolschefskapet ett ansvar för att utveckla arbetssätt och arbetsrutiner, planera domstolens verksamhet samt se till att personalen har den kompetens som krävs för att verksamheten ska kunna fullgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt.[54] Inom ramen för denna uppgiftsbeskrivning har domstolschefen ett ansvar för att tillse att det bedrivs systematiskt arbete med kvalitetsutveckling på den egna domstolen. Detta arbete hör till domstolschefens administrativa uppgifter.

Domstolschefen har en central roll i själva kvalitetsarbetet. Han eller hon är nyckelpersonen för att arbetet med systematisk kvalitetsutveckling ska bli framgångsrikt. Vi ser dessutom avdelningscheferna, chefsrådmännen och överrättslagmännen, som nyckelpersoner i detta arbete.

[53] Förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen, förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten, förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion.

[54] Se Kommitténs om domstolschefens roll och utnämning av högre domare betänkande *Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämningen av högre domare och domstolschefens roll* (SOU 2000:99) s. 151 f.

Det är domstolschefen som måste avsätta tid och resurser för kvalitetsarbetet och på det sättet visa medarbetarna att det är viktigt att domstolen ägnar sig åt kvalitetsutveckling. Domstolschefen har helt enkelt en skyldighet att se till att arbete med systematisk kvalitetsutveckling prioriteras i domstolen, liksom avdelningschefen har motsvarande skyldighet på avdelningsnivå. I hans eller hennes uppgifter ligger att engagera och entusiasmera medarbetarna och att vara drivande i arbetet med att skapa en kultur på domstolen och avdelningen som innebär att arbete med kvalitetsutveckling blir ett naturligt inslag i det dagliga arbetet.

Det är lätt hänt att arbetet med kvalitetsutveckling stannar av om inte arbetet ständigt uppmärksammas av domstolschefen. Risken för det är kanske särskilt stor i domstol på grund av att medarbetarna är ovana vid att arbeta med kvalitetsfrågor på ett systematiskt sätt. Det räcker alltså inte med att domstolschefen är drivande när arbetet med kvalitetsutveckling påbörjas och sedan uppdrar åt andra medarbetare att inom ramen för olika kvalitetsgrupper eller liknande ansvara för kvalitetsarbetets bedrivande. Domstolschefen måste hela tiden själv engagera sig i och följa upp detta arbete. Det handlar således för domstolschefens del om att visa uthållighet i ledarskapet.

Att se till att det bedrivs systematiskt arbete med kvalitetsutveckling på den enskilda domstolen hör till domstolschefens administrativa uppgifter. Själva kvalitetsarbetet berör i princip inte det område som hör till den enskilde domarens självbestämmande. Det innebär att andra domare, liksom övriga anställda, i detta hänseende har lydnadsplikt i förhållande till domstolens ledning och domstolschefen.[55]

En annan sak är att kvalitetsarbetet i domstol, när det väl bedrivs, måste anpassas till det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning. Det får alltså inte komma i fråga att utveckla modeller eller kvalitetskriterier som tar sikte på i vad mån domstolens ställningstaganden och juridiska bedömningar i enskilda mål är riktiga. Med detta undantag finns det emellertid inte, enligt vår mening, någon del av verksamheten som från självständighetssynpunkt bör undantas från arbetet med kvalitetsutveckling. Detta innebär att vi i princip inte kan se några konfliktproblem när det gäller domarnas självständighet och det systematiska kvalitetsarbetet.

[55] Jfr SOU 2000:99 s. 151.

Däremot kan det kanske finnas anledning för domstolschefen att någon gång tänka på att driva frågorna med känsla för medarbetarnas möjligheter och förmåga att helt uppfylla alla de krav som ställs på medarbetarna i en modern domstolsorganisation. I tider av mycket hög arbetsbelastning och många utifrån kommande krav kan det vara svårt att avsätta resurser för förändrings- och utvecklingsarbete. Sådant arbete kräver nämligen utrymme för såväl eftertanke och reflexion som lärande och inhämtning av kunskap.

Om detta utrymme inte finns, kanske man fortsätter att arbeta enligt principen ”göra saker rätt” utan att man hinner se att man inte ”gör rätt saker”. Gamla strukturer, vanor och tänkesätt hänger kvar och bidrar i sämsta fall till en ineffektiv verksamhet av låg kvalitet. Risken för en sådan utveckling kan vara större om personalen har en hög genomsnittsålder och lång anställningstid. Det är naturligt att människor som byggt upp en verksamhet och som arbetat länge i denna och kanske är djupt engagerade i sitt arbete, behöver mycket kraftiga incitament för att ändra sitt arbetssätt. Det är med andra ord inte alldeles lätt att ta till sig att omvärlden har förändrats och ställer nya krav.

Kvalitetsarbete, processtyrning och verksamhetsutveckling är alla uttryck för ett förändrings- och förnyelsearbete i en organisation. För att komma igång med ett utvecklings- och förnyelsearbete behöver cheferna stöd. De behöver kunskaper i hur man leder i förändring. De behöver också insikter om vad som händer med människor i förändring, hur man motiverar människor och hur man hanterar motstånd. Utvecklings- och förnyelsearbete kan leda till nya organisations- och arbetsformer. Cheferna behöver därför också ha kunskap om organisationsutveckling och hur människor reagerar på omorganisationer. De behöver dessutom ha kunskaper om processorientering och processbaserade arbetssätt. Vi tänker oss att i första hand Domstolsverket i framtiden ska kunna ge cheferna ett bättre stöd i dessa avseenden (se avsnitt 3.4.4).

Sammanfattningsvis har domstolschefen enligt vår mening ett stort och avgörande ansvar för arbetet med systematisk kvalitetsutveckling och också ett betydande utrymme att driva detta arbete utan att komma i konflikt med domarens självständighet.

3.4.3 Budgetstöd för kvalitetsarbete m.m.

Vi har ovan slagit fast att arbetet med kvalitetsfrågor på domstolarna hör till domstolschefens administrativa uppgifter.

Redovisningen i avsnitt 3.3.4 av det kvalitetsarbete som har bedrivits och som bedrivs i Sveriges Domstolar visar att många domstolar har satt i gång något kvalitetsarbete. Inte sällan rör det sig om ett omfattande arbete, låt vara att det inte alltid bedrivs systematiskt i den mening vi redogör för i detta avsnitt. Såvitt vi kan förstå är kvalitetsarbetet många gånger framgångsrikt och domstolarna har ofta till följd av detta ändrat arbetssätt och rutiner på ett sätt som höjt kvaliteten i domstolen.

Vi är därför i och för sig övertygade om att domstolscheferna tar och även i fortsättningen kommer att ta sitt ansvar när det gäller kvalitetsarbetet på domstolarna. Det systematiska kvalitetsarbetet är emellertid så viktigt och avgörande för förtroendet för domstolarna att det enligt vår mening finns anledning att överväga om inte arbetet måste bedrivas från centralt håll på ett mer aktivt sätt än i dag. I första hand blir då frågan vad Domstolsverket ytterligare kan göra för att ge domstolarna stöd och assistans i kvalitetsarbetet.

Innan vi går in på Domstolverkets roll (avsnitt 3.4.4) vill vi ta upp en särskild fråga av närmast budgetmässig karaktär när det gäller domstolarnas kvalitetsarbete. Den fråga som vi ställt oss är om inte domstolarna på ett tydligare sätt än i dag borde tillföras medel för det arbete som de lägger ned på det systematiska kvalitetsarbetet. Då medel fördelas till domstolarna bör det alltså enligt vår mening övervägas om det inte uttryckligen bör framgå hur mycket av tilldelade medel som avser just det systematiska kvalitetsarbetet.

Nyligen har det beslutats om en ny resursfördelningsmodell för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, med undantag för de båda högsta domstolarna. För samtliga domstolsslag är det numera en utgångspunkt att medelstilldelningen ska beräknas utifrån domstolarnas genomsnittliga antal inkomna mål de senaste två åren (Mercursystemet). Härutöver har det införts ett bättre system för tidredovisning som innebär att målsammansättningen får genomslag i medelstilldelningen. För tingsrätternas och hovrätternas del finns det dessutom ett system med individuell kompensation för den andel komplicerade och mer arbetsbelastande mål som de har. Den individuella kompensationen beräknas på grundval av indikatorerna huvudförhandlingstid och förtursmål.

Man kan, även beträffande den nya resursfördelningsmodellen, något förenklat säga att den till stor del bygger på antalet inkomna mål; det är *kvantiteten* som har störst betydelse.

Resursfördelningsmodellen avser naturligtvis att fördela medel till domstolarna för de flesta kostnader som domstolarna har, bl.a. kostnader för systematiskt kvalitetsarbete. Då medel tilldelas på grund av i första hand antalet inkomna mål ingår i detta medel för det systematiska kvalitetsarbetet.

Det finns dock enligt vår mening framför allt två fördelar med att särskilt fördela medel för domstolarnas systematiska kvalitetsarbete. Den ena fördelen är att det blir en *tydlig viljeyttring* från statsmakterna att det inte bara är kvantitet utan även kvalitet i domstolsverksamheten som räknas när medel fördelas. Kvaliteten ges ett tydligare fokus än i dag. Den andra fördelen är att en synlig och tydlig koppling mellan tilldelade medel och kvalitetsarbete kan utgöra ett starkt *incitament* för domstolarna att sätta i gång och driva arbete med systematiska kvalitetsfrågor.

Särskild resursfördelning för arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet reser dock en del frågor av närmast praktisk karaktär. En sådan fråga är hur systemet ska konstrueras så att medlen fördelas rättvist mellan domstolarna. Detta förutsätter i sin tur att det ställs upp tydliga kriterier för olika sorters kvalitetsarbete enligt en kvalitetsutvecklingsmodell som gör det möjligt att jämföra domstolarnas insatser, både mot varandra och mot mer allmänt hållna målsättningar. En sådan modell skulle t.ex. kunna konstrueras med den holländska modell (INK) som nämns i avsnitt 3.3.3 som förebild. Ett annat alternativ skulle kunna vara att använda CAF-modellen som presenteras i avsnitt 3.3.1. Som framgår av avsnitt 3.3.3 erbjuds de danska domstolarna numera att utvärdera sina kvalitetsinsatser enligt denna modell.

En annan praktisk fråga är om medel ska fördelas med hänsyn till det systematiska kvalitetsarbete som domstolen har utfört eller det arbete som domstolen har för avsikt att utföra.

När det gäller sistnämnda frågor tror vi att de bäst löses genom diskussioner mellan Domstolsverket och domstolarna. Vi lämnar därför inga förslag här när det gäller dessa praktiska frågor om hur systemet närmare ska konstrueras och medlen fördelas.

Med tanke på regeringens ansvar för att verksamheten vid Sveriges Domstolar bedrivs med hög kvalitet och är effektiv är det naturligt om regeringen i regleringsbrevet till Domstolsverket ställer krav på att verket årligen inhämtar vilka särskilda insatser på om-

rådet som domstolarna gjort. Regeringen brukar också ha med sådana krav i regleringsbreven. Enligt regleringsbrevet för år 2008 ska verket t.ex. särskilt redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att den dömande verksamheten håller en hög kvalitet. Vi vill framhålla vikten av att regeringen i framtida regleringsbrev ålägger Domstolsverket att årligen redovisa vad som gjorts inom Sveriges Domstolar för att förbättra kvaliteten generellt. En sådan överblick för verket är för övrigt nödvändig om verket ska kunna fördela budgetmedel särskilt för systematiskt kvalitetsarbete.

3.4.4 Domstolsverkets roll – Ett bättre metod- och resursstöd

I vårt uppdrag ingår i och för sig inte att se över det systematiska kvalitetsarbetet i stort. Domstolsverket har dock en viktig roll när det gäller att stärka förtroendet för domstolarna. Vi återkommer senare i olika sammanhang till detta. Här vill vi emellertid ta upp en särskild fråga, nämligen frågan om hur Domstolsverket bättre än i dag kan bistå domstolarna i deras systematiska kvalitetsarbete.

Erfarenheterna från de domstolar som kommit långt i sitt kvalitetsarbete är att det behövs stöd för att kvalitetsarbetet ska kunna starta på ett sätt som gör att det kan bli systematiskt och inte stannar av. Det är därför viktigt att det finns ett metodstöd att tillgå både vid upptakten av ett systematiskt kvalitetsarbete och i samband med uppföljning av vidtagna åtgärder. Även i senare skeden finns det behov av sådant stöd för att inte arbetet ska stanna upp eller mattas av.

Vi menar att verket måste ha en mer aktiv roll som ett sådant metod- och resursstöd åt domstolarna än vad som är fallet i dag. Som framgår av vår redovisning i avsnitt 3.3.4 förutsätts i rapporten från den i förhållande till verket fristående Domstolsväsendets kvalitetsgrupp att verket ska kunna erbjuda relativt omfattande stöd åt domstolarna i kvalitetsarbetet. Enligt vad vi erfarit är emellertid inte verket bemannat på ett sätt som gjort det möjligt för verket att, annat än i begränsad omfattning, ta på sig de uppgifter som förutsätts i rapporten.

Utöver de uppgifter som nämns i rapporten bör verket dessutom, enligt vår mening, ansvara för att hämta in och på verkets interna webbplats samlat redovisa information om enskilda domstolars kvalitetsarbete. Det finns ett värde i att alla domstolar har tillgång till vad som samlat görs när det gäller kvalitetsarbetet. I

första hand kan kunskapen om vad andra gör mer generellt stimulera till egna insatser. Men redovisningen kan också underlätta för domstolarna att ta kontakt med varandra när det gäller olika kvalitetsprojekt. Den domstol som exempelvis vill arbeta med domskrivningsfrågor kan få information om vilka andra domstolar som gör eller har gjort detta.

Verket bör dessutom ansvara för att utvärdera och analysera informationen om domstolarnas kvalitetsarbete. Detta arbete bör i förlängningen kunna leda till att man kan ta fram enhetliga kvalitetskriterier för hela domstolsväsendet. Det bör dessutom kunna leda till att man utvecklar en sådan modell för systematiskt kvalitetsarbete och kvalitetsuppföljning som diskuteras ovan (se avsnitt 3.3.2), särskilt anpassad för Sveriges Domstolar.

För att Domstolsverket ska ha möjlighet att utföra dessa uppgifter behöver verket i första hand förstärkas med flera personer som har organisationsteoretisk bakgrund och praktisk erfarenhet av att analysera och arbeta med utveckling av organisationer, gärna i andra myndigheter. Det kan också finnas anledning för verket att samverka med olika universitet och högskolor. Det förefaller naturligt att dessa personer knyts till det s.k. konsultteamet vid Enheten för organisationsutveckling hos Domstolsverket.

Dessutom finns det ju numera i domstolarna personer som har betydande erfarenhet av att bedriva systematiskt kvalitetsarbete. Det är enligt vår mening angeläget att Domstolsverket inom ramen för sitt mer aktiva metod- och resursstöd åt domstolarna vänder sig till domstolar som bedrivit systematiskt kvalitetsarbete i praktiken och fångar upp dessa erfarenheter och för ut denna kunskap till andra domstolar.

Det är också viktigt att man tar till vara de erfarenheter som finns i domstolarna när man utformar en sådan gemensam modell och gemensamma kriterier för systematiskt kvalitetsarbete som diskuteras ovan. I förlängningen ser vi framför oss att vissa av de personer som varit engagerade i att bedriva systematiskt kvalitetsarbete i domstol skulle kunna fungera som ett slags motsvarighet till den danska ”Bedste-praksiskonsulenten”, som enligt vad som redovisas i avsnitt 3.3.3 fyller en viktig och mycket uppskattad funktion i kvalitetsarbetet i de danska domstolarna.

En annan mycket viktig uppgift för Domstolsverket är att hjälpa domstolarna att utveckla effektivare arbetsformer för att på det sättet korta handläggningstiderna. Som vi framhållit är detta en särskilt angelägen uppgift för domstolarna från förtroendesynpunkt.

Vi föreslår således att Domstolsverket förstärks på det sättet att det till verket knyts flera personer med organisationsteoretisk bakgrund samt att verket på olika sätt tar till vara de erfarenheter som finns i domstolarna av att bedriva systematiskt kvalitetsarbete i praktiken.

3.4.5 Metodstöd i kvalitetsarbetet från domstol till domstol

Metodstöd till domstolarna i kvalitetsarbetet kan också med fördel ges från domstol till domstol genom att medarbetare i domstolar som redan har erfarenhet av systematiskt kvalitetsarbete bildar grupper som exempelvis regionalt stödjer andra domstolar som vill starta sådant arbete. Det finns flera exempel på domstolar som i dag samarbetar på detta sätt, bl.a. i västra Sverige. Mycket talar för att det är lättare att vinna engagemang och få delaktighet i ett utvecklingsarbete som har initierats från domstolens egen personal och som får stöd och inspiration från motsvarande personalgrupper på en annan domstol, som har arbetat längre med frågorna och redan skaffat sig erfarenhet.

Det finns flera fördelar med att organisera metodstödet på detta sätt. En fördel är att de personer som ska stödja andra domstolar i deras systematiska kvalitetsarbete kan behålla sin arbetsplats på sin ordinarie domstol. De kommer därigenom att ha kvar en förankring i det ordinarie domstolsarbetet på ett sätt som är till fördel både för att de ska kunna följa och stödja kvalitetsarbetet samtidigt som de inte tappar kontakten med det dagliga domstolsarbetet utan behåller sin professionella trovärdighet. En annan fördel är att dessa personer kan medverka till att skapa regionala nätverk där samordning av insatser och utbyte av idéer kan ske.[56] De personer som ska stödja andra domstolar i deras arbete kan också ofta göra detta på ett smidigt sätt inom en region, eftersom resorna vanligen inte behöver bli så långa.

Om man väljer ett regionalt förankrat stöd till de domstolar som vill starta och driva systematiskt kvalitetsarbete, så måste detta självfallet samordnas av Domstolsverket och förstärkas med extern kompetens i metodutveckling, mätning av resultat m.m. på riksnivå. Detta kan exempelvis ske genom att en eller ett par personer inom Domstolsverket är samordningsansvariga och i denna egen-

[56] Jfr avsnitt 3.3.3 och det systematiska kvalitetsarbete som framgångsrikt bedrivits i närmare tio år i domstolarna i Rovaniemi hovrätts domkrets i Finland.

skap sammankallar regionalt verksamma metodstödjare till nätverksträffar för utbyta erfarenheter, rapportera resultat och få tillfälle till gemensam kompetensutveckling. Det är naturligtvis också nödvändigt att det finns ett sätt att ekonomiskt kompensera de domstolar som tillhandahåller personal för de gemensamma ändamålen.

4 Bemötande av parter och bevispersoner

4.1 Sammanfattning

Bemötande är ett mångbottnat begrepp. Man kan övergripande skilja mellan personbemötande och institutionellt bemötande. Personbemötande handlar om hur medarbetarna uppträder eller uppför sig i direkta kontakter med de personer som kommer i kontakt med i vårt fall domstolarna medan det institutionella bemötandet tar sikte på hur domstolen som sådan upplevs av de människor som besöker eller på andra sätt kommer i kontakt med den.

Vid sidan av det uppenbara skälet – att alla medborgare som kommer i kontakt med domstolarna har ett berättigat krav att bli bemötta med respekt och värdighet – är det även för domstolarnas förmåga att fullgöra sin samhällsuppgift viktigt med ett gott bemötande av parter och bevispersoner. För att de personer som hörs i domstolen ska kunna lämna en fri och fyllig och också mer korrekt berättelse krävs nämligen att de känner sig trygga och lyssnade på i förhörssituationen. Att parter och bevispersoner får ett gott bemötande är alltså ytterst en rättssäkerhetsfråga som handlar om att säkerställa att domstolen får bästa möjliga underlag för sin bedömning i målen.

Detta kräver i sin tur att parter och bevispersoner är klara över vad som ska hända och vad som förväntas av dem i domstolen. Den skriftliga information som kommer från domstolen måste vara lättfattlig och får inte uppfattas som otrevlig eller hotfull. Det krävs också att den känsla av utsatthet som man som part eller bevisperson kan uppleva inte förstärks av att det är svårt att komma i kontakt med någon på domstolen som kan svara på frågor. Ett gott bemötande i samband med ankomsten till domstolen kan bidra till en känsla av lugn och trygghet. Under förhandlingen måste parten och bevispersonen kunna känna att domstolens ledamöter verkligen

lyssnar och är uppmärksamma på de behov av information, pauser eller annat stöd som den hörde kan ha för att klara av att lämna en utförlig berättelse.

Vi menar att det nu finns behov av att ta fram en strategi för Sveriges Domstolar för vad ett gott bemötande av parter och bevispersoner mer konkret bör innebära på olika plan. Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. Strategin bör enligt vår mening vila på följande hörnstenar.

- Det ska finnas konkreta riktlinjer för vad parter och bevispersoner har anledning att förvänta sig och vilka krav som kan ställas på domstolspersonalen när det gäller personbemötandet.
- Alla domstolar ska ha samma tillgänglighet när det gäller telefon- och öppettider och kontakter per e-post.
- Informationen till parter och bevispersoner om hur det går till i domstol och vad som förväntas av dem ska bli bättre och mer tillgänglig.
- Bemötandet vid inställelse i domstol ska bli bättre och i de större domstolarna ska det finnas särskilda servicevärdar.
- All domstolspersonal ska utbildas i bemötandefrågor.
- Parters och bevispersoners uppfattning om och förväntningar på domstolarnas bemötande ska återkommande undersökas.
- Det ska finnas en bemötandeombudsman.

4.2 Inledning

Enligt våra direktiv är det bemötande som parter och bevispersoner får av domstolen en faktor av stor betydelse för hur allmänheten uppfattar domstolarna och den verksamhet som bedrivs där. Det kan gälla frågor om hur domstolen förhåller sig till parter och bevispersoner, t.ex. hur de bemöts vid inställelse i domstolen, hur domarna leder muntliga förhandlingar, hur kallelser utformas och i vilken utsträckning domstolarna är tillgängliga för kontakter per telefon eller e-post.

I direktiven framhålls att en negativ beskrivning av domstolarna kan bero på att domstolarna inte har bemött parter eller bevis-

personer tillräckligt väl. Vidare poängteras i direktiven att bemötandet i domstolarna inte får avhålla människor från att vända sig till domstol eller komma till domstolen och vittna.

Enligt regeringen är det därför angeläget att kartlägga hur allmänheten bemöts i domstolarna och överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att säkerställa att alla personer som kommer i kontakt med domstolarna får ett gott bemötande. Utredningens kartläggning och överväganden ska redovisas på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för domstolarnas fortsatta arbete med dessa frågor.

4.3 Begreppet bemötande, m.m.

I avsnitt 4.3.1 belyser vi begreppet bemötande och förklarar vad som ryms i det. Vi diskuterar också vad som utmärker ett gott bemötande på olika plan. I avsnitt 4.3.2 redogör vi sedan kort för hur vi utifrån uppdraget i våra direktiv har avgränsat begreppet. Vi redovisar i avsnitt 4.3.3 de föreskrifter som rör domstolarnas serviceskyldighet. Slutligen redovisar vi i avsnitt 4.3.4 summariskt det arbete som har bedrivits och de viktigaste förslag som med bäring på domstolarna har lagts på bemötandeområdet under den senaste 10-årsperioden.

4.3.1 Begreppet bemötande

Inledning

Det var först under 1990-talet som man inom offentlig förvaltning mer regelmässigt började använda begreppet bemötande för att beskriva mötet mellan myndighet och medborgare. Tidigare hade detta möte kännetecknats av ett stort avstånd och av att medborgarna närmast betraktades som undersåtar. Som sådana saknade medborgarna i princip inflytande i den maktutövningsprocess de var involverade i. Numera respekteras medborgarens rätt till självbestämmande och värdighet. Under det senaste decenniet har medborgarna dessutom på olika sätt gjort sina röster hörda och också på det sättet flyttat fram sina positioner i förhållande till myndigheterna. I dag är det följaktligen en självklarhet att medborgarna ska vara delaktiga och ha inflytande i de maktutövningsprocesser som de deltar i. Det kräver i sin tur att myndigheternas arbetssätt präglas av hänsynstagande till den enskilde medborgarens behov och förut-

sättningar. Utvecklingen handlar helt enkelt om att betrakta varje person som kommer i kontakt med myndigheten som en unik individ med känslor, tankar och en egen vilja.

Bemötandebegreppet är mångbottnat och det är inte en helt enkel uppgift att slå fast vad som mer konkret ryms i detta. Ett sätt att närma sig frågan är att skilja mellan personbemötande och institutionellt bemötande.[1] Personbemötande handlar då om hur personalen uppträder eller uppför sig i direkta möten med personer som kommer i kontakt med myndigheten medan institutionellt bemötande tar sikte på hur myndigheten som sådan upplevs av de människor som kommer i kontakt med den.

Även om medborgarna numera kan ställa berättigade krav på delaktighet och inflytande i sina kontakter med myndigheterna kommer man förstås inte ifrån att det finns en maktobalans i dessa relationer. Maktobalansen kommer också till uttryck i användningen av själva bemötandebegreppet i så måtto att man endast talar om bemötande i sammanhang där det finns ett samspel mellan människor som bygger på en ojämlik relation. Jämfört med andra områden där bemötandefrågor kommit att uppmärksammas på senare år, som exempelvis i relationen vårdanställd–patient eller myndighetshandläggare–sökande/kund, är denna maktobalans särskilt stor i relationen mellan domstolarna och de medborgare som kommer i kontakt med dem som parter och bevispersoner. Maktobalansen innefattar dels en faktisk skillnad i fråga om makt och position, dels en känsla knuten till sådana skillnader. Just i de påtagligt ojämlika relationerna är det särskilt viktigt att relationens huvudaktör och makthavare har en hållning – personligt och institutionellt – till andra som uttrycker att ”även om jag har makt i den här situationen betraktar jag dig som en likvärdig person”.[2]

Personbemötande

Personbemötandet omfattar medarbetarnas uppträdande i direkta kontakter med medborgarna. Sådana kontakter kan äga rum såväl i form av personliga möten som per telefon och e-post. Av omedelbar betydelse för hur personbemötandet uppfattas är språkbruk och tonfall samt i förekommande fall kroppsspråk, ansiktsuttryck, klädval etc. Uppfattningen påverkas också av den aktuella situationen,

[1] Blennberger (2005).
[2] Se Blennberger (2005).

dvs. olika miljöaspekter, liksom av tidigare erfarenheter och förväntningar hos den som kommer i kontakt med myndigheten. En annan faktor som spelar in är som berörts vilket maktförhållande som råder mellan myndighetsföreträdaren och den enskilde och därunder andra jämlikhetsaspekter som exempelvis kön, etnicitet och social tillhörighet.

Avgörande för att kunna ge ett gott personbemötande är att myndighetsföreträdaren har kunskap om vilka behov och förväntningar som de enskilda har som kommer i kontakt med myndigheten. Ett sätt att skaffa sig sådan kunskap är att myndighetsföreträdaren själv intervjuar eller frågar enskilda hur de upplever bemötandet (se vidare avsnitt 4.5.7). För domstolarnas del handlar det här bl.a. om att känna till hur olika grupper av enskilda, t.ex. brottsoffer, kan förväntas reagera i olika situationer. Därmed inte sagt att myndighetsföreträdaren också måste uppfylla alla förväntningar hos den enskilde för att kunna ge ett gott bemötande. Däremot måste myndighetsföreträdaren vara beredd på att förklara för den enskilde varför hans eller hennes förväntningar på bemötandet inte kan uppfyllas. Genom att exempelvis ge tydlig information till målsägande och vittnen om domstolens roll och uppgift och om hur en rättegång går till, kan domstolen bidra till att tona ned förväntningar på domstolen att bemötandet ska innefatta t.ex. explicita uttryck för medkänsla eller frånvaro av ifrågasättande.

Medan det i första hand är chefen som är ansvarig för myndighetens institutionella bemötande har varje myndighetsanställd ett eget ansvar för hur han eller hon uppträder gentemot de personer som kommer i kontakt med myndigheten. Alla medarbetare har därmed ett personligt ansvar att reflektera över vilka attityder som präglar hans eller hennes förhållningssätt och hur hans eller hennes uppträdande kan tänkas uppfattas av andra. Ansvaret innefattar också att skaffa sig allmänna kunskaper i t.ex. jämlikhets- och diskrimineringsfrågor liksom specifika kunskaper om hur enskildas förutsättningar och förväntningar tar sig uttryck i umgänget med den egna myndigheten. Ansvaret innebär dessutom att var och en måste ha förmåga till självkritik och kunna ta till sig synpunkter och vid behov ändra förhållningssätt.

Det finns ett särskilt behov av att närmare försöka ringa in vad ett gott personbemötande kan tänkas betyda för just domstolarnas del. Detta hänger i sin tur samman med domstolarnas speciella roll i samhället och rättssystemet. Det är nämligen inte alldeles lätt att ta ställning till hur de allmänna grundprinciperna för verksamheten

– oavhängighet, opartiskhet, neutralitet och likabehandling – i praktiken bör omsättas i medarbetarnas personbemötande gentemot parter och bevispersoner.

Att personbemötandet bör präglas av respekt för den enskilde i den mening att medarbetarna ska visa hänsyn samt vara artiga, sakliga och tydliga är okontroversiellt. Det torde vidare råda enighet om att ett respektfullt bemötande också handlar om att ha viss värdighet, t.ex. att inte klä sig hur som helst. Respekt kan emellertid förenas med antingen en distanserad och reserverad hållning eller med vänlighet, dvs. en hållning som innefattar mänsklig värme.[3] I vad mån ett gott och respektfullt bemötande från domstolspersonals sida alltid bör innefatta den senare aspekten kan nog vara föremål för diskussion.

Nära det reserverade och distanserade förhållningssättet ligger vad som brukar kallas välvillig neutralitet, dvs. en opersonlig, oengagerad men allmänt välvillig hållning. Det är inte någon hållning som brukar rekommenderas, eftersom ett gott bemötande alltid bör innefatta ett visst mått av engagemang. Engagemang kan i sin tur uttryckas på olika sätt och brukar ofta sammanfattas i ordet empati. En sida av detta begrepp handlar om medkänsla, dvs. en förmåga att med en känsla av deltagande kunna leva sig in i en annan människas situation. Den andra sidan av begreppet handlar om att vara uppmärksam och intresserad, kort sagt att lyssna. Denna sistnämnda aspekt av empatibegreppet signalerar närvaro och att man ”ser” den andre. Härmed följer en lyhördhet som gör att man kan ana vilket bemötande i övrigt som är relevant inför den person och den situation det gäller.[4] Medan ett gott personbemötande sällan behöver innefatta medkänsla har empati i form av uppmärksamhet en självklar plats i domstolspersonalens bemötande av parter och bevispersoner.

Man kan också dra en skiljelinje mellan begreppen sympati och empati. Med sympati menas då att man är välvilligt inställd till någon eller håller med någon och har alltså att göra med positiva värderingar. Empati däremot är ett i grunden neutralt begrepp som inte handlar om att tycka om utan om att förstå. Den empatiska processen – hur vi bär oss åt för att förstå en annan människas känslor – består av flera komponenter, nämligen egen eller andras erfarenhet, varseblivning och egna känslor.[5] För ett närmare studium av dessa

[3] Se Blennberger (2005).
[4] Se Blennberger (2005).
[5] Holm (1995).

ganska komplicerade mekanismer kan hänvisas till Holm (1995) och Langs (1976).

Institutionsbemötande

Det institutionella bemötandet handlar om hur myndigheten som sådan uppfattas av de medborgare som kommer i kontakt med den. Till institutionsbemötandet hör bl.a. det samlade personbemötandet. När man talar om institutionsbemötande tänker man annars i första hand på sådant som tillgänglighet, lokalernas utformning och ordalydelsen i skriftliga dokument. Institutionsbemötandet omfattar även olika stödfunktioner som inrättats för att underlätta den enskildes kontakter med myndigheten samt myndighetens samverkan med andra myndigheter.

Med tillgänglighet avses t.ex. telefon- och öppettider. Numera får ett gott bemötande anses innefatta att medborgarna ska ha möjlighet att, åtminstone någon dag i veckan, komma i kontakt med myndigheten även utanför normal kontorstid och det både per telefon och genom personligt besök. Det måste numera också anses vara en självklarhet att det ska gå att ringa till myndigheten och avlägga ett personligt besök på myndigheten under lunchtid. En annan tillgänglighetsfråga handlar om vilka kontaktmöjligheter som finns per e-post. Ett grundläggande krav måste anses vara att myndigheten kan kontaktas per e-post och att den enskilde medborgaren får sin fråga besvarad eller besked om vart han eller hon annars bör vända sig inom högst ett dygn.

När det gäller lokalernas utformning tänker man nog i första hand för domstolarnas del på tillgången till separata väntrum för målsägande och vittnen samt olika säkerhetsarrangemang, t.ex. behovet av säkerhetssalar, övervakningskameror, larmbågar och säkerhetskontroller. Vi konstaterar att det numera bör kunna krävas att det finns en möjlighet att vänta i ett enskilt utrymme i samtliga allmänna domstolar. Att döma av SCB:s undersökning med personer med domstolserfarenhet verkar det fortfarande finnas en hel del att göra på detta område, inte minst när det gäller att informera parter och bevispersoner om möjligheten att vänta i ett enskilt utrymme. Endast 35 procent av svarspersonerna i denna undersökning som hade en motpart upplever nämligen att de kunde undvika att träffa motparten i domstolens väntrum. Frågan om tillgången till separata väntutrymmen och frågor som mer allmänt rör säkerheten

i domstolarna omfattas emellertid inte av vårt uppdrag. Dessa frågor kommer således i stort sett inte att beröras ytterligare i detta betänkande.

En annan central aspekt av lokalernas utformning berör sådant som hur medborgarna tas emot när de kommer till myndigheten, dvs. hur bemanningen ser ut, vilken information som tillhandahålls i de allmänna utrymmena samt hur det är ställt med skyltning och annan service. Andra aspekter handlar om vilka stämningslägen eller signaler som ges av inredning och estetisk nivå i lokalerna liksom av sådana detaljer som t.ex. vilka möjligheter till förströelse som finns medan man väntar.[6]

När det gäller ordalydelsen i skriftliga dokument är det för domstolarnas del främst kallelseblanketterna som har uppmärksammats. Det har då handlat om att blanketterna anses vara onödigt hårda i tonen och om att informationen som följer med kallelsen är bristfällig. Trots att kallelseblanketterna genom åren varit föremål för en hel del översyner och omarbetningar, inte minst i samband med att det nya verksamhetsstödet Vera infördes, förefaller problemen i mångt och mycket kvarstå. En bidragande orsak till detta verkar vara att många domare anser att uppgifter om förhörspersoners olika skyldigheter och rättigheter som måste finnas med i kallelsen enligt reglerna i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291) leder till att kallelserna måste ha en starkt formell prägel.

Det finns flera stödfunktioner som på olika sätt har betydelse för hur människor uppfattar bemötandet från domstolarnas sida. Den viktigaste är kanske den verksamhet med vittnesstöd som främst Brottsofferjourerna (BOJ) bedriver i allmän domstol. Av de undersökningar som gjorts framgår att parter och bevispersoner sätter stort värde på denna verksamhet. Verksamheten innebär också en avlastning för domstolarna. Kontakterna med vittnesstöden före förhandlingarna bidrar till att målsägande och vittnen känner sig lugnare och tryggare under själva förhandlingen, och därmed i förlängningen till bättre rättegångar, vilket i sin tur ökar rättssäkerheten. Verksamheten med vittnesstöd har nyligen utvärderats i en rapport. I rapporten föreslås bl.a. att verksamheten med vittnesstöd bör bli permanent genom att bli en stadigvarande uppgift för Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket och att den även fortsättningsvis bör bygga på ideella krafter.[7] En annan när-

[6] Jfr Blenneberger (2005).
[7] Se *Vittnesstöd – Utvärdering med förslag för den fortsatta verksamheten* (2008).

liggande men mer kurativt inriktad stödfunktion är målsägandes rätt enligt 20 kap. 15 § rättegångsbalken att åtföljas av lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången. Andra stödfunktioner kan röra t.ex. ersättningsfrågor eller möjligheterna till offentligt biträde. Stödfunktionerna omfattas inte av vårt uppdrag och kommer i stort sett inte att beröras ytterligare i detta betänkande.

Hur myndigheten uppfattas av de människor som kommer i kontakt med den bestäms också av hur samarbetet fungerar med andra närliggande myndigheter och vad som kommit ut av olika samverkansprojekt. Främst handlar det här om att på olika sätt systematisera informationsflödet mellan myndigheterna för att på det sättet åstadkomma en snabbare och smidigare ärendehantering. Regeringens *Handlingsplan för eFörvaltning* (2008) bygger också på att kontakterna mellan medborgare och myndigheter ska förenklas genom effektivare informationshantering och ökad sektorsvis samverkan mellan myndigheterna (se avsnitt 7.3.3). Andra viktiga former av samverkan avser myndighetsgemensamma utbildningsinsatser. För de allmänna domstolarnas del består samverkan i första hand av kontakter med polis- och åklagarmyndigheterna, socialtjänsten, kriminalvården och Brottsoffermyndigheten. Förvaltningsdomstolarna samverkar främst med Skatteverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, socialtjänsten och i viss mån sjukvården. Vårt uppdrag tar inte heller sikte på domstolarnas samverkan med andra myndigheter och frågan kommer i stort sett inte att beröras mer i betänkandet.

En ytterligare faktor av institutionell betydelse för hur domstolarna uppfattas av parter och bevispersoner är rättens sammansättning ur ålders-, köns-, etnicitets- och social tillhörighetssynpunkt. Det ger således inte något bra intryck om endast ett kön eller endast en viss ålderskategori finns representerad i rätten. Än värre ter det sig när dessa faktorer samverkar på det sättet att samtliga rättens ledamöter utgörs av t.ex. äldre män. På de flesta håll finns det i dag en relativt god representation av såväl äldre och yngre som män och kvinnor, både i domar- och nämndemannakårerna. Vid utsättning av mål finns det med andra ord oftast inget som hindrar att man tänker på hur domstolen kan komma att uppfattas utåt och ser till att sträva efter en bra sammansättning i detta avseende.

Frågan om etnicitet och social tillhörighet är svårare. De anställda i domstolarna, liksom nämndemannakåren, utgör nämligen relativt

homogena grupper i båda dessa avseenden. En etniskt och socialt homogen sammansättning i rätten kan bidra till att skapa avstånd och uppfattas som främmande för vissa parter och bevispersoner. Det finns också i miljöer som är etniskt och socialt homogena en risk för att det utvecklas stereotypa föreställningar samt informella koder och förhållningssätt.[8] Det är viktigt att man inom domstolarna är uppmärksamma på detta förhållande och den betydelse det kan ha för förståelsen av grupper som inte finns representerade i domstolarna i någon nämnvärd utsträckning.

I en undersökning bland åklagare och advokater om diskriminering inom rättsväsendet har kön, etnicitet och social tillhörighet ansetts kunna ha betydelse för bemötandet i domstolen. Skillnader kan t.ex. märkas i hur rätten behandlar och bedömer åtalade personer. Medan kvinnligt kön och hög social status hos åtalade enligt rapporten medför en särbehandling till den åtalades fördel innebär etnicitet i betydelsen icke-svensk bakgrund och låg social status hos åtalade snarare en särbehandling till den åtalades nackdel.[9]

Kortsiktigt kan utbildningsinsatser och ökade kunskaper i diskrimineringsfrågor som inbegriper att identifiera sådana stereotypa föreställningar och informella koder och förhållningssätt som lätt utvecklas i etniskt och socialt homogena miljöer bidra till ett bättre bemötande i detta avseende. På sikt är det dock viktigt att sträva efter en personalsammansättning i domstolarna som är representativ i förhållande till befolkningen i stort. I första hand bör man då sträva efter att rekrytera människor med invandrarbakgrund till domstolarna. Men det är också viktigt att söka säkerställa att det i övrigt finns personer i domstolarna med olika social bakgrund. Med en bredare rekrytering och en mer representativ sammansättning av de anställda får domstolarna dessutom en ökad samlad kunskap som gagnar både den egna verksamheten och mötet med parter och bevispersoner.

Vi återkommer något till den diskrimineringsaspekt som berörts här i avsnitten 4.5.2 och 4.5.6. I övrigt omfattas inte frågor om rättens sammansättning av vårt uppdrag och kommer därför inte att beröras mer i betänkandet.

[8] Se t.ex. Brå-rapporten *Diskriminering i rättsprocessen, Om missgynnande av personer med utländsk bakgrund* (2008).
[9] Se du Rées, Helena, *Åklagares och advokaters syn på likabehandling i domstolen*, SOU 2006:30.

4.3.2 Hur vi avgränsar begreppet bemötande i domstol

Som framgått av föregående avsnitt koncentrerar vi vårt arbete kring vissa aspekter av bemötandet. Dessa sammanhänger i huvudsak med vad som har undersökts i senare brukarundersökningar och kan sammanfattas enligt följande.[10]

- Domstolspersonalens personbemötande av parter och bevispersoner. Utanför uppdraget faller följaktligen personbemötandet av andra personer som medverkar i domstolsprocesserna.
- Domstolarnas tillgänglighet i form av telefon- och öppettider samt möjligheter till kontakter per e-post.
- Domstolarnas information till parter och bevispersoner.
- Domstolarnas mottagande av parter och bevispersoner i samband med inställelse i domstolen. Utanför vårt uppdrag faller dock frågor om separata väntrum för målsägande och vittnen, säkerheten i domstolarna och olika stödfunktioner som rätten till ersättning för inställelse, möjligheterna till offentligt biträde och vittnesstödet.
- Utformningen av kallelser.

4.3.3 Föreskrifter om domstolarnas serviceskyldighet

Det finns inga föreskrifter som mer allmänt tar sikte på bemötandet. Det finns dock en del föreskrifter som rör domstolarnas serviceskyldighet. Här nämns några av dessa föreskrifter som är av intresse.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) är varje myndighet, däribland domstolarna, skyldig att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Sådana frågor ska besvaras så fort som möjligt. Enligt 5 § förvaltningslagen ska myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Myndighet ska också se till att det är möjligt att kontakta myndigheten med hjälp av fax och e-post och att svar kan lämnas på samma sätt. Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller i domstolarnas förvaltningsverksamhet, alltså i princip bara i administrativa ärenden.

[10] Se särskilt *Vad tycker brukarna? En intervjuundersökning om kvaliteten vid Hovrätten för Västra Sverige* (2006), *Rapport från en Brukarundersökning genomförd år 2007 vid Göteborgs tingsrätt* (2008) och SCB:s enkätundersökning med personer med domstolserfarenhet (avsnitt 2.3.4–2.3.5).

Enligt 13 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. ska emellertid domstolar även i den del av sin verksamhet som inte omfattas av förvaltningslagen i lämplig utsträckning lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör verksamheten. I förordningen finns också detaljerade bestämmelser om hur och när handlingar ska översändas till allmänheten.

Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515), som enligt domstolarnas instruktioner är tillämplig på verksamheten, ska myndigheter fortlöpande utveckla verksamheten och bl.a. verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Det finns även bestämmelser i 15 kap. 4 och 10–12 §§ sekretesslagen (1980:100) om upplysningar som myndigheter ska lämna enskilda.

4.3.4 Kort tillbakablick när det gäller arbete och förslag på bemötandeområdet

Hur rättsväsendet, däribland domstolarna, bemöter parter och bevispersoner har under senare år fått allt större utrymme i den allmänna debatten. Oftast går diskussionerna ut på att bemötandet inte håller den standard som kan krävas. Detta har i sin tur inneburit att det bedrivits en hel del arbete med bemötandefrågor i vid mening och lagts många förslag på området. I detta avsnitt redovisar vi kortfattat i kronologisk form de viktigaste utredningsinsatserna på bemötandeområdet under den senaste 10-årsperioden.

- Med anledning av Kvinnovåldskommissionens slutbetänkande *Kvinnofrid* (SOU 1994:56) beslutade regeringen bl.a. om att satsningar skulle genomföras på att öka kunskaperna hos domare som handlägger ärenden om våld mot kvinnor.[11]
- I departementspromemorian *Vittnen och målsägande i domstol* (Ds 1995:1) lades förslag som tog sikte på bl.a. att informationen i kallelserna skulle bli bättre och att kallelserna skulle få en ny och i tonen mjukare utformning samt att det skulle införas en möjlighet för domstolarna att förordna en särskild stödperson (vittnesbiträde) för vissa särskilt utsatta vittnen. I pro-

[11] Se Kvinnofrid prop. 1997/98:55, bet. 1997/98:JuU13, rskr. 1997/98:250.

memorian diskuteras också vilka möjligheter en domare har att under förhandlingen minska vittnens upplevelser av att få sin heder och trovärdighet ifrågasatt. Vidare diskuteras lokalfrågor och hur domstolarna kan bli bättre på att ta emot målsägande och vittnen i samband med inställelse.

- I skrivelsen *Domstolarnas bemötande av allmänheten – ett åtgärdsprogram* (dnr Ju98/2513) aviserade Domstolsverket att verket skulle utarbeta ett informationsblad till vittnen. Verket rekommenderade domstolarna att ge någon person på domstolen i uppgift att ansvara för informationsmaterial och att målsägande och vittnen får information om rättegångsförfarandet m.m. med kallelsen.
- Brottsofferutredningen konstaterade i betänkandet *Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras?* (SOU 1998:40) bl.a. att det fanns brister inom rättsväsendet vad gäller kunskap om brottsofferproblematik samt att det i huvudsak rörde sig om brister som svårligen kunde åtgärdas genom nya lagregler. I betänkandet redovisas resultatet från enkätundersökningar som utredningen genomfört och som visade att målsägande och vittnen främst efterfrågade bättre information, t.ex. om hur en rättegång går till. Utredningen föreslog också bl.a. att domstolslokalerna borde utformas på det sättet att målsägande och vittnen inte behöver konfronteras med den tilltalade samt att expeditionsvakterna i större utsträckning borde ges arbetsuppgifter som rör bemötande av målsägande och vittnen.
- I regeringens skrivelse *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan* (skr. 1999/2000:106) berörs bl.a. frågor om bemötandet vid inställelse till domstolen. I skrivelsen framhålls att domstolarnas lokaler om möjligt bör vara utformade så att målsägande och vittnen inte behöver konfronteras med den tilltalade före förhöret samt att frivilligverksamhet med vittnesstöd på sikt borde finnas vid varje domstol.[12]
- I propositionen *Stöd till brottsoffer* (prop. 2000/01:79) förklarade regeringen att man delade Brottsofferutredningens slutsats att brister i bemötande och omhändertagande till stor del har sitt ursprung i dåliga kunskaper om vad det innebär att ha blivit ut-

[12] En uppföljning av handlingsplanen och andra av regeringen aviserade insatser för att förbättra domstolarnas bemötande av brottsoffer och vittnen gjordes år 2001, se *Reformeringen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen* (skr. 2000/2001:112).

satt för brott. I samband med propositionen aviserade regeringen ett flertal uppdrag till i första hand rättsväsendets myndigheter.

- Domstolsverket redovisade i rapporten *Brottsoffer – redovisning av tre regeringsuppdrag* (2003:2) de uppdrag som gällde domstolsväsendet. Uppdragen avsåg att utreda och analysera den verksamhet som bedrivs vid domstolarna avseende bemötande av och stöd till parter, vittnen och andra som kommer i kontakt med domstolarna, att upprätta en handlingsplan för verkets arbete med brottsofferfrågor och att utarbeta en metod för kvalitetssäkring av det arbete som sker vid domstolarna. Handlingsplanen gick bl.a. ut på att kallelseblanketterna skulle ses över, att informationsmaterialet till brottsoffer och säkerheten i väntsalarna utanför förhandlingsutrymmena skulle förbättras, att uppbyggnaden av verksamheten med vittnesstöd vid de allmänna domstolarna skulle stödjas samt att utbildning i brottsofferfrågor skulle erbjudas anställda på alla nivåer i domstolsväsendet. Arbetet med kvalitetssäkring borde enligt rapporten innefatta bl.a. myndighetssamverkande återkommande enkäter till brottsoffer, stöd till domstolarna att driva projekt för att höja kvaliteten genom t.ex. egna enkätundersökningar, speglingar och självvärderingar samt regelbundna sammanträffanden mellan domstolarna och professionella aktörer.
- I betänkandet *En översyn av Brottsoffermyndigheten* (SOU 2004:61) redovisas bl.a. att Brottsoffermyndigheten planerat och hållit i utbildningar för domstolspersonal i frågor om bemötande och information, våld mot barn och kvinnor samt skadestånd.
- År 2005 redovisade Domstolsverket och Brottsoffermyndigheten i rapporten *Vittnesstöd – Slutredovisning av regeringsuppdrag* (Ju2001/4716/KRIM) gemensamt vad som gjorts för att inrätta verksamhet med vittnesstöd vid samtliga allmänna domstolar. Enligt rapporten hade det vid denna tidpunkt inrättats sådan verksamhet vid samtliga tingsrätter och hovrätter, dock saknades fortfarande vittnesstöd vid ett antal mindre tingsställen. Arbete pågick dock, enligt rapporten, med att införa vittnesstöd även där.[13]

[13] Enligt en nyligen gjord utvärdering av verksamheten med vittnesstöd bedrivs det i dag sådan verksamhet vid samtliga tingsrätter och hovrätter och dessutom på samtliga kansliorter och sammantaget 10 av 28 tingsställen, se *Vittnesstöd – Utvärdering med förslag för den fortsatta verksamheten* (2008).

- Sexualbrottsofferutredningen konstaterar i departementspromemorian *Anmälan och utredning om sexualbrott, Förslag på förbättringar ur ett brottsofferperspektiv* (Ju 2004:1) att många som utsatts för sexuella övergrepp känner sig kränkta genom det sätt de blir bemötta på, bl.a. av rättsväsendets representanter. Det negativa och till synes okänsliga bemötandet beror enligt utredningen på bristande kunskap om hur sexuella övergrepp påverkar människor och avsaknad av utbildning om och erfarenhet av hur man ställer frågor om och hur man hanterar svar som gäller sexuallivet i allmänhet och sexuella övergrepp i synnerhet. Separata väntrum i domstolarna lyfts fram som en väsentlig faktor för att förbättra bemötandet. I promemorian diskuteras även hur bemötandet under förhandling kan förbättras. I promemorian lämnas ett stort antal förslag som syftar till att öka benägenheten att anmäla sexuella övergrepp och att minska påfrestningarna på målsäganden under brottsutredningen och den fortsatta rättsprocessen. Förslagen har bl.a. lett fram till att regeringen har gett Brottsoffermyndigheten i uppdrag att utforma och genomföra det utbildningsprogram för poliser, åklagare och domstolsanställda som nämns i våra direktiv (dnr Ju2007/4690/KRIM). Syftet med programmet är att öka kunskapen om sexualbrottsoffer och förbättra bemötandet av dessa brottsoffer i samband med polisanmälan, förundersökning och rättegång. Uppdraget ska vara redovisat och slutfört senast den 1 oktober 2009.
- I propositionen *En ny sexualbrottslagstiftning* (prop. 2004/05:45) berörs bl.a. hur målsägande i mål om sexualbrott bemöts under förhandling i domstol, vad som kan göras för att förbättra bemötandet och domstolens skyldigheter att avvisa ovidkommande frågor till målsäganden om t.ex. klädsel, sexuella erfarenheter eller allmän livsföring.
- I rapporten *Att arbeta med kvalitet i domstolsväsendet* (2005), lämnar en kvalitetsgrupp med företrädare för domstolsväsendet förslag på hur systematiskt kvalitetsarbete kan bedrivas i domstolarna. En central aspekt av det systematiska kvalitetsarbetet handlar om att förbättra bemötandet av parter och andra som kommer i kontakt med domstolarna och i rapporten presenteras metoder för hur domstolarna kan arbeta med detta.[14]

[14] För en djupare diskussion om det systematiska kvalitetsarbetet och våra förslag på det området, se avsnitt 3.

- Hovrätten för Västra Sverige genomförde år 2006 en intervjuundersökning med målsägande, vittnen och tilltalade i brottmål. Resultatet av undersökningen presenteras i rapporten *Vad tycker brukarna? En intervjuundersökning om kvaliteten vid Hovrätten för Västra Sverige* (2006). Undersökningen tar sikte på brukarnas uppfattning om kvaliteten i hovrättens information, service och bemötande i kallelsen, per telefon och Internet, i samband med inställelse till domstolen och under förhandlingen.[15]
- Göteborgs tingsrätt genomförde år 2007 en motsvarande intervjuundersökning. Resultatet av undersökningen presenterades i februari 2008 i rapporten *Rapport från en Brukarundersökning genomförd år 2007 vid Göteborgs tingsrätt* (2008).
- Barnombudsmannen har låtit publicera en rapport, *Förklara vad som händer – En pedagogisk brottmålsrättegång för unga* (BI 2006:03), som bl.a. innehåller konkreta råd om hur domare kan bidra till att öka ungdomsperspektivet i brottmålsprocessen. Råden handlar bl.a. om att planera förhandlingen så att man har gott om tid, att välja en rättssal som passar målet, att vara uppmärksam på gängbildningar, att noga berätta för de inblandade hur rättegången går till, att tänka på sitt språk och gärna upprepa information samt att uppmuntra de sociala myndigheterna att vara med om en tänkbar påföljd är överlämnande till vård inom socialtjänsten.
- Utredningen om målsägandebiträde konstaterar i betänkandet *Målsägandebiträdet – Ett aktivt stöd i rättsprocessen* (SOU 2007:6) bl.a. att det för målsägande som är i behov av juridisk hjälp, information och stöd är viktigt att detta tillhandahålls så snart som möjligt efter det att en förundersökning har inletts. Utredningen konstaterar också att det inte står i strid med objektivitetsprincipen att åklagare uppträder medkännande mot målsägande. Förslagen går ut på att på olika sätt ge målsägandebiträdet en mer framskjuten roll under förundersökningen. Utredningen har identifierat två grupper av målsägande som har särskilt stort behov av stöd och hjälp, nämligen sexualbrottsoffer och barn. I denna del föreslår utredningen att målsägande vid sexualbrott, med undantag för sexuellt ofredande, får en obliga-

[15] Med Hovrätten för Västra Sveriges insatser som förebild ska tyngdpunkten även i Svea hovrätts arbete med bemötandefrågor enligt *Arbetsplan för hovrättens fortsatta arbete med bemötandefrågor* (2008) inledningsvis ligga på att genomföra en serie intervjuer med både den egna personalen och s.k. brukare (parter och vittnen).

torisk rätt till målsägandebiträde samt att målsägandebiträde alltid ska förordnas när ett barn utsatts för grövre brott.

- I Brå-rapporten *Diskriminering i rättsprocessen, Om missgynnande av personer med utländsk bakgrund* (2008:04) redovisas exempel på både direkt och indirekt diskriminering av personer med utländsk bakgrund, bl.a. under förhandling i domstol. Direkt diskriminering handlar då främst om stereotypa föreställningar, informella koder och förhållningssätt. Indirekt diskriminering handlar främst om kommunikationssvårigheter och språkskillnader och kan t.ex. bestå i dålig tolkning eller okunskap hos domare om tolkade rättssituationer.
- I rapporten *Vittnesstöd – Utvärdering med förslag för den fortsatta verksamheten* (Ju2006/5404/KRIM) gör Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket en gemensam utvärdering av verksamheten med vittnesstöd och lämnar förslag för den fortsatta verksamheten. Förslagen handlar bl.a. om att verksamheten bör bli permanent och att den även fortsättningsvis bör bygga på ideella krafter.
- Hovrätten för Västra Sverige har alldeles nyligen gjort en uppföljande intervjuundersökning med parter och vittnen. I denna undersökning har hovrätten bl.a. tagit reda på hur brukarna uppfattar de åtgärder som hovrätten, med anledning av vad som kom fram i intervjuundersökningen år 2006, vidtagit för att förbättra bemötandet. En rapport med sammanställning av resultaten från undersökningen kommer att publiceras under år 2008.

Det viktigaste som har kommit ut av allt detta arbete och alla dessa förslag är – när det gäller det institutionella bemötandet – inrättandet av vittnesstöd i de allmänna domstolarna. Den personliga bemötandedimensionen har främst uppmärksammats inom ramen för olika utbildningsinsatser som byggt på frivilligt deltagande och i de brukarundersökningar som genomförts i ett fåtal domstolar.

4.4 Omvärldsbeskrivning

I avsnitt 3.3.3 redogör vi för hur arbete med kvalitet i vid mening bedrivs inom domstolsväsendet i vissa andra länder. En central del i allt kvalitetsarbete handlar om att på olika sätt åstadkomma ett bättre bemötande av parter och andra som kommer i kontakt med

domstolarna. I detta avsnitt beskriver vi översiktligt hur domstolarna i vissa andra länder arbetar med just bemötandefrågor. Vi fokuserar i denna del de viktigaste verktygen i detta arbete, nämligen etiska regler för domare och metoder för att undersöka bemötandet. Att etiska regler för domare tas upp här beror på att de ofta behandlar bemötandefrågor på ett ganska konkret sätt. En annan sak är att vi, som vi utvecklar i avsnitt 4.5.2, inte anser att riktlinjer för hur bemötandet i detalj bör ta sig uttryck hör hemma i etiska regler för domare. Vi redovisar också vissa svenska myndigheters arbete med att åstadkomma ett bättre bemötande och vissa bemötanderegler som finns på andra håll i samhället.

4.4.1 Domstolar i andra länder

Bemötanderegler för domare

Vi redovisar i avsnitt 2.5.8 olika internationella och nationella etiska regler och principer för domare. I dessa dokument berörs bl.a. hur domare bör uppträda mot parter och andra som kommer i kontakt med domstolen för att säkerställa upprätthållandet av de grundläggande principerna. Vi ska här något redovisa vad bl.a. nämnda dokument innehåller i fråga om bemötande.

I kommentaren till Bangalore-principerna om likabehandling tas bl.a. upp att domare måste undvika stereotypa föreställningar samt i tal, gester och annat beteende säkerställa att män och kvinnor behandlas lika. I det sammanhanget framhålls också att domare har en skyldighet att hålla sig informerade om samhälleliga förändringar i attityder och värderingar. Vidare uppmärksammas att det är domaren som sätter tonen under en rättegång och att han eller hon är skyldig att behandla alla som uppträder i domstolen med värdighet samt se till att alla som kommer till domstolen skyddas från alla former av fördomsfullt bemötande baserat på ras, kön, religion eller annan irrelevant grund. I kommentaren sägs också att domares uppträdande överlag bör präglas av tålmodighet och artighet och respekt för värdigheten hos dem som har ärenden i domstolen.[16]

I Australien har ”The Australasian Institute of Judicial Administration” (AIJA) på grundval av svaren i en landsomfattande attitydundersökning med i första hand domare tagit fram riktlinjer för australiska domstolsjuristers uppträdande, *Guide to Judicial Con-*

[16] www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

duct (2007).[17] I ett eget kapitel finns samlat hur domare (och andra domstolsjurister) bör uppträda under förhandlingar. Enligt dessa regler bör domaren vara punktlig, hövlig, tålmodig, tolerant och vänlig. För att lätta på spänningen i rättssalen kan domaren emellanåt använda sig av humor, förutsatt att det inte sker på bekostnad av parter och vittnen. Domaren ska genomgående tänka på att respektera parter och vittnens värdighet. Domaren ska vara bestämd men samtidigt rättvis. Han eller hon ska skydda parter och vittnen från alla former av diskriminering på grund av ras, kön eller religion och bör skaffa sig nödvändiga kunskaper inom området så att inte förnärmanden på denna grund kan passera obemärkt förbi. Domaren bör också, särskilt i förhållande till parter som processar utan ombud, ha i åtanke att informell kommunikation med advokater kan medföra att förhandlingen framstår som förbehållen en exklusiv grupp.

Som nämnts har ett utkast till etiska regler för domare i Norge tagits fram år 2007, *Etiske regler for dommere – utkast fra arbeidsgruppe oppnevnt av Domstolsadministrasjonen* (2007). Frågor om domares uppträdande och bemötande av personer som kommer i kontakt med domstolarna spelar här en central roll. Redan i portalparagrafen framhålls t.ex. att reglerna har till syfte att främja att domare uppträder på ett sätt som är ägnat att skapa förtroende för domstolarna och deras avgöranden. I reglerna ställs inledningsvis upp allmänna krav på oavhängighet, opartiskhet, neutralitet och likabehandling (5–8 §§). Sistnämnda krav innebär dock inte att alla ska behandlas likadant utan tvärtom framhålls det att det ibland kan vara nödvändigt att anpassa t.ex. språkbruk för uppnå bästa möjliga kommunikation. Ett ytterligare allmänt krav handlar om att domare ska uppträda hänsynsfullt och korrekt i förhållande till alla personer som han eller hon kommer i kontakt med i sitt arbete (§ 12). Härmed avses bl.a. att domare ska behandla parter, vittnen och åskådare med vänlighet och respekt. Kravet hindrar inte att det emellanåt kan finnas behov av att domaren är fast och bestämd. I sådana fall är det dock viktigt att inte uppträda på ett sätt som skapar onödigt dålig stämning.

I ytterligare bestämmelser slås det mer konkret fast hur en domare bör uppträda i ovan berörda avseenden. Domaren ska t.ex. möta alla som kommer till rättssalen med respekt för den enskildes roll i processen och vara speciellt uppmärksam på aktörer som har sär-

[17] Se http://www.aija.org.au/online/GuidetoJudicialConduct(2ndEd).pdf.

skilda behov (§ 17). Enligt anvisningarna till regeln ska domaren också sörja för att icke-professionella aktörer får tillräcklig information om vilka de olika aktörerna i rättssalen är och vad som ska hända i rätten. Domaren ska vidare använda sig av ett klart och lättbegripligt språk. Det är domarens uppgift att se till att icke-professionella aktörer ges möjlighet att lägga fram det de har att bidra med i målet och att de så långt det är möjligt lämnar rättssalen med en upplevelse av att ha blivit lyssnade på. När parter och vittnen hörs måste domaren visa förståelse för att det av språkliga eller kulturella skäl kan ta längre tid med vissa förhör. Domaren måste vara särskilt uppmärksam på frågor och uttalanden som kan uppfattas som diskriminerande eller fördomsfulla samt sådana som kan vara obehagliga för att de gäller privata förhållanden som t.ex. hälsa eller familj. Ofta är anvisningarna påfallande detaljerade, t.ex. sägs att det inte alltid är nödvändigt att reagera så starkt mot en person som glömt att stänga av sin mobiltelefon, eftersom vi alla lätt kan glömma en sådan sak.

Överlag måste domaren tänka på att det för många parter och vittnen är en ovanlig upplevelse att delta i en rättegång som ofta innebär en stor psykisk påfrestning samt att ett vänligt och respektfullt bemötande många gånger kan bidra till att minska denna påfrestning. Särskilt viktigt är det att uppmärksamma brottsoffers legitima intresse i brottmålsprocessen och därför i största möjliga utsträckning ordna de praktiska arrangemangen kring rättegången med hänsyn till brottsoffrets önskemål och intressen.

I sin processledning måste domaren enligt anvisningarna vara uppmärksam på att uttalanden, tonfall, mimik och kroppsspråk kan sända signaler som en part eller ett vittne kan tolka som att domaren är partisk eller bär på en förutfattad mening. Om domaren avbryter ett förhör kan det ge parten eller vittnet intryck av att inte ha fått komma till tals. Ibland måste domaren dock avbryta för att undvika onödig tidsutdräkt. I sådana fall bör domaren kort förklara för parten eller vittnet varför förhöret måste avbrytas. Domaren ska genomgående vara vaken, aktiv och koncentrerad i rätten och också visa det tydligt utåt.

Utkastet har, som tidigare sagts, mötts av massiv kritik från den norska domarkåren. Kritiken har bl.a. handlat om att syftet med etiska regler bör vara att skapa generella och överordnade principer för vad som är god domarsed. Av det skälet anser kritikerna att reglerna bör begränsas i förhållande till förslaget, såväl när det gäller omfång som detaljeringsgrad, och inte heller återge eller fylla ut exi-

sterande processuella bestämmelser om t.ex. skyldigheten att vägleda parter.[18]

Metoder för att undersöka bemötande

I avsnitt 3.3.3 beskriver vi hur domstolarna i vissa andra länder bedriver arbete med kvalitetsfrågor. Inom ramen för sådant arbete har det i många länder utvecklats metoder för att närmare undersöka hur parter och andra som kommer i kontakt med domstolarna uppfattar bemötandet från domstolarnas sida. Enkät- eller intervjuundersökningar är kanske de vanligaste metoderna. Sådana undersökningar förekommer regelbundet bl.a. i USA, Holland och Finland.

I USA kompletteras dessa undersökningar med att man hämtar in professionella aktörers uppfattning inom ramen för s.k. fokusgrupper. Härutöver uppdrar man åt volontärer att genomföra systematiska observationer av domstolarnas arbete, bl.a. under rättegångar. Man låter dessutom volontärer testa bemötandet i andra avseenden, t.ex. genom att ringa till eller besöka domstolen och efterfråga viss information.

Inom ramen för de enkätundersökningar som de holländska domstolarna är skyldiga att vart fjärde år genomföra med parter och professionella aktörer som uppträtt i domstolen ställs bl.a. frågor om bemötandet. Exempel på frågor är i vad mån domaren låtit parterna komma till tals, lyssnat på de olika argument som förts fram, satt sig in i parternas situation och förklarat hur handläggningen av målet kommer att fortskrida. Resultaten följs upp genom att varje fråga ger poäng vid utvärderingen enligt den gemensamma kvalitetsutvecklingsmodellen (INK). Den enskilda domstolen får då mellan 1–5 poäng beroende på hur många procent av de tillfrågade som varit nöjda med respektive aspekt av bemötandet. För samma poäng krävs det i gruppen professionella aktörer att en högre procentandel är nöjd än i gruppen parter.

I Holland har man också, år 2002, inrättat ett särskilt förfarande för att ta hand om enskildas klagomål på hur de har blivit behandlade av domstolen. Förfarandet innebär att enskilda kan få sitt klagomål prövat i ett närmast rättegångsliknande förfarande inför en nämnd med domstolschefen som ordförande. De huvudsakliga syftena med förfarandet är att säkerställa att alla klagomål på be-

[18] Se *Tidskrift för Sveriges Domareförbund nr* 2/2008.

mötandet behandlas lika och att få en samlad bild av hur klagomålen ser ut.

Inom ramen för det kvalitetsförbättringsprojekt som inleddes år 1999 i domstolarna i Rovaniemi hovrätts domkrets i Finland mäts enligt sex kriterier hur parter och andra som uppträtt i domstolarna har blivit bemötta. Det första kriteriet handlar om att de som deltar i en rättegång bör bemötas med respekt för sitt människovärde. Det betyder att domare inte ska bemöta parter och andra som opersonliga objekt, utan som individer med tankar, känslor och egen vilja. Det andra kriteriet går ut på att domstolarna bör sörja för att parter och andra får rådgivning om domstolsförfarandet och vad som krävs av dem som uppträder i en process i olika roller. Till detta krav hör att det bör finnas broschyrer och blanketter med adekvat information på synliga ställen i domstolarna och att dessa aktivt delas ut. Även det tredje, fjärde och femte kriteriet handlar om information. För att de som kommer till domstolen ska hitta rätt bör det finnas tydliga informationsskyltar i domstolarna och om möjligt en informationsdisk. Domstolarna bör tillhandahålla all nödvändig information om enskilda mål och ärenden, bl.a. vem som kommer att behandla dem, både på själva domstolen och på webbplatsen. Domstolarna bör också vid behov kunna bedriva mer utåtriktad informationsverksamhet gentemot allmänheten och bör för ändamålet ha en uppdaterad kommunikationsplan. Det sjätte och sista kriteriet handlar om att man bör inrätta de allmänna utrymmena i domstolarna på det sättet att olika gruppers speciella behov kan beaktas, t.ex. att målsägande och vittnen kan vänta i eget rum.

Vissa andra kvalitetskriterier som handlar om själva rättegången tar också delvis sikte på bemötandet. Exempelvis bör enligt dessa kriterier domaren bedriva effektiv och aktiv processledning och sörja för att rättegången inte orsakar parterna onödiga kostnader och att rättegången genomförs smidigt på ett öppet och transparent sätt i förhållande till parterna och organiseras på ett ändamålsenligt sätt.

Kvalitetskriterierna utvärderas enligt en poängskala från 0–5. Detta sker i sin tur genom att domstolarnas prestationer enligt kriterierna mäts på fem olika sätt. Det första bygger på att domarna själva värderar sin egen och domstolens verksamhet. Det andra består av enkäter riktade till såväl advokater, åklagare och parter som nämndemän, domare och domstolar. Domstolarnas prestationer bedöms också av en grupp sakkunniga. I denna grupp ingår en domare, en

advokat, en åklagare, en professor i juridik och en kommunikationsexpert. Den fjärde mätmetoden utgörs av analys av domstolsstatistik. Den femte och sista består i att domstolen själv får avge ett yttrande över vad som framkommit.

I Danmark genomfördes under åren 2004 och 2005 vid Københavns Byret ett pilotprojekt bl.a. i syfte att undersöka kvaliteten i förhandlingsarbetet. Undersökningen innebar att domare övervarade varandras förhandlingar och studerade förhandlingsarbetet enligt nio på förhand uppställda kriterier. Deltagandet baserades på frivillighet och det framhölls noga att syftet med undersökningen var att hitta sätt att förbättra kvaliteten och inte att kontrollera enskilda domare. De kriterier som ställdes upp handlade om följande.

1) Vägledning av parter och vittnen
2) Hur väl man höll sig till tidsplanen
3) Domarens uppträdande (neutral, vänlig, myndig, lyssnande)
4) Reda ut oklarheter i parternas ståndpunkter
5) Nödvändiga pauser
6) Service
7) Förlikningsverksamhet
8) Språkbruk
9) Om förhandlingen uppfyllde kraven på det ”gode” retsledelse

Resultatet presenterades sedan genom poängsättning av varje kriterium på en skala med jämna siffror mellan 0–8. Det framhålls vid utvärderingen att resultatet i siffror inte säger särskilt mycket i sig, utan att resultatet blir intressant först när uppföljning eventuellt sker och då som jämförelsematerial. Man uppmärksammar också att det kanske framför allt är deltagandet i själva kvalitetsarbetet – övervarandet av förhandlingar och de diskussioner som följt på detta – som verkligen har varit nyttigt. Därför förordas fler mindre omfattande kvalitetsvärderingar löpande under året i stället för en större en gång per år. De deltagande domarna säger sig ha blivit särskilt uppmärksamma på hur oerhört granskad rättens ordförande är under förhandlingen och hur åskådare uppmärksammar minsta lilla ansiktsskiftning. Man framhåller i detta sammanhang vikten av att domaren uttrycker sig kort, klart och koncist om alla ska förstå

vad som händer under rättegången liksom vikten av att domaren faktiskt förklarar för dem som deltar i rättegången vad som ska hända och varför.

4.4.2 Andra myndigheter i Sverige

Skatteverket

Den enskilt viktigaste åtgärden som Skatteverket under senare år har vidtagit för att förbättra bemötandet är att man formulerat en klar och gemensam idé om vad som är verkets uppgift. Tidigare fokuserade verket i hög grad kontrollfunktionen och såg till stor del som sin uppgift att kontrollera fel i efterhand. Numera fokuseras det förebyggande arbetet och uppgiften att hjälpa människor som vill göra rätt för sig.

Den beskrivna kursändringen har inte varit helt enkel att genomföra. En viktig del i genomförandet har bestått i att på olika sätt påvisa för medarbetarna att ett förändrat synsätt på verksamheten leder till en bättre måluppfyllelse, dvs. att skattefelet blir så litet som möjligt.[19] Man har då bl.a. lyft fram forskning som visar att viljan att göra rätt för sig generellt ökar i takt med att förtroendet för verket ökar samt att förtroendet i sin tur ökar om servicen och bemötandet förbättras. För att undersöka hur medborgarna upplever Skatteverket i sistnämnda avseenden använder sig verket bl.a. av återkommande enkätundersökningar och fokusgrupper. Arbetet handlar alltså i mångt och mycket om att visa att bättre service och bemötande inte är något självändamål utan att det faktiskt leder till att verksamheten presterar ett bättre resultat. I genomförandearbetet har cheferna haft nyckelroller. Man har kunnat konstatera att det är närmast omöjligt att komma någon vart utan engagerade chefer som tar den gemensamma idén på allvar och kommunicerar till sina medarbetare att han eller hon är övertygad om värdet av att åstadkomma förändring.

Utöver regelrätta enkätundersökningar i syfte att undersöka hur medborgarnas förtroende för Skatteverket och upplevelsen av bemötandet från verkets sida förändras över tid har verket genomfört en attitydundersökning med medborgarna. Syftet med denna undersökning har varit att kartlägga vilka attityder medborgarna upplever

[19] Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd – om alla skattebetalare redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt – och den skatt som i praktiken fastställs.

från verkets tjänstemän, hur en önskad eller förväntad attityd ser ut samt vilka attityder som bäst bygger förtroende för verket.[20]

Under slutet av 1990-talet inrättade verket skatteupplysningen, dit allmänheten kan vända sig med olika frågor. Till upplysningsverksamheten rekryterades i första hand personer inom verket med särskilt intresse och fallenhet för bemötande- och servicefrågor. Numera arbetar ca 500 personer inom upplysningsverksamheten. Dessa personer vidareutbildas kontinuerligt i bemötandefrågor. Utbildningsinslagen är ofta påfallande konkreta och kan t.ex. handla om att man får lära sig hantera arga människor och strategier för att reducera ilska.

Försäkringskassan

Försäkringskassans arbete med bemötandefrågor har till stor del handlat om att försöka skapa en samsyn inom myndigheten kring vad bemötandet betyder för kassan och hur kassan vill uppträda i förhållande till kunderna.

Samtliga kassans medarbetare kommer på sikt att erbjudas en tvådagars utbildning i bemötandefrågor. Hittills har det dock endast funnits utrymme att låta handläggare och personalen i kundtjänst genomgå utbildningen. Materialet till utbildningen har tagits fram bl.a. genom att kundsynpunkter som lämnats till kassan via en särskild webbaserad funktion har analyserats och återkopplats internt. Varje handläggare är dessutom skyldig att vidarerapportera kundsynpunkter som han eller hon fått del av. Även dessa synpunkter har utgjort underlag för utbildningsmaterialet. Utbildningen bedrivs i form av dialogundervisning. I utbildningen ingår bl.a. avsnitt som handlar om samtalsteknik och hur man hanterar hot och våld. Inför avsnittet om samtalsteknik får samtliga deltagare göra ett personlighetstest och utbildningen handlar sedan i denna del om att tillhandahålla förbättringsverktyg för den enskilde medarbetaren baserat på dennes personlighet och yrkesroll. Avsnittet om hot och våld handlar bl.a. om tekniker för att hindra att hotfulla situationer uppstår och hur man kan bromsa dessa ifall de uppstår. På sikt är tanken att grundläggande teorier och information ska kunna erbjudas på intranätet, bl.a. för att de tillfällen när man träffas i högre grad ska kunna ägnas åt rollspel, diskussioner och reflexioner kring hur man bör uppträda mot kunderna.

[20] *Invandrarnas syn på skatter och på Skatteverket* (2005).

Parallellt med detta arbete har kassan inom olika fokus- och medarbetargrupper arbetat fram en gemensam värdegrund. Värdegrunden består av fyra ord som ska genomsyra kassans arbete, nämligen tydlighet, respekt, kundfokus och arbetsglädje. Kassans chefer har i uppdrag att återkommande beröra och diskutera värdegrunderna i samband med s.k. arbetsplatsträffar för att hålla dem ständigt aktuella i organisationen.

Migrationsverket

Efter det att Migrationsverkets verksamhet, till följd av några händelser som innefattade mindre gott bemötande från personalens sida, fått stort utrymme i medierna under hösten/vintern 2005 vidtogs ett antal åtgärder för att stärka arbetet med etik och bemötande. Åtgärderna samlades i ett s.k. sexpunktsprogram och innebar att man bl.a. inrättade en sökandeombudsman med uppgift att ta till vara de sökandes intressen och ett förstärkt etiskt råd. Man satte även ett större fokus på etik och bemötande i verkets interna utbildningsprogram.[21]

Det etiska rådet, som numera utses av regeringen, har en rådgivande funktion. Verket kan således inhämta yttranden från rådet i frågor som rör utformningen av verkets verksamhet och som kan kräva etiska överväganden. Rådets yttranden publiceras på Migrationsverkets webbplats.

Funktionen med sökandeombudsman inrättades i början av år 2006. Till sökandeombudsmannen kan den vända sig som anser sig ha blivit dåligt bemött i sin kontakt med någon som arbetar på Migrationsverket. Sökandeombudsmannen tar emot synpunkter från antingen sökanden själv eller dennes representant och utreder klagomål på förhållningssätt och bemötande från handläggarnas sida. För att garantera sökandeombudsmannens trovärdighet är funktionen självständig i förhållande till verkets övriga verksamhet.

Under år 2007 tog sökandeombudsmannen i genomsnitt emot ca 3–5 telefonsamtal och lika många e-postmeddelanden per arbetsdag. Var tjugonde eller trettionde av dessa kontakter var ett renodlat bemötandeärende medan resterande kontakter skedde med

[21] Övriga punkter innebar att verksamhetschefen för asylområdet fick i uppdrag att se över myndighetsutövningen vid verkets samtliga mottagningsenheter, att det genomfördes särskilda förbättringsinsatser vid förvarsenheterna med utgångspunkt i en översyn som gjorts avseende bl.a. etik och förhållningssätt samt att det tillsattes en utredning som skulle lämna förslag till ytterligare åtgärder för att stärka etikarbetet.

anledning av att sökanden ville ha hjälp med ett pågående ärende. Vid varje kontakt klargör sökandeombudsmannen sitt mandat för sökanden. Eftersom mandatet inte omfattar ärendehantering hänvisas de sökande som har frågor om sitt ärende till den handläggare som har hand om ärendet.

Sökandeombudsmannen sammanställer de synpunkter och klagomål som kommer in. Dessa används sedan i utbildningar av verkets personal och annan verksamhetsutveckling. Sökandeombudsmannen kontaktar i varje ärende den enhet och den handläggare som varit inblandad. Återkoppling till sökanden sker oftast genom att någon enhetschef eller motsvarande kontaktar sökanden och förklarar vad synpunkten eller klagomålet resulterat i.

Sökandeombudsmannen får regelmässigt olika granskningsuppdrag av generaldirektören som gäller etik och bemötande. T.ex. genomförde sökandeombudsmannen under första halvåret 2007 en granskning av hur telefonister vid Migrationsverket uppmärksammar frågor om etik och bemötande.[22] En av sökandeombudsmannens uppgifter är för övrigt att, bl.a. genom den här sortens uppdrag, ta vara på personalens erfarenheter när det gäller etik och bemötande och sprida denna kunskap inom organisationen.

Etik och bemötande har alltid varit viktiga inslag i Migrationsverkets olika internutbildningar. I och med sexpunktsprogrammet har dessa frågor kommit att fokuseras än mer. I stället för att utgöra ett särskilt utbildningsinslag tas frågorna upp ur en mängd olika perspektiv i så gott som alla utbildningar. Det innebär att diskussioner om etik och bemötande inte bara förekommer i utbildningar som rör t.ex. språkbruket inom verket och rollen som tjänsteman och beslutsfattare utan även i kurser som handlar om t.ex. rättsregler eller ärendehanteringssystemet. I stället för teoretiska diskussioner om etik och bemötande, som man lättare kan skjuta ifrån sig, leder detta angreppssätt till att frågeställningarna konkretiseras och att diskussionerna utgår från den verklighet som de anställda arbetar i. Frågor om etik, bemötande och förhållningssätt diskuteras också löpande bland personalen på de olika enheterna i samband med arbetsplatsträffar.

Sökandeombudsmannen har nyligen granskat hur frågor om etik och bemötande beaktas i olika delar av utbildningsverksamheten.[23]

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av Migrationsverket utvärderat hur verkets sökandeombudsman har utvecklats och

[22] *Hur arbetar Migrationsverkets telefonister med etik och bemötande?* (2007).
[23] *Etik och bemötande som en del av Migrationsverkets utbildningar* (2008).

bedrivits, samt analyserat behovet av förändringar rörande ombudsmannens organisation och finansiella förutsättningar. ESV konstaterar bl.a. att det funnits problem med en oklar uppdragsbeskrivning för funktionen, men också att funktionen fyllt vissa behov för de sökande. ESV föreslår bl.a. att Migrationsverket fortsatt utvecklar en central klagomålhanteringsfunktion som, åtminstone i delar, även kan ges uppgifter att granska och utveckla verkets arbete med etiska frågor. ESV föreslår också att den centrala samverkan som sker mellan frivilligorganisationer och Migrationsverket i högre utsträckning bör kunna utnyttjas i funktionens verksamhet. ESV föreslår dessutom att Migrationsverket bör ta ställning till om benämningen ombudsman återspeglar funktionens roll.[24]

Polisen

I delbetänkandet *Framtidens polis* (SOU 2007:39) konstaterar utredningen om den framtida polisutbildningen att polisen för genomförandet av sitt uppdrag är beroende av medborgarnas förtroende. Kravet på ett korrekt och bra bemötande är i det sammanhanget centralt. Att möta ungdomar som lever i utanförskap i stora segregerade storstadsområden kräver en viss typ av bemötande, medan kontakter med en allt äldre befolkning i en allt glesare landsbygd kräver ett annat.

Utredningen uppmärksammar särskilt att medborgarna i framtiden kan förväntas bli allt mer ifrågasättande och ställa högre krav, inte minst i sina kontakter med myndigheter. Den enskilde medborgaren kan således lätt skaffa sig information genom exempelvis Internet och därmed – redan när han eller hon kontaktar polisen – förväntas ha kunskaper om det problem han eller hon har och ställa specifika krav. Den kritiske medborgaren kommer inte att låta nöja sig med vaga besked eller ett dåligt genomfört arbete. Mer pålästa, högre utbildade och ifrågasättande medborgare ställer med andra ord ytterligare krav på kompetens och kunskap hos polisen.

För att behålla ett stort förtroende hos allmänheten och kunna säkerställa att medborgarna får ett bra bemötande måste polisen enligt utredningen ha förankring i befolkningen. De polisanställda får därför inte när det gäller exempelvis kön och etnisk bakgrund avvika från befolkningen i stort. Med en bred rekrytering och en

[24] *Utvärdering av sökandeombudsmannen vid Migrationsverket* (2008).

representativ sammansättning av de anställda får organisationen samtidigt en ökad samlad kunskap.

Det finns i 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) en bestämmelse om hur bemötandet från polisens sida närmare ska ta sig uttryck. Enligt föreskriften ska anställda inom polisen i arbetet uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

4.4.3 Bemötanderegler i övrigt

Det finns bemötanderegler även i andra sammanhang. Ofta har sådana regler antagits inom ramen för utarbetandet av dokument som tar sikte på olika yrkesetiska frågor.

Ett exempel är de rekommenderade förhållningsregler för nämndemän vid domstolsförhandling som utarbetats av Nämndemännens riksförbund (NRF). I dessa regler sägs bl.a. att nämndemannauppdraget är utsatt för stark fokusering och kräver ett föredömligt beteende, att uppträdandet i rättssalen ska vara engagerat samt att hela nämndemannakåren bedöms efter hur alla i rättssalen – även besökare – uppfattar den enskilde nämndemannen.

Ett annat exempel är Advokatsamfundets vägledande regler om god advokatsed från år 1984. Av 2 § i dessa regler följer t.ex. att en advokats uppträdande ska vara sakligt och korrekt samt sådant att förtroendet för advokatkåren upprätthålls. Advokatsamfundet kommer i januari 2009 att anta nya vägledande regler om god advokatsed.

Liknande bemötanderegler finns inom många andra professioner. Enligt t.ex. läkarförbundets etiska regler från år 2002 ska läkare behandla patienten med empati, omsorg och respekt och får inte genom sin yrkesauktoritet inkräkta på vederbörandes rätt att bestämma över sig själv. Läkaren ska också respektera patientens rätt till information om sitt hälsotillstånd och möjliga behandlingsalternativ och om möjligt i behandlingen utgå från informerat samtycke samt avstå från att lämna upplysningar som patienten inte önskar. Läkaren får heller aldrig frångå principen om människors lika värde och aldrig utsätta en patient för diskriminerande behandling eller bemötande.

För att nämna några ytterligare exempel finns regler som rör bemötandet även i etiska riktlinjer för terapeuter, Sveriges Tand-

läkarförbunds etiska riktlinjer, Sveriges Universitetslärarförbunds (SULF) yrkesetiska riktlinjer för universitetslärare, yrkesetiska riktlinjer för Facket för Service och Kommunikations (SEKO) medlemmar inom svensk kriminalvård och Akademikerförbundet Sveriges Socionomers Riksförbunds (Akademikerförbundet SSR) ”Etisk kod för socialarbetare”.

4.5 Våra förslag

Vi föreslår att domstolarna och Domstolsverket ska utarbeta en strategi för domstolarnas arbete med bemötandefrågor. Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. Strategin bör vila på följande hörnstenar.

- Det ska finnas *konkreta riktlinjer* för vad parter och bevispersoner har anledning att förvänta sig och vilka krav som kan ställas på domstolspersonalen när det gäller personbemötandet.
- Alla domstolar ska ha *samma tillgänglighet* när det gäller telefon- och öppettider och kontakter per e-post.
- *Informationen* till parter och bevispersoner om hur det går till i domstol och vad som förväntas av dem ska bli bättre och mer tillgänglig.
- Bemötandet vid *inställelse i domstol* ska bli bättre och i de större domstolarna ska det finnas särskilda *servicevärdar*.
- All *domstolspersonal ska utbildas i bemötandefrågor*.
- Parters och bevispersoners uppfattning om och förväntningar på domstolarnas bemötande ska *återkommande undersökas*.
- Det ska finnas en *bemötandeombudsman*.

4.5.1 Inledning

Vår kartläggning av hur domstolarna bemöter parter, bevispersoner och andra som kommer i kontakt med dem visar på det hela taget att bemötandet är gott. De allra flesta personer som arbetar i domstolarna håller en hög servicenivå och uppträder klanderfritt i sina kontakter med allmänheten. Flera domstolar har inom ramen för sitt systematiska arbete med kvalitetsfrågor utarbetat egna handlingsplaner, policydokument eller åtgärdsprogram för att förbättra bemötandet. I huvudsak är det informations-, tillgänglighets- och lokalfrågor, dvs. institutionsbemötandet, som berörs i dessa dokument (jfr avsnitt 4.3.1).

Många domstolar har på olika sätt inhämtat synpunkter på bl.a. bemötandet från de professionella aktörer som regelmässigt uppträder i domstolen. Några domstolar har även genomfört enkät- eller intervjuundersökningar med andra personer som uppträtt vid domstolen och på det sättet fått reda på hur parter och bevispersoner själva uppfattar bemötandet. Utöver informations-, tillgänglighets- och lokalfrågor tas, särskilt i de senare undersökningarna, upp hur personbemötandet från domstolspersonalen uppfattas (jfr avsnitt 4.3.1).

Vid sidan av det uppenbara skälet – att alla medborgare som kommer i kontakt med domstolarna har ett berättigat krav att bli bemötta med respekt och värdighet – är det även för domstolarnas förmåga att fullgöra sin samhällsuppgift viktigt med ett gott bemötande av parter och bevispersoner som uppträder i domstolen. I de mål som avgörs efter förhandling är inte sällan den muntliga bevisningen av stor omfattning och har ofta avgörande betydelse för domstolens bedömning. Särskilt viktig brukar den muntliga bevisningen vara i brottmål i allmän domstol. För att de personer som hörs i domstolen ska kunna lämna en fri och fyllig och också mer korrekt berättelse om sina ofta traumatiska iakttagelser och upplevelser krävs att de känner sig trygga och lyssnade på i förhörssituationen. Det kräver i sin tur att förhörspersonen är klar över vad som ska hända och vad som förväntas av honom eller henne, kort sagt är informerad om spelreglerna i domstolen. Det kräver också att förhörspersonen kommer till förhandlingen med en känsla av att personalen i domstolen har förståelse för hans eller hennes situation och kommer att vara uppmärksam på de behov av information, pauser eller annat stöd som kan krävas för att han eller hon ska klara av att lämna en utförlig berättelse. Under förhöret

krävs sedan att domstolens ledamöter håller kvar denna känsla hos förhörspersonen genom att vara lyhörda för skiftningar i förhörspersonens sinnesstämning samt genom att verkligen lyssna och på olika sätt signalera att de är intresserade av vad förhörspersonen har att säga. Det viktigaste skälet till varför personalen i domstolarna måste se till att alla parter och bevispersoner får ett gott bemötande handlar följaktligen ytterst om rättssäkerhet och att säkerställa att domstolen får bästa möjliga underlag för sin bedömning i målen.

Ett gott bemötande inklusive god service fyller även en annan viktig funktion när det gäller själva verksamheten i domstolarna. Således visar forskningen att förbättrat bemötande och bättre service leder till ett ökat förtroende hos medborgarna. Brister i förtroendet leder till en handlingsobenägenhet hos individen.[25] Handlingsobenägenheten kan ta sig olika uttryck och t.ex. innebära att man drar sig för att vända sig till domstol med sina tvister eller låter bli att frivilligt svara på domstolens förelägganden och hörsamma domstolens kallelser till förhandling. Med andra ord bidrar ett gott bemötande och en god service för domstolarnas del till att parter och bevispersoner i större utsträckning frivilligt medverkar i processerna på det sätt som förutsätts. Med ett förbättrat bemötande och en bättre service behöver domstolarna därmed mer sällan ta till olika tvångsåtgärder för att få parter och bevispersoner att fullgöra sina skyldigheter, vilket leder till en snabbare, smidigare och mindre kostsam handläggning.

Även om domstolarnas bemötande av parter och bevispersoner, som sagt, överlag är gott och de allra flesta personer som arbetar i domstolarna håller en hög servicenivå och uppträder klanderfritt i sina kontakter med allmänheten kan det förstås bli ännu bättre. Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.3.4 har det under åren gjorts en hel del på bemötandeområdet. Den kanske enskilt viktigaste åtgärden när det gäller det institutionella bemötandet har varit inrättandet av vittnesstöd i de allmänna domstolarna. Personbemötandet har i första hand uppmärksammats inom ramen för olika utbildningsinsatser. Dessa har i sin tur främst handlat om att öka kunskapen i domstolarna om brottsofferfrågor. I allt väsentligt har alltså de viktigaste insatserna på bemötandeområdet handlat om att förbättra bemötandet av målsägande, men även vittnen.

Hur brottsoffer tas emot i domstolarna är onekligen en speciell och mycket central bemötandefråga. I detta sammanhang måste man

[25] Jfr avsnitt 2 Förtroende.

emellertid hålla i minnet domstolens roll. Domstolen ska skipa rättvisa och vara självständig i dömandet. Den dömande verksamheten ska bedrivas objektivt och neutralt i förhållande till parterna. Ingen kategori av personer kan ges en särställning som kan rubba förtroendet för domstolens opartiskhet. Bemötandet i domstolarna ska alltså präglas av den roll som domstolarna har i rättssystemet. En vanlig uppfattning i domstolarna är att detta innebär att bemötandet överlag måste vara ganska formellt och utmärkas av viss distans. Med en sådan inställning blir det naturligtvis svårt för personalen i domstolarna att förhålla sig till vissa element i brottsofferdiskursen, som att det är viktigt för brottsoffer att bli betraktade som trovärdiga, att det för ett brottsoffer innebär ännu en kränkning att bli ifrågasatt och att bemötandet av brottsoffer bör präglas av medkänsla.[26]

Man behöver dock inte bemöta parter och bevispersoner med *antingen* formell distans *eller* medkänsla och frånvaro av ifrågasättande. Det finns andra alternativ (jfr avsnitt 4.3.1). Nyckeln till att åstadkomma ett bättre bemötande generellt ligger, enligt vår mening, i att domstolarna själva diskuterar sig fram till en gemensam hållning för hur man kan säkerställa att parter och bevispersoner får ett gott personbemötande utan att de allmänna principerna om oberoende, opartiskhet, neutralitet och likabehandling sätts åt sidan. Någon samsyn kring vad som mer konkret bör prägla personbemötandet finns nämligen inte inom Sveriges Domstolar. Med undantag för den vision som presenteras i 24-timmarsstrategin finns det inte heller inom Sveriges Domstolar några övergripande gemensamma riktlinjer när det gäller frågor om tillgänglighet, information och hur parter och bevispersoner bör tas emot när de kommer till domstolen, där behovet av en gemensam hållning kanske rentav är än större.

Det saknas i dag en strategi för vad ett gott bemötande av parter och bevispersoner mer konkret bör innebära på olika plan. Med en sådan strategi skulle det bli lättare för domstolarna att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp hur verksamheten utvecklas inom olika bemötandeområden (jfr avsnitt 3). Enligt vår mening bör Sveriges Domstolar nu skaffa sig en bemötandestrategi som ska säkerställa att alla parter och bevispersoner som kommer i kontakt med domstolarna får ett gott bemötande.

[26] Se t.ex. Lindgren (2004) och FN-deklarationen (1985) om grundläggande rättsprinciper för offer för brott och maktmissbruk.

Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. En viktig uppgift för Domstolsverket i detta sammanhang blir att tillsammans med domstolarna finna formerna för hur strategin ska ”antas” av domstolarna. Detta kan exempelvis ske inom ramen för större domarmöten eller i andra sammanhang då många domare och annan domstolspersonal träffas. Vi har alltså inte sett det som vår uppgift att försöka slå fast vad bemötandestrategin i detalj bör innehålla. För att säkerställa ett brett genomslag i domstolarna menar vi nämligen att det är domstolarna själva som måste bestämma vad ett gott bemötande av parter och bevispersoner närmare bör innebära på olika plan. Strategin bör dock enligt vår mening vila på några hörnstenar som vi utvecklar i det följande. Först vill vi emellertid beröra en speciell fråga som har att göra med vad som har kommit fram i våra enkätundersökningar.

Av vår enkätundersökning med åklagare och advokater framgår att det trots att bemötandet generellt är gott finns enstaka personer i domstolarna som upplevs vara såväl arroganta och otrevliga som nonchalanta och respektlösa. Att så kan vara fallet bekräftas i SCB:s undersökning med personer med domstolserfarenhet i så måtto att ungefär en tiondel av de personer som i olika roller har uppträtt i domstol har uppgett att de inte blivit bemötta med respekt av personalen i domstolarna. Bland dessa personer har endast var tionde ganska stort förtroende för domstolarna. Ingen av dem har mycket stort förtroende. Bland de som uppger att det stämde helt och hållet att de blev bemötta med respekt har 76 procent mycket eller ganska stort förtroende för domstolarna. Med tanke på att varje domstolsanställd kommer i kontakt med ett mycket stort antal människor under sin yrkesgärning finns det enligt vår mening anledning att se allvarligt på detta förhållande som uppenbarligen är särskilt ägnat att försvaga medborgarnas förtroende för domstolarna.

Det reser i sin tur frågan vilka krav man mer principiellt kan ställa på en domare när det gäller hur han eller hon uppträder mot parter och bevispersoner. Inom ramen för domarnas uppgift att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt, alltså själva kärnverksamheten, måste det enligt vår uppfattning också ligga att verka för att medborgarnas förtroende för domstolarna upprätthålls. Av detta följer bl.a. att en domare måste ge parter och vittnen som han eller hon kommer i kontakt med ett gott be-

mötande. Om en domare uppvisar brister i detta avseende, har domstolschefen en skyldighet att reagera. När det gäller övrig personal har domstolschefen samma skyldighet. Man måste i detta sammanhang utgå från att utsatta anmäler sådana här missförhållanden eller att cheferna genom övrig personal blir uppmärksammade på dem.

Den nya bemötandestrategin bör som sagt bygga på några hörnstenar. Dessa är följande.

- Det ska finnas konkreta riktlinjer för vad parter och bevispersoner har anledning att förvänta sig och vilka krav som kan ställas på domstolspersonalen när det gäller personbemötandet.
- Alla domstolar ska ha samma tillgänglighet när det gäller telefon- och öppettider och kontakter per e-post.
- Informationen till parter och bevispersoner om hur det går till i domstol och vad som förväntas av dem ska bli bättre och mer tillgänglig.
- Bemötandet vid inställelse i domstol ska bli bättre och i de större domstolarna ska det finnas särskilda servicevärdar.
- All domstolspersonal ska utbildas i bemötandefrågor.
- Parters och bevispersoners uppfattning om och förväntningar på domstolarnas bemötande ska återkommande undersökas.
- Det ska finnas en bemötandeombudsman.

4.5.2 Konkreta riktlinjer för personbemötandet

Om domare kommer överens om etiska regler (se avsnitt 2.5.8), bör dessa som vi ser det främst innehålla generella och överordnade principer för vad som är god domarsed och ta upp olika moraliska dimensioner av rollen som domare. När det gäller bemötandet innebär det att en etisk regel snarast bör ge uttryck för vad som allmänt sett bör prägla en domares uppträdande.

Vad som mer i detalj bör prägla en domares bemötande av parter och bevispersoner och vad domare särskilt bör tänka på i sådana kontakter är alltså, enligt vår uppfattning, frågor som normalt faller utanför etiska regler för domare. För att säkerställa ett bättre personbemötande generellt i domstolarna menar vi att det finns anledning för både domare och annan domstolspersonal att – vid sidan

av eventuella etiska regler för domare – komma överens om konkreta riktlinjer för vad ett gott personbemötande närmare bör innebära i praktiken.

Det finns flera skäl till varför sådana riktlinjer är önskvärda. Det kanske viktigaste av dessa är att domare och annan personal i domstolarna skulle tvingas att mer i detalj reflektera kring hur de uppträder i sina kontakter med parter och bevispersoner och vad som närmare bör prägla uppträdandet. Sådana diskussioner kan i sig förväntas förbättra bemötandet. Ett annat viktigt skäl handlar om att riktlinjerna ger parter och bevispersoner en möjlighet att förstå vad de har anledning att förvänta sig för bemötande när de kommer till domstolen. Vid sidan av att de tydligare kan avgöra om bemötandet verkligen håller godtagbar standard kan riktlinjerna därmed också förväntas bidra till att eventuella orealistiska förväntningar på bemötandet från parters och bevispersoners sida blir mindre vanliga.

Ett ytterligare skäl till varför det är värdefullt med gemensamma riktlinjer för personbemötandet handlar om att skapa en gemensam stil och gemensamma attityder för möteskulturen i domstol. Det är som vi berört i avsnitt 4.3.1 inte alltid alldeles lätt att avgöra hur man som enskild medarbetare bör uppträda i sina kontakter med parter och bevispersoner, vilka attityder som bör prägla uppträdandet eller hur man ska förhålla sig till olika personers förväntningar på bemötandet. Riktigt svårt kan det bli det när två motparter är närvarande samtidigt, t.ex. under en förhandling. Inte sällan leder nog strävan att värna om de allmänna principerna för verksamheten till att domare i dessa situationer är mer återhållsamma och kyliga i sitt bemötande av båda parter än vad som är nödvändigt. En gemensam stil och gemensamma värdeord för hur bemötandet generellt bör ta sig uttryck i domstolarna skulle kunna tjäna som vägledning i dessa situationer och bidra till att domare och annan domstolspersonal utvecklar en större integritet och känslighet i sitt personbemötande. Det skulle i sin tur leda till att man blir säkrare och mindre ofta låter sig hämmas av en oro för att ens bemötande riskerar att komma i konflikt med grundprinciperna för verksamheten.

En förutsättning för detta är förstås att riktlinjerna utformas på ett sådant sätt att de ger någotsånär konkreta råd om hur man bör uppträda i olika situationer. Utan att gå in i detalj på hur det bör gå till vill vi dock hävda synpunkten, som vi berört ovan, att det är långt ifrån givet att bemötandet i domstol bör präglas av formell

distans till parter och bevispersoner. Tvärtom finns det enligt vår mening all anledning att försöka eftersträva ett mer engagerat och lyhört förhållningssätt. Förutsatt att man förhåller sig på samma sätt till alla parter och bevispersoner i processen är det, enligt vår uppfattning, svårt att se hur ett visst engagemang och en lyhördhet skulle kunna komma i konflikt med de grundläggande principerna för verksamheten.

Det är givetvis också viktigt att de kunskaper som finns inom bl.a. beteendevetenskaplig och viktimologisk[27] forskning beaktas i arbetet med riktlinjerna och att utformningen präglas av en medvetenhet om den särskilda utsatthet som många parter och bevispersoner upplever i sina kontakter med domstolarna. Riktlinjerna bör också uppmärksamma jämlikhets- och diskrimineringshinder som har bäring på kön, sexuell läggning, religion, funktionshinder, språk, etnicitet, kulturella faktorer etc. En annan speciell aspekt som bör tas upp i riktlinjerna är de särskilda krav på personbemötandet som förekomsten av unga personer i rättsprocessen ställer.

Attitydbegreppet rymmer såväl ett kunskapsmoment som en känsloaspekt och en handlingskomponent. Ens attityd påverkas med andra ord av vilken kompetens och kunskap man har, vilka värderingar man bär på samt ens förhållningssätt till omgivningen. I grunden har ens attityd till andra en omedelbar koppling till frågan om människosyn. Med en grundläggande humanistisk människosyn går det inte bara att säkerställa att parter och bevispersoner behandlas korrekt och respektfullt, utan också att utveckla ett i verklig mening gott bemötande med respekt för partens eller bevispersonens självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet. Detta bör enligt vår uppfattning vara en utgångspunkt i arbetet med riktlinjerna.

Strategin bör innehålla en detaljerad beskrivning av vilka frågor som ska beröras i riktlinjerna och i vilka former arbetet med att ta fram dessa närmare bör bedrivas. Riktlinjerna kommer inte att vara bindande. En särskild fråga för strategin blir därför att ta upp hur man ska få genomslag för riktlinjerna och hur man ska hantera olika meningar om hur riktlinjerna bör se ut.

[27] Läran om brottsoffer.

4.5.3 Domstolarnas och domstolspersonalens tillgänglighet

Hur en part eller bevisperson upplever bemötandet från domstolarnas sida beror inte enbart på hur han eller hon blir bemött av enskilda medarbetare vid domstolen utan också på t.ex. vilka telefon- och öppettider som gäller och i vilken utsträckning det är möjligt att kontakta domstolen per exempelvis e-post. Den känsla av utsatthet som många parter och bevispersoner upplever i kontakterna med domstolarna förstärks sannolikt om det är svårt att få kontakt med någon på domstolen som kan svara på frågor. Det är bl.a. av detta skäl viktigt att inkludera tillgänglighetsfrågan i arbetet med bemötande.

Ett annat centralt skäl till varför det är viktigt att uppmärksamma tillgänglighetsfrågan är att telefon- och öppettider samt möjligheterna till kontakter per e-post så påtagligt skickar signaler till medborgarna om vilka attityder som präglar domstolarnas förhållningssätt till dem och med vilket mått av öppenhet domstolarna och dess personal är beredda att möta dem. Ett professionellt och medborgaranpassat förhållningssätt bidrar med andra ord på ett särskilt tydligt sätt till att förmedla bilden av domstolarna som en modern organisation som är lyhörd för medborgarnas behov, förutsättningar och önskemål. Ett första steg på denna väg bör enligt vår mening vara att man inom Sveriges Domstolar kommer överens om enhetliga telefon- och öppettider och en gemensam hållning när det gäller kontakter per e-post.

Under år 2006 tog Domstolsverket fram en särskild 24-timmarsstrategi för Sveriges Domstolar, som berör domstolarnas tillgänglighet i stort. I strategin sägs bl.a. att domstolarna bör anpassa sina öppettider efter intressenternas behov, att domstolarna bör se över sin telefonkultur samt att det bör skapas en central eller flera regionala kundtjänstfunktioner som kompletterar domstolarnas växlar. När det gäller frågan om telefonkultur i domstolarna pågår för närvarande ett arbete inom Domstolsverket med att ta fram ett förslag till telefonstrategi för Sveriges Domstolar. Strategin kommer bl.a. att innehålla riktlinjer för öppettider, svarstider, svarssätt och bemötande.

Vissa domstolar i storstadsområdena har i dag en gemensam telefonväxel. För närvarande pågår i Stockholmsområdet ett arbete med att utveckla denna telefonistorganisation ytterligare vad gäller servicenivå och undersöka i vad mån växeln kan omfatta samtliga domstolar i området.

Vi ser det kommande förslaget till telefonstrategi och de gemensamma telefonväxlarna som en bra början när det gäller att mer allmänt förbättra domstolarnas tillgänglighet. Arbetet med att utveckla telefonistorganisationen i Stockholmsområdet bör t.ex. kunna ge besked om hur man kan säkerställa att personalen i telefonväxeln har tillgång till samtliga berörda domstolars mål och ärenden i ärendesystemet Vera. Vi tänker oss att förslaget och existerande samarbeten kring telefonväxlar kan tjäna som utgångspunkt och underlag för en bredare diskussion inom domstolarna när det gäller olika tillgänglighetsfrågor. En sådan vidare diskussion bör – som framhålls i 24-timmarsstrategin – t.ex. handla om att på olika sätt anpassa domstolarnas öppettider generellt efter olika intressenters behov. Denna anpassning måste enligt vår mening innebära att medborgarna ska ha möjlighet att, åtminstone ett par dagar i veckan, komma i kontakt med domstolarna under kvällstid och det både per telefon och genom personligt besök. Vi ser det också som en självklarhet att det ska gå att ringa till domstolarna och avlägga ett personligt besök på samtliga domstolar under lunchtid. Även när det gäller kontakter per e-post finns det som sagt ett behov av samsyn inom domstolarna. Ett grundläggande krav är enligt vår mening att samtliga domstolar har en fungerande enhetlig rutin för kontakter per e-post och att den enskilde medborgaren kan få sin fråga besvarad eller besked om vart han eller hon annars bör vända sig inom högst ett dygn.

I början av år 2008 ersattes begreppet 24-timmarsmyndigheten av en handlingsplan för eFörvaltning (planen presenteras i avsnitt 7.2.3). För närvarande pågår ett arbete hos Domstolsverket med att utarbeta en plan för vad handlingsplanen för eFörvaltning mer konkret bör innebära för domstolarnas del. Vi utgår från att planen för domstolarna bl.a. kommer att fokusera sådana tillgänglighetsfrågor som vi tar upp här.

En speciell fråga när det gäller tillgängligheten handlar om utsättning av mål. Således har det till oss framförts kritik från främst advokater och åklagare att domstolarna generellt tar för dålig hänsyn till deras tidsplanering och önskemål när förhandlingar planeras. Konsekvensen blir inte sällan att den advokat eller åklagare som haft hand om ett visst mål är förhindrad att delta vid den tidpunkt rätten väljer att sätta ut målet till förhandling. Om advokaten eller åklagaren måste bytas, får det naturligtvis negativa konsekvenser även för enskilda parter och kan i värsta fall leda till sämre rättssäkerhet. Ofta medför förstås olika tidsfrister att domstolarna tvingas sätta ut

förhandlingar med kort varsel och därför har begränsade möjligheter att tillmötesgå olika önskemål från advokater och åklagare. Inte desto mindre anser vi att domstolarna generellt bör försöka visa större respekt mot enskilda parter i detta avseende så att samma advokat eller åklagare har möjlighet att följa sina mål och därmed sina klienter respektive målsägande hela vägen till dess målet slutligt har avgjorts.

4.5.4 Informationen till parter och bevispersoner, m.m.

En mycket central bemötandefråga är domstolarnas information till parter och bevispersoner. Utgångspunkten här är att få medborgare har närmare kännedom om verksamheten i domstolarna. De har ofta endast vaga uppfattningar om hur det egentligen går till där. De allra flesta som kommer i kontakt med domstolarna som parter och bevispersoner har endast enstaka sådana kontakter i livet. I dessa lägen har man sällan klart för sig vad som kommer att hända i domstolen och vad den egna rollen i processen närmare innebär. För att parten eller bevispersonen ska kunna fullgöra sina uppgifter i domstolen på ett bra sätt och känna sig trygg i kontakterna med domstolen krävs därför att han eller hon har möjlighet att informera sig om detta.

För en del parter och i princip samtliga bevispersoner innebär kallelsen till förhandling den första kontakten med domstolen. Genom den bild av sig själva som domstolarna förmedlar i detta första skede skapar många parter och bevispersoner sin uppfattning om domstolen. Detta första intryck kan det ofta vara svårt att ändra på. Det finns således en risk för att en part eller bevisperson som upplever att tonen i kallelsen är otrevlig och hotfull bär med sig en negativ inställning till domstolen.

Kallelsernas språkliga utformning har som berörts i avsnitt 4.3.1 kritiserats genom åren. Vårt samlade intryck är att de översyner som skett tyvärr inte verkar ha haft annat än marginell inverkan på den språkliga utformningen. De synpunkter som redan år 1995 framfördes i departementspromemorian *Vittnen och målsägande i domstol* (Ds 1995:1), nämligen att många uppfattar kallelserna som bryska i tonen och svåra att förstå, är fortfarande relevanta. Att kallelserna uppfattas vara aggressivt formulerade och svåra att förstå bekräftas i vår enkätundersökning med advokater och åklagare. Vi menar att det förslag till språklig utformning av kallelsen

som lämnades i departementspromemorian efter viss modernisering håller väl än i dag. Vi har därför, bl.a. med förslaget i promemorian som underlag, tagit fram förslag till nya kallelseblanketter för målsägande, tilltalade och vittnen. Förslagen finns i bilagedel B. Domstolsverket bör snarast se till att dessa kallelseblanketter finns att tillgå i verksamhetssystemet Vera.

Det sagda visar att det sätt som domstolarna hittills har bedrivit arbetet med att se över den språkliga utformningen av kallelser och andra blanketter inte fungerar tillfredsställande. En hake verkar vara att många domare anser att uppgifter om förhörspersoners olika skyldigheter och rättigheter som måste finnas med i kallelsen enligt reglerna i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291) sätter tydliga gränser för hur mycket språket kan mjukas upp och leder till att kallelserna måste ha en formell prägel. Vi ställer oss frågande till detta och menar att det är möjligt att hitta alternativa formuleringar och uttryckssätt som är mer lättbegripliga och mindre bryska i tonen och samtidigt uppfyller kraven i lagstiftningen. En viktig punkt i den nya bemötandestrategin bör således vara att åstadkomma en ordning för detta arbete som säkerställer att det verkligen kommer ut något av det.

Vid sidan av kallelsernas språkliga utformning är den information som följer med kallelsen av central betydelse för partens eller bevispersonens möjligheter att fullgöra det som förväntas av honom eller henne i processen på ett bra sätt. Av SCB-undersökningen med personer med domstolserfarenhet framgår att endast sex av tio av de som i olika roller har deltagit i förhandling i domstol förstod vad som förväntades av dem. Domstolsverket tillhandahåller informationsblad anpassade till några av de grupper av aktörer som uppträder i domstolarna som parter och bevispersoner, t.ex. målsägande, tilltalade och vittnen. Vi menar att informationen i dessa blad måste bli tydligare när det gäller att förklara domstolens roll och samhällsuppgift, vilka spelregler som gäller i domstolen i den aktuella processen och vad processen kommer att innebära för den enskilde i hans eller hennes roll. Informationsbladen bör dessutom översättas till olika språk och anpassas till fler aktörsgrupper och olika personkategorier, t.ex. unga. Ett annat inslag i den nya bemötandestrategin bör därför vara att Domstolsverket låter se över informationsbladen. En del domstolar har utarbetat egna informationsblad som bör tas in som underlag i detta arbete. Domstolarna måste sedan se till att informationsbladen undantagslöst följer med samtliga kallelser tillsammans med övriga upplysningar

om t.ex. hur man hittar till domstolen och i förekommande fall verksamheten med vittnesstöd.

Det är emellertid inte tillräckligt att denna typ av information skickas ut tillsammans med kallelsen. Avsikten med informationen är att alla parter och bevispersoner som kommer till domstolen ska kunna vara väl förberedda på vad som kommer att hända där. Av de brukarundersökningar som genomförts framgår det att långt ifrån alla är beredda att ta del av information om den kommande förhandlingen redan när de får kallelsen. Ofta kan ett sådant intresse väckas närmare inpå rättegången och det är viktigt att parten eller bevispersonen även då har möjlighet att ta del av informationen. För att säkerställa detta bör det vara möjligt att hämta informationsbladen på domstolarnas webbplatser. På själva kallelseblanketten bör det finnas uppgift om adressen till domstolens webbplats och att den nu aktuella informationen finns där. Självfallet måste det också finnas beredskap i domstolarna att lämna informationen per telefon och det även utanför normal kontorstid (se avsnitt 4.5.3).

Innan Sveriges Domstolar tagit fram bättre ljud- och bildpresentationer på webben om domstolarnas roll och uppgift i samhället, hur mål och ärenden hanteras i de olika domstolsslagen och vad som förväntas av de olika aktörerna bör i vart fall målsägande och vittnen kunna hänvisas till Brottsoffermyndighetens webbaserade rättegångsskola (se vidare avsnitt 7.2.4 och våra förslag till nya kallelser, bilagedel B).

4.5.5 Bemötande vid inställelse i domstol

Inställelsen i samband med förhandling är för många personer det första besöket på en domstol. De flesta kommer till domstolen för att berätta om händelser som på olika sätt inbegriper traumatiska upplevelser eller iakttagelser. Detta medför att många parter och bevispersoner är stressade, oroliga och osäkra när de kommer till domstolen. Ett gott bemötande i samband med ankomsten till domstolen kan bidra till att parten eller bevispersonen blir lugnare och tryggare och att han eller hon på ett bättre sätt förmår fullgöra sin uppgift under själva förhandlingen. Hur domstolarna tar emot parter och bevispersoner när de kommer till domstolen är därför en särskilt viktig aspekt av det institutionella bemötandet (jfr avsnitt 4.3.1).

När det gäller mottagandet av parter och bevispersoner fyller förstås vittnesstöden i de allmänna domstolarna en mycket viktig

och uppskattad funktion. Emellertid är det inte rimligt att vittnesstöden, som nog är fallet på många håll i dag, har det största ansvaret för mottagandet av parter och bevispersoner. I förvaltningsdomstolarna saknas dessutom vittnesstöd. Vi menar att domstolarnas huvudansvar för att ta emot parter och bevispersoner måste bli tydligare och att servicenivån generellt bör vara högre och mer enhetlig. Detta bör vara en utgångspunkt i den nya bemötandestrategin.

T.ex. bör det i samtliga domstolar finnas en tydligt markerad och lätt tillgänglig informationsdisk som alltid är bemannad när domstolen har öppet. Domstolarna måste självfallet också ha beredskap att muntligen lämna sådan information som berördes i föregående avsnitt, dvs. om hur förhandlingen kommer att gå till och vad som förväntas av den enskilde i hans eller hennes roll.

I samtliga domstolar bör det i anslutning till entrén finnas en tydlig informationstavla med en skiss över salar, toaletter samt kaffe- och varuautomater. I de större domstolarna med ett stort antal olika salar kan det emellertid vara svårt att få grepp om vart man ska ta vägen även om det finns en tydlig informationstavla. Det rör sig dessutom ofta många människor i dessa domstolar, vilket gör det svårare för personalen att uppmärksamma dem som kommer. Det bör därför finnas särskilda servicevärdar i de större domstolarna med ansvar för att ta emot parter och bevispersoner och visa dem till rätta.

Domstolarna måste vidare ha en fungerande rutin för att informera om eventuella förseningar. Det är inte alldeles ovanligt med förseningar och vid längre förseningar måste rutinen innefatta att domstolspersonal varskor parten eller bevispersonen genom att ringa eller skicka sms till honom eller henne. Ibland kan det också vara lämpligt att använda sms för att påminna parter och bevispersoner inför förhandlingar. I detta sammanhang bör det framhållas att det normalt inte är acceptabelt att kalla samtliga bevispersoner till förhandlingens början, om förhandlingen beräknas pågå mer än en halv dag.

Vi utgår från att det åtminstone i alla allmänna domstolar inom en nära förestående framtid finns separata väntutrymmen för alla parter och bevispersoner, dvs. även för tilltalade som så önskar. Utöver trygghetsaspekten handlar det här om att det ska finnas möjlighet för parter att föra förtroliga samtal med sitt ombud. Enligt SCB:s enkätundersökning med personer med domstolserfarenhet upplever emellertid endast 35 procent av de som hade en mot-

part att de kunde vänta i ett separat utrymme. Den främsta orsaken till detta låga resultat är nog inte att det saknas separata väntutrymmen, utan att parter och bevispersoner inte har blivit tillräckligt informerade om att det finns ett sådant utrymme att tillgå på domstolen. I första hand kan följaktligen frågan om parters och bevispersoners rätt att kunna vänta på förhandlingen i ett separat utrymme på domstolen antas handla om att informationen till dem om att det finns sådan möjlighet måste bli bättre och tillhandahållas på fler sätt (se avsnitt 4.5.4). Bl.a. måste det finnas en fungerande rutin för att informera om detta i samband med att parter och bevispersoner kommer till domstolen.

Andra trygghetsfrågor handlar om att det alltid ska finnas domstolspersonal på plats i de allmänna utrymmena samt att det bör finnas ordningsvakter, åtminstone i alla allmänna domstolar.

Även domarna måste i betydligt större utsträckning än i dag vara beredda att kortfattat informera parter och bevispersoner om hur rättegången kommer att gå till och vad den mer specifikt kommer att innebära för den enskildes del. Av SCB:s undersökning med personer med domstolserfarenhet framgår att många parter och bevispersoner inte känner att de kan fråga en domare om detta under förhandlingen. Domare bör därför rutinmässigt fråga parter och bevispersoner om de är klara över hur rättegången kommer att gå till. Även i övrigt har domare ett ansvar för att skapa en sådan stämning i rättssalen att rättegångsdeltagarna känner att de kan ställa allmänna frågor.

Avslutningsvis är det också önskvärt att domstolarna tar sitt ansvar för inredning och estetisk nivå i de allmänna utrymmena. Där bör det också finnas tillgång till tidningar och tidskrifter samt till kaffeautomater etc. Sistnämnda aspekt är inte minst viktig med tanke på att det som sagts ofta händer att förhandlingar blir försenade.

4.5.6 Utbildning i bemötandefrågor

Utbildningsinsatser på bemötandeområdet kan sägas fylla två huvudsakliga funktioner för den enskilde medarbetaren. Den ena är att öka medarbetarens förståelse och därmed lyhördhet för andra genom att han eller hon skaffar sig allmänna kunskaper om vad som generellt kännetecknar olika gruppers förväntningar, behov och förhållningssätt i kontakterna med domstolarna. Den andra handlar om

att omsätta dessa kunskaper i praktiken och mer allmänt reflektera över hur man själv uppträder och identifiera situationer som man upplever som besvärliga från bemötandesynpunkt.

Av redovisningen i avsnitt 4.3.4 framgår att många av de förslag och insatser som under åren har förekommit på bemötandeområdet just har handlat om olika utbildningsinsatser, främst i olika slags brottsofferrelaterade frågor. För närvarande utformar och genomför t.ex. Brottsoffermyndigheten i samråd med Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten ett utbildningsprogram riktat till bl.a. personal inom domstolarna i syfte att öka kunskapen om sexualbrottsoffer och förbättra bemötandet av dessa brottsoffer i samband med bl.a. rättegång.

Ett annat projekt som bör nämnas i detta sammanhang är specialistprojektet Humanjuridik som under åren 2004–2006 har bedrivits i vissa domstolar i Stockholmsområdet samt i Hovrätten för Västra Sverige med den övergripande målsättningen att höja kvaliteten och öka effektiviteten i handläggningen av mål och ärenden av humanjuridisk karaktär. Viktiga inslag i projektet har handlat om att ge deltagarna fördjupade kunskaper om barn och konflikter i familjer samt – genom att öka deltagarnas förståelse för brottsoffer – ge dem en bättre förmåga att möta sårbara brottsoffer.

Ett ytterligare specialiseringsprojekt inriktat på familjerättsliga frågor startade våren 2007 och beräknas pågå i tre år. Projektet riktar sig främst till domare under Hovrätten över Skåne och Blekinge och Göta hovrätt. Meningen är att domare som handlägger mål och ärenden om våld och övergrepp mot kvinnor och barn, ingripande mot unga lagöverträdare samt om vårdnad, boende och umgänge, förutom de rättsliga reglerna, ska få kunskap om hur människor reagerar i kris, hur parterna bör bemötas i domstol och kunskap om det patriarkala samhälls- och familjesystemet.

Ett viktigt inslag i bemötandestrategin bör vara fortlöpande utbildningsinsatser i bemötandefrågor av nu berört slag för samtliga personalkategorier i domstol. Domstolsverket (i förekommande fall Domstolsakademin) ska ha det övergripande ansvaret för att anordna och utforma innehållet i denna utbildning. Utbildningen bör dessutom vara obligatorisk.

Det vore också värdefullt om utbildningsinsatserna kunde breddas något och i större utsträckning inbegripa annat än olika brottsofferrelaterade frågeställningar. Vi efterfrågar särskilt utbildningsinslag som tar sikte på att identifiera sådana stereotypa föreställningar samt informella koder och förhållningssätt som lätt

utvecklas i etniskt och socialt homogena miljöer som domstolarna (jfr avsnitt 4.3.1).

Ett annat utbildningsinslag som vi anser att det finns för lite av är det som berörts i början av avsnittet och som tar sikte på att omsätta kunskaper om olika bemötandesituationer i praktiken och som inbegriper mer allmänna reflektioner kring ens eget uppträdande. Ett sådant, som vi förstår, uppskattat inslag har varit de interaktiva seminarier med konsultföretaget ”Vardagens Dramatik” som anordnats på olika håll i landet. Vi ser framför oss att andra sådana utbildningsinslag skulle kunna hänga samman med den funktion med en bemötandeombudsman som vi föreslår i avsnitt 4.5.8.

Till en början tänker vi oss att utbildningen i bemötandefrågor ska kretsa kring att ta fram de konkreta riktlinjerna för personbemötandet (se avsnitt 4.5.2). Riktlinjerna bör sedan finnas med som underlag i utbildningen i bemötandefrågor.

4.5.7 Återkommande undersökningar av bemötandet

Med undantag för vittnesstödet har det kanske inte för domstolarnas del kommit ut så mycket konkret av alla de förslag som under årens lopp har lagts på bemötandeområdet. Det kan ha många orsaker. En är att det tar lång tid att förändra attityder oavsett hur man går till väga för att åstadkomma sådan förändring. En annan orsak är trögheten i IT-utvecklingen och att det tar tid att få de system på plats som måste finnas för att det ska gå att få till stånd en förändring när det gäller t.ex. tillgängligheten per telefon och e-post samt bemötandet på webbplatserna. Domstolarnas stora arbetsbörda har nog också inneburit att bemötandefrågorna inte alltid har kunnat uppmärksammas i den utsträckning som hade varit önskvärt. Det torde vidare hos domstolspersonalen ha funnits visst motstånd till förändringar och kanske också ett bristande intresse för den typen av ”mjuka” frågor som bemötande handlar om. Förslagen har dessutom många gånger, inte minst när det gäller utbildningsinsatser, haft en tydlig rättskedjeprägel och därmed inte varit särskilt inriktade på domstolarna.

En avgörande faktor för framgång är – som vi har utvecklat i fråga om kvalitetsarbetet över huvud taget i avsnitt 3 – att domstolarna själva kontinuerligt gör grundarbetet, att domstolschefen är nyckelperson i detta arbete samt att Domstolsverket stödjer domstolarna i arbetet.

Grundarbetet handlar bl.a. om att på olika sätt undersöka hur parter och bevispersoner m.fl. uppfattar domstolarnas bemötande. Det finns en hel del metoder som domstolarna kan använda sig av för detta och för att komma igång att diskutera och reflektera kring bemötandefrågor. För att dessa metoder ska vara långsiktigt meningsfulla i arbetet med att åstadkomma ett bättre bemötande krävs att domstolarna gör *återkommande* undersökningar av bemötandet på den *egna* domstolen. En viss domstol kan alltså inte använda sig av resultaten från en annan domstols undersökningar av det enkla skälet att man då inte kan fånga upp hur uppfattningarna om bemötandet förändras över tid på den egna domstolen och därmed inte vilken effekt olika insatser har haft.

Det vanligaste sättet för domstolarna att undersöka bemötandet har varit att inom ramen för olika fokusgrupper och diskussionsseminarier inhämta synpunkter från professionella aktörer som mer regelmässigt uppträder i domstolen. Oftast har sådana sammankomster visserligen tagit sikte på mer renodlade handläggningsfrågor och hur samarbetet kan bli smidigare och effektivare, men inte sällan har det också framkommit synpunkter på i första hand det institutionella bemötandet (jfr avsnitt 4.3.1). Om domstolen är ute efter att undersöka mer renodlade aspekter av personbemötandet (jfr avsnitt 4.3.1), är nog andra undersökningsmetoder att föredra. Såväl fokusgrupper som diskussionsseminarier innebär ju att de professionella aktörerna lämnar sina synpunkter muntligen till personalen i domstolarna vilket för med sig en generell obenägenhet att framföra synpunkter som kan uppfattas som personlig kritik. Särskilt känsligt är det därför att kritisera personbemötandet.

En annan metod för att inhämta synpunkter på både person- och institutionsbemötandet är att be parter och bevispersoner fylla i enkäter med frågor om hur bemötandet i domstolen har uppfattats av dem. Flera domstolar har använt sig av denna metod. Även om fördelen med en sådan metod är att de tillfrågade kan besvara enkäten anonymt har det visat sig att svarsfrekvensen blivit mycket låg, särskilt för tilltalade. Det har därför varit svårt att dra några säkra slutsatser av resultaten. Samma erfarenhet har vi gjort när det gäller SCB:s enkätundersökning med personer med domstolserfarenhet. Således har svarsfrekvensen i denna undersökning varit för låg för att det skulle vara möjligt att analysera eventuella skillnader i hur de olika grupperna av aktörer – målsägande, tilltalade, kärande, svarande, enskilda parter i förvaltningsmål och vittnen – uppfattar bemötandet.

Några domstolar har i stället valt att intervjua parter och bevispersoner inom ramen för kvalitativa undersökningar genomförda av den egna personalen. Även om det kan vara så att intervjupersonerna i viss mån är obenägna att framföra kritik till domstolspersonalen kan detta uppvägas av att en s.k. kvalitativ metod används i samband med intervjuerna. Syftet med denna metod är inte att ta reda på hur många som är nöjda eller missnöjda med bemötandet utan att få veta vad parter och bevispersoner är nöjda med och vad de är missnöjda med. Om en intervjuperson svarar att han eller hon är nöjd/missnöjd med exempelvis personbemötandet i rättssalen, följs frågan alltid upp med en fråga om vad personen var nöjd/missnöjd med. På det sättet får de som intervjuar en djupare och mer mångfasetterad kunskap om och förståelse för hur parter och bevispersoner uppfattar bemötandet från personalens och domstolens sida. Till detta bidrar också att det i en kvalitativ undersökning ställs öppna frågor och att följdfrågor kan ställas, något som inte är möjligt i en enkätundersökning.

En ytterligare fördel med att använda egen personal för att intervjua parter och bevispersoner är att de som intervjuar får en direkt insikt i hur parter och bevispersoner upplever bemötandet i domstolen. De som intervjuar får nya idéer till hur bemötandet kan förbättras för att stärka förtroendet för domstolen. Erfarenheterna från de domstolar som intervjuat med egen personal visar att detta är en mycket effektiv form av utbildning när det gäller personbemötande.

Att låta parter och bevispersoner komma till tals på det här sättet har också visat sig vara förtroendeskapande i sig. Även de som inte är helt nöjda med bemötandet uppskattar att domstolen på detta tydliga sätt intresserar sig för vad de tycker och tänker kring sina kontakter med domstolen och visar för dem att deras synpunkter är viktiga.

Undersökningar om bemötandet bör inte bara ta sikte på hur parter och bevispersoner faktiskt uppfattar bemötandet. Från förbättringssynpunkt är det väl så viktigt är att undersökningarna innehåller frågor om vilka förväntningar man har på bemötandet från domstolarnas sida.

Andra undersökningsmetoder är olika former av tester av systemet. Såvitt vi känner till har sådana tester inte förekommit i någon nämnvärd utsträckning i Sverige. Testerna kan bl.a. innebära att domstolen uppdrar åt någon eller några utomstående personer, t.ex. studenter, att vid olika tidpunkter ringa till eller besöka dom-

stolen och efterfråga viss information för att på det sättet undersöka kvaliteten i bemötandet per telefon och i informationsdisken. Man kan också ge utomstående i uppgift att övervara förhandlingar och undersöka hur parter och bevispersoner bemöts. För att den här typen av undersökningar ska vara meningsfulla krävs att de sker enligt en på förhand överenskommen rutin och att den som genomför undersökningen följer en strukturerad plan eller frågelista.

Vi vill slå ett särskilt slag för en annan sorts undersökningar som innebär att personalen i domstolarna själva undersöker och utvärderar sitt eget bemötande. Någon domstol har genomfört sådana undersökningar genom att låta administrativ personal på domstolen övervara förhandlingar och komma med synpunkter på domarens bemötande enligt en på förhand utarbetad frågelista.

Bemötandet under förhandlingar kan även undersökas av domarna själva genom att man övervarar varandras förhandlingar enligt den modell som förekommit i det danska pilotprojekt som redovisas i avsnitt 4.4.1. Till skillnad från andra modeller erbjuder denna modell domarna en särskilt påtaglig möjlighet att själva reflektera kring förhållningssätt och attityder i bemötandet. En av erfarenheterna från det danska pilotprojektet är att man t.ex. blir mycket uppmärksam på hur bemötandet uppfattas av andra när man aktivt studerar en annan domares uppträdande. Kriterier som skulle kunna användas för att genomföra den här sortens undersökning av bemötandet under förhandling kan vara följande.

- Parters och bevispersoners rätt till information under förhandlingen om olika rättegångsdeltagares funktion, hur förhandlingen går till, om tidsplaneringen etc.
- Parters och bevispersoners rätt att normalt få tala till punkt.
- Parters och bevispersoners upplevelse att bli lyssnade på och sedda av domstolen.
- Parters och bevispersoners rätt att mötas av ett enkelt och begripligt språkbruk i rätten.
- Parters och bevispersoners rätt att särskild hänsyn tas till deras utsatthet, ungdom, språkproblem, främmande etnicitet etc.
- En avkunnad dom måste vara begriplig för parterna.

Ett inslag i den nya bemötandestrategin bör vara en närmare beskrivning av de olika metoderna för hur enskilda domstolar kan undersöka bemötandet och hur man praktiskt går tillväga för att använda dessa. Strategin bör härvid innehålla en plan för hur ofta domstolarna bör undersöka bemötandet och vilka metoder som är att föredra. Med planen som utgångspunkt kan sedan enskilda domstolars insatser få betydelse för fördelningen av medel (jfr avsnitt 3.4.3). I planen bör också ingå att Domstolsverket återkommande ska genomföra sådana rikstäckande bemötandeundersökningar med parter och bevispersoner som vi har genomfört inom ramen för vårt uppdrag. Domstolsverket ska dessutom tillsammans med bemötandeombudsmannen (se avsnitt 4.5.8) kunna ge domstolarna stöd i arbetet med att genomföra olika lokala brukarundersökningar.

4.5.8 Det ska finnas en bemötandeombudsman

På flera håll inom förvaltningen finns funktioner för att fånga upp brukarnas synpunkter på verksamheten. Skatteverket och Försäkringskassan har t.ex. särskilda e-postadresser som brukarna kan använda sig av om de vill framföra klagomål eller beröm över hur de blivit bemötta i sina kontakter med myndigheterna. Andra myndigheter har gått längre och infört en särskild ombudsmannafunktion för att inhämta dessa synpunkter. Migrationsverket är ett exempel på en sådan myndighet (se avsnitt 4.4.2).

Vi menar att det vore värdefullt att inrätta en funktion med motsvarande uppgifter även för Sveriges Domstolar. Ett skäl till detta är att det då skulle bli tydligt för enskilda vart de kan vända sig med synpunkter på bemötandet. Ett annat skäl är att inrättandet av en funktion av det här slaget skickar signaler till enskilda att deras synpunkter är viktiga för domstolarna. Ett ytterligare skäl är att enskilda kan ”prata av sig”, med den möjlighet till känsla av upprättelse som det kan innebära att få besked om att det finns en organisation för att ta tillvara synpunkterna inom ramen för domstolarnas arbete med att utveckla verksamheten. Det viktigaste skälet är emellertid den möjlighet en sådan här funktion erbjuder att få en mer samlad bild av vad som upplevs som bra och mindre bra i domstolarnas bemötande.

Vi menar att ”bemötandeombudsman” kan vara en bra benämning på en denna funktion. Det kan självfallet inte uteslutas att

domstolarna i arbetet med att ta fram den nya strategin för bemötandefrågor hittar en term som bättre återspeglar funktionens roll.

Ombudsmannen ska alltså ha till uppgift att ta emot synpunkter på bemötandet i domstolarna från enskilda. Inget hindrar förstås att även professionella aktörer framför synpunkter till ombudsmannen. Efter att ha tagit emot synpunkten bör ombudsmannen ha en skyldighet att föra synpunkten vidare till den berörde medarbetaren och hans eller hennes närmaste chef.

Domstolsverket och ombudsmannen bör ha till uppgift att årligen sammanställa de synpunkter som kommit in i en rapport och redovisa vad som kommit ut av de enskilda synpunkterna. Rapporterna bör också innehålla en allmän redovisning av hur arbetet med bemötandefrågor bedrivs inom Sveriges Domstolar och uppmärksamma särskilda insatser i de enskilda domstolarna.

En annan viktig uppgift för Domstolsverket och ombudsmannen bör, som berörts i avsnitt 4.5.6, vara att delta i utformningen och genomförandet av vissa centrala utbildningsinslag på bemötandeområdet. Dessa inslag skulle då handla om att med synpunkterna från enskilda som underlag sätta upp rollspel och diskutera olika konkreta bemötandesituationer.

Domstolsverket och ombudsmannen bör också, som tas upp i avsnitt 4.5.7, ha ett ansvar för att det återkommande genomförs rikstäckande bemötandeundersökningar med parter och bevispersoner. Därutöver ska Domstolsverket och ombudsmannen kunna ge domstolarna råd och stöd i arbetet med att genomföra brukarundersökningar lokalt.

Ombudsmannen bör också kunna vara domstolarna och Domstolsverket behjälpliga i arbetet med att hålla den nya bemötandestrategin för Sveriges Domstolar uppdaterad när den väl är på plats.

För att verkligen markera avståndet till den dömande verksamheten talar mycket för att ombudsmannen inte bör vara jurist. Med hänsyn till uppdragets natur och de uppgifter vi tänker oss att ombudsmannen ska ha är det kanske mest naturligt om ombudsmannen har beteendevetenskaplig eller liknande bakgrund.

När det gäller ombudsmannens hemvist förefaller det naturligt att knyta funktionen till Domstolsverket. För att garantera ombudsmannens trovärdighet i förhållande till medborgarna är det dock viktigt att funktionen är självständig i förhållande till verkets övriga verksamhet. Med ett uttalat och tydligt markerat avstånd till den dömande verksamheten ser vi inte några principiella hinder mot att knyta ombudsmannen till verket.

5 Utformning av domar och beslut

5.1 Sammanfattning

Vår utgångspunkt är att nyckeln till ett framgångsrikt arbete med att generellt höja kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ligger i att domare själva i väsentligt större utsträckning än i dag diskuterar frågor som rör utformningen av dessa texter. Vi är övertygade om att sådana diskussioner kommer att leda till att det blir lättare för personer som inte är juridiskt kunniga att förstå och bli övertygade av domstolarnas resonemang. Vi har därför sett som vår viktigaste uppgift att söka hitta ingångar till hur man kan komma igång med sådana diskussioner i domstolarna.

Våra undersökningar av domar och beslut när det gäller läsbarhet visar att det finns en hel del problem som berör allt från struktur och disposition till uttryckssätt och ordval. Även den juridiska argumentationen i avgörandena är ibland bristfällig.

Den viktigaste orsaken till att det finns sådana problem i domar och beslut är förmodligen att domare sällan har ett mottagarperspektiv när de skriver sina texter. Detta beror nog främst på traditionen för hur domstolsjurister lär sig hur domar och beslut bör utformas. Denna innebär att tidigare avgöranden fungerar som rättesnören och mallar, även när det gäller frågor som har med den språkliga utformningen att göra. När domarens uppfattning om hur domar och beslut bör se ut formas av vad kollegorna under åren har utvecklat blir det inte naturligt att fundera över hur texten kommer att uppfattas och förstås av enskilda parter.

För att förbättra läsbarheten och den juridiska argumentationen krävs det enligt vår mening att nuvarande domskrivningsideal förändras. Domstolsjurister måste i framtiden i större utsträckning ta intryck av klarspråksarbete när det gäller utformningen av domar och beslut. Det språkpolitiska målet att ”den offentliga svenskan

ska vara vårdad, enkel och begriplig” gäller även domstolarna (prop. 2005/06:2 bet. 2005/06:KrU4).

Vi har därför tagit fram några språkrapporter och andra hjälpmedel som domare själva ska kunna använda för att undersöka läsbarheten och den juridiska argumentationen i sina texter.

För att stimulera diskussioner i domstolarna för att förbättra läsbarheten och den juridiska argumentationen finns det enligt vår mening ett behov av en strategi för utformningen av domar och beslut. I detta ingår också att uppnå ett rationellt utnyttjande av de resurser som används för domskrivning. Med en strategi på området blir det också lättare för domstolarna att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp arbetet med att förbättra utformningen av domar och beslut (jfr avsnitt 3). Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. Strategin bör vila på följande hörnstenar.

- Sveriges Domstolar ska ha föreskrifter för formell och grafisk utformning av domar och beslut.
- Det ska finnas rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation.
- Alla domstolsjurister ska utbildas i frågor som rör utformningen av domar och beslut.
- Kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ska återkommande undersökas.

5.2 Inledning

I direktiven framhålls att domstolarnas sätt att kommunicera med medborgarna genom utformningen av domar och beslut är en faktor av särskilt stor betydelse för medborgarnas förtroende för domstolarna. Vi har fått i uppgift att kartlägga hur denna kommunikation fungerar och mot bakgrund av kartläggningen överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kan utvecklas vidare. Utredningens kartläggning och överväganden ska redovisas på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för domstolarnas fortsatta arbete med dessa frågor.

I direktiven uppmärksammas att även domar som är helt oklanderliga ur ett strikt juridiskt perspektiv ibland utsätts för häftig kritik i den allmänna debatten, eftersom det kan vara svårt att förstå domstolarnas resonemang. En betydelsefull faktor för förståelsen av domstolarnas verksamhet är således utformningen av domar och beslut. Det konstateras i direktiven att domskrivningen traditionellt har varit anpassad för juridiskt utbildade läsare och att en viktig målgrupp självfallet är ledamöter i högre rätt. Samtidigt framhålls att det är angeläget att parter och andra som inte är juridiskt kunniga kan förstå och bli övertygade av domstolens resonemang.

Att domen ska vara begriplig för allmänheten är alltså en utgångspunkt enligt direktiven. Samtidigt har ju en dom flera andra adressater, t.ex. högre rätt, andra jurister och myndigheter. Direktivens utgångspunkt om begriplighet tar enligt vår mening rimligen sikte på alla tänkbara målgrupper för en dom eller ett beslut.

Vi ger först i avsnitt 5.3 en lägesrapport för hur man inom Sveriges Domstolar har uppmärksammat frågor som rör utformningen av domar och beslut. I avsnitt 5.4 redovisar vi hur man arbetar med dessa frågor i Danmark, Finland och Norge. Därefter redogör vi i avsnitt 5.5 översiktligt för metoder att undersöka rent språkliga aspekter av texters begriplighet. Vi berör i det sammanhanget mer ingående några undersökningar av språket i domar som vi har tagit fram och frågan hur den språkliga kvaliteten och kvaliteten i den juridiska argumentationen i domar och beslut kan undersökas. Slutligen redovisar vi i avsnitt 5.6 våra förslag när det gäller hur domstolarna i fortsättningen bör arbeta med frågor som rör utformning av domar och beslut.

5.3 Sveriges Domstolar – lägesbeskrivning när det gäller utformning av domar och beslut

I detta avsnitt redogör vi först översiktligt för de rättsliga regler som tar sikte på utformningen av domar och beslut. Därefter redovisar vi de språkvårdspublikationer som genom åren getts ut för domstolarna och kortfattat vissa utredningar och rapporter som berört frågor om utformningen av domar och beslut och vad som kommit ut av dessa. Slutligen beskriver vi vilken utbildning som ges till domare på detta område.

5.3.1 Rättsliga regler om domskrivning

I 17 och 30 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om vilka formella krav som ställs på domar och beslut i de allmänna domstolarna. Motsvarande bestämmelser när det gäller domstolsärenden finns i 27–30 §§ lagen (1996:242) om domstolsärenden. För förvaltningsdomstolarna regleras innehållet i domar och beslut i 28–32 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

För de allmänna domstolarnas del återfinns de närmare innehållskraven för tvistemålsdomen i 17 kap. 7 § och för brottmålsdomen i 30 kap. 5 § rättegångsbalken. Bestämmelserna är i huvudsak likalydande. Utöver vissa formkrav om att ange tid och ställe för domens meddelande och om domslut och parternas yrkanden m.m., framgår att domstolen är skyldig att ange domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. Härmed avses de skäl som varit bestämmande för avgörandet i såväl rätts- som bevisfrågan. En högre rätts dom ska också i den utsträckning det behövs innehålla en redogörelse för lägre rätts dom.

För domstolsärendenas del följer av 28 § lagen om domstolsärenden att det av ett beslut varigenom domstolen avgör ärendet ska framgå de skäl som bestämt utgången, om beslutet går någon part emot eller om det annars behövs. Av bestämmelsen framgår vidare att det i ett beslut som innebär att ett överklagat beslut fastställs endast behöver anges skäl om de avviker från skälen i det överklagade beslutet.

I 30 § förvaltningsprocesslagen finns en bestämmelse som föreskriver att förvaltningsdomstolarnas avgörande av mål ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet samt att de skäl som bestämt utgången ska framgå av beslutet. I lagtexten regleras inte om avgörandet ska kallas dom eller beslut.[1] Bestämmelser om att ett avgörande av saken ska ha domsbeteckning finns i stället i 30 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Av lagtexten följer att även förvaltningsdomstolarnas avgöranden ska motiveras. Det framgår emellertid inte närmare av lagen eller förordningen hur domskälen ska utformas.[2]

[1] I prop. 1971:30 s. 584 uttalar departementschefen att det inte bör komma ifråga att generellt föreskriva att förvaltningsdomstolarnas avgöranden ska kallas dom.
[2] Se härom Lavin (1999).

5.3.2 Språkvårdspublikationer för domstolarna

De första riktlinjerna för den språkliga utformningen av officiella texter gavs ut av Statsrådsberedningen år 1967. Riktlinjerna tar särskilt sikte på språket i lagar och andra författningar. Med mer specifik inriktning på språkvården i domstolarnas arbete lät Svea hovrätt år 1984 publicera skriften *Språket i domar och beslut* (1984). Syftet med skriften var att inspirera domstolsjurister till modern språkbehandling och en ökad medvetenhet i språkfrågor. Domstolsverket publicerade sedan år 1988 studiehäftet *Ord och uttryck inom domstolsväsendet* (1988). År 1991 gav Statsrådsberedningen ut den första upplagan av *Myndigheternas skrivregler* (2004).

En vidareutveckling av de tankar kring språkhantering som hade kommit till uttryck i publikationen från Svea hovrätt skedde sedan i Domstolsverkets regi och utmynnade år 1999 i skriften *Språk och struktur i domar och beslut* (2005). Denna skrift är avsedd att användas i överrätternas utbildning, i Domstolsverkets kursverksamhet och som daglig inspirationskälla för alla som skriver i domstolarna. Skriften gavs år 2005 ut i en ny och omarbetad upplaga.

5.3.3 Tidigare utredningar och rapporter om domskrivning

Offentliga utredningar

Utformningen av domar och beslut har inte varit föremål för något större intresse från lagstiftarens sida genom åren. De överväganden som gjordes inför införandet av den nya rättegångsbalken år 1942 är därför fortfarande av visst intresse. Processlagberedningen (bet. SOU 1938:44 II) uttalade att det är av vikt att det klarläggs på vilka grunder rätten stöder sin övertygelse om vad som är bevisat i målet. En sådan redogörelse ansågs också ha betydelse som kontroll av rättens bevisprövning. Hur utförlig redogörelsen skulle göras var, enligt beredningen, beroende av omständigheterna. Beredningen, liksom dessförinnan Processkommissionen (bet. SOU 1926:31), riktade kritik mot dåtidens domskrivning, som den ansåg var alltför knapphändig och inte sällan också otydlig.[3] Särskilt i samband med överklagande var det både för parterna och den högre rätten av stor betydelse att underrättens uppfattning om både bevis- och rättsfrågor kommit till klart uttryck i domen.[4] Processnämnden, som

[3] SOU 1926:31 s. 176 f.
[4] SOU 1938:44 II s. 218 f.

bl.a. hade i uppdrag att ta fram lämpliga tryckta framställningar om rättegångsreformens innebörd, har visat några exempel på hur domar kan utformas enligt den moderna tekniken med s.k. vävda domskäl.[5] Tekniken innebär att rätten genom hänvisningar till den åberopade bevisningen i sammanfattande form redogör för vad som förekommit och för hur bevisningen bör värderas.

I 1999 års rättegångsutrednings betänkande *En modernare rättegång* (SOU 2001:103) kartläggs bl.a. domskrivningens utveckling ur ett historiskt perspektiv samt redogörs för de motiveringskrav som följer av Europakonventionen och den nuvarande svenska lagstiftningen på området. Syftet var att undersöka om det går att underlätta domstolarnas arbete genom ett system där avgörandet inte skrivs ut fullständigt i sådana fall där varken parterna eller någon annan har behov av det. Utredningen konstaterar att rätten, utöver att ange vad som är bevisat, också bör upplysa varför den har funnit något bevisat. I detta sägs ligga en redovisning av hur rätten bearbetat bevismaterialet. Man ska alltså av domen kunna få upplysning både om hur rätten sammanställt materialet och vilka bevis som enskilt eller tillsammans styrkt en viss händelse.[6]

Utredningen diskuterar sedan lämpligheten av att utvidga möjligheten att utforma dom i s.k. förenklad form och framhåller i det sammanhanget att det torde vara vid ytterligt få tillfällen, om ens några, som det kan sägas ligga i linje med ett medborgarperspektiv att reducera parters och andra intressenters möjlighet att få en dom i ett sakprövat mål som i vart fall uppnår de lagfästa minimikraven. Utredningen lämnar därför inga förslag om ändring av reglerna om domskrivning.[7]

Utredningen om alternativa former för tvistlösning vid tingsrätt föreslår i betänkandet *Alternativ tvistlösning* (SOU 2007:26) bl.a. två parallella domstolsförfaranden som parter i dispositiva tvister ska kunna välja i stället för vanlig rättegång. Det ena benämns snabbrättegång och innebär ett flexibelt och till parterna och tvistens karaktär anpassat förfarande där rättegångsbalkens principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration ersätts av kravet på snabbhet och koncentration genom hela förfarandet.[8]

När det gäller detta förfarande berör utredningen frågan om domstolens avgöranden alltid ska motiveras eller om beslutande-

[5] Se Processnämnden (1947).
[6] SOU 2001:103 s. 279.
[7] SOU 2001:103 s. 286 ff.
[8] SOU 2007:26 s. 153 ff.

rätten huruvida det ska finnas några skäl kan överlämnas till parterna. Utredningen konstaterar bl.a. att kravet på att domar ska motiveras har betydelse även från andra aspekter än parternas intressen. För att allmänhetens rätt till insyn ska tjäna sitt syfte är det således viktigt att massmedierna och enskilda kan ta del av hur domstolarna resonerat i olika fall. Detta ger möjlighet till kontroll av att lika fall bedöms lika och bidrar enligt utredningen till att upprätthålla förtroendet för rättsväsendet. Utredningen anser bl.a. av detta skäl att det inte bör vara möjligt för parter att avsäga sig rätten till domskäl i förfarandet med snabbrättegång.[9]

Straffnivåutredningen har i betänkandet *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85) bl.a. övervägt hur påföljdsfrågor kan ges ökad uppmärksamhet i brottmålsprocessen i syfte att bidra till en ökad förutsebarhet och en större enhetlighet i rättstillämpningen. Utredningen föreslår i denna del bl.a. att åklagaren ska ha en skyldighet att ange den påföljd som han eller hon anser bör följa för det eller de brott som omfattas av åtalet. Utredningen föreslår dessutom att 30 kap. 5 § rättegångsbalken ändras så att det av bestämmelsen framgår att åklagarens förslag till påföljd för brottet ska anges i domen. Detta kan enligt utredningen förväntas leda till att det blir naturligt för rätten att redogöra för hur den ställer sig till åklagarens förslag och att närmare motivera varför den anser eller inte anser sig kunna godta åklagarens resonemang i påföljdsdelen. Därmed kan domskälen antas bli både tydligare och mer utförliga än vad som enligt utredningens kartläggning ibland kan vara fallet i dag. Utredningen menar att detta i sin tur kan förväntas leda till en ökad förståelse för rättens resonemang.[10]

Andra utredningar och rapporter

Regeringen uppdrog år 1997 i regleringsbrevet för domstolsväsendet åt Domstolsverket att anordna diskussioner mellan domare vid de allmänna domstolarna, domare vid de allmänna förvaltningsdomstolarna, åklagare och advokater om vad som är kvalitet i domstolsverksamheten. Diskussionerna utmynnade i att utvecklingsenheten inom Domstolsverket gav ut rapporten *Kvalitet i domstolsverksamhet* (Dnr 184-1997). I rapporten slås det fast att god kvalitet när det gäller domstolarnas avgöranden innebär att de ska vara

[9] SOU 2007:26 s. 207 ff.
[10] SOU 2008:85 s. 326 f.

juridiskt riktiga, innehålla utförliga och begripliga domskäl och en adekvat recit[11], ha ett tilltalande estetiskt utseende samt vara utan brister i såväl text som typografisk utformning.

I Domstolsverkets rapport *Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF)* (DV-rapport 2004:6) berörs domskrivningsfrågan ur ett begriplighetsperspektiv i så måtto att rapporten uppmanar domstolsväsendet att inom ramen för sitt interna arbete se över formen för brottmålsavgöranden i underrätt och överrätt. Det framhålls att det för en enskild part i många fall krävs en tolkning av överrättsdomen i förhållande till underrättsdomen för att överrättens domslut ska kunna förstås. Domstolsväsendet bör därför, enligt rapporten, verka för att överrätterna kan gå över till en mer strukturerad domskrivning vad avser domsluten, samtidigt som underrätternas struktur för domskrivning ses över. Genom en sådan översyn torde, enligt rapporten, förutsättningar skapas för ett för parter m.fl. mer lättolkat domslut från samtliga instanser.

I en rapport från oktober 2004, *Hållbara domslut – en förtroendefråga för rättsväsendet* (2004), konstaterar en förtroendegrupp inom Åklagarmyndigheten att det inom domstolsväsendet bl.a. saknas uttalade kriterier för vad som är god kvalitet när det gäller utformningen av domskäl. Vidare framhålls att domar bör utformas på ett begripligt sätt så att alla berörda kan förstå deras innehåll och innebörd samt därunder hur rätten har bemött framförda invändningar. Det nämns samtidigt att en summariskt skriven dom paradoxalt nog kan förefalla starkare, eftersom det i regel är svårare att angripa domskäl som inte redovisar vilka analyser och värderingar som gjorts.

I rapporten diskuteras även domskrivningsteknik utifrån de två vanligast förekommande varianterna i brottmålsprocessen. Den första är den traditionella tekniken där rätten i referat redogör för den skriftliga bevisningens innehåll och för vad förhörspersonerna sagt vid huvudförhandlingen och därefter i de egentliga skälen anger bevisvärdering och bedömning. Den andra varianten som tas upp är den tidigare berörda modernare tekniken med s.k. vävda domskäl.

Utan att egentligen förespråka någon metod framhålls i rapporten att referattekniken i förening med utförliga domskäl har vissa fördelar från utgångspunkten att domen ska stå sig över tid. Samtidigt konstateras att det viktigaste – oberoende av metod – är att domen är begriplig och att det av domen framgår hur bevisningen

[11] Med adekvat recit får närmast förstås i vad mån det finns en tydlig redovisning med relevant information i domen av den sak som målet rör, alltså ramen för målet.

värderats och hur övriga bedömningar gjorts. I rapporten ställs frågan om domens hållbarhet skulle bli bättre om det fanns krav på att domskäl alltid innehöll ett avsnitt som gäller rättens bevisvärdering. Slutligen framhålls att en dom kan brista i kvalitet även om den är begriplig och innehåller ställningstaganden till alla påståenden och invändningar. En sådan brist kan t.ex. gälla rättens analys av förekommande rätts- eller uppsåtsfrågor.

Broschyren *24-timmarsstrategi för Sveriges Domstolar* (2006) gavs ut av Domstolsverket i december 2006. I broschyren framhålls bl.a. vikten av att domar och andra texter ska vara skrivna på ett modernt och begripligt språk och med utgångspunkt i vem som ska läsa och förstå dem. Varje medarbetare uppmanas härvid att reflektera över vem man skriver för.

Åklagarmyndigheten redovisade år 2007 i rapporten *Domstolarnas påföljdspraxis vid vissa våldsbrott* (2007) en kartläggning av domstolarnas straffmätning och påföljdsval i mål om vissa allvarliga våldsbrott. I rapporten konstateras bl.a. att de undersökta domarna överlag innehåller bristfälliga motiveringar i dessa frågor.

5.3.4 Utbildning

Ordinarie domare

Domstolsakademin kommer att ge utbildning i domskrivningsfrågor (Domstolsakademin presenteras i avsnitt 3.3.5). Att det ska ingå sådan utbildning för nyutnämnda ordinarie domare har särskilt efterfrågats av de som saknar traditionell domarutbildning, exempelvis advokater, åklagare och processförare vid olika myndigheter.

Kursavsnitten om domskrivning kommer i första hand att ges inom ramen för huvudämnena processrätt och förvaltningsprocessrätt. Övningar i domskrivning kommer emellertid också enligt den nyligen fastställda utbildningsplanen att ingå i ämnena socialförsäkringsrätt, familjerätt och straffrätt.

Eftersom en stor del av målen i allmän förvaltningsdomstol avgörs efter ett skriftligt förfarande, är det enligt utbildningsplanen för kursen i förvaltningsprocessrätt av särskilt stor vikt att domaren, i domar och beslut, uttrycker sig klart och koncist och anpassar sitt skrivsätt till parterna i målet. Utbildningen kommer därför att innehålla moment som syftar till att utveckla deltagarnas förmåga att uttrycka sig väl i skrift.

Ett av syftena med kursen i processrätt är att ge deltagarna ökad förmåga att utforma domar och beslut. Ett mål med kursen är att deltagarna ska ha god kunskap om hur regelsystemet bör tillämpas vid utformningen av domar och beslut. Ett inslag i kursen ska därför vara övningar i domskrivning. Över huvud taget kommer tyngdpunkten i kursen i processrätt att ligga på problemlösning och färdighetsträning.

Undervisningen vid Domstolsakademin inleds efter årsskiftet 2008/2009.

Fiskalsutbildningen

Inom ramen för fiskalsutbildningen ges utbildning i domskrivning. Utbildningen ges under fiskalskurs II för förvaltningsdomstol och under fiskalskurs III för allmän domstol.

I kursavsnittet som gäller förvaltningsdomstolarna gås gällande bestämmelser om domskrivning igenom och man ställer sig frågan vem domar i första hand skrivs för. Vidare diskuteras strukturen i domar, liksom de olika beståndsdelarna, domslut, recit och domskäl. Man ställer sig frågan om det finns någon del i domen som är viktigare än andra och frågar sig om det är möjligt att strukturera domen så att den blir lättare att tillgodogöra sig. Man diskuterar när man bör använda formuleringar som avvisning, undanröjande, upphävande, avskrivning, ändring, återförvisning och överlämnande. Olika domskrivningstekniker redovisas och därunder vad man bör börja med när man skriver en dom. Faran med att ”hänga ut” en enskild part diskuteras och hur mycket av känsliga uppgifter man bör ta in i en dom. Man diskuterar hur mycket av sådana uppgifter man måste ta med för att domen ska vara tillräckligt motiverad. Även språkliga frågor och skrivregler diskuteras.

I kursavsnittet som gäller de allmänna domstolarna redovisas i all korthet domskrivningsfrågor ur ett historiskt perspektiv och tidigare diskussioner kring domskälens utformning. Olika modeller för redovisning av domskäl gås igenom, i första hand referattekniken och tekniken med s.k. vävda domskäl. Det betonas att det enskilda målets karaktär påverkar det sätt på vilket domskälen lämpligen bör redovisas. För- och nackdelar med de olika domskrivningsteknikerna diskuteras. Eftersom fiskalerna av tradition brukar ha lärt sig att skriva domar med referat, får de också öva sig något på att skriva resonerande domskäl.

5.4 Internationell utblick

I detta avsnitt redovisas översiktligt arbete med kvalitet i domskrivning som bedrivs i Danmark, Finland och Norge.

5.4.1 Danmark

Danmark har det inom ramen för ett större projekt, som handlar om att dokumentera och mäta kvalitet i domstolsarbetet, genomförts ett pilotprojekt vid Københavns byret, i syfte att bl.a. undersöka kvaliteten i meddelade domar. Pilotprojektet presenteras i rapporten *Dokumentation og måling af kvalitet ved domstolene* (2005) som gavs ut av Domstolsstyrelsen i juni 2005.

I projektet granskade domarna själva varandras avgöranden. Det poängterades från början att det uttalade syftet med projektet var att arbeta med kvalitetsutveckling och således inte att kontrollera enskilda domares arbete. Deltagarna valde slumpvis ut 42 domar i brottmål och 39 i tvistemål och namnet på den enskilde domaren som dömt i respektive mål togs bort innan granskningen påbörjades. Domarna granskades sedan av åtta vid byretten verksamma domare.

Granskningen av domar gick till på det sättet att två domare gick igenom och poängsatte varje utvald dom enligt följande sex på förhand uppställda kriterier:

1. Presentation av saken
2. Presentation av de avgörande faktiska omständigheterna
3. Presentation av de avgörande rättsliga omständigheterna
4. Domens slutsats
5. Språklig förståelse
6. Den ”gode” dom

Resultatet presenterades sedan genom poängsättning av varje kriterium på en skala med jämna siffror mellan 0–8. Det framhålls vid utvärderingen att resultatet i siffror inte säger särskilt mycket i sig, utan att resultatet blir intressant först när uppföljning eventuellt sker och då som jämförelsematerial. Vidare konstateras att det är svårt att – utan närmare kunskap om det enskilda målet – avgöra om t.ex. en viss invändning behandlats tillräckligt utförligt i domen. Deltagarna konstaterar att projektet måhända varit alltför ambitiöst

i dessa delar och att det framdeles kan finnas skäl att närmare studera ett mer begränsat antal punkter, t.ex. skälen för påföljdsvalet i brottmål eller sakframställningen i tvistemål.

Slutligen uppmärksammar de domare som deltog i projektet att det kanske framför allt är deltagandet i själva kvalitetsarbetet – genomgången av andras domar och de diskussioner som följt på detta – som verkligen har varit nyttigt. Därför förordas fler mindre omfattande genomgångar av domar löpande under verksamhetsåret framför en större en gång per år. Fokus bör då, enligt deltagarna själva, ligga på om domarna blivit mer lika, såväl beträffande framställningen i sig som från rättstillämpningssynpunkt.

5.4.2 Finland

I Finland inleddes år 1999 inom domstolarna i Rovaniemi hovrätts domkrets ett kvalitetsförbättringsprojekt, som bl.a. utmynnat i att det under år 2005 fastställts ett antal s.k. kvalitetsmätare för rättsväsendet, däribland sju kriterier som berör själva avgörandet. Projektet och kvalitetsmätarna presenteras i rapporten *Bedömning av kvaliteten på rättskipningen i domstolarna – Utgångspunkter och mätare* (2006) som gavs ut i mars 2006.

Det första kriteriet handlar om avgörandets rättvisa och lagenlighet. Kriteriet tar fasta på om ärendet avgjorts korrekt med avseende på både bevisningen och lagtillämpningsfrågan. För att närmare undersöka detta kriterium använder man sig av ett system av mätmetoder. Dessa metoder utgörs av domarnas självvärdering, statistik över ändringssökande, dvs. antalet överklaganden i förhållande till antalet överklagbara avgöranden, ändringsprocent samt överklaganden hos lagövervakningsmyndigheterna.[12]

Det andra kriteriet tar sikte på de egentliga skälen. Frågan som här ställs är om ett i och för sig korrekt avgörande också har motiverats på ett sätt som övertygar läsaren om att bedömningen är riktig. För att närmare undersöka detta kriterium använder man sig av domarnas självvärdering, enkäter till berörda parter och professionella aktörer liksom av bedömningar som utförs av en sakkunniggrupp bestående av en domare, en advokat, en juristprofessor och en kommunikationsexpert.

[12] Med lagövervakningsmyndigheter får här närmast förstås myndigheter som Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och motsvarande.

Det tredje kriteriet handlar om de egentliga skälens öppenhet. Öppenhet betyder bl.a. att domaren i bedömningen bör redogöra för samtliga tänkbara lösningar av tvistefrågorna och redovisa varför argumenten som stöder det valda slutresultatet är av större vikt. Kriteriet undersöks på samma sätt som det föregående.

Det fjärde kriteriet berör frågan om skälen är tillräckligt utförliga och konsekventa. Av skälen bör det i detta avseende bl.a. framgå i vilka av de frågor som är av betydelse för bedömningen som parterna är oense och i vilka som parterna inte har olika uppfattning. Domaren bör också ta ställning till alla frågor där parterna är oense och allt åberopat bevismaterial och det på ett sätt där de olika frågorna behandlas separat och i logisk ordning. Även detta kriterium mäts genom domarnas självvärdering, enkäter till berörda och bedömning som utförs av en sakkunniggrupp i den sammansättning som angetts ovan.

Det femte kriteriet avser skälens begriplighet. De språkliga formuleringarna bör vara sådana att inte bara parterna utan även utomstående kan förstå huvudgrunderna för avgörandet utan problem. Juridiska termer bör undvikas och i förekommande fall förklaras. Rubriker och en tydlig struktur i texten förbättrar också begripligheten. Kriteriet mäts på samma sätt som de föregående, dvs. genom domarnas självvärdering, enkäter till berörda och bedömning som utförs av en sakkunniggrupp i den sammansättning som angetts ovan.

Det sjätte kriteriet tar sikte på att avgörandet bör ha en tydlig yttre struktur och vara både språkligt och typografiskt korrekt. Här utgår man från att strukturen blir tydligare om avgörandet innehåller skilda delar för redogörelsen för ärendet, bevisningen, de egentliga skälen och slutet. I rapporten konstateras också att det inte får finnas skrivfel i avgörandet samt uppmärksammar betydelsen av layouten i stort. Även detta kriterium mäts på samma sätt som de föregående.

Det sjunde och sista kriteriet berör avkunnanden och frågan om avgörandet har avkunnats på ett begripligt sätt. För att uppnå detta bör domaren använda sig av talspråk vid avkunnandet, vinnlägga sig om att avkunna på ett problemcentrerat sätt, ha ögonkontakt med parterna, samt – genom kontrollfrågor – säkerställa att parterna förstått avgörandets innehåll. Kriteriet mäts genom domarnas självvärdering och enkäter till berörda parter och professionella aktörer.

Kvalitetskriteriernas och mätmetodernas användbarhet har nyligen prövats inom ramen för ett pilotprojekt i åtta domstolar (se avsnitt 3.3.3).

5.4.3 Norge

Domstolsadministrasjonen i Norge beslutade den 12 december 2005 att tillsätta en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till etiska regler för domare. Arbetet med att utveckla sådana regler ansågs kunna bidra till att öka medvetenheten hos domare i etiska frågor och skapa ett gemensamt förhållningssätt. Arbetsgruppen lade den 6 juni 2007 fram förslaget *Etiske regler for dommere – utkast fra arbeidsgruppe oppnevnt av Domstolsadministrasjonen* (2007). Reglerna är mycket omfattande och berör bl.a. utformningen av rättsliga avgöranden (§ 20 Utformningen av rettslige avgørelser). Denna regel föreskriver att ett klart och enkelt språk ska användas i avgörandena samt att avgörandet ska genomsyras av återhållsamhet, neutralitet och objektivitet.

Det sagda innebär bl.a. att domaren bör avhålla sig från att gå längre i sin kritik av parterna än som krävs för att motivera sin slutsats, att domaren bör avhålla sig från att använda onödigt starka ord eller uttryck samt att domaren bör vinnlägga sig om att redovisa sakframställningar, grunder och invändningar objektivt och korrekt, så att inte redovisningen framstår som anpassad till slutresultatet. Parternas olika ståndpunkter ska med andra ord balanseras mot varandra i domen och domen bör inte ha en större slagsida till förmån för endera parten än vad som är nödvändigt för att motivera ställningstagandena i domslutet.

Förslaget till etiska regler har remissbehandlas. Förslaget skulle ha antagits på ett domarmöte i Stavanger den 8–9 maj 2008. Kritiken från remissinstanserna var emellertid så kraftig att förslaget drogs tillbaka före mötet. En del av kritiken gick ut på att regler om att domar och andra avgöranden ska utformas med ett klart och enkelt språk inte hör hemma i etiska regler för domare.[13]

[13] Se *Tidskrift för Sveriges Domareförbund nr 2/2008*.

5.5 Verktyg för analys av språklig begriplighet i domar

I avsnitt 5.5.1 och 5.5.2 redovisas översiktligt metoder att undersöka rent språkliga aspekter av texters begriplighet. I avsnitt 5.5.3 redogör vi kortfattat för ett verktyg för självvärdering av texters begriplighet som har tagits fram inom klarspråksforskningen. I avsnitt 5.5.4 redovisar vi några undersökningar av begriplighet i domar som vi har gett olika språkexperter i uppdrag att utföra samt ett verktyg som vi själva har utarbetat för att bedöma en doms kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation. Slutligen redogör vi i avsnitt 5.5.5 för ett verktyg för självvärdering av begripligheten i domar som vi har tagit fram.

5.5.1 Begriplighetsundersökningar

Det är många faktorer som har betydelse för om en text är begriplig eller inte. Ytterst är det förstås läsarna som kan avgöra den saken. Ett mått på begriplighet är därmed i vad mån läsarna har förstått texten, och kan agera på den, så som skribenten tänkt sig. I begriplighetsundersökningar brukar man därför låta olika mottagare besvara kunskapsfrågor, efter att de läst texten.

5.5.2 Professionell textanalys

Ett annat sätt att utföra begriplighetsundersökningar är att låta professionella bedömare – språkvetare – analysera texterna utifrån olika kriterier. Den som gör bedömningen ställer sig därvid frågan om texten innehåller just det som läsarna behöver veta för att kunna uppfylla syftet med texten. En annan fråga man kan ställa sig, och som har bäring på t.ex. en dom som har flera mottagare, är vilka krav de olika mottagargrupperna ställer på texten. Bedömaren får då fråga sig om texten uppfyller de krav som parterna, ombuden, överinstansen, massmedierna, försäkringsbolagen, andra myndigheter m.fl. kan tänkas ställa.

I begriplighetsundersökningar frågar man sig också om texten är lämpligt disponerad med tanke på hur den ska användas, om den är lätt att överblicka, om det är lätt att hitta i den och om det går att snabbt hitta det viktiga i texten. För att utröna sistnämnda aspekt

frågar man sig om texten innehåller sammanfattningar, läsanvisningar, innehållsförteckning, informativa rubriker och punktuppställningar. Punktuppställningar, tabeller eller diagram kan ibland vara mer lättillgängliga för läsaren än motsvarande budskap i löptext.

När språkexperter undersöker en texts begriplighet ställer de sig vidare frågan om det är rätt ton och perspektiv i texten. Huruvida sambanden i texten är tydligt uttryckta påverkar också begripligheten och för att avgöra det kan man t.ex. undersöka förekomsten av sambandsord som trots, nämligen, alltså, därför, emellertid m.fl.

Andra faktorer som påverkar begripligheten är styckeindelningen och i vad mån styckena inleds med en nyckelmening, som inleder en ny tankegång. Pedagogiken i framställningssättet är också viktig. Den frågan får särskild relevans när det gäller domar med vävda domskäl. Bestämmelser, omständigheter och slutsatser måste vävas ihop på ett pedagogiskt sätt. Det är förstås viktigt att språket är begripligt med tanke på de tilltänkta läsarna. Detta kan undersökas genom att man t.ex. frågar sig i vad mån meningarna är lagom långa och utan komplicerad syntax, om valda ord och fraser är begripliga, om texten är fri från yrkesjargong och om språket är korrekt. Just felstavningar och andra mer tydliga språkfel kan minska förtroendet för myndigheten.

5.5.3 Verktyg för självvärdering av texters begriplighet

Inom klarspråksforskningen har det utarbetats metoder som myndighetsskribenter själva kan använda sig av för att bedöma den språkliga kvaliteten och begripligheten i myndighetstexter.

Statskontoret fick år 2000 i uppdrag att utvärdera begripligheten i myndighetstexter och analysera vilket stöd myndigheterna kan behöva i sitt framtida språkvårdsarbete. I uppdraget ingick att utforma ett diagnosinstrument för att bedöma kvaliteten i några vanliga texttyper hos myndigheter, att testa detta instrument på några myndigheter samt att ta ställning till diagnosinstrumentets ändamålsenlighet i myndigheternas fortsatta språkvårdsarbete. Uppdraget har redovisats i Statskontorets rapport *På väg mot ett bättre myndighetsspråk* (2001:18).

Diagnosinstrumentet har konstruerats på grundval av etablerad kunskap om myndighetsspråk och begriplighetshinder. Instrumentet har utformats som ett frågeschema där en rad frågor av det slag

som nämnts i föregående avsnitt ställs till texten. Instrumentet har senare omarbetats och Språkrådet tillhandahåller numera ett s.k. klarspråkstest i två varianter. Den ena tar sikte på beslut, brev och liknande kortare texter och den andra på rapporter och längre texter. Tanken med klarspråkstestet är att myndighetsskribenter ska kunna testa begripligheten i sina texter. Testet hjälper också skribenten att se vad som ökar och vad som minskar begripligheten och ger skribenten råd om hur texten kan bearbetas.[14]

Läsbarhetsindex (LIX) är ett annat hjälpmedel som man kan använda för att själv skapa sig en uppfattning om hur lätt eller svår ens text är att läsa. LIX är baserat på medeltalet ord per mening och andelen långa ord (ord med fler än sex bokstäver) uttryckt i procent. LIX finns i en webbaserad variant där man som skribent kan klistra in en text och omedelbart få texten analyserad från läsbarhetssynpunkt.[15]

5.5.4 Våra undersökningar av begripligheten i domar

Vi har inspirerats av Statskontorets arbete och Språkrådets klarspråkstest och låtit utredningens språkexpert, Barbro Ehrenberg-Sundin, utforma ett klarspråkstest som är särskilt anpassat för att undersöka begripligheten i domar (angående vårt klarspråkstest se avsnitt 5.5.5). För att det skulle vara möjligt att konstruera ett sådant test har vi som underlag tagit fram några rapporter som på olika sätt berör frågor som handlar om begripligheten i domar. Vi har också tagit fram några kriterier för bedömning av en doms kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation och låtit utredningens jurister med hjälp av kriterielistan genomföra en systematisk undersökning av 50 domar från både underrätter och överrätter i båda domstolsslagen.

Den första språkrapporten *Svåra ord i domar – Förstår vanliga människor innebörden av juridiska domar?* handlar om ordförståelse. Undersökningen har genomförts i enkätform av fil.mag. i svenska språket Ulrika Ekman Öst. Hon har valt ut ett antal svåra ord och fraser från autentiska domar och undersökt om totalt 71 personer som inte är jurister förstår orden och fraserna. Informanterna förstod ungefär hälften av orden och fraserna. Deras utbildningsnivå visade sig ha mindre betydelse för resultatet. I

[14] Klarspråkstestet finns tillgängligt på http://www.sprakradet.se/testet/.
[15] http://www.lix.se.

stället är slutsatsen att livserfarenhet är den stora kunskapskällan när det gäller att förstå svåra ord och fraser i domar.

Den andra språkrapporten heter *Förståelsen av domar – En intervjuundersökning av advokaters syn på klienternas förståelse av domtexter*. Undersökningen har utförts av fil.dr i nordiska språk Marie Sörlin. Hon har genomfört semistrukturerade intervjuer med fem erfarna advokater från Linköping, Stockholm och Uppsala. Intervjuerna har framför allt berört underrättsdomar och främst brottmål, familjemål samt mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Syftet med undersökningen har varit att ta reda på hur klienterna begriper och reagerar på texternas innehåll, struktur och språk. Framför allt behandlar undersökningen vad klienterna kan tycka är problematiskt med domarnas språkliga utformning.

Resultaten visar att det i första hand är de klienter som är missnöjda med utgången som diskuterar domar med advokaterna. De delar som främst berörs är domslut och egentliga domskäl men av intervjuerna framkommer också att klienterna reagerar på andra delar av domarna, inte minst utformningen av referat av hörda personers utsagor och åberopade dokument. Till det som klienterna upplever som problematiskt hör alltför kortfattade motiveringar i rättens bedömning och svårigheter att förstå vilka delar av domarna som är av störst intresse för dem och var man hittar dessa delar. Klienterna kan också reagera på att inte alla utsagor och annat som presenterats under förhandlingen alltid refereras i domarna. Till det som advokaterna framhåller som positivt i domar hör bl.a. partier som på ett pedagogiskt sätt framställer vad domstolens uppgift är i det aktuella målet.

Bedömningen enligt kriterielistan av domars kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation har gått till på det sättet att var och en av utredningens jurister har granskat tio domar och poängsatt dessa enligt sju eller åtta bedömningskriterier (ett kriterium rör överrättsdomar). Den juridiska riktigheten har dock inte bedömts. Det innebär att samtliga 50 domar som ingått i underlaget har granskats av två jurister. Syftet med denna undersökning har i första hand varit att testa om det fungerar att med hjälp av kriterielistan genomföra en mer systematisk analys av begripligheten i domar. Vår slutsats är att metoden och kriterielistan lämpar sig väl för ändamålet och ger ett bra underlag för diskussioner kring läsbarhet och juridisk argumentation.

Även Barbro Ehrenberg-Sundin har analyserat samma 50 domar, men då ur ett mer renodlat läsbarhetsperspektiv. Hennes analys finns redovisad i den tredje språkrapporten, *En läsbarhetsanalys av domar – Vad är det som gör domar svåra att läsa? Hur avviker språket från normal sakprosa? Vad tycker juristerna själva?.* I hennes underlag har även resultatet av juristernas bedömning av domars kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation med åtföljande kommentarer ingått. Hennes syfte har varit att undersöka om domarna kan anses motsvara de krav på läsbarhet som kan ställas på en brukstext. En brukstext är en text som ska användas för ett visst syfte och som har vissa läsmål[16] i sikte. Utgångspunkten för denna undersökning har varit att det är allmänheten och framför allt parterna som ska kunna läsa en dom.

Läsbarhetsanalysen visar att det finns problem i de undersökta domarna på flera nivåer i texten, såväl när det gäller struktur och överskådlighet som när det gäller språklig utformning. Det viktiga i texten, domslutet och domskälen, behöver förtydligas så att det klart framgår vilket beslut domstolen har fattat och varför beslutet blev just så. Domslutet bör placeras tidigt i texten. De egentliga skälen är i många domar knapphändigt formulerade och finns i slutet av ett skälavsnitt som rymmer så gott som allt det som framkommit under ärendets gång, t.ex. händelseförloppet och berättelser från parter, vittnen, myndigheter och experter. Även utredningens jurister påpekar i sina kommentarer att strukturen ibland är ”rörig” och att domslut och de egentliga domskälen behöver framhävas.

I alla domar saknas det innehållsförteckning, sammanfattning och tabeller eller liknande ”bilder” i form av skiss över brottsplatsen, personers släktskapsförhållanden och liknande. Punktlistor som kan framhäva viktigt innehåll saknas också i de flesta domar. Rubriker finns men kan förbättras. Styckeindelningen behöver också förbättras. Alltför långa stycken finns i ca hälften av de 50 domarna. Det behövs alltså mer hjälp till läsarna att orientera sig i texten och få överblick. Utredningens jurister har i sina kommentarer till domarna lämnat liknande synpunkter om bristen på överskådlighet. De efterlyser fler och bättre rubriker, liksom innehållsförteckning och sammanfattning till längre domar.

Språket i domarna kan vara både enkelt och klart, men också ålderdomligt, stelt och högtravande. Där finns en blandning av vårdat,

[16] Man har olika läsmål vid läsning av olika texter. Läsmålet avgörs av vilken typ av information man är ute efter. För att nå läsmålet använder man sig av olika lässtrategier, t.ex. översiktsläsning eller djupläsning. Se Hellspong (2001).

redigerat talspråk och av föråldrade ord, fackjargong och typiskt juristspråkliga uttryckssätt. Meningarna är ofta byggda enligt kanslispråkliga ideal med s.k. framförställda bestämningar, inskott och stel ordföljd. Det förekommer också en hel del skrivfel och syftningsfel. Även utredningens jurister har noterat såväl ”krånglig svenska” som ”klart och enkelt” och gett exempel på skriv- och språkfel som de upptäckt.

De tre språkrapporterna och kriterielistan för bedömning av domars kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation finns i sin helhet i bilagedel B.

5.5.5 Vårt verktyg för självvärdering av begripligheten i domar

Det övergripande syftet med våra begriplighetsundersökningar har varit att de ska tjäna som underlag för ett klarspråkstest, särskilt anpassat för att undersöka begripligheten i domar. Tanken är alltså att domare själva ska kunna använda testet för att undersöka begripligheten i sina domar. Testet består av ett antal frågor med åtföljande kommentarer. Frågorna och kommentarerna har delats in i elva avdelningar. Genom indelningen i avdelningar får varje undersökt text en profil, som gör det möjligt att avgöra på vilken nivå i texten som hindren mot begripligheten finns.

Den första avdelningen handlar om *mottagaranpassning* och innehåller frågor om vilka läsare domen kan antas få. Den andra tar upp *tonen i domen* och innehåller t.ex. frågor om det tydligt framgår vem som gör vad i texten och om språket är vardagsnära eller högtravande. Den tredje avdelningen handlar om *viktigt innehåll i domen*. Avdelningen innehåller frågor som i vad mån domslutet är klart och entydigt formulerat, om det klart framgår vad domstolen ska pröva och vad som begärts i målet och om de egentliga domskälen är pedagogiskt formulerade under egen rubrik. Den fjärde avdelningen innehåller frågor om *dispositionen*. Frågorna berör bl.a. om det läsaren är mest intresserad av står tidigt i domen och om dispositionen är tematisk, dvs. behandlar ämne för ämne, när det finns många yrkanden eller sakfrågor.

Den femte avdelningen handlar om *läsarhjälp*. Frågorna berör t.ex. förekomsten av innehållsförteckningar och sammanfattningar, om fackuttryck förklaras och om det finns läsanvisningar, s.k. metatext, som talar om hur texten är upplagd. Den sjätte avdelningen, om *rubriksättning*, innehåller bl.a. frågor om det finns rubriker med

tydlig nivåindelning och om rubrikerna svarar mot innehållet. I den sjunde avdelningen berörs *styckeindelning och samband*. Frågorna handlar t.ex. om i vad mån styckeindelningen är logiskt genomförd med en tankegång per stycke, om det finns bindeord som visar hur meningar och stycken hänger ihop och om hänvisningarna inom texten är tydliga.

Den åttonde avdelningen tar sikte på *meningarna*. Frågorna handlar bl.a. om i vilken utsträckning meningslängden varierar och om meningarna är enkelt byggda. *Orden och fraserna* behandlas i den nionde avdelningen. Exempel på frågor är om orden och fraserna är allmänspråkliga i stället för ålderdomliga och juristspråkliga och om korta prepositioner används i stället för längre vaga. Den tionde avdelningen tar upp *stavning och språkriktighet* och innehåller en fråga om i vad mån domen är korrekturläst. Den elfte och sista avdelningen handlar om *domens uppställning och yttre utformning*. En fråga i det sammanhanget är om alla beslutsfattare är angivna. En annan är om föreskrifterna för domars formella och grafiska utformning följs (se avsnitt 5.6.5).

Klarspråkstestet finns i bilagedel B.

5.6 Våra förslag

Vi föreslår att domstolarna och Domstolsverket ska utarbeta en strategi när det gäller utformningen av domar och beslut. Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. Strategin bör vila på följande hörnstenar.

- Sveriges Domstolar ska ha *föreskrifter för formell och grafisk utformning* av domar och beslut.
- Det ska finnas *rekommendationer* för hur domar och beslut bör utformas när det gäller *läsbarhet och juridisk argumentation*.
- Alla *domstolsjurister ska utbildas* i frågor som rör utformningen av domar och beslut.
- *Kvaliteten* i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ska *återkommande undersökas*.

5.6.1 Inledning

Vår kartläggning visar att de allra flesta domar och beslut är förhållandevis väl motiverade och skrivna på ett sätt som det stora flertalet människor begriper. Av SCB:s undersökning med personer som har domstolserfarenhet och som har läst domen framgår t.ex. att en klar majoritet tycker att domen var lätt eller mycket lätt att läsa. Det finns numera en strävan i domstolarna att använda ett modernt språkbruk och på det sättet underlätta för personer som inte är juridiskt kunniga att förstå och bli övertygade av domstolens resonemang. Det har också blivit vanligare att utformningen av domar och beslut anpassas till olika mottagargrupper på andra sätt. I de mer uppmärksammade målen tas t.ex. ofta upp vad som är domstolens uppgift och från vilka utgångspunkter domstolen har att genomföra sin prövning.

Som framgår av de språkrapporter som vi har låtit ta fram finns det samtidigt en hel del problem när det gäller begripligheten. Problemen berör allt från struktur och disposition till uttryckssätt och ordval. Även argumentationen i avgörandena är ibland bristfällig. Problemen bekräftas i den enkätundersökning som vi har genomfört med advokater och åklagare.

Det finns anledning att ta dessa problem på allvar. SCB:s undersökning med personer med domstolserfarenhet visar nämligen att både parter och andra som har varit involverade i rättegången som vittnen och även åskådare läser domar i betydligt större utsträckning än man kanske tror. Av resultaten framgår att drygt sju av tio parter och ca tre av tio vittnen och åhörare läser den skriftliga domen inklusive skälen för domstolens bedömning. Utvecklingen på IT-området har dessutom fört med sig att domar numera finns tillgängliga på webben i stor utsträckning och på det sättet når en väsentligt vidare läsekrets än tidigare. Detta gäller inte bara domar i uppmärksammade mål. Både väl etablerade nyhetssajter som exempelvis Juridik Idag och andra forum som t.ex. Kriminellt.com publicerar regelmässigt domar i pdf-format i ett stort antal mål.

5.6.2 Närmare om varför det brister i dag

Den viktigaste orsaken till att det finns problem i domar och beslut när det gäller begripligheten är förmodligen att domare inte alltid sätter sig in i parternas situation och funderar över syftet med texten

och hur den kommer att uppfattas och förstås av de berörda. Det viktigaste målet med texten tycks vara att kollegorna i högre rätt förstår vad man skriver och innebörden av ens bedömningar. Detta beror nog främst på traditionen för hur domstolsjurister lär sig hur domar och beslut bör utformas. Denna innebär att man redan som notarie skolas in i ett system där tidigare avgöranden fungerar som rättesnören och mallar, även när det gäller frågor som har med den språkliga utformningen att göra.

Att ta efter goda exempel är förstås i grunden ett mycket bra sätt att lära sig saker på. T.ex. förekommer det sällan grammatiska eller andra direkta språkfel i domar och beslut. Bland jurister, särskilt inom domstolarna, leder traditionen också till att man utvecklar en stor förståelse sinsemellan för nyanserna i olika uttryck och har lätt för att hitta i och läsa varandras texter. Det är inte minst viktigt i samband med överklaganden och överprövning i högre rätt. Till traditionen kan också sägas höra att man söker utnyttja resurserna rationellt genom system med utarbetande av olika mallar på domstolarna.

När domarens uppfattning om hur domar och beslut bör se ut så påtagligt formas av en språklig ton, perspektiv i texten och uttryckssätt som härrör från vad kollegorna under åren har utvecklat blir det emellertid ofta svårt att inta ett mottagarperspektiv. Inlärningsprocessen har också bidragit till att det har utvecklats en fackjargong i domstolsspråket. I kombination med att man i första hand har kollegorna i högre rätt i åtanke när man skriver blir det helt enkelt inte naturligt för den enskilde domaren att fundera över hur texten kan tänkas uppfattas och förstås av personer som inte är juridiskt kunniga.

Utöver brister som gäller struktur och språkbruk är de egentliga skälen i avgörandena alltför ofta knapphändigt formulerade. Inte sällan saknas en ordentlig argumentation, där både skälen för och emot den slutliga bedömningen tas upp och problematiseras. I stället används sammanfattande formuleringar som exempelvis ”Även med beaktande av vad som i denna del anförts i hovrätten finner hovrätten inte anledning att frångå tingsrättens bedömning” eller ”vad N.N. i övrigt anfört föranleder ingen annan bedömning”. Man besvarar alltså endast att det som anförts inte får betydelse för den slutliga bedömningen, men inte varför.

De argument som skrivs bort på detta sätt brukar nog oftast vara ganska svaga och inte sällan för juridiskt kunniga personer uppenbart utan relevans. Samtidigt kan det inte, som framkommer i

den undersökning som Marie Sörlin har genomfört på vårt uppdrag, vara meningen att advokater, något tillspetsat, ska behöva spekulera i och presentera skäl för sina klienter som domstolen inte förmått uttrycka. Vi menar alltså att en ökad problematiseringsgrad är eftersträvansvärd. Särskilt personer som inte är juridiskt kunniga kan med en sådan utveckling förväntas få lättare att förstå hur domstolen har resonerat. Vi är samtidigt medvetna om att den stora arbetsbördan i domstolarna nog ofta innebär att det inte alltid finns tid till detta. Å andra sidan kan en ökad problematiseringsgrad i underrätterna förväntas leda till färre överklaganden och en minskad arbetsbörda i överrätterna. Inte minst advokater brukar ofta hävda att ett inte obetydligt antal överklaganden beror på att klienterna inte har fått svar på varför bedömningen blev som den blev.

5.6.3 Hur i fortsättningen arbeta med domskrivning?

För att personer som inte är juridiskt kunniga ska ha lättare att förstå och bli övertygade av domstolens resonemang krävs enligt vår mening att nuvarande domskrivningsideal förändras. Domstolsjurister måste i framtiden i större utsträckning ta intryck av klarspråksarbete när det gäller utformningen av domar och beslut. Det språkpolitiska målet att ”den offentliga svenskan ska vara vårdad, enkel och begriplig” gäller även domstolarna (prop. 2005/06:2 bet. 2005/06:KrU4). Övergripande handlar det här om att tydligare än i dag fokusera domstolstexternas huvudsakliga syfte, nämligen att parter och andra ska kunna förstå texten och genomföra det som domstolen har bestämt.

Samtidigt finns det gränser för hur mycket domstolsspråket kan eller bör moderniseras och förenklas för att inte den juridiska precisionen ska gå förlorad. Endast domarna själva kan avgöra var denna gräns går. Vi menar därför att nyckeln till ett framgångsrikt arbete med att förbättra begripligheten, och därmed kvaliteten, i domar och beslut ligger i att domarna själva diskuterar dessa frågor.

Vi har sett som vår viktigaste uppgift att söka hitta ingångar till hur man kan komma igång med diskussioner om domskrivning i domstolarna. För att stimulera diskussionerna och komma till rätta med några mer övergripande problem som rör nomenklatur- och strukturfrågor finns det enligt vår uppfattning ett behov av en strategi för utformningen av domar och beslut. Med en sådan

strategi blir det också lättare för domstolarna att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp arbetet med att förbättra utformningen av domar och beslut (jfr avsnitt 3).

Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. En viktig uppgift för Domstolsverket i detta sammanhang blir att tillsammans med domstolarna finna formerna för hur strategin ska ”antas” av domstolarna. Detta kan exempelvis ske inom ramen för större domarmöten eller i andra sammanhang då många domare träffas. Vi har alltså inte sett det som vår uppgift att försöka slå fast vad strategin för utformning av domar och beslut i detalj bör innehålla. För att säkerställa ett brett genomslag i domstolarna är det nämligen enligt vår uppfattning domarna själva som måste bestämma hur domar och beslut närmare bör utformas för att parter och andra som inte är juridiskt kunniga ska få det lättare att förstå och bli övertygade av domstolens resonemang. Vi menar emellertid att strategin bör vila på några hörnstenar som vi utvecklar i det följande. Först ska vi dock något beröra den grundläggande frågan i sammanhanget, och som har stor betydelse för strategin, nämligen vad som kännetecknar ett bra avgörande.

5.6.4 Vad utmärker bra kvalitet i domskrivning?

Att fastställa definitioner för vad som är utmärkande för ett avgörande som håller hög kvalitet är viktigt, inte minst för att det ska vara möjligt att utforma metoder för att undersöka kvalitet i domskrivning. När man ska ringa in de grundläggande kriterierna för vad som kännetecknar en bra dom får det emellertid lätt ett drag av snusförnuftighet över sig. Det är således en självklarhet att språket i domen ska vara så klart och tydligt att parterna och allmänheten kan förstå domstolens resonemang. Det är inte heller svårt att hålla med om att en bra dom ska vara juridiskt riktig, innehålla utförliga och begripliga domskäl tillsammans med en adekvat recit, ha ett tilltalande estetiskt utseende och vara utan brister när det gäller text och typografi.

Det torde dock råda delade meningar om vad som innefattas i dessa begrepp när man bryter ned dem och ställer frågan vad som egentligen menas med t.ex. utförliga och begripliga domskäl. En

tämligen vanlig uppfattning bland domare är t.ex. att en alltför långt driven förenkling av språket i domarna riskerar att leda till att man tvingas göra avkall på de juridiska kraven på precision. Ofta sägs det att en dom ska innehålla klara ställningstaganden till alla relevanta påståenden och invändningar som framförts, men vad som är relevant kan man ha olika uppfattningar om. På motsvarande sätt kan det råda delade meningar om hur långt man bör skriva.

Huruvida en dom alltid bör innehålla ett inledande avsnitt med en redovisning av ramen för målet (recit) är inte givet utan får avgöras beroende på det enskilda målets karaktär. Ofta kan nog reciten kännas överflödig i de mindre omfattande målen.

De flesta håller kanske med om att den mer traditionella domskrivningstekniken med utsagereferat är mindre estetiskt tilltalande. Samtidigt har denna teknik sina förespråkare, främst bland de professionella aktörerna och en del domare i överrätt. Förespråkarna menar att referaten möjliggör för parterna att få bekräftat att domstolen riktigt uppfattat vad de sagt och underlättar bevisföringen i överrätterna.

De nämnda exemplen tydliggör det svåra i att närmare och mer precist försöka definiera vad som utmärker ett bra avgörande. Svårigheterna torde i allt väsentligt hänga samman med att målen ser så olika ut och att t.ex. en struktur och rubriksättning som uppfattas som välfungerande i en dom kan uppfattas som svåröverskådlig om den plagieras i en annan. Till en del har svårigheterna nog också, som antytts, sin förklaring i att det kan råda delade meningar om vad som mer specifikt utmärker ett bra avgörande.

Samtidigt torde det bland professionella juridiska bedömare i princip råda enighet om att man känner igen en bra och välskriven dom när man ser den. Den bedömning man då gör sker visserligen med utgångspunkt i de generella kriterier som nämnts tidigare, men det som också sker är att vart och ett av dessa relateras till det enskilda målet, eller närmare bestämt till det unika faktiska och rättsliga material som varit föremål för domstolens bedömning.

Risken med att undersöka kvalitet på detta sätt är emellertid att det öppnar för ett betydande mått av godtycke. Den enskilde bedömaren får nämligen fritt spelrum för sina uppfattningar om huruvida domen är begriplig, hur en dom bör struktureras och hur tvistefrågorna bör analyseras m.m. För att begränsa utrymmet för bedömarnas subjektiva uppfattningar och säkerställa en hög interbedömar-

reliabilitet[17] vid undersökningarna måste dessa ske strukturerat enligt samma bedömningskriterier. Vi har med domskrivningsprojektet i Københavns byret och kvalitetsarbetet i Rovaniemi hovrätts domkrets som förebilder ställt upp den ovannämnda listan med några kriterier för bedömning av en doms kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation, se avsnitt 5.5.4.

För att säkerställa att mer renodlade språkliga begriplighetsaspekter verkligen fångas upp i domstolarnas arbete med att förbättra utformningen av domar och beslut har vi tagit fram de språkrapporter och det klarspråkstest för domar som redovisas i avsnitt 5.5.4 och 5.5.5.

Som framhålls i Statskontorets rapport *På väg mot ett bättre myndighetsspråk* (2001:18) är det dock alltid svårt att ta ställning till mottagaranpassningen inom ramen för en undersökning som utförs av någon annan än de tänkta mottagarna. De som bäst kan avgöra om en dom är skriven på ett sätt som t.ex. innebär att även personer som inte är juridiskt kunniga förstår domstolens resonemang är med andra ord parterna och allmänheten själva. De språkrapporter som ligger till grund för klarspråkstestet tar upp frågor om hur parterna och allmänheten uppfattar avgörandena. Domstolarna kan emellertid också själva undersöka om parterna förstått domen eller beslutet. Vi redovisar några metoder för detta i avsnitt 5.6.8.

Ett annat kvalitetsmått som bör fångas upp är i vad mån domstolarna utnyttjar sina domskrivningsresurser rationellt. Ett effektivt rättsväsende förutsätter bl.a. att varje instans normalt ägnar sig åt det den är avsedd för, och att domskrivningen genomsyras av detta förhållningssätt (se vidare avsnitt 5.6.6). En annan aspekt på rationalitet är utnyttjandet av gemensamma mallar. Ett ytterligare mått på rationalitet handlar om att komma överens om en gemensam yttre utformning av domar och beslut (se avsnitt 5.6.5).

Vi menar som sagt att det ska tas fram en strategi för att förbättra kvaliteten i utformningen av domar och beslut. Strategin bör vila på följande hörnstenar.

- Sveriges Domstolar ska ha föreskrifter för formell och grafisk utformning av domar och beslut.
- Det ska finnas rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation.

[17] Med hög interbedömarreliabilitet menas att olika personer tolkar samma data på samma sätt.

- Alla domstolsjurister ska utbildas i frågor som rör utformningen av domar och beslut.
- Kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ska återkommande undersökas.

5.6.5 Sveriges Domstolar ska ha föreskrifter för formell och grafisk utformning av domar och beslut

Ett sätt att närma sig frågan om vad som kännetecknar kvalitet i domskrivning är som berörts att ställa sig frågan i vad mån domstolarna utnyttjar sina resurser på ett rationellt sätt. Att komma överens om en gemensam yttre utformning av domar och beslut är ett exempel på ett rationellt utnyttjande av resurser som kan spara tid vid domskrivningen. Det bör därför finnas föreskrifter om hur domar och beslut formellt ska utformas.

Att domarna kommer överens om hur den yttre strukturen i avgörandena ska se ut är dessutom viktigt för att säkerställa att t.ex. notarier och beredningsjurister, som ofta arbetar med olika domare på domstolen, ska kunna arbeta effektivt. En gemensam och tydlig yttre struktur gör det också lättare för domstolens olika intressenter att förstå och hitta i avgörandena. Det är i sig ett mått på god kvalitet att domar som lämnar domstolen ser likadana ut till det yttre.

Under diskussionerna inom domstolen i samband med att utarbeta föreskrifter för hur domar och beslut bör se ut till det yttre får domarna tillfälle att reflektera över hur domar bör ställas upp och struktureras samt över vad som bör finnas med. Sådana diskussioner är i sig eftersträvansvärda och som vi sagt nyckeln till att förbättra kvaliteten i domstolarnas avgöranden.

Vi menar alltså att man inom Sveriges domstolar nu bör komma överens om hur formalia såsom uppgifter i sidhuvud och sidfot, sättet att presentera parter och ombud, utformning av domslut, typsnitt, radavstånd, marginaler, nivåindelning och typografi i rubriksättningen och annat som hör den yttre strukturen till ska se ut och utarbeta föreskrifter för detta.

Inom ramen för detta arbete bör utformningen av överrätternas domslut särskilt ses över. För närvarande pågår ett arbete inom Domstolsverkets utvecklingsavdelning med att komma fram till en mer strukturerad utformning av hovrätternas domslut i brottmål. Förslaget ska redovisas i januari 2009.

Vi menar att det generellt finns behov av en översyn och systemändringar som gör det möjligt för samtliga överrätter att i alla måltyper gå över till en utformning av domsluten som innebär att dessa kan läsas fristående. Från begriplighetssynpunkt är det nämligen inte acceptabelt att det som i dag i de flesta fall krävs en tolkning av överrättsdomen i förhållande till underrättsdomen för att överrättens domslut ska kunna förstås.

Förslaget från Domstolsverkets utvecklingsavdelning kommer, som vi uppfattat det, att innebära att hovrätternas domslut i brottmål kommer att kunna läsas fristående framdeles. Förslaget bör i sådana fall enligt vår mening fungera som ledstjärna för en bredare diskussion om utformningen av överrätternas domslut generellt.

Vissa nomenklaturproblem som har med verksamhetsstödet Vera och samarbetet med andra myndigheter inom rättsväsendet att göra bör också uppmärksammas i arbetet med att ta fram föreskrifterna. Dessa problem har i första hand med rättsväsendets informationssystem (RI) att göra. Systemet är tvingande och borgar för enhetlighet i utformningen av domsluten i brottmål. Vissa ord och uttryck som används är emellertid svårbegripliga. T.ex. bör det ses över om uttrycket ”åtalet ogillas” kan ersättas med något mer lättförståeligt uttryck, förslagsvis ”N.N. frikänns”.

Föreskrifter bör tas fram för både underrätt och överrätt i båda domstolsslagen och för olika måltyper. De språkrapporter och det klarspråkstest som vi har tagit fram bör användas som underlag i detta arbete. Vi redogör i avsnitt 5.6.9 för närmare hållpunkter för strategin.

5.6.6 Det ska finnas rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation

I de språkrapporter som vi har tagit fram finns åtskilliga synpunkter på hur utformningen av domar och beslut skulle kunna bli bättre från begriplighetssynpunkt. För att synpunkterna ska tas till vara på ett bra sätt menar vi att det finns behov av att domarna gemensamt utarbetar rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas från främst språklig synpunkt. Som vi utvecklar närmare i avsnitt 5.6.10 finns det enligt vår uppfattning inte någon konflikt mellan sådana rekommendationer och domares självständighet.

Många av de synpunkter som framkommer i språkrapporterna torde vara okontroversiella. Det är således lätt att hålla med om att t.ex. rubriksättningen allmänt sett bör bli bättre och rubriken ”Domskäl” alltid förbehållas de egentliga skälen. Att det från begriplighetssynpunkt vore bra om man oftare tog in innehållsförteckningar, sammanfattningar och punktlistor i domarna är också en självklarhet.

En annan synpunkt som vi ställer oss bakom är att information i bilagor som exempelvis stämningsansökningar, yttranden från olika myndigheter m.m., av pedagogiska skäl normalt bör integreras i domen eller beslutet. Det finns dessutom praktiska skäl för detta då endast det som står i själva domen eller beslutet finns med i avgörandedokumentet i verksamhetsstödet Vera. Om en dom eller ett beslut ska lämnas ut i elektronisk form, underlättar det med andra ord avsevärt om all information av betydelse har integrerats i själva avgörandet. Av samma skäl bör för övrigt skiljaktiga meningar tas in i domen eller beslutet i stället för att protokollet fogas som bilaga till avgörandet.

En del andra förslag i språkrapporterna och klarspråkstestet är sannolikt mer kontroversiella. Det råder t.ex. fortfarande delade meningar om domslutet bör komma först eller sist. Vi menar, som också framgår av den kriterielista som vi har tagit fram, att tiden nu är mogen för samtliga domstolar att av begriplighetsskäl gå över till att ha domslutet först.

Andra kontroversiella förslag kan handla om att många domare nog tycker att en så långt driven förenkling av språket som språkexperter förordar riskerar att leda till att man tvingas göra avkall på de juridiska kraven på precision. Enligt många domare innebär kravet på juridisk precision också att man inte bör avvika från lagstiftarens uttryckssätt och ordval. Detta får emellertid enligt språkexperter fortfarande ofta till följd att domstolsspråket blir onödigt stelt och högtravande. Ett exempel på ett sådant uttryck kan vara ”Vad tingsrätten förordnat om sekretess skall alltjämt gälla, såvitt därigenom förordnats att sekretessen skall bestå för de uppgifter som förebringats vid förhandling inom stängda dörrar …”.

De flesta domare är nog överens om att domstolsspråket bör genomsyras av att bedömningen reflekterar gällande rätt och inte den enskilde domarens uppfattning om hur en viss konflikt bör lösas. Detta kommer dock ofta till uttryck i vad språkexperter kallar en opersonlig stil präglad av ett avvikande och därför ofta svårbegripligt eller störande språk med bl.a. onödiga substantiveringar

och passiveringar. Ett exempel på detta kan vara uttrycket ”… kan tredskodom komma att meddelas”.

För att man inom ramen för ett mer systematiskt arbete med kvalitet i domskrivning ska kunna förhålla sig till de synpunkter som framkommer i de språkrapporter som vi har tagit fram, menar vi att det vore värdefullt om det fanns rekommendationer för hur synpunkterna bör tas till vara.

Ett viktigt inslag i arbetet med att ta fram rekommendationerna kommer att vara att domare tvingas att på djupet diskutera och fundera kring språkvetarnas synpunkter och i förekommande fall för sig själva förklara varför förslagen inte går att genomföra. Sådana diskussioner är i sig eftersträvansvärda och enligt vår mening nyckeln till att förbättra begripligheten i domstolarnas avgöranden. Enligt vår uppfattning bör man i de allra flesta fall kunna följa språkexperternas förslag eller i vart fall hitta en alternativ språklig utformning som är bättre än den som används i dagens domar och beslut.

Att domare förmår enas om rekommendationer när det gäller den språkliga utformningen av domar och beslut är dessutom, enligt vår mening, det enda sättet att uppnå en verklig och mer genomgripande förändring. Det är nämligen ingen lätt uppgift att ändra på den relativt statiska och formbundna utformningen av domar och beslut. T.ex. var huvudsyftet med de bestämmelser om domens uppställning och innehåll som infördes i den nya rättegångsbalken år 1942 att domen inte längre skulle anknyta till protokollet utan till sitt innehåll vara fristående från detta. Med denna nyordning ville lagstiftaren frigöra sig från dåtidens domskrivning som ansågs alltför knapphändig och inte sällan också otydlig. Motsvarande kritik framkommer i vår kartläggning av hur domar utformas i dag. Vi tycker oss också se att förekomsten av bristfälliga motiveringar och otydlighet i nutida domar till inte oväsentlig del hänger samman med att man just har en närmast protokollarisk disposition som följer gången i ärendet.

Om domare sinsemellan kunde enas om rekommendationer som tar avstånd från det traditionella sättet att disponera domar och beslut genom att följa ärendegången och dessutom förordar ett från klarspråkssynpunkt modernt språkbruk, skulle rekommendationerna kunna fungera som en auktoritativ källa för utformning av domar och beslut med samma eller rentav högre status än gamla förlagor. Först med en sådan ordning kan mer genomgripande förändringar förväntas vara möjliga att genomföra och domar och

beslut få en i verklig mening mottagaranpassad utformning. Därmed skulle också personer som inte är juridiskt kunniga få lättare att förstå och bli övertygade av domstolarnas resonemang.

Rekommendationerna bör enligt vår mening också beröra vissa frågor som handlar om att utnyttja domstolens resurser rationellt. Ett effektivt rättsväsende förutsätter t.ex. att underrätternas domskrivning präglas av den masshantering av mål och ärenden som förekommer där. Från detta perspektiv på domskrivningen tycker vi oss ha noterat att en del tingsrätter och länsrätter skriver alltför långa reciter och referat av förhörsutsagor på bekostnad av omsorgen av utformningen av de egentliga domskälen. I överrätterna verkar det på sina håll finnas en alltför stor benägenhet att ompröva underrätternas domar i sin helhet i stället för att fokusera på det som eventuellt är fel i underrättens dom och överpröva just den eller de frågorna.[18] Vi tänker oss att man i rekommendationerna närmare ska kunna ta ställning till hur domarna och besluten bör se ut i dessa avseenden. En särskild fråga som bör uppmärksammas är vilken betydelse den nya lagstiftningen för att ta upp förhör i tingsrätt och som innebär att förhören fr.o.m. den 1 november 2008 ska tas upp med hjälp av videoteknik bör få för redovisningen av förhörsutsagor i tingsrätternas domar.

En viktig punkt i strategin för utformning av domar och beslut bör således vara att domstolarna utifrån förslagen i de språkrapporter, det klarspråkstest och den kriterielista som vi har tagit fram utarbetar rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation. Vi redogör i avsnitt 5.6.9 för närmare hållpunkter för strategin.

5.6.7 Alla domstolsjurister ska utbildas i frågor som rör utformningen av domar och beslut

Med undantag för olika utbildningsinsatser riktade till fiskaler har det fram tills nu i princip saknats utbildning för domare i domskrivning. Tanken är emellertid att den nya Domstolsakademin ska tillhandahålla praktiskt orienterad utbildning i domskrivning för nyutnämnda ordinarie domare.

Utbildning i domskrivning fyller som vi ser det tre huvudsakliga syften. För det första bör deltagarna ges möjlighet att få upp ögonen för hur den traditionsbundna och invanda utformningen av

[18] Prop. 2004/05:131 s. 82.

domar och beslut uppfattas av personer som inte är juridiskt kunniga och därmed möjlighet att identifiera och förhålla sig till de övergripande dispositionsproblem som finns när det gäller att ha ett mottagarperspektiv. För det andra bör deltagarna få möjlighet att reflektera kring vad man mer i detalj bör tänka på när man skriver och hur avgöranden lämpligen bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation. För det tredje bör utbildning i domskrivning innefatta diskussioner om hur ett rationellt utnyttjande av domstolarnas resurser bör ta sig uttryck i utformningen av domar och beslut. Vi tänker oss alltså inte att utbildning i domskrivning ska inbegripa att ta ställning till om bedömningarna i avgörandena är juridiskt riktiga i och för sig.

Framöver bör utbildning i domskrivningsfrågor ges i betydligt större utsträckning än för närvarande. Utbildningen bör dessutom ges, inte bara till domare, utan även till föredragande, beredningsjurister och notarier. Domstolsverket (i förekommande fall Domstolsakademin) ska ha det övergripande ansvaret för att anordna och utforma innehållet i denna utbildning. Utbildningen måste naturligtvis anpassas till de olika juristkategorierna. För att utbildningen verkligen ska komma alla till del bör den vara obligatorisk.

Utbildning i domskrivningsfrågor bör också ges på de enskilda domstolarna. Här handlar det dock enligt vår mening snarare om en metod för att följa upp att kvaliteten i domstolens avgöranden håller en hög och jämn nivå när det gäller läsbarhet och juridisk argumentaion. Vi tar därför upp de enskilda domstolarnas arbete med domskrivningsfrågor i avsnitt 5.6.8.

Dessutom anser vi att överrätterna generellt bör erbjuda fiskaler kompletterande utbildning i domskrivningsfrågor. I den mån utbildning i domskrivning ges till fiskaler i dag brukar den oftast handla om domskrivningsteknik i överrätterna. Det innebär att när fiskalerna kommer ut på underrätterna och dömer efter året som föredragande i överrätten, så är det i första hand den domskrivningsteknik som de tillägnat sig som notarier som de bär med sig. Vi ser framför oss att samtliga överrätter ska erbjuda fiskalerna det som för närvarande endast enstaka överrätter gör, nämligen särskild utbildning i domskrivning för underrätt. Presidenterna bör vara ansvariga för att det anordnas sådan här utbildning på respektive överrätt.

Ett viktigt inslag i utbildningen bör enligt vår mening vara diskussioner kring utformningen av vissa utvalda domar och beslut enligt den kriterielista vi tillhandahåller. Ett centralt moment i

detta bör vara att reflektera kring och problematisera mottagarperspektivet utifrån hur språkexperter ser på utformningen av domar och beslut. Språkexperter bör involveras i utformningen av utbildningen och emellanåt även i själva undervisningen. De språkrapporter och det klarspråkstest som vi har tagit fram bör finnas med i underlaget för undervisningen. Till en början tänker vi oss att de här diskussionerna ska kretsa kring att ta fram de gemensamma föreskrifterna för formell och grafisk utformning av domar och beslut och rekommendationerna för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation (se avsnitt 5.6.5 och 5.6.6). Föreskrifterna och rekommendationerna bör sedan finnas med i underlaget för undervisningen.

En viktig punkt i strategin ska alltså vara att alla domstolsjurister ska utbildas i frågor som rör utformningen av domar och beslut. Vi redogör i avsnitt 5.6.9 för närmare hållpunkter för strategin.

5.6.8 Kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ska återkommande undersökas

Det kanske bästa sättet att säkerställa en hög och jämn kvalitet vid utformningen av domar och beslut är som sagt att få igång regelbundet arbete med dessa frågor i de enskilda domstolarna. Som vi utvecklat i fråga om kvalitetsarbetet över huvud taget i avsnitt 3 är nämligen en avgörande faktor för framgång att domstolarna själva kontinuerligt gör grundarbetet, att domstolschefen är nyckelperson i detta arbete samt att Domstolsverket stödjer domstolarna i arbetet.

Ett sätt att utföra grundarbetet är att varje enskild domare undersöker begripligheten i sina egna texter med hjälp av det klarspråkstest som vi har tagit fram, som särskilt tar sikte på att undersöka begripligheten i domar och beslut.

Ett annat sätt att genomföra grundarbetet är att domarna tillsammans, med språkrapporterna och klarspråkstestet som underlag, återkommande och systemetiskt undersöker kvaliteten i meddelade domar och beslut enligt vår kriterielista för bedömning av en doms kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation. Modellen går ut på att domare går igenom ett antal meddelade domar och bedömer dem utifrån kriterielistan och sedan diskuterar resultatet. För att man ska kunna upptäcka skillnader i hur olika personer uppfattar kvaliteten bör alla deltagare gå igenom samma domar. Vi har

liksom det danska projektet (se avsnitt 5.4.1) valt en modell med poängsättning av varje kriterium. Resultatet i siffror säger inte så mycket i sig, men stimulerar till att få igång diskussionerna. Inte minst kan poängsättningen bidra till att på ett tydligt sätt visa att uppfattningen om vad som är bra och mindre bra skiljer sig åt mellan olika domare. Vi tänker oss också att poängsättningen kan komma att få betydelse när uppföljning sker och då som jämförelsematerial.

När man har sådana här diskussioner är det viktigt att tydligt framhålla syftet, nämligen att arbetet handlar om kvalitetsutveckling (förbättra slutprodukten) och *inte* att kontrollera enskilda domares arbete (hitta fel). Helst bör man därför inför genomgången av olika avgöranden maskera namnet på den eller de personer som har dömt. Det kan kanske också finnas anledning att, i vart fall inledningsvis, basera deltagandet i dessa diskussioner på frivillighet. Ett sådant upplägg skulle också borga för ett större engagemang hos dem som deltar. Som inte minst det danska exemplet visar kan man sedan utgå ifrån att deltagarna kommer att uppleva arbetet som positivt, vilket torde inspirera dem som inte var med från början. För att inledningsvis skapa en positiv anda kring arbetet kan man koncentrera sig på att lyfta fram och diskutera goda exempel. För att slippa att få sina domar granskade av kollegerna på den egna domstolen, kan det kanske dessutom finnas anledning för två eller flera domstolar att byta domar med varandra.

Inom ramen för denna undersökningsmodell kan man också tänka sig att man gör regelrätta jämförelser mellan de egna domarna och domar från andra domstolar. En sådan undersökning skulle kunna visa om det har utvecklats en särskild domskrivningstradition på den egna domstolen. I jämförelsesituationen får man sannolikt också svar på om andra domstolars sätt att skriva är bättre eller sämre. Det kan också vara värdefullt att bjuda in professionella aktörer som regelbundet uppträder i domstolen till sådana här diskussioner för att inhämta deras syn på kvaliteten i domstolens avgöranden.

Diskussionerna bör dessutom gå ut på att förädla kriterielistan. För att väcka engagemang och få till stånd diskussioner i domstolen kring vad som kännetecknar kvalitet i domskrivning, kan man också tänka sig att man ställer upp egna kvalitetskriterier i samband med att man går igenom domar, i stället för att genomföra undersökningen enligt våra på förhand givna kriterier. Med ett sådant

tillvägagångssätt kan man också i efterhand diskutera vad som var avgörande i valet av kriterier.

Metoden att diskutera egna domar syftar övergripande till att följa upp hur kvaliteten i utformningen av domar och beslut utvecklas över tid på domstolen. Diskussionerna kan naturligtvis också få betydelse för föreskrifterna för formell och grafisk utformning av domar och beslut samt rekommendationerna för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation (se avsnitt 5.6.5 och 5.6.6).

En ytterligare metod för att undersöka kvaliteten i utformningen av domar och beslut, som tar sikte på hur avgörandena uppfattas av berörda, är att uppdra åt språkvetare att genomföra djupintervjuer med parter för att identifiera hinder mot begripligheten och närmare ta reda på vad enskilda personer som inte är juridiskt kunniga har svårt att förstå i avgörandena. Ytterst är det nämligen mottagarna av domen, där parterna får sägas vara de viktigaste, som kan avgöra kvaliteten, varmed här ska förstås om domen är begriplig. I underlaget bör då ingå personer som både är nöjda och missnöjda med resultatet av domstolsprocessen.

Man kan också tänka sig att man inom ramen för sådana här undersökningar försöker identifiera hinder mot begripligheten hänförliga till särskilda grupper, t.ex. unga eller personer som inte har svenska som modersmål. Fördelen med den här sortens undersökningar är att man har möjlighet att komma åt hindren mot begripligheten i detalj direkt från de enskilda parterna. Vi tänker oss att i första hand Domstolsverket bör ansvara för att det genomförs sådana här undersökningar. Inget hindrar emellertid att även enskilda domstolar eller några domstolar tillsammans låter genomföra begriplighetsundersökningar av här angivet slag.

Inom ramen för enkät- och intervjuundersökningar på de enskilda domstolarna (jfr avsnitt 4.5.7) kan man ställa frågor om hur parter och professionella aktörer förstått eller uppfattat avgörandet. Enkätundersökningar är dock ett något trubbigt instrument när det gäller att få fram mer detaljerade synpunkter på avgörandets begriplighet. Vill man fånga upp detaljer och få en mer komplett bild av hur väl parterna och de professionella aktörer som uppträtt i domstolen egentligen förstått eller uppfattat olika delar av avgörandet är strukturerade intervjuundersökningar att föredra. Bl.a. genom kunskapsfrågor till parterna om innehållet i avgörandet kan man få svar på i vad mån parterna har förstått domen.

Oavsett vilka metoder domstolarna använder krävs – för att de ska vara långsiktigt meningsfulla i arbetet med att förbättra kvaliteten i utformningen av domar och beslut på enskilda domstolar – att det görs *återkommande* undersökningar av domar och beslut *från* den egna domstolen. Endast på så sätt kan domstolen fånga upp hur uppfattningarna om kvaliteten och begripligheten förändras över tid och vilken effekt olika förändringar i utformningen har haft. Ett annat inslag som vi ser framför oss i denna kontinuerliga process är återkommande omarbetningar av rekommendationerna och kriterielistan.

Vårt uppdrag tar sikte på hur domar och beslut ska utformas. Vi har därför inte övervägt några förslag som rör avgörandenas juridiska riktighet i och för sig. Man kan för övrigt fråga sig om det inom ramen för de diskussioner som vi föreslår, där deltagarna inte kommer att ta del av utredningen i målet, ens är möjligt att ta närmare ställning till om avgörandet är juridiskt riktigt, inte minst när det gäller bevisvärderingsfrågor.

5.6.9 Närmare hållpunkter för strategin

Vi tänker oss som sagt att det är domarna själva som ska utarbeta både föreskrifterna för formell och grafisk utformning av domar och beslut och rekommendationerna för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation. Strategin bör innehålla en detaljerad beskrivning av vilka frågor som ska tas upp i föreskrifterna och rekommendationerna och i vilka former arbetet med att ta fram dessa närmare bör bedrivas.

De föreskrifter som domarna enas om ska tas in i Domstolsverkets författningssamling och blir därmed bindande. Detta förutsätter att verket får möjlighet att utfärda föreskrifter om utformningen av andra domar än brottmålsdomar (jfr 21 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol).

Rekommendationerna kommer däremot inte att vara bindande. En särskild fråga för strategin blir därför att ta upp hur man ska få genomslag för dessa och hur man ska hantera olika meningar om hur rekommendationerna bör se ut.

När det gäller utbildningsfrågorna bör strategin ta upp hur det närmare innehållet i utbildningen ska se ut och särskilt ange olika kunskapsmål. Andra frågor för strategin i denna del är att anvisa vem

som är ansvarig för de olika utbildningsmomenten och ange en plan för hur ofta de olika utbildningarna ska ges.

När det gäller de återkommande undersökningarna av kvaliteten i domar och beslut bör strategin innehålla en plan för hur ofta domstolarna bör genomföra sådana undersökningar, vilka metoder som lämpligen bör användas och hur omfattande undersökningarna lämpligen bör vara. En motsvarande plan bör även finnas för Domstolsverkets uppgift att ansvara för att språkvetare ges i uppdrag att genomföra djupintervjuer med parter.

Med strategin som utgångspunkt ska sedan enskilda domstolars insatser på de olika delområdena kunna få betydelse för fördelningen av medel (jfr avsnitt 3.4.3).

5.6.10 Domskrivning och domares självständighet

Utformningen av domar och beslut är den kanske viktigaste enskilda faktorn för förståelsen av domstolarnas verksamhet. Det vore därför naturligt om det redan fördes en kontinuerlig diskussion i domstolarna om hur domar och beslut bör utformas. Emellertid har det nog bland domare ansetts att ämnet hör till kärnverksamheten i domaryrket, där den enskilde domarens självbestämmande gör sig särskilt starkt gällande. I enlighet med det synsättet är det inte tillåtet för överordnade och andra kollegor att komma med synpunkter på hur den enskilde domaren utformar sina domar och beslut. Klimatet i domstolarna har med andra ord inte främjat konstruktiva diskussioner om domskrivning.

En annan faktor som kan hämma diskussionen om domskrivning kan vara att domare är ängsliga för att få sin skrivförmåga prövad och ifrågasatt. Denna farhåga grundar sig på att bristen på systematiska diskussioner i domstolarna om domskrivning har fört med sig att domare, med undantag för fiskaler och assessorer, inte har någon vana vid att få sin skrivförmåga bedömd.

När det gäller domarnas självbestämmande och arbetet med kvalitet i domskrivningen i den mening som vi utgått från i detta avsnitt måste man emellertid skilja på frågor som rör själva beslutsfattandet – som givetvis inte kan vara föremål för överordnades och andra kollegors prövning och ifrågasättanden innan domen är given – och frågor som handlar om hur beslutsfattandet kommer till språkligt uttryck i domarna. Att den enskilde domarens ställningstagande i t.ex. skuldfrågan eller om det finns förutsättningar för

psykiatrisk tvångsvård inte ska bedömas av andra får inte innebära att inte heller sättet som övervägandena i frågan formuleras i domar och beslut generellt får diskuteras. De rekommendationer som vi föreslår för utformning av domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation kommer det för övrigt i princip stå varje enskild domare fritt att följa.

Avslutningsvis ska framhållas att varken de utbildningsinsatser eller de metoder för att undersöka kvalitet i utformning av domar och beslut som vi föreslår tar sikte på avgörandenas juridiska riktighet.

6 Domstolarnas kontakter med medierna

6.1 Sammanfattning

En av domstolarnas viktigaste uppgifter från förtroendesynpunkt är att säkerställa att den information om domstolarna som når medborgarna genom medierna är så allsidig och korrekt som möjligt. För att domstolarna ska kunna fullgöra denna uppgift på ett bra sätt krävs enligt vår mening dels att domarkåren har ett betydligt mer aktivt förhållningssätt till medierna än i dag, dels att informationen från domstolarna blir mer lättillgänglig för medierna.

Med ett aktivare förhållningssätt menar vi att domare måste vara beredda att t.ex. publicera pressmeddelanden och hålla presskonferenser, men också att det måste finnas en beredskap hos domare till egna kontakter med journalister för att bemöta felaktigheter i rapporteringen eller klara ut missförstånd. Domare bör också ställa upp och informera om domstolsverksamhet i samband med olika diskussioner och intervjuer i radio och TV eller genom klargörande insändare och artiklar. Dessutom bör den externa informationen präglas av föregripande och proaktivitet.

Att informationen från domstolarna till medierna ska vara lättillgänglig innebär bl.a. att domare någorlunda enkelt och kortfattat måste kunna förklara även komplicerade juridiska resonemang för journalister och tillhandahålla informationen i ett format och på tider som i någon utsträckning tar hänsyn till de villkor som medierna arbetar under. Det handlar här bl.a. om att skapa en organisation för mediekontakter som innebär att journalisterna normalt kan få tag i någon person som kan svara på olika frågor.

För att nå dessa målsättningar finns det enligt vår mening ett behov av en mer heltäckande strategi för domstolarnas kontakter med medierna. Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Mediegruppen ska medverka i detta arbete. Domstolsverket ska ha

en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. Vi menar att strategin bör byggas kring ett antal särskilt viktiga aktörer och funktioner. Dessa är följande.

- *Domarna* ska i första hand sköta mediekontakterna med anledning av mål och ärenden som de ansvarar för.
- *Domstolscheferna* ska bidra till att skapa en stämning på domstolen av öppenhet och en vilja att förmedla information till medierna. De och domarna ska också planera arbetet på domstolen på ett sådant sätt att enskilda domare kan vara tillgängliga när en informationsinsats krävs.
- *Mediedomare* ska finnas på de domstolar som har behov av en sådan domare. Mediedomaren ska ha till uppgift att på olika sätt underlätta domstolens kontakter med medierna.
- *Mediegruppen* ska bestå av mediedomarna och ska ha i huvudsak samma uppgifter som i dag och bl.a. vara ett organ för fortlöpande erfarenhetsutbyte när det gäller mediekontakter och föra ut ny kunskap till domstolarna.
- *Domstolsverket* (i förekommande fall Domstolsakademin) ska ha det övergripande ansvaret för utbildningen av domare i mediefrågor och tillsammans med mediegruppen utarbeta innehållet i denna utbildning. Verket ska också uppmärksamma talespersonen för Sveriges Domstolar på frågor som kan föranleda initiativ från talespersonen.
- *En presstjänst hos Domstolsverket* ska fungera som startpunkt för journalister och andra som har frågor om verksamheten i domstolarna, upprätthålla pressjour och vid behov ge enskilda domare råd och stöd inför mediekontakter.
- *En nyhetsredaktion hos Domstolsverket* ska internt och externt bevaka flödet av information som rör domstolarna.
- *En talesperson för Sveriges Domstolar* ska vara *en* person som kan företräda domstolarna och informera om domstolsverksamhet i rikstäckande etermedier och genom klargörande insändare och artiklar i rikstäckande tidningar.

6.2 Inledning

I direktiven framhålls att domstolarnas kommunikation med medborgarna genom att tillhandahålla information från domstolarna till massmedierna är en faktor av särskilt stor betydelse för medborgarnas förtroende för domstolarna. Det påpekas att det är angeläget att det förmedlas saklig och korrekt information om verksamheten som bedrivs inom domstolarna.

I direktiven uppmärksammas att även domar som är helt oklanderliga ur ett strikt juridiskt perspektiv ibland utsätts för häftig kritik i den allmänna debatten, eftersom det kan vara svårt att förstå domstolarnas resonemang. En sådan negativ beskrivning sägs ibland kunna bero på att domarna inte är tillgängliga för att förklara innebörden av ett avgörande. En betydelsefull faktor för förståelsen av domstolarnas verksamhet är således enligt direktiven informationen från domstolarna till massmedierna.

Enligt direktiven finns det nu anledning att kartlägga hur domstolarna organiserat sina kontakter med medierna och närmare överväga vilka lösningar som bör väljas i framtiden. Utredningens kartläggning och överväganden ska redovisas på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för domstolarnas fortsatta arbete med dessa frågor.

6.3 Medierna på 2000-talet

6.3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi översiktligt mediernas roll och arbetssätt m.m. i dag. Som bakgrund till våra förslag är det viktigt att ge en bild av hur medielandskapet ser ut och villkoren för journalisternas arbete. Medierna är för de allra flesta människor den viktigaste källan till information och kunskap om samhällsfrågor och de har därigenom en stor betydelse för allmänhetens förtroende för domstolarna, se om förhållandet kunskap och förtroende i avsnitt 2.[1]

[1] För en mer mångsidig och detaljerad bild av det svenska mediesystemet, se Hadenius m.fl. (2008).

6.3.2 Mediernas genomslagskraft och betydelse

Medie- och nyhetssystemet har på senare år expanderat på ett sätt som innebär att i princip samtliga människor numera dagligen nås av delar av nyhetsflödet. Inte bara för medborgarna i allmänhet utan också för journalister och i viss mån politiker är medierna den viktigaste källan till information och kunskap om samhällsfrågor.[2]

Det är alltså genom medierna som människor huvudsakligen inhämtar information som de är intresserade av eller behöver för att kunna bilda sig egna uppfattningar i olika samhällsfrågor. De som arbetar inom medierna som redaktionsansvariga och journalister måste emellertid ständigt välja vad som ska uppmärksammas och hur verkligheten eller aspekter av den ska beskrivas eller gestaltas. Det sagda brukar uttryckas på det sättet att det finns ett överskott på information samtidigt som det finns ett underskott av uppmärksamhet bland människor.

I och med att medierna har nyckeln till människors uppmärksamhet får de en maktposition i kommunikationen mellan samhällets olika aktörer, medborgare och medierna själva. De aktörer som genom medierna vill nå människor tvingas därför att anpassa sig till medierna och mediernas sätt att fungera. Denna företeelse brukar kallas medialisering. Härmed avses att aktörerna anpassar sina budskap när det gäller urval, presentation, form, rytm, tempo och ofta även innehåll efter strävan att vinna så stort och gynnsamt medialt utrymme som möjligt.[3]

Medierna har över tid flyttat fram sina positioner vad gäller makten över presentationen av samhällsfrågor. Härmed avses makten över dels dagordningen, dvs. vilka ämnen som ska tas upp i det offentliga samtalet, dels vilken innebörd eller mening som frågan ska ges.[4] Härutöver brukar man tala om beskrivningsmakten, som handlar om att kunna etablera en viss tolkning av verkligheten som den rätta, rimliga och sanna.[5]

[2] Jfr *Demokratibarometer 2002*. Demokratibarometern är en nationell enkätundersökning med medborgare, journalister och politiker.
[3] Asp (1990).
[4] McCombs & Shaw (1972), Gustafsson (1989).
[5] Ekecrantz & Olsson (1994).

6.3.3 Det svenska mediesystemets uppbyggnad

Inom medieforskningen har man ansett sig kunna urskilja tre huvudmodeller för den demokratiska världens mediesystem.[6] Sverige brukar betraktas som urtypen för den nordeuropeiska demokratiskt-korporativa modellen.[7] Ett huvuddrag för denna modell är historiska, om än försvagade, band mellan tidningar och politiska partier, ett annat det förhållandet att dagspressen når stora läsargrupper. Det finns också andra band mellan medierna och det politiska systemet. Staten bedriver fortfarande en någorlunda aktiv mediepolitik med flera instrument, bl.a. presstöd, public service och sändningstillstånd för marksänd radio och television. I dag råder en blandmodell där både kommersiella intressen och offentlig kontroll gör sig gällande.[8]

Ett annat karaktäristiskt drag för det svenska mediesystemet är att journalistkåren präglas av en hög grad av professionalisering, en stark konsensus om yrkesnormer och en hög nivå av journalistisk autonomi. Systemet kännetecknas också av ett utvecklat samarbete mellan aktörer som journalistförbund och ägarorganisationer samt en övergripande ideologi om journalisten som ”medborgarnas tjänare” som verkar för allmänintresset.[9]

Ägarstruktur

Dagspressen, som räknat i omsättning är det största mediet, är helt och hållet privatägd. Inom televisionen har privat TV och public service-TV numera i stort sett samma ekonomiska volym. Totalt sett har dock privat TV något högre publikandel än public service. Inom radion är public service fortfarande störst, vad avser såväl publik som ekonomisk omslutning. Dagspressens totala omsättning är större än både radions och televisionens.

Inom den privata sfären dominerar ett mindre antal stora koncerner. Svenska medier kännetecknas härvid av en relativt hög grad av korsägande, överlappande ägarskapsstrukturer mellan huvudaktörerna på det audiovisuella området samt samarbetsavtal mellan press

[6] McQuail (2003).
[7] De båda andra modellerna är medelhavsmodellen, som kännetecknas av polariserad pluralism, och den liberala nordatlantiska. Se Hallin & Mancini (2004).
[8] Ewertsson och Hultkrantz (2004).
[9] Hallin & Mancini (2004).

och etermedier där bolag inom bägge sektorer kontrolleras av samma grupp.[10]

Ägandet är – vid sidan av hur mycket som ägs av vem – också en fråga om vilka ägarna är och vad som är deras mål med ägandet. I Sverige finns en tradition av ägare med starkt uttalade publicistiska och ofta också politiska värderingar. Även den svenska mediebranschen har dock fått nya aktörer som ofta drivs av andra mål än traditionellt publicistiska. Med skärpta avkastningskrav på en globaliserad mediemarknad blir journalistiken i medieföretagen ett konkurrensmedel i kampen om marknadsandelar.[11]

6.3.4 Journalistik – ideal och verklighet

Ideal

Journalistiken i medierna[12] fullgör tre uppgifter som är särskilt angelägna för den fria åsiktsbildningen, nämligen att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor, att granska de inflytelserika i samhället samt att låta olika åsikter och kulturyttringar komma till tals.[13] För att journalistiken ska kunna fullgöra dessa uppgifter krävs att den strävar efter att ge så allsidiga och sanningslika bilder av verkligheten som möjligt. Det leder i sin tur till att journalistiken måste ha metoder för att sortera all möjlig information och för att separera information från desinformation.[14]

Vissa medieforskare menar att det är rimligt att ställa åtminstone sju krav på ett medieinnehåll som kallas journalistiskt och vars syfte är att informera. Dessa krav är att tillämpa principen om två av varandra oberoende källor, att vara i huvudsak beskrivande och – i den mån tolkningar förekommer – att tydligt skilja mellan fakta å ena sidan och tolkningar och spekulationer å den andra, att alltid tydligt skilja mellan bekräftade och obekräftade uppgifter, att vara tydlig med vilka källor som använts, att inte dramatisera på ett

[10] Sundin (2007).
[11] McManus (1994).
[12] Journalistik och medier är inte synonymer. Till skillnad från medier handlar journalistik om en specifik form av medieinnehåll vid sidan om andra genrer som exempelvis underhållning, konsumentinformation och börsnoteringar.
[13] Pressutredningens betänkande *Vårt dagliga blad – Stöd till svensk dagspress* (SOU 1995:37) s. 156.
[14] De svenska etiska reglerna för press, radio och TV genomsyras också av ett sådant här tänkande, se *Spelregler för Press TV Radio* (2001).

sätt som suddar ut gränsen mellan fakta och fiktion samt att inte anspela på allmänt hållna stereotyper och fördomar på ett sätt som bidrar till att de sprids och förstärks.[15]

Granskningsidealet och en strävan att enkelt förklara komplicerade händelser har en stark ställning inom den svenska journalistkåren. Föreställningarna om den goda journalistiken är dessutom anmärkningsvärt samstämmiga mellan journalister i dagspress, kommersiell radio och TV, public service, fackpress och populärpress.[16]

Verklighet

Som en följd av bl.a. minskade annonsintäkter, ökade kostnader och försvagningen av traditionella läsar- och tittarlojaliteter har ekonomiska målsättningar med tiden blivit allt viktigare för medieföretagen jämfört med parallella publicistiska mål med verksamheten.[17] Företagen har dock ett val, där den grundläggande frågan är om man ser journalistiken som mål eller medel.[18] Om journalistiken är medlet eller målet, beror på medieföretagens ställningstaganden och på redaktionernas förmåga att värna den redaktionella integriteten inåt. Samtliga medieföretag har en självklar strävan efter ekonomisk överlevnad, men medan vissa medieföretag satsar på ekonomisk vinstmaximering försöker andra balansera ekonomiska och publicistiska krav.[19]

Enligt kritikerna leder kommersialiseringen till att medierna satsar allt mindre resurser på självständigt journalistiskt grävande eller sökande av nyheter, att billiga och enkla nyheter ges företräde framför viktiga men kostsamma nyheter, att journalistiken tar större hänsyn till publikens smak än till vad som kan vara viktigt för människor att veta, och att journalistiken anpassas till de publikgrupper som annonsörerna är mest intresserade av att nå. Det påverkar även public service-medierna, för även om de inte konkurrerar med privata medier på annonsmarknaden så konkurrerar de om samma publik.[20] Enligt detta synsätt håller journalistiken på att tabloidiseras, sensationaliseras och dramatiseras.[21] För svenskt

[15] Nord m.fl. (2003).
[16] Wiik (2007).
[17] Hultén (1999).
[18] Wadbring (2004).
[19] Östlund (2000).
[20] McManus (1994), Hamilton (2004).
[21] Jfr Sparks och Tulloch (2000).

vidkommande är det främst inom kvällspressen och viss kommersiell radio och TV som denna utveckling är tydlig.

Även de svenska journalisterna själva anser att arbetet som journalist förändrats och blivit mer kommersiellt. Det finns också en större acceptans inom kåren för kommersialisering i dag än tidigare, låt vara att man i huvudsak är negativt inställd. Inställningen är i viss mån beroende av var man arbetar. Således anser journalister som arbetar på fristående produktionsföretag för olika medier, kommersiell TV och kvällspressen i större utsträckning att arbetet kommersialiserats och accepterar i högre grad denna utveckling än journalister som arbetar på t.ex. public service och tidskrifter.[22]

Bilden av kommersialisering och sensationsjournalistik är emellertid inte entydig. Den mera populära karaktär som gör sig märkbar även i seriösa medier kan bredda läsekretsen. Mer sensationsinriktade tidningar har trots allt behållit politiskt opinionsbildande stoff. Oväntade konsekvenser kan också uppkomma. En helt kommersiellt motiverad och samtidigt seriös produkt som Metro har exempelvis bidragit till att tidningen nått nya läsare bland invandrare och ungdomar.

6.3.5 Medielogik

Med medielogik avses normer och rutiner som styr medieproduktionen och som i sin tur avsätter ett visst medieinnehåll.[23] Man får här skilja på faktorer som avgör vilka händelser som väljs ut att bli nyheter och metoder för hur journalister bearbetar händelser för att de ska fånga människors uppmärksamhet.

Vilka händelser blir nyheter?

Själva nyhetsbegreppet sägs innehålla tre grunddimensioner. Nyheter handlar enligt dessa om olika former av avvikelser från ett slags normaltillstånd samt rör saker som är socialt betydelsefulla och sådant som är nytt och geografiskt nära.[24] I studier av vad som karaktäriserar händelser som väljs ut till huvudartikel har konstaterats att sannolikheten ökar ju mer händelsen behandlar politik, ekonomi, olyckor eller brott. Andra saker som ökar sannolikheten

[22] Wadbring (2007).
[23] Altheide & Snow (1979).
[24] Shoemaker m.fl. (1987).

att en viss händelse väljs ut till huvudartikel är kort geografiskt och kulturellt avstånd, att händelsen är sensationell och överraskande, att den handlar om enskilda elitpersoner, att den utspelas under kort tid men som del av ett tema, att den har negativa inslag eller att den har elitpersoner som källor.[25]

Störst betydelse för nyhetsvärdet har, enligt journalisterna själva, att händelsen är sensationell, oväntad eller dramatisk och spännande och därmed intressant för publiken. Av mindre betydelse är redaktionella rutiner som t.ex. att det finns ett bra pressmeddelande eller att händelsen intresserar redaktionsledningen. Däremot anses det ha stor betydelse för nyhetsvärdet att uppgifter kommer från en officiell eller annars trovärdig källa. Minst betydelse för nyhetsvärdet har faktorer som handlar om att händelsen är viktig för publiken.[26]

Hur bearbetas händelser för att bli nyheter?

Att en händelse uppfyller några av de kriterier för vad som skapar nyheter är inte alltid tillräckligt för att händelsen verkligen ska bli en nyhet. Händelsen bör också ha sådana egenskaper att den kan bearbetas och på det sättet uppfattas som intressantare för människor än den var från början. De bearbetningstekniker som medierna brukar sägas använda för att fånga sin publik och hålla kvar intresset är i huvudsak följande.[27]

1. *Tillspetsning* – en händelse eller ett uttalande som i sig är tillspetsat eller som av journalisten går att spetsa till har större förutsättningar att bli nyheter. Källan eller journalisten måste med andra ord formulera sig kort, klart och tydligt.
2. *Förenkling* – komplexitet måste ersättas av förenklingar. Det får alltså inte finnas för många argument och nyanseringar.
3. *Polarisering* – polarisering och konflikter fångar uppmärksamhet. De väcker känslor och förenklar också ofta olika uppfattningar i en fråga.

[25] Hvitfelt (1985).
[26] Ghersetti (2007).
[27] Hernes (1978, 1983), Strömbäck (2000).

4. *Intensifiering* – ett häftigt utbrott, strejker, våld och annan dramatik är spännande. De ger också möjlighet till ett levande och intresseväckande berättande.
5. *Konkretisering* – att uppmärksamma det som är konkret eller konkretisera det som egentligen är abstrakt är två sätt att fånga människors uppmärksamhet.
6. *Personifiering* – få saker intresserar människor lika mycket som andra människor. Att lyfta fram enskilda personer är ett enkelt sätt att möjliggöra identifikation.
7. *Stereotypisering* – stereotyper använder vi oss av för att spara tid och kraft när vi tar till oss ny information. Medierna använder också stereotyper i nyheterna för att vi lättare ska känna igen oss. Även här handlar det följaktligen om en form av identifikation. Vi tar helt enkelt lättare till oss det vi känner igen.

Vilka bearbetningstekniker man använder sig av skiljer sig kraftigt åt mellan olika medier. Den allmänt sett viktigaste och för den moderna journalistiken mest utmärkande bearbetningstekniken torde dock vara tendensen till personifiering.

6.3.6 Mediernas arbetsformer

Hur redaktionerna är organiserade varierar mellan olika medier och olika medieslag. Varje redaktion har dock en ansvarig utgivare. För tidningar kan det, enligt lag, bara finnas en ansvarig utgivare, medan det kan finnas flera ansvariga s.k. programutgivare inom radio och TV. För tidningsföretag och deras redaktioner har normalmodellen varit att det finns en chefredaktör med ett övergripande ansvar för publicistiska och redaktionella frågor och en verkställande direktör med ansvar för annonser, teknik och andra ickepublicistiska uppgifter. Denna modell förekommer fortfarande, men sedan länge har det pågått en utveckling som innebär att det blir allt vanligare att den verkställande direktören är företrädare för hela tidningen. En grundläggande förändring på flertalet tidningsredaktioner är att den politiska chefredaktören är under avveckling och att chefredaktörer i dag har en allmänjournalistisk bakgrund. På nivån under ansvariga utgivare, chefredaktörer och verkställande direktör finns nyhets- och redaktionschefer med ett övergripande ansvar för nyhetsproduktionen som helhet. Därutöver finns det nyhets- och redaktionschefer för

sportredaktion, kulturredaktion, ekonomiredaktion och andra delar som kan finnas inom en redaktion.

Det är främst chefredaktören som, tillsammans med redaktions- och nyhetschefer, i det dagliga arbetet definierar nyhetsredaktionens uppdrag och normer.[28] Det sker genom uppdragen som delas ut på de morgon- eller redaktionsmöten där dagens arbeten planeras. På de uppdragslistor som tas fram utpekas inte bara uppdragen utan dessa åtföljs ofta av en uttalad vinkel, som talar om vad det är som gör den möjliga nyheten journalistiskt intressant. Genom denna ordning socialiseras journalister in i ett speciellt sätt att tänka, se på världen och värdera nyheter. Socialiseringen förstärks genom de signaler som sänds ut när vissa nyheter placeras på förstasidan och de viktigaste nyhetssidorna, medan andra placeras på sämre nyhetsplatser. Socialiseringsprocessen omfattar även redigerarna, en yrkesgrupp som vanligen inte syns utåt, men vars arbete har stor betydelse för den slutliga journalistiska produkten. Motsvarande gäller TV- och radionyheter. Ledningen bidrar därmed till att forma en redaktionell kultur med åtföljande nyhetsvärderingar.[29]

I jämförelse med journalistikens organisering i många andra länder har svenska journalister en stor frihet i förhållande till redaktionen. När ett uppdrag har lagts ut på en journalist, är det i regel journalisten själv som avgör vilka som ska intervjuas, vilka fakta som behöver letas upp eller kontrolleras, och hur artikeln eller inslaget ska vinklas. När artiklarna och inslagen är färdiga gör nyhetscheferna eller deras motsvarigheter sällan några större ingrepp i artiklarna och inslagen. Det är inte ens säkert att artiklarna blir lästa av någon överordnad innan de går i tryck. Till skillnad från exempelvis USA förekommer det sällan att nyhetscheferna eller deras motsvarigheter skriver om artiklar eller redigerar om inslag. I Sverige skulle ett sådant förfarande ses som ett övergrepp på journalistens integritet.[30]

[28] Enligt journalisterna själva har redaktionsledningen särskilt stort långsiktigt inflytande över det redaktionella innehållet. När det gäller det dagliga arbetet menar journalisterna att de själva har näst intill lika stort inflytande som redaktionsledningen, se Asp (2007).
[29] Löfgren Nilsson (1999), Ekström och Nohrstedt (1996).
[30] Löfgren Nilsson (1999).

6.3.7 Massmediernas rapportering om verksamheten i domstolarna

När massmedierna uppmärksammar verksamheten i domstolarna är det till övervägande del brottmålen det handlar om. Anledningen till det torde vara att brott bevisligen intresserar människor samt att händelser som innefattar brott lämpar sig väl för bearbetning enligt de bearbetningstekniker som medierna använder sig av.[31] De mönster som präglar mediernas förhållningssätt till domstolarnas arbete i brottmålen torde dock gälla även för rapporteringen från domstolarnas arbete i övrigt.

Inom rättssociologin brukar man hävda att rätten är ett slutet system som definierar sig självt och inom sig – genom lagar, förarbeten och praxis – avgör vad som är rättsligt giltigt och vad som inte är det. När en tvist ska avgöras av en domstol i ett enskilt fall spelar det enligt detta synsätt normalt inte någon roll vad som föranlett framväxten av den aktuella rättsregeln, varför den utformats på det sätt som skett eller vad tillämpningen av den får för sociala konsekvenser för de inblandade. Dessa frågeställningar är emellertid centrala, inte bara för rättssociologer, utan även för journalister. Samtidigt som man intresserar sig mycket för orsaker och konsekvenser, är ofta de rent rättsliga argumenten mindre intressanta i det journalistiska berättandet. Spekulationer kring t.ex. varför ett visst brott kunnat äga rum eller vilka konsekvenser domslutet i målet kan tänkas få för de inblandade lyfts fram, medan de rättsliga argumenten för domstolens bedömning tenderar att hamna i skymundan.

På 1920-talet rapporterade medierna intensivt från olika brottmålsrättegångar. Rapporteringen hade en närmast referatlik karaktär och var rik på detaljer, inte sällan av sensationsbetonat slag. Namn och ofta även bild på de misstänkta publicerades regelmässigt. Denna hänsynslöshet i rapporteringen föranledde en pressetisk debatt om namnpublicering. Debatten utmynnade i att Publicistklubben år 1923 tog fram de första yrkesreglerna för journalister i Sverige. Reglerna gick bl.a. ut på att misstänkas namn inte borde publiceras förrän vederbörande hade dömts. Denna regel har sedan tagits in i nya regler på området för pressetik och har följts av i stort sett alla medier fram till 1990-talet. Härefter har emellertid en uppluckring skett och numera publicerar många medier inte sällan återigen namnen

[31] Jfr avsnitt 6.3.5.

på personer som är misstänkta för allvarligare brott. Namnpubliceringen är emellertid mycket mindre vanlig än på 1920-talet.[32]

Själva rapporteringen i medierna om brott uppvisar påfallande likartade mönster över tid och rapporteringen varierar på ett sätt som inte sammanhänger med faktiska förändringar i brottsstatistiken. Under hela efterkrigstiden har det funnits ett stort massmedialt intresse för brott och rapporteringen om våldsbrott har varit överrepresenterad i förhållande till brottsstatistiken.

Över tid har medierna emellertid ändrat förhållningssätt i förhållande till staten och samhällets makteliter. På 1950-talet fungerade medierna till stor del som språkrör för den rådande kriminalpolitiken. På 1970-talet hade medierna blivit mer oberoende, vilket bl.a. tog sig uttryck i att man intog en mer kritisk hållning till kriminalpolitiken. Härefter har medierna flyttat fram sina positioner ytterligare. Samtidigt har medierna anpassat sig till en mer generell samhällelig förändring i riktning mot ökad kommersialisering. Aktörer med en effektiv mediestrategi har därför stora möjligheter numera att påverka rapporteringen om kriminalpolitiken, samtidigt som medierna på eget initiativ har stor inverkan på den politiska sfären.[33]

I dag kan två tydliga trender skönjas inom kriminaljournalistiken. Å ena sidan finns sensationsjournalistiken, särskilt i kvällspressen och vissa kommersiella etermedier där journalistiken har förskjutits från att beskriva ett faktiskt händelseförlopp till att överdriva, spekulera kring och hårdvinkla detta. Å andra sidan har kommersialiseringen lett till betydande nedskärningar i personalen, särskilt på mindre redaktioner, vilket medfört ett ökat behov av lättillängligt nyhetsmaterial. Här fyller kortare referat av bl.a. domar i brottmål en viktig funktion. Denna form av journalistik gör inte anspråk på annat än att beskriva ett visst händelseförlopp och domstolens ställningstaganden i huvudsak så som dessa kommit till uttryck i domen. Denna form förekommer framför allt i lokaltidningarna.

En relativt ny företeelse på medieområdet är nyhetsbyråer som erbjuder skräddarsydd nyhetsbevakning av bl.a. verksamheten i domstolarna. Konceptet bygger på att man vänder sig till domstolarna och kräver att få ut olika allmänna handlingar. Dokumenten scannas och levereras till beställaren i pdf-format. Innehållet sammanfattas med en journalistisk text skriven av någon av nyhetsbyråns reportrar. Siren är ett exempel på en sådan nyhetsbyrå.

[32] Weibull & Börjesson (1995).
[33] Pollack (2001).

6.4 Sveriges Domstolars nuvarande organisation för mediekontakter

6.4.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs översiktligt hur Sveriges Domstolar i dag har organiserat sina kontakter med medierna. Denna organisation kan sägas bestå av tre delar. I organisationen ingår, förutom de enskilda domstolarna, Domstolsverket och dess informationsavdelning samt den s.k. mediegruppen. Hur det fungerar på de enskilda domstolarna när det gäller att tillhandahålla information till medierna redogör vi för i avsnitt 6.4.2. Därefter beskriver vi i avsnitt 6.4.3 hur Domstolsverkets informationsavdelning är uppbyggd och vilka uppgifter avdelningen har i det externa informationsarbetet inom Sveriges Domstolar. I avsnitt 6.4.4 redovisar vi mediegruppens verksamhet och vilken funktion gruppen fyller i kontakterna mellan domstolarna och medierna.

6.4.2 De enskilda domstolarna

Alla domstolar har numera presentationsterminaler i de allmänna utrymmena som kan användas av journalister och andra som önskar information om målen och ärendena vid den enskilda domstolen. De flesta domstolar tillhandahåller både grundläggande information om domstolsverksamheten som sådan och mer specifik information om den egna domstolen på webbplatsen. Många domstolar utnyttjar möjligheten att konvertera domar till pdf-format för att därigenom kunna lämna ut dem via e-post till bl.a. journalister. Flera domstolar publicerar på webbplatsen information om kommande förhandlingar (se även avsnitt 7.2.1).

Många domstolar har etablerat rutiner för samarbetet med företrädare för i första hand lokalpressen inom verksamhetsområdet. Sådana rutiner kan handla om att erbjuda journalisterna tillgång till särskilda utrymmen i domstolarnas lokaler med dator, telefon och kopieringsutrustning samt ett samordnat tillhandahållande av t.ex. uppropslistor, stämningsansökningar och meddelade domar. Några domstolar bjuder återkommande in journalister inom verksamhetsområdet till seminarier eller liknande diskussionsforum i syfte att utbyta erfarenheter och på det sättet utveckla och förbättra samarbetet.

Ett fåtal domstolar har antagit en informationspolicy för det externa informationsarbetet. Syftet med en informationspolicy är i första hand att skapa en ordning på domstolen för informationslämnandet till företrädare för medierna och allmänheten i både allmänna frågor och frågor som hänför sig till enskilda mål eller ärenden. Ibland tas det också upp vilka krav som kan ställas på den information som domstolen lämnar, t.ex. rörande målgruppsanpassning. Andra frågor som kan beröras är utformningen av pressmeddelanden samt den praktiska hanteringen av pressmeddelanden och presskonferenser.

Många domstolar utnyttjar möjligheten att skriva pressmeddelanden i samband med att medialt uppmärksammade eller för en bredare allmänhet intressanta mål och ärenden avgörs. Pressmeddelandena brukar publiceras både på domstolens egen webbsida och Sveriges Domstolars centrala webbplats. Det går att prenumerera på de pressmeddelanden som publiceras på den centrala webbplatsen. Det har hänt att domstolar hållit presskonferens i samband med att dom meddelas i mycket uppmärksammade mål. Det verkar dock inte vara särskilt vanligt att valet att publicera pressmeddelanden eller hålla presskonferens i samband med ett visst avgörande grundas på någon mer utförlig analys av vilket behov av information som finns från mediernas sida. Oftare förefaller valen ske mer skönsmässigt av den eller de domare som dömt i målet. Inte sällan torde vederbörande domares personliga intresse för mediekontakter spela in här. Men även vilken skyldighet domstolen har att förse medierna med information lär ha betydelse.

Allmänna frågor från journalister om verksamheten i domstolarna eller mer praktiskt orienterade frågor om ett visst mål eller ärende hanteras i de enskilda domstolarna inte sällan på det sättet att frågeställaren hänvisas till en notarie eller domstolssekreterare.

Om journalisterna har frågor som rör domstolens ställningstaganden i enskilda mål och ärenden sköts kontakterna, som antytts ovan, nästan alltid av den eller de domare som handlagt målet eller ärendet. Det beror i sin tur på att det är denna eller dessa personer som journalisterna i första hand vill prata med. Det innebär samtidigt att domstolens servicenivå i förhållande till medierna i dessa fall bestäms av i vilken utsträckning den enskilde domaren finns tillgänglig och är beredd att ställa upp på intervjuer och besvara journalisternas frågor. På enstaka domstolar finns dock en uttalad policy att domstolschefen tar hand om kontakterna med medierna i

den mån den eller de domare som dömt i målet inte vill ställa upp och kommentera sitt avgörande.

I samband med att migrationsdomstolarna inrättades anställdes särskilda informatörer vid var och en av dessa, inklusive Migrationsöverdomstolen, i första hand för att möta mediernas behov av information.[34] Detta motiverades med att man trodde att migrationsmålen skulle komma att röna betydande uppmärksamhet i massmedierna. Erfarenheten hittills visar emellertid att migrationsmålen inte har uppmärksammats av medierna i den utsträckning som förväntades. Det har bl.a. kommit att innebära att endast en mindre del av informatörernas arbete rör massmediala frågor. I stället synes informatörerna främst arbeta med frågor som rör internkommunikationen på de aktuella domstolarna. Det finns i dag inte informatörer på några andra domstolar än migrationsdomstolarna.

6.4.3 Domstolsverket – Informationsavdelningen

Domstolsverkets informationsavdelning har elva medarbetare inklusive informationschefen. Drygt hälften är informatörer med medie- och kommunikationsvetenskaplig bakgrund. Avdelningen har också en journalist anställd som huvudsakligen arbetar med publikationen Domkretsen.

Informationsavdelningen ansvarar för strategi, struktur och innehåll i Sveriges Domstolars interna och externa kommunikation samt i mediearbetet. Detta ansvar omfattar bl.a. Domstolsverkets och Sveriges Domstolars gemensamma informationskanaler. Såvitt gäller intern kommunikation utgörs dessa av nyhetsbrev, Doris, domstolarnas egna intranät samt publikationerna Chefsnytt och Domkretsen. För den externa kommunikationen är Sveriges Domstolars centrala webbplats och domstolarnas egna webbplatser de viktigaste kommunikationskanalerna. Andra externa informationskanaler som används är trycksaker i form av broschyrer och rapporter samt annonser och kampanjer.

Avdelningen ger vidare stöd och råd till domstolarna i informationsfrågor. Målsättningen för detta arbete är bl.a. att verka för att domstolarna aktivt ska använda medierna som informationskanal och att domstolarnas olika intressenter ska ha tillgång till den

[34] Migrationsdomstolar har inrättats vid länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Därutöver har en Migrationsöverdomstol inrättats i Kammarrätten i Stockholm.

information de behöver. Ett strategiskt mål med avdelningens verksamhet är att domstolarnas roll i samhället ska vara väl känd hos medborgarna och förtroendet högt. På senare tid har avdelningen bl.a. tagit fram en gemensam grafisk profil för Sveriges Domstolar.

När det gäller mediearbetet är avdelningen inom Domstolsverket ansvarig för kontakten med mediegruppen (mediegruppens verksamhet beskrivs i avsnitt 6.4.4). Avdelningen ansvarar även för pressrummet på Sveriges Domstolars centrala webbplats och fungerar därigenom som kontaktkanal för många journalister som har frågor om verksamheten i domstolarna. Medarbetarna svarar därvid på generella frågor kring verksamheten och slussar andra frågor vidare, inte sällan till någon av medlemmarna i mediegruppen. Via pressrummet kan man för övrigt komma åt kontaktuppgifter till talesmannen för mediegruppen och genom en länk kontaktuppgifter till gruppens övriga medlemmar.

I den mån det efterfrågas ger avdelningen stöd och råd till personalen i domstolarna inför mediekontakter. En av utmaningarna som avdelningen har satt upp för den närmaste tiden handlar just om att möta behovet hos domstolarna av stöd i detta avseende. På intranätet tillhandahåller avdelningen en guide för hur pressmeddelanden bör skrivas med tillhörande exempel på hur ett pressmeddelande kan utformas. Via pressrummet på den centrala webbplatsen kan man genom en länk komma åt enskilda domstolars pressmeddelanden och avdelningen tillhandahåller även en prenumerationstjänst.

Avdelningen har också år 2005 publicerat skriften *Domstolarna och massmedierna* (2005) bl.a. i syfte att öka domstolarnas kunskaper om massmedierna och deras sätt att arbeta.[35] Skriften innehåller bl.a. vissa praktiska tips när det gäller kontakterna med medierna i olika situationer, t.ex. vid intervjuer, samt de villkor som gäller för journalistisk verksamhet och servicegraden till journalister.

6.4.4 Mediegruppen

Mediegruppen startades år 2005 i syfte att underlätta kontakterna mellan domstolarna och massmedierna och därmed förbättra infor-

[35] Skriften torde behöva revideras något. Således är beskrivningen av redaktionsarbetet något föråldrad. A-pressen gick i konkurs år 1992 och FLT Press slutade med nyhetsbyråverksamhet år 2000, vilket innebär att uppgifterna på s. 18 är direkt felaktiga.

mationen till allmänheten. Gruppen består av domare som särskilt åtagit sig att vara tillgängliga för kontakter med medierna. Mediegruppen har för närvarande 32 medlemmar, varav en fungerar som talesman för gruppen. I gruppen finns representanter från samtliga tre instanser i båda domstolsslagen. Det finns också en representant för hyres- och arrendenämnderna. Medlemmarna presenteras på Sveriges Domstolars centrala webbplats.

Initiativtagarna till mediegruppen upplevde att allmänhetens förtroende för domstolarna stadigt sjönk och menade att mediernas mindre initierade rapportering om rättegångar delvis var en orsak till detta. Problemet ansågs till stor del ligga i att domare – till skillnad från t.ex. advokater och åklagare – sällan ställde upp för att svara på journalisters frågor, med följd att rapporteringen ofta blev missvisande.

Domarna i mediegruppen uttalar sig inte som företrädare för Sveriges Domstolar eller för enskilda domstolar utan i sin egenskap av domare. Inom mediegruppen ger man varandra stöd inför kontakter med medierna. Man ger även råd till andra domare som ska träffa journalister i något sammanhang. Gruppen träffas numera ungefär en gång om året, då den ägnar sig åt allmänt erfarenhetsutbyte och allmän information om medierna. T.ex. hade man år 2007 en holländsk mediedomare på besök och bjöd år 2008 in medieforskaren Ester Pollack från Stockholms universitet som höll ett föredrag om kriminaljournalistiken och rättsväsendet. Mediegruppens medlemmar genomgår också medieutbildning, bl.a. i form av fingerade intervjuer framför kamera.

I vilken utsträckning domarna i mediegruppen blivit kontaktade i olika massmediala sammanhang verkar variera. Vissa domare blir ofta kontaktade medan andra synes haft få – om ens några – kontakter med företrädare för medierna med anledning av sitt engagemang i gruppen.

Enligt mediegruppen har två tendenser i mediernas rapportering om domstolarna blivit tydligare under de år som gruppen funnits. Dels menar man att fler domare, även utanför mediegruppen, figurerar i medierna, dels anser man att mediernas rapportering har blivit mer saklig och korrekt.

6.5 En omvärldsbeskrivning

6.5.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt hur man i vissa andra länder resonerar kring domstolarnas kontakter med medierna och hur man organiserat dessa, närmare bestämt Holland, Norge och Danmark. Vi redovisar därefter, också översiktligt, hur vissa myndigheter i Sverige har organiserat sina mediekontakter. Vi har valt ut länder och myndigheter som kommit långt i sitt arbete med massmediefrågor eller står Sverige eller Sveriges Domstolar nära.

6.5.2 Internationell utblick

Holland[36]

Som utgångspunkt anser man i Holland att förtroendet för domstolarna i mångt och mycket beror på hur rapporteringen från rättegångar tar sig uttryck i massmedierna. Det anses därför viktigt att kommunikationen mellan domstolarna och massmedierna är öppen och genomlysande.

Man har för att säkerställa detta infört ett system i Holland med s.k. mediedomare. En eller flera sådana domare finns sedan år 2005 på samtliga domstolar i Holland och sammantaget finns det 75 stycken. Mediedomaren är talesperson för domstolen och svarar på journalisters frågor i den egenskapen. Denna uppgift vilar egentligen på domstolschefen, som av praktiska skäl delegerat uppgiften till mediedomaren.

Systemet har i praktiken lett till att enskilda domare numera aldrig kommer i kontakt med företrädare för medierna när det gäller handläggningen av enskilda mål. I stället förser domarna mediedomaren med information och förklaringar kring ett visst uppmärksammat mål. Det lär också förekomma att mediedomaren diskuterar hur domen från medial synpunkt bör utformas med domaren som dömt i målet. Mediedomaren fungerar sedan som talesperson i förhållande till massmedierna. Hans eller hennes principiella roll är att kommunicera med medieföreträdare om enskilda mål som handläggs vid den egna domstolen.

[36] *The Judiciary and the media in the Netherlands (2005)*.

Arbetsbördan för mediedomarna varierar förstås beroende på vid vilken domstol de är anställda. Mest belastade är mediedomarna vid domstolarna i Amsterdam och Rotterdam. De flesta mediedomare har dock inte mer att göra än att de kan sköta mediekontakterna vid sidan av sitt ordinarie arbete som domare.

Någon särskild ersättning utgår inte till mediedomarna. Från början krävdes inte heller några särskilda kvalifikationer för uppdraget. Nyligen har emellertid Kommittén för mediedomare[37] – en sammanslutning för de holländska mediedomarna – ställt upp särskilda behörighets- och färdighetskrav. I dessa innefattas bl.a. att man ska göra sig bra framför en kamera och ha en förmåga att förklara de juridiska ställningstagandena i avgörandena på ett lättbegripligt språk. Mediedomarna får särskild utbildning, där fingerade intervjuer framför kamera ingår.

Den allt mer intensiva mediebevakningen av rättegångar har lett till att mediedomarna känt ett ökande behov av gemensamma regler eller riktlinjer för hur umgänget med medierna ska hanteras. De första riktlinjerna kom år 2000, och hade utarbetats av de då verksamma mediedomarna och beslutats av landets domstolschefer. Dessförinnan hade varje domstol egna regler eller metoder för hur man förhöll sig till företrädare för massmedierna, vilket kunde leda till stor förvirring bland journalister som bevakade rättegångar i flera domstolar.

Riktlinjerna kan handla om hur kameror får placeras i förhandlingssalen och om hur man ska hantera journalister som bryter mot riktlinjerna.[38] Syftet med riktlinjerna är att trygga både offentlighetsprincipens upprätthållande i domstolarna och skyddet för de inblandades personliga integritet. Syftet är också att skapa så klara och tydliga rutiner för medieumgänget att domstolarna kan tillgodose kraven på snabba och rättssäkra processer, även om mediebevakningen är massiv.

I takt med att fler människor tar del av nyheter i etermedierna har behovet ökat av att domare ställer upp i radio och TV för att i mer generella termer diskutera domstolsrelaterade frågor. I Holland har det dock varit svårt att få domare att ställa upp och fungera som talespersoner för sina kollegor i sådana här sammanhang. Motståndet sägs bero på att domarna inte vill ge intrycket av att uttala sig å sina kollegors vägnar, när han eller hon egentligen ger uttryck för sin privata uppfattning.

[37] The Committee of Press Judges.
[38] I Holland tillåts ofta bildupptagning från pågående rättegångar.

För att komma åt detta har man i Holland tillsatt en grupp av domare, som både är experter inom sina respektive områden och har erfarenhet av att kommunicera med medierna. Medlemmarna i denna grupp har blivit bemyndigade att riksomfattande uttala sig å sina kollegors vägnar.

Det finns ytterligare hierarkier inom det holländska mediedomarsystemet. Om det i medierna skulle blossa upp en debatt som rör domstolsväsendet i stort – exempelvis om kvaliteten i dömandet generellt – är det således ordföranden för Rådet för domstolsväsendet[39] som fungerar som talesperson. Rådet har även en pressavdelning som vid förfrågan från journalister hänvisar dem till en domare som kan besvara de specifika frågorna eller som annars framstår som lämplig att ställa upp på en intervju i ett visst sammanhang.

Vidare anordnar rådet årligen återkommande konferenser om domstolsväsendets relationer med medierna. Konferenserna är främst avsedda för mediedomare, informatörer och andra berörda domstolsanställda, men ibland bjuds även journalister in till dessa. Ett ämne som diskuterats i detta sammanhang är bildupptagningar från rättegångar.

De senaste fem åren har domstolarna i Holland börjat anställa informatörer, vilka tar hand om de flesta av domstolens initiala kontakter med företrädare för medierna. Det kan då röra sig om förhandlingsdatum och i vad mån det kommer att tillåtas kameror i rättssalen. Mediedomarna har välkomnat denna utveckling, inte minst då de flesta av dem själva saknar tillräcklig kunskap om hur medierna fungerar. Samtidigt har informatörerna sällan juridisk utbildning. Mediedomarna och informatörerna har därmed kommit att komplettera varandra, och har successivt kommit att arbeta allt tätare tillsammans.

Varje domstol har ett särskilt pressrum, med telefon och Internetanslutning. Rättssalarna är också utrustade med särskilda bord för journalisterna. När ett visst mål röner mycket stor uppmärksamhet reserveras ibland en annan förhandlingssal för journalister, varifrån förhandlingen kan följas per video. Vissa domstolar skickar även

[39] The Council for the Judiciary. Rådet för domstolsväsendet har en funktion som i Sverige närmast motsvaras av Domstolsverkets. Rådet har följaktligen till huvudsaklig uppgift att förbereda, implementera och svara för domstolsväsendets budget i förhållande till justitiedepartementet. Rådet är också ansvarigt för rekryteringen och utbildningen av personalen i domstolarna liksom för kvalitativa aspekter av verksamheten i domstolarna. Den senare uppgiften innefattar bl.a. att verka för enhetlighet i rättstillämpningen.

uppropslistor till ett särskilt presskontor, som inte har anknytning till domstolen.

På det holländska domstolsväsendets officiella webbplats, www.rechtspraak.nl, finns sedan år 1999 en databas med ett urval av meddelade domar. Databasen har visat sig vara mycket populär. Domar i uppmärksammade mål publiceras så fort som möjligt efter det att domen har meddelats. Ibland, särskilt i komplicerade eller kontroversiella mål, låter domstolen publicera pressmeddelanden, som innehåller en sammanfattning och en förklaring till domen. Pressmeddelanden skrivs av informatören eller mediedomaren, efter att de konsulterat den domare som dömt i målet.

Ett problem som man uppmärksammat särskilt är att inte alla journalister har tillräcklig juridisk kunskap för att kunna rapportera från rättegångar på ett tillfredsställande sätt. För att öka journalisters kunskap om rättssystemet och domstolens roll och funktion och minska förekomsten av missuppfattningar i rapporteringen, bjuder vissa domstolar in journalister till möten där man förklarar innebörden av det grundläggande straff- och processrättsliga regelverket.[40] Det tidigare nämnda Rådet för domstolsväsendet har också låtit publicera en ordlista där betydelsen av vanligt förekommande juridiska termer förklaras, för att på det sättet hjälpa journalister att förstå den juridiska jargongen.

I Holland anser man det även vara en angelägen uppgift för domstolarna att informera allmänheten mer direkt, utan att gå omvägen genom medierna. Detta gör man genom att aktivt tillhandahålla information om domstolarnas roll och uppgift på Internet, i skolor och andra medier. År 2006 hade man en särskild domstolsdag, när samtliga domstolar i landet hade öppet hus. Allmänheten kunde då bl.a. själva delta i fingerade rättegångar. I ett projekt försöker man möta unga. Med hjälp av frågesporter och tecknade serier informerar man på en särskild webbsida om verksamheten i domstolarna. Ett av de mer framgångsrika instrumenten för att informera allmänheten direkt har visat sig vara en webbsida där allmänheten har möjligheter att ställa frågor om domstolsväsendet. De senaste åren har antalet frågor där ökat och uppgår numera till flera hundra per vecka.

[40] Att de straffrättsliga reglerna nämns särskilt här torde hänga samman med att man i Holland tidigt uppmärksammat att medierna huvudsakligen intresserar sig för brottmålen.

Norge

Hur de norska domarna bör förhålla sig i kontakterna med medierna beskrivs utförligt i skriften *Dommerne og mediene – håndbok om regelverk og god praksis for dommernes forhold til mediene* (2006), som getts ut av Den norske Dommerforening år 2006. I handboken förordas att domstolarna med hänvisning till offentlighetsprincipen på olika sätt ska vara så tillgängliga som möjligt för massmedierna. Följaktligen uppmanas alla domstolar att bl.a. lägga ut sina uppropslistor på särskilda webbsidor. I förlängningen är tanken att domstolarna också ska kunna tillhandahålla t.ex. stämningsansökningar på webben.

I mål som röner stor uppmärksamhet sägs i handboken att massmediernas roll som informatör och kontrollant av det offentligas maktutövning ofta måste anses väga tyngre än de inblandades skydd för den personliga integriteten. Med utgångspunkt i detta resonemang förordas en utveckling mot att ibland låta förhandlingar som normalt borde hållas inom stängda dörrar vara offentliga, samt i andra fall tillåta företrädare för massmedierna att närvara under förhandlingar som hålls inom stängda dörrar. I samband med sådana beslut kan man ställa upp riktlinjer för massmediernas efterföljande rapportering, i form av t.ex. referatförbud eller andra begränsningsvillkor.

För att underlätta för massmedierna sägs i handboken att journalister som bevakar en viss förhandling bör tillhandahållas tidsplaner samt i så stor utsträckning som möjligt ges tillgång till allt skriftligt material som presenteras eller som det i övrigt hänvisas till. Vidare uppmanar författarna av handboken domstolarna att publicera sina avgöranden på den egna webbsidan.

Vad gäller uttalanden till massmedierna rekommenderas att domare frångår den traditionella uppfattningen att avgöranden inte ska kommenteras på annat sätt än genom hänvisning till de skriftliga domskälen. Det sägs vara särskilt viktigt att domare ställer upp och kommenterar sina avgöranden när dessa utsätts för kritik i medierna, eftersom tystnad från domstolarnas sida i sådana situationer medför risk att allmänhetens förtroende för domstolarna tar skada. Om medierapporteringen om ett enskilt mål upplevs vara missvisande, bör en representant för domstolen kontakta medierna och klara ut missförstånden. Den enskilde domaren bör dock vara återhållsam med att uttala sig om annat än de egna målen, och endast domstolschefen bör uttala sig på domstolens vägnar.

Pressmeddelanden sägs av handboksförfattarna vara lämpliga om ett avgörande kan förväntas röna ett så stort massmedialt intresse att en gemensam orientering av innehållet i avgörandet för massmedierna är att föredra. Om de förklaringar till innehållet i avgörandet som följer av ett tänkt pressmeddelande inte känns tillräckliga, utan det kan förväntas att informationen kommer att följas upp av frågor, kan det finnas anledning att i stället hålla presskonferens.

Det framhålls i handboken att ingen annan yrkesgrupp eller aktör är bättre ägnade än domarna själva att förklara enskilda avgöranden. Om domarna gör det i större utsträckning, kan det bidra till en mer nyanserad rapportering om enskilda domstolsavgöranden och förebygga att missuppfattningar om innehållet i domar och beslut slår rot.

Med anledning av detta har Domstolsstyrelsen tillsammans med Dommerforeningen tagit initiativ till att etablera en fast mediegrupp enligt svensk förebild. Gruppen – som har sju medlemmar – påbörjade sitt arbete den 1 oktober 2007. Medlemmarna i gruppen uttalar sig varken på det norska domstolsväsendets, enskilda domstolars, eller enskilda domares vägnar, utan ger bara uttryck för sina personliga uppfattningar.

Danmark

Det danska Advokatsamfundet publicerade år 2006 en rapport om danskarnas syn på straff, som bl.a. visade att allmänheten i stor utsträckning saknade insikt i hur rättssystemet fungerar.[41] Slutsatserna i rapporten och erfarenheterna från andra länder – främst Holland och Sverige – har lett till att Domstolsstyrelsen har tillsatt en arbetsgrupp som ska överväga om det bör etableras ett nätverk av domare med särskilda uppgifter i förhållande till medierna (presskontaktdommere).[42]

Dessa domare skulle då vara särskilt tränade för att uppträda i medierna och syftet skulle vara att på ett för journalister begripligt och tillgängligt sätt kunna förklara rättssystemets funktion och vissa kontroversiella domar. Den största utmaningen anses bestå i att skapa acceptans för en ordning som innebär att domare uttalar sig om andras domar.

[41] Balvig (2006).
[42] Man syftar här såvitt avser Sverige på domarna i mediegruppen.

Arbetsgruppen lämnade ett förslag i juni 2008 som innebär att det vid varje domstol ska utses en domare som är ansvarig för presskontakter med anledning av pågående mål. Tanken är att presskontaktdomaren ska kunna besvara generella frågor om enskilda mål och ärenden, dock inte om han eller hon själv har deltagit i avgörandet.

6.5.3 Vissa myndigheters kontakter med massmedierna

I detta avsnitt redogörs översiktligt för hur några svenska myndigheter funderat kring sina kontakter med massmedierna och organiserat dessa, närmare bestämt polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Migrationsverket och Försäkringskassan.

Polisen

År 2000 lät Rikspolisstyrelsen publicera skriften *Polisen i Pressen* (2000) i syfte att sprida kunskap internt om hur polisen kan arbeta med mediefrågor och underlätta polisers kontakter med journalister. Skriften innehåller en samling goda råd tänkta att kunna användas som utgångspunkt för lokala diskussioner kring dessa frågor och som en grund för en anpassning till varje polismyndighets särskilda förutsättningar. Sedan skriften publicerades har polismyndigheterna kommit att fokusera informations- och mediefrågor i större utsträckning än tidigare och hanteringen av frågorna har sedan dess genomgått en tydlig professionalisering. Polismyndigheternas organisation för informations- och mediefrågor bygger numera överlag på skriftens ledord åtkomlighet, ärlighet och öppenhet.

Att skriften fått karaktären av en samling goda råd beror på att skillnaderna mellan polismyndigheterna visade sig vara mycket stora när det gäller organisationen kring informationshantering och massmediekontakter. Att så är fallet kommer sig av att myndigheterna är självständiga i förhållande till varandra, men beror också på att de varierar mycket i storlek. Fortfarande skiljer sig de olika polismyndigheterna mycket åt i dessa avseenden. Medan mindre polismyndigheter ofta har någon eller några personer som är ansvariga för informationsfrågorna har de större, som t.ex. polismyndigheterna i

Stockholms län, Västra Götaland och Skåne, byggt upp hela organisationer med flera nivåer för att hantera dessa frågor.

För att ta Polismyndigheten i Stockholms län som exempel har det till myndighetsledningen knutits en pressgrupp som har ett samordningsansvar för myndighetens informations- och mediearbete. Gruppen består av två presstalesmän och en pressekreterare. När det gäller den operativa verksamheten finns det en särskild grupp hos länskommunikationscentralen som i skift bemannar ett telefonnummer som journalister uppmanas att vända sig till. Gruppens huvudsakliga uppgift är att informera om de brott och händelser som pågår eller nyss har inträffat inom länet. Informationsansvarig vid platsen för brottet eller händelsen är annars chefen för polisinsatsen. Han eller hon gör på platsen inte bara en bedömning av vilka utredningsåtgärder som ska vidtas utan också av vilket stödbehov som finns för att hantera mediebevakningen. Pressgruppen hos myndighetsledningen kan då avdela en eller flera personer för att svara på journalisternas frågor.

Sedan brottet eller händelsen rapporterats och blivit ett ärende hos något av länets åtta polisdistrikt går ansvaret, inklusive ansvaret för informationsfrågorna, över från insatschefen till stationsbefälet. Stationsbefälet gör i detta skede en ny bedömning av vilket stödbehov som finns för att hantera mediebevakningen och kan begära stöd, antingen hos den informationsansvarige i distriktet eller hos pressgruppen vid myndighetsledningen. I varje distrikt finns det minst en person som är ansvarig för informations- och mediefrågor. I nästa skede hanteras informationsfrågorna i nära samarbete med den utredningsansvarige och om journalisterna har mer detaljerade frågor om hur förundersökningen fortskrider hänvisas de ofta direkt till utredningsmannen.

I samtliga nu beskrivna skeden görs en kontinuerlig bedömning av vilket informationsbehov som finns och hur många personer som vid varje tidpunkt bör avdelas för att svara på journalisternas frågor. Man fokuserar härvid funktionen, innebärande att det vid varje tillfälle ska finnas tillräckligt många personer avdelade för att kunna hantera den massmediala bevakningen och besvara frågor från journalisterna. Personerna byts dock ut mellan varven, både den ytterst informationsansvarige och övriga som är involverade i mediearbetet.

I samband med större polisiära insatser, s.k. särskilda händelser, bygger pressgruppen vid myndighetsledningen upp en organisation som är anpassad för att hantera mediebevakningen vid den specifika

händelsen. Härutöver får pressgruppen genom Rikspolisstyrelsen förfrågningar från andra polismyndigheter i samband med mer massmedialt uppmärksammade händelser och kan i sådana situationer avdela en eller flera personer att vara den andra polismyndigheten behjälplig med mediehanteringen. Utöver de nämnda funktionerna finns det vid Polismyndigheten i Stockholms län en kommunikationsenhet som är ansvarig för webbaserad information.

Inom polisen strävar man generellt efter att det åtminstone ska finnas en informationschef och en webbredaktör per myndighet med ett övergripande ansvar för informations- och mediefrågorna. Informationschefen ska helst sitta i myndighetens ledningsgrupp och rapportera direkt till länspolismästaren. Utvecklingen går mot att i allt större utsträckning rekrytera professionella informatörer till tjänsterna som informationschefer men fortfarande har flera informationschefer polisbakgrund. När det gäller den operativa verksamheten har de flesta myndigheter numera särskilda presstalesmän som sköter kontakterna med medierna. Administrativa frågor om t.ex. personal eller ekonomi slussas däremot, i den mån informationschefen eller pressekreteraren inte själv kan eller bör svara på frågan, till länspolismästaren.

Till funktionen som presstalesman finns en strävan att utse erfarna poliser med god kännedom om den polisiära verksamheten och polisorganisationens uppbyggnad. Förutom för att säkerställa att informationen som lämnas blir korrekt är huvudskälet till denna ordning att man – inte minst med hjälp av uniformen – tydligt vill markera vem som är budskapets avsändare.

Den centralt anordnade utbildningen om stabsarbetet innehåller ett särskilt avsnitt som handlar om informations- och mediefrågor. Flera av de personer som tjänstgör som informationschefer och presstalesmän har dessutom tidigare undervisat personalen internt i informations- och mediefrågor. Det förekommer härutöver lokala utbildningar, t.ex. har samtliga som arbetar med informations- och mediefrågor vid Polismyndigheten i Stockholms län genomgått en tre dagars medieutbildning.

Rikspolisstyrelsen arbetar för tillfället med en policy för polismyndigheternas informationsverksamhet. Policyn kommer att innehålla riktlinjer och huvudprinciper för hur myndigheterna bör organisera arbetet med informations- och mediefrågor.

Åklagarmyndigheten

Enligt Åklagarmyndighetens informationspolicy är målet med myndighetens externa och interna information att sprida kunskap, stärka förtroendet för åklagarrollen, underlätta medarbetarnas dagliga arbete och stärka gemensamma värderingar. All information inom och utom myndigheten ska vara anpassad efter målgruppernas behov och kunskaper, både innehållsmässigt och språkligt. Myndigheten har en gemensam grafisk profil som alltid ska följas.

När det gäller den externa informationen ska medarbetarnas förhållningssätt kännetecknas av öppenhet med beaktande av de ramar som behovet av sekretess innebär. Förhållningssättet ska samtidigt präglas av objektivitet, opartiskhet och vara fritt från värderingar. Alla inblandade parter, inte minst misstänkta, ska behandlas med respekt.

Huvudmålgrupperna för den externa informationen är personer som direkt eller indirekt är berörda av lagföring, studerande och presumtiva medarbetare, samverkande myndigheter, politiker och faktasökande allmänhet. Vid sidan av medierna använder man tryckt material, tidskriften Påtalat och webbplatsen som kommunikationskanaler.

När det gäller just medierelationer är den allmänna utgångspunkten att en journalist alltid ska få ett besked och att informationen ska ges så snart som möjligt. Det gäller även om beskedet är att ingen information kan ges för tillfället. Samtliga medarbetare har ett ansvar för att bidra till goda medierelationer. Huvudregeln är att den som har bäst kunskaper i sakfrågan ska svara för informationen. I enskilda mål bör det alltså vara den ansvarige åklagaren som uttalar sig. Övergripande principiella frågor om olika brottstyper besvaras i första hand av ansvarigt utvecklingscentrum (UC). Allmänna frågor om åklagarverksamheten och organisationen finns på webbplatsen men kan också besvaras av informations- eller åklagaravdelningarna vid Riksåklagarens kansli.

När något händer som medarbetaren tror eller vet kommer att intressera allmänheten och medierna förespråkar myndigheten ett aktivt förhållningssätt som innebär att medarbetaren bör ta initiativ till kontakter med journalister, exempelvis genom att skriva ett pressmeddelande eller hålla presskonferens. På det sättet är nämligen chansen att få ut egna budskap och fakta oförvanskade betydligt större.

På den obligatoriska grundutbildningen för åklagare ingår ett kursmoment om allmänna informationsfrågor och medieträning. Myndigheten erbjuder också en vidareutbildning i mediefrågor för mer erfarna åklagare. Denna utbildning bygger på frivilligt deltagande. Ett inslag i utbildningen är att man får lära sig att ”hitta budskap”, dvs. hur man tar fram den nödvändiga och viktigaste informationen i ett större och kanske ofta flerbottnat och komplicerat händelseförlopp.

Ekobrottsmyndigheten

Den externa kommunikationen fyller en central funktion i Ekobrottsmyndighetens verksamhet, särskilt när det gäller det brottsförebyggande arbetet. Man har också insett att den mediala bilden av myndigheten är viktig för myndighetens anseende.

De övergripande syftena med kommunikationsarbetet är bl.a. att förstärka myndighetens image och skapa förtroende externt och att öka förståelsen för myndighetens verksamhet hos medborgarna. För att förstärka imagen och skapa förtroende uppmanas medarbetarna t.ex. att inför mediekontakter tänka igenom hur man bäst kan formulera sig för att skapa en så positiv bild som möjligt av myndigheten. Man har en ansvarsfördelning när det gäller massmediala kontakter som innebär att den som är mest kunnig inom ett område oftast är mest lämplig att uttala sig. Övergripande strategiska frågor eller generella policyfrågor besvaras emellertid i första hand av myndighetens ledning, ofta av generaldirektören själv.

Man uppmärksammar vikten av att en snabb och öppen intern kommunikation inom myndigheten är en förutsättning för att bilden utåt ska bli så samstämmig som möjligt. Informationsfunktionen hos myndigheten, som består av en informationschef och en omvärldsanalytiker, har här ansvaret för att initiera, diskutera, förädla och stötta kommunikationen i myndigheten bl.a. genom att tillhandahålla kanaler för detta ändamål.

För att hålla medarbetarna informerade om vad som pågår i myndigheten läggs t.ex. åtal och domar i mer uppmärksammade mål ut på intranätet. Om medarbetarna haft mediekontakter som kan förväntas leda till att myndigheten uppmärksammas i medierna, ska de informera informationschefen. För att myndigheten ska kunna ge en samstämmig bild utåt läggs det på intranätet bl.a. ut information om vilken uppfattning myndigheten har i större frågor. Det

övergripande syftet med det interna informationsarbetet är att medarbetarna ska få information om olika händelser som har bäring på verksamheten innan händelsen uppmärksammas i medierna.

Man försöker skapa ett klimat som innebär att medarbetarna ska vilja förmedla information till medierna. Myndighetens ledning fyller här en viktig funktion genom att ständigt uppmärksamma vikten av att myndigheten informerar allmänheten om verksamheten. På det sättet sägs ledningen bidra till att skapa en stämning av öppenhet.[43]

Förhållningssättet gentemot medierna ska enligt myndighetens kommunikationspolicy präglas av just öppenhet, men också av tydlighet och lyhördhet. Med öppenhet avses då att myndigheten ska sträva efter att vara så öppen som möjligt utan att verksamheten äventyras eller att sekretessregler sätts ur spel. Kravet på tydlighet innebär att myndigheten ska sträva efter ett okomplicerat språk och så klara budskap som möjligt. Med lyhördhet avses att man ska sätta sig in i och försöka känna hur de som tar emot informationen tänker och reagerar.

En ledstjärna i kommunikationsarbetet är att arbetet ska bedrivas långsiktigt genom att bygga relationer och genom att informationen som lämnas ska vara trovärdig. En viktig aspekt av att bygga relationer handlar om att bemöta journalister med respekt. Det innebär t.ex. att man på olika sätt försöker hjälpa journalister till rätta och att man alltid ringer tillbaka om man ansett sig behöva betänketid eller annars inte haft möjlighet att svara på journalistens frågor omedelbart. Det ska också vara lätt för journalister att få kontakt med företrädare för myndigheten. T.ex. är alla personer i ledande befattningar skyldiga att ha sina mobiltelefoner på, bl.a. för att de ska kunna nås av journalister.

Myndigheten anordnar medieträning. Utbildningen ges i första hand till åklagarna som har de flesta mediekontakter. Ett moment i utbildningen handlar om s.k. bridging-tekniker, som innebär att man får lära sig hur man i samtalet med t.ex. en journalist kan brygga över från de frågor man får till att tala om det man själv tycker är viktigt att upplysa om.

Myndigheten håller för närvarande på att ta fram en ny kommunikationspolicy.

[43] Det bör i detta sammanhang nämnas att Polisförbundets lokala avdelning hos Rikspolisstyrelsen sommaren 2008 anmälde myndigheten till Justitiekanslern för brott mot meddelarfriheten och förbudet mot att efterforska källor.

Skatteverket

Massmediekontakter anses vara en förutsättning för Skatteverket att uppnå sina mål. För att minska skattefelet[44], påverka attityder och normer och för att öka medborgares och företags förtroende för Skatteverket anses massmediekontakter vara ett viktigt verktyg. Därför strävar Skatteverket efter goda relationer med massmedierna, varvid värdeorden offensiv, pålitlig och hjälpsam ligger till grund för kommunikationen.

Det sagda innebär att medarbetarna förutsätts vara aktiva och informera om verksamheten, att de ska vara öppna och ärliga, att det ska vara lätt för massmedierna att komma i kontakt med Skatteverket och att massmedierna ska ges snabb och bra service.

Man konstaterar att det varje år är hundratals medarbetare inom Skatteverket som i olika sammanhang har kontakt med journalister och uttalar sig i medierna. Det anses i sig vara en styrka och en tillgång i kommunikationen att ett stort antal personer uttalar sig och har kontakt med massmedierna, och inte bara ett fåtal chefer och talespersoner. Skatteverkets pressekreterare är för övrigt inte talespersoner utan har till uppgift att förmedla kontakter till den som bäst kan svara på en viss fråga.

Riktlinjerna härvidlag är att den som bäst känner till ett ärende eller en verksamhet oftast är bäst lämpad att svara på frågorna och det kan vara en fördel om chefer svarar på frågor om Skatteverkets hållning och verksamhetens inriktning eftersom de har ansvar för övergripande frågor. Om en medarbetare känner osäkerhet inför att svara på frågor från journalister, uppmanas han eller hon att rådgöra med sin chef, pressombud eller med presstjänsten på huvudkontoret. Om en medarbetare inte kan eller vill svara på en fråga, ska vederbörande hänvisa journalisten vidare till sin chef eller sitt pressombud.

Skatteverket har som nämnts bl.a. en central presstjänst, som är knuten till huvudkontoret i Stockholm. På presstjänsten finns två pressekreterare, vars primära uppgift är att förmedla kontakter. Pressekreterarna har också till uppgift att besvara frågor om publicering av foton och bilder som finns tillgängliga för detta ändamål på Skatteverkets webbplats. På webbplatsen finns dessutom ett press-

[44] Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd – om alla skattebetalare redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt – och den skatt som i praktiken fastställs (efter Skatteverkets kontrollinsatser).

rum där Skatteverket tillhandahåller pressmeddelanden och nyhetsbrev.

Skatteverket anordnar härutöver olika seminarier för journalister. Seminariepresentationerna finns även tillgängliga på webbplatsen. På regional nivå finns särskilda pressombud, som journalisterna kan kontakta om de t.ex. vill prenumerera på lokala pressmeddelanden.

Migrationsverket

Migrationsverket har en central presstjänst, som är placerad vid verkets huvudkontor i Norrköping. De inledande massmediala kontakterna är i första hand tänkta att gå genom presstjänsten. Till presstjänsten har fyra personer knutits, en pressansvarig, en informationschef och två informatörer. Presstjänsten har också beredskap för medierna på ett särskilt telefonnummer, vardagar utanför kontorstid samt lördagar, söndagar och allmänna helgdagar mellan kl. 10 och 20.

På webbplatsen publiceras nyhetsbrev och pressmeddelanden och det finns också en automatisk prenumerationstjänst för dessa publikationer. Om verksamheten har uppmärksammats i medierna, händer det att man på webbplatsen publicerar repliker på olika debattartiklar.

Försäkringskassan

Försäkringskassan har en central presstjänst, som är knuten till huvudkontoret i Stockholm. Till denna har knutits en presschef och en pressekreterare. Presstjänsten har primärt till uppgift att förmedla kontakter. I varje län finns regionala presskontakter som fyller motsvarande funktion.

Presstjänsten och de regionala presskontakterna utformar också pressmeddelanden, som publiceras på kassans webbplats. Man kan även prenumerera på dessa liksom på kassans nyhetsbrev och rapporter. Försäkringskassan tillhandahåller även pressbilder, inklusive foton på anställda i vissa ledande befattningar, som är fria att använda i sammanhang där kassan och socialförsäkringen beskrivs. På webbplatsen kan man också följa mediedebatter som rört kassans verksamhet. Debattartiklar publiceras tillsammans med kassans repliker.

6.6 Våra förslag

Vi föreslår att domstolarna och Domstolsverket ska utarbeta en mer heltäckande strategi när det gäller domstolarnas kontakter med medierna. Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Mediegruppen ska medverka i detta arbete. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. Strategin bör byggas kring ett antal särskilt viktiga aktörer och funktioner. Dessa är följande.

- *Varje domare* är i princip skyldig att ställa upp på mediekontakter.
- *Domstolscheferna* ska i första hand skapa en stämning på domstolen av öppenhet och vilja att förmedla information till medierna.
- De domstolar som har behov av det ska ha en *mediedomare* som på olika sätt ska underlätta domstolens kontakter med medierna.
- *Mediegruppen* ska bestå av mediedomarna och ska ha i huvudsak samma uppgifter som i dag.
- *Domstolsverket* (i förekommande fall Domstolsakademin) ska bl.a. ha ett övergripande utbildningsansvar för domarna i mediefrågor.
- Det ska finnas en *presstjänst* och en *nyhetsredaktion* hos Domstolsverket.
- Det ska finnas *en talesperson* som företräder Sveriges Domstolar i rikstäckande diskussioner och intervjuer i radio och TV.

6.6.1 Inledning

Vår kartläggning av hur domstolarna har organiserat sina kontakter med medierna visar på det hela taget att kontakterna fungerar bra. Beredskapen i de flesta domstolarna att möta medierna är förhållandevis god. De dagliga kontakterna fungerar såvitt framgår på

det hela taget friktionsfritt. Vissa domstolar har genomarbetade handlingsplaner för hur informationsfrågorna ska hanteras. Domstolsverket har också en professionell informationsavdelning som både lämnar information till medierna och ger ett gott stöd åt domstolarna. Från mediernas sida har det inte heller till oss framförts någon allvarligare kritik mot domstolarnas sätt att sköta kontakterna med medierna och från de flesta medieföreträdare som vi har träffat har omdömena om dagens mediegrupp varit positiva.

Detta hindrar emellertid inte att domstolarnas kontakter med medierna kan bli bättre. Som framhålls i våra direktiv är det viktigt att domstolarna och domarna är tillgängliga för att kunna förklara domstolens avgörande i det enskilda fallet eller domstolarnas roll mer generellt. Vi har i avsnitt 2 pekat på att förtroendet för domstolarna bl.a. bygger på att allmänheten har information om verksamheten och om domstolarnas roll och funktion i samhället. Eftersom den stora majoriteten människor aldrig kommer i kontakt med domstolarna, är det särskilt viktigt att den information som allmänheten får genom medierna är så allsidig och korrekt som möjligt. Den enkätundersökning med allmänheten som vi låtit SCB genomföra visar att en stor majoritet av medborgarna får den mesta informationen om hur domstolarna fungerar genom massmedierna.

Även om sakernas tillstånd alltså är förhållandevis gott ser vi ett behov av en strategi för hur domstolarna i framtiden ska möta medierna. Några övergripande handlingsplaner på området finns inte i dag. Hos Domstolsverket finns i och för sig stor kompetens i informationsfrågor men verkets insatser har inte inriktats på de övergripande frågorna som rör kontakterna mellan domstolarna och medierna. Sveriges Domstolar bör därför enligt vår mening nu skaffa sig en mer heltäckande mediestrategi som ska göra domstolarna bättre rustade att förmedla information om sin verksamhet till medierna.

Strategins innehåll ska bestämmas av domstolarna. Mediegruppen ska medverka i detta arbete. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategin, driva arbetet med denna framåt och hålla arbetet levande. En viktig uppgift för Domstolsverket i detta sammanhang blir att tillsammans med domstolarna finna formerna för hur strategin ska ”antas” av domstolarna. Detta kan exempelvis ske inom ramen för större domarmöten eller i andra sammanhang då många domare träffas. Vi har alltså inte sett det som vår uppgift att försöka slå fast vad mediestrategin i detalj bör innehålla. För att säker-

ställa ett brett genomslag i domstolarna är det nämligen enligt vår uppfattning domstolarna själva som måste bestämma hur deras kontakter med medierna närmare bör ta sig uttryck för att rapporteringen i medierna om verksamheten i domstolarna ska bli så allsidig och korrekt som möjligt. Vi menar emellertid att strategin bör kretsa kring ett antal särskilt viktiga aktörer och funktioner som vi presenterar i det följande.

6.6.2 Särskilt viktiga aktörer i mediearbetet

Den övergripande ambitionen med mediestrategin bör vara att domarkåren ska vara mer aktiv i förhållande till medierna och att informationen från domstolarna ska vara mer lättillgänglig för medierna. Syftet med denna ambition är att säkerställa att den information som når medierna och i förlängningen medborgarna blir så allsidig och korrekt som möjligt och på det sättet öka medborgarnas förståelse för domstolarnas roll och uppgift i samhället. Därmed skulle också förtroendet för domstolarna stärkas. Som framgår av den enkätundersökning som vi låtit SCB genomföra med allmänheten följer nämligen med ökad kunskap om domstolarnas roll och uppgift i samhället att medborgarna får ett större förtroende för olika aspekter av verksamheten i domstolarna.

I strävan att uppnå dessa mål ser vi framför oss ett antal särskilt viktiga aktörer som strategin bör byggas kring. Dessa är

- Domarna,
- Domstolscheferna,
- Mediedomare,
- Mediegruppen,
- Domstolsverket och
- *En* talesperson för Sveriges Domstolar.

Vi tänker oss att dessa aktörer ska ha lite olika uppgifter i mediearbetet som i huvudsak kan beskrivas enligt följande.

Domarna

- ska i första hand sköta mediekontakterna med anledning av mål och ärenden som de ansvarar för.

Domstolscheferna

- ska bidra till att skapa en stämning på domstolen av öppenhet och en vilja att förmedla information till medierna.
- ska planera arbetet på domstolen så att domstolens relation till medierna blir så bra som möjligt.

Mediedomare

- ska finnas på domstolar för att svara på allmänna frågor av juridisk karaktär från allmänheten och medierna.
- ska vid behov ge råd och stöd till andra domare på den egna domstolen inför mediekontakter.
- ska upprätthålla en kontaktfunktion i förhållande till medier i domstolens verksamhetsområde.
- ska bevaka den lokala nyhetsrapporteringen m.m.
- ska kunna företräda sin domstol och informera om domstolsverksamhet i olika diskussioner och intervjuer i lokala etermedier.
- ska ställa upp för domare på domstolen som dömt i ett mål men som av någon anledning inte kan ansvara för kontakterna med medierna.

Mediegruppen

- ska i första hand bestå av mediedomarna i de enskilda domstolarna och ska i huvudsak ha samma uppgifter som i dag.
- ska medverka i domstolarnas arbete med att bestämma innehållet i mediestrategin.

- ska vara ett organ för fortlöpande erfarenhetsutbyte när det gäller mediekontakter och föra ut ny kunskap till domstolarna.
- ska tillsammans med Domstolsverket (i förekommande fall Domstolsakademin) utarbeta det närmare innehållet i utbildningen för domare i mediefrågor.

Domstolsverket

- ska tillsammans med domstolarna och med mediegruppens medverkan utarbeta en strategi när det gäller domstolarnas kontakter med medierna.
- ska (om inte uppgiften ankommer på Domstolsakademin) tillsammans med domstolarna och mediegruppen ta fram en utbildningsplan för domare när det gäller mediefrågor.
- ska uppmärksamma talespersonen för Sveriges Domstolar på frågor som kan föranleda initiativ från talespersonen.

En presstjänst hos Domstolsverket

- ska fungera som startpunkt för journalister och andra som har frågor om verksamheten i domstolarna.
- ska upprätthålla pressjour.
- ska vid behov ge enskilda domare råd och stöd inför mediekontakter.

En nyhetsredaktion hos Domstolsverket

- ska internt och externt bevaka det pågående flödet av information som rör domstolarna och kunna formulera nyheter av händelser i verksamheten (se även avsnitt 7.3.5 *Information och interaktiv kommunikation*).
- ska följa och analysera rapporteringen om domstolarna i medierna över tid för att kunna fånga upp effekter av olika insatser och identifiera problem när det gäller hur verksamheten återges i medierna.

En talesperson för Sveriges Domstolar

- ska vara *en* person som kan företräda domstolarna och informera om domstolsverksamhet i rikstäckande etermedier och genom klargörande insändare och artiklar i rikstäckande tidningar.

6.6.3 Övergripande målsättningar med strategiarbetet m.m.

Det finns två mer övergripande målsättningar som bör prägla strategiarbetet. Den ena är att domarkåren måste ha ett mer aktivt förhållningssätt till medierna. Den andra är att informationen från domstolarna till medierna måste bli mer lättillgänglig.

Domarkåren måste ha ett mer aktivt förhållningssätt till medierna

En grundläggande målsättning med den nya mediestrategin för Sveriges Domstolar bör enligt vår mening vara att skapa förutsättningar för ett mer *aktivt* förhållningssätt från domarkårens sida i förhållande till medierna.

Med detta menas att enskilda domare i större utsträckning än i dag bör ta initiativ till att på olika sätt möta medierna. Sådana initiativ kan t.ex. bestå i att oftare än i dag publicera pressmeddelanden och hålla presskonferenser, men också att ha en beredskap till egna kontakter med journalister för att bemöta felaktigheter i rapporteringen eller klara ut missförstånd.

Ett mer aktivt förhållningssätt bör enligt vår mening också innebära att man skapar förutsättningar för domare att betydligt oftare än i dag kunna ställa upp och informera om domstolsverksamhet i samband med olika diskussioner och intervjuer i radio och TV eller genom klargörande insändare och artiklar, både lokalt och på riksplanet.

Med ett mer aktivt förhållningssätt menas också att domstolarnas externa kommunikation bör präglas av föregripande och proaktivitet. För att det ska vara möjligt måste Sveriges Domstolar ha funktioner som kan fånga upp de informationsflöden som rör domstolarna. Sådan information produceras och passerar både inom domstolarna och i omvärlden. Målsättningen bör vara Sveriges Domstolar ska vara först med att formulera nyheter av händelser i verksamheten som kan tänkas vara intressanta för medierna. Om

domstolarna är först och ger en allsidig och korrekt beskrivning av händelser som har bäring på verksamheten, kan felaktig eller onyanserad rapportering i medierna om sådana händelser undvikas.

Det förtjänar att framhållas att medierna i de allra flesta fall säkert önskar ge en så korrekt bild som möjligt av vad som skett under t.ex. en rättegång. Den oro som många domare av det skälet kan känna inför mediekontakter är därför sällan befogad.

Informationen från domstolarna till medierna måste bli mer lättillgänglig

En annan grundläggande fråga handlar om hur och när domstolarna ska tillhandahålla information om verksamheten. För att informationen från domstolarna ska vara meningsfull för medierna måste den nämligen vara lättillgänglig för journalisterna. I annat fall är risken stor att journalisterna i stället vänder sig till andra, sämre källor.

De nya Internetbaserade medierna innebär en särskilt stor utmaning när det gäller tillgängligheten. I dessa medier produceras olika nyheter i mer eller mindre omedelbar anslutning till att en viss händelse har inträffat. Det har i sin tur inneburit att det numera finns ett behov av att kunna få kommentarer och förklaringar till olika händelser med väsentligt kortare varsel än tidigare. Med en målsättning som går ut på att informationen som når allmänheten via medierna ska vara så allsidig och korrekt som möjligt måste även domstolarna förhålla sig till denna utveckling. Det handlar här i första hand om att skapa en organisation för mediekontakter som innebär att journalisterna normalt kan få tag i någon person som kan svara på olika frågor.

Vid sidan av den fysiska tillgängligheten är det också viktigt att informationen, när det behövs, lämnas i ett format som medierna kan tillgodogöra sig och som är meningsfull för olika typer av medier. När det gäller t.ex. domar är inte sällan en förutsättning för att journalisterna ska kunna tillgodogöra sig budskapet och hinna ta till sig domstolens bedömning innan nyheten måste produceras, att domstolen publicerar pressmeddelanden eller tar in sammanfattningar i själva domen.

För att tillgodose etermediernas behov av information kan det ofta vara nödvändigt att man ställer upp på intervjuer som återges i radio eller TV. När det gäller riktigt uppmärksammade händelser kan

det ofta finnas anledning att hålla presskonferens för att på det sättet säkerställa att alla som bevakar händelsen får tillgång till samma information och samtidigt möjlighet att få svar på olika frågor.

Det höga tempot i dagens medieklimat innebär att domstolarna och domarna generellt måste ha en förmåga att på ett någorlunda enkelt och kortfattat sätt förklara, inte bara vilken roll och funktion som domstolarna har i samhället utan även mer komplicerade juridiska ställningstaganden. Det gäller oavsett om man uttrycker sig i skrift eller tal.

Många kan kanske tycka att domstolarna inte ska behöva vara tillgängliga för medierna i den utsträckning som vi tar upp här. Konsekvensen av ett sådant resonemang är emellertid att medierna i stället vänder sig till någon annan källa eller att journalisterna tolkar domstolens olika ställningstaganden efter eget huvud och därmed i förlängningen till att informationen som når allmänheten blir mindre allsidig och korrekt.

Det nya medieklimatet och offentlighetsprincipen

En speciell fråga som något bör beröras här är hur domstolarna kan tillgodose behovet av information från de nyhetsbyråer som har vuxit fram på senare tid och som erbjuder ”skräddarsydd” bevakning åt sina kunder av bl.a. verksamheten i domstolarna. Dessa nyhetsbyråers verksamhet bygger på att de med hänvisning till offentlighetsprincipen begär att få ut kopior av i första hand domar och beslut av visst slag. Vi har förstått att domstolarnas medarbetare inte sällan tvingas lägga mycket tid på att tillmötesgå kraven och få fram olika handlingar.

Ett sätt att hantera denna efterfrågan kan på sikt vara att system utarbetas som gör det möjligt för domstolarna att tillhandahålla domar och beslut i elektronisk form på webbplatserna. I avsnitt 7.3 berör vi denna fråga något och redogör närmare för hur domstolarna på andra sätt kan utveckla den webbaserade kommunikationen med medborgarna.

6.6.4 Domarna

Den information som medierna efterfrågar kan ha direkt koppling till enskilda mål och ärenden men kan också vara av lite mer allmän karaktär om domstolarnas roll och funktion i samhället och om lagstiftningen på olika rättsområden. När det gäller det förstnämnda slaget av information visar erfarenheten att medieföreträdarna regelmässigt vill ha kontakt med den eller de domare som dömt i målet. Vi menar att detta förhållande måste vara en utgångspunkt då en mediestrategi övervägs.

Detta reser i sin tur frågan vilka krav man mer principiellt kan ställa på en domare när det gäller kontakter med medierna med anledning av ett visst mål eller ärende. Inom ramen för domarnas uppgift att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt, alltså själva kärnverksamheten, måste enligt vår mening också ligga att verka för att medborgarnas förtroende för domstolarna upprätthålls. Av detta följer bl.a. att en domare måste vara beredd att ställa upp för medierna och förklara domstolens avgörande i det enskilda fallet. Det är en uppgift som i princip alla domare har.

En domare kan således inte undandra sig den uppgiften med hänvisning till att han eller hon har sagt sitt genom det skriftliga avgörandet eller genom att mer eller mindre ordagrant endast återge för journalisterna vad som står i domen. Enligt vår mening måste varje domare i dessa situationer vara beredd att på ett enklare sätt förklara innebörden sina resonemang så att informationen blir hanterbar för journalisterna och i förlängningen verkligen når allmänheten.

En annan sak är att sådan information från en domare måste tillhandahållas på tid och i former som är lämpliga för domaren. Samtidigt måste rimlig hänsyn tas till de villkor som medierna arbetar under, bl.a. på det sättet att arbetet på domstolen måste planeras så att utrymme finns för tillgänglighet då en informationsinsats krävs. Det innebär t.ex. att en domare bör undvika att sätta ut mål till förhandling samma dag som han eller hon ger en dom i ett uppmärksammat mål.

En viktig fråga som sammanhänger med domarnas uppgift att lämna information till medierna är att domarna måste kunna få det professionella stöd som en informationsinsats i ett visst fall kan kräva. Det kan gälla rådgivning i frågor om det bör hållas presskonferens, hur den i så fall bör genomföras, eller frågor om hur ett eventuellt pressmeddelande bör utformas. Vi tänker oss att i första

hand presstjänsten hos Domstolsverket och mediedomarna ska ge domarna detta stöd.

En speciell aspekt av domarnas ansvar för mediekontakter gäller de fall då flera domare deltagit i avgörandet. För att säkerställa att informationen som når medierna blir så samstämmig som möjligt och för att undvika missförstånd och missuppfattningar bör det i sådana fall vara *en* domare som sköter mediekontakterna. Ofta faller det sig nog naturligt att ordföranden i målet tar på sig denna uppgift.

Av samma skäl bör rättens ordförande i underrätt ansvara för de massmediala kontakterna. Av den enkätundersökning med allmänheten som vi låtit SCB genomföra följer att medborgarna har ett väsentligt större förtroende för domarna än för nämndemännen. Även från trovärdighetssynpunkt är det med andra ord att föredra att rättens ordförande tar hand om kontakterna med journalisterna. För övrigt framgår av de rekommenderade förhållningsregler för nämndemän vid domstolsförhandling som Nämndemännens Riksförbund (NRF) har tagit fram bl.a. att nämndemännen ska hänvisa representanter för medierna till domslut och rättens ordförande.

Behovet av utbildning

Med den givna utgångspunkten att medieföreträdarna regelmässigt vill ha kontakt med den eller de domare som dömt i ett visst mål är det självklart att domarna måste ges utbildning för att klara dessa kontakter. Domstolsverket (i förekommande fall Domstolsakademin) bör ha det övergripande ansvaret för att denna utbildning kommer till stånd och anordnas i sådana former att samtliga domare får del av den. Det närmare innehållet i utbildningen bör verket (i förekommande fall akademin) utarbeta tillsammans med mediegruppen.

Vi ser framför oss att det ska vara en praktiskt orienterad utbildning som ges återkommande. Det huvudsakliga inslaget bör med andra ord vara olika former av medieträning och fingerade intervjusituationer. För att kunna möta medierna på ett bra sätt måste även medvetenheten hos domare om mediernas förutsättningar bli större. Utbildningen bör därför också ge domare fördjupade kunskaper i mediernas arbetsmetoder och arbetsvillkor. Detta kräver i sin tur att man engagerar någon eller några journalister med gedigen erfarenhet av nyhetsproduktion i arbetet med att utforma och genomföra utbildningen.

6.6.5 Domstolscheferna

Liksom när det gäller de andra kvalitetsområden som tas upp i detta betänkande har domstolscheferna, och avdelningscheferna, nyckelroller även i mediearbetet. En grundbult i strävan att åstadkomma ett mer aktivt förhållningssätt gentemot medierna är således att det finns engagerade chefer som internt på domstolarna ständigt uppmärksammar vikten av att domstolarna informerar allmänheten om verksamheten. På det sättet kan cheferna bidra till att skapa en stämning på domstolarna av öppenhet och en vilja att förmedla information till medierna.

Det finns i detta sammanhang anledning att fästa uppmärksamheten på ett inte oväsentligt hinder som vi tycker oss se när det gäller domarnas benägenhet att medverka i medierna och som har med attityder inom domarkåren att göra. Det finns nämligen enligt vår uppfattning på alltför många håll en benägenhet att vara överdrivet kritisk till kollegors mediala framträdanden och en tendens att betrakta kollegor som ofta figurerar i medierna som posörer. Vi är övertygade om att en attitydförändring i dessa avseenden i sig skulle innebära att betydligt fler domare skulle ställa upp på massmediala kontakter och känna sig mer bekväma i dessa situationer än vad som är fallet i dag. Det är trots allt inte för kollegornas skull, utan för att ge allmänheten tillgång till någorlunda enkel och därmed begriplig information om vad som försiggår i domstolarna som dessa kontakter äger rum. I arbetet med att förändra attityder har cheferna en särskilt viktig funktion att fylla.

En annan viktig fråga är att domare som har informationsansvaret för ett visst uppmärksammat mål måste vara tillgängliga för medier. Domstolscheferna, liksom avdelningscheferna, har här ett specifikt ansvar. De måste nämligen planera verksamheten på ett sådant sätt att enskilda domare har möjlighet att t.ex. ställa upp på intervjuer eller på andra sätt vara tillgängliga för medierna i samband med att en dom ges i ett uppmärksammat mål. Det är alltså olämpligt att vederbörande domare är oanträffbar samma dag som en uppmärksammad dom ges genom att exempelvis sitta i förhandling.

6.6.6 Mediedomare

För att mer allmänt underlätta kontakterna med medierna bör de domstolar som har behov av det ha en mediedomare. Till mediedomarens uppgifter bör höra att mer allmänt fungera som kontaktperson på domstolen i förhållande till medierna i domstolens verksamhetsområde. Häri ingår bl.a. att förmedla kontakter, att ordna lokala nätverksträffar med medier, att följa upp den lokala medierapporteringen och eventuellt reagera på ett lämpligt sätt om det skulle behövas, t.ex. genom insändare eller debattartiklar. Mediedomarna ska också kunna ställa upp på lokala diskussioner och intervjuer i radio och TV. Mediedomarna ska dessutom kunna erbjuda professionellt stöd till andra domare i samband med mediekontakter.

En mediedomare bör vidare kunna ställa upp för domare på domstolen som dömt i ett mål men som av någon anledning inte kan ansvara för kontakterna med medierna. Domare som medverkat i avgörandet måste i denna situation vara beredda att lämna mediedomaren kompletterande information, som inte framgår av det skriftliga avgörandet, i den mån mediedomaren anser sig behöva sådan information för att kunna ta det massmediala ansvaret. Mediedomarna bör däremot inte ha den funktion som de holländska mediedomarna synes ha, nämligen att förhandsgranska domar från medial synpunkt. En sådan ordning förefaller för övrigt svår att genomföra med tanke på gällande sekretessreglering.

Vi tänker oss att mediedomarna härutöver ska kunna svara på frågor av mer allmän karaktär från medierna, dvs. inte målspecifik information. I denna del ska mediedomarna vara tillgängliga inte bara för lokala medier. Tanken är alltså att frågor av detta slag ska kunna slussas från i första hand presstjänsten hos Domstolsverket till vilken mediedomare som helst. Vi ser dessutom framför oss att mediedomarna ska kunna hjälpa nyhetsredaktionen hos verket med att påpeka eller korrigera felaktigheter i vad som skrivs om domstolsverksamhet på Internet (se vidare avsnitt 7.3.5 *Information och interaktiv kommunikation*).

Med tanke på uppdragets art ser vi det som naturligt att ett grundläggande behörighetskrav för mediedomarna ska vara att de är ordinarie domare. Självfallet bör de också ha kommunikativ förmåga och lätt för att förklara även mer komplicerade juridiska frågor.

Mediedomarna bör enligt vår mening utses av chefen på respektive domstol. Inför ett sådant beslut bör domstolschefen dock inhämta synpunkter från personalen på domstolen och också, om

det anses lämpligt, de journalister som mer regelmässigt är i kontakt med domstolen.

Det är inte helt enkelt att överblicka hur mycket tid som uppdraget som mediedomare kan komma att kräva. Inte minst torde detta komma att variera mellan domstolarna och kanske delvis bero på respektive mediedomares personliga engagemang. De flesta holländska domare som har ett slags motsvarande funktion synes som en jämförelse inte ha mer att göra än att de kan sköta mediekontakterna vid sidan av sitt ordinarie arbete som domare. Först i samband med utvärdering av funktionen bör man därför enligt vår mening överväga om mediedomarna mer generellt behöver någon lättnad i sin arbetsbörda. Detta hindrar emellertid inte att respektive domstolschef kan besluta om nedsättning av ordinarie arbetsuppgifter om det skulle visa sig att uppdraget som mediedomare kräver det.

Inget hindrar i princip att samtliga domstolar har en mediedomare. För att mediedomaren ska kunna fullgöra sin uppgift på ett bra sätt torde dock krävas viss regelbundenhet i mediekontakterna. Mindre domstolar som redan har ett utvecklat samarbete kan därför ha anledning att gå samman och utse en gemensam mediedomare. På de allra största domstolarna kan det kanske å andra sidan behövas flera mediedomare.

6.6.7 Mediegruppen

Som sagts ovan fungerar dagens mediegrupp bra. Från mediernas sida är uppfattningen att gruppen fyller en viktig funktion. Enligt vår mening bör mediegruppen därför finnas kvar med i huvudsak samma uppgifter som i dag, dvs. att underlätta kontakterna mellan domstolarna och massmedierna och därmed förbättra informationen till allmänheten.

Vi menar att gruppen främst bör bestå av mediedomarna i de enskilda domstolarna. Dessutom bör det finnas någon eller några personer i gruppen med journalistisk bakgrund. För att gruppen ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett bra sätt får den emellertid inte vara för stor. Även om det förmodligen inte kommer att finnas behov av mediedomare i samtliga domstolar, kommer antalet mediedomare med all sannolikhet att bli så stort att alla inte kan ingå i mediegruppen. När mediedomarna kommit på plats bör dessa därför

som en första uppgift inom sig välja vilka av dem som ska ingå i mediegruppen.

Utöver att fungera som kontaktorgan visavi medierna ska mediegruppen medverka till den mediestrategi för Sveriges Domstolar som domstolarna och Domstolsverket ska ta fram. Vidare tänker vi oss att gruppen ska fungera som ett gemensamt organ för domstolarna för fortlöpande erfarenhetsutbyte när det gäller mediekontakter och föra ut ny kunskap till domstolarna. En annan uppgift för gruppen bör vara att mer allmänt etablera kontakter och utbyta erfarenheter med medieföreträdare på riksplanet för att förbättra samarbetet. Sådana aktiviteter kan t.ex. bestå i att anordna seminarier och nätverksträffar.

För att öka journalisters kunskap om rättssystemet och domstolens roll och funktion ser vi dessutom framför oss att gruppen ska kunna anordna viss grundläggande utbildning i processrätt för journalister. Eftersom det främst är brottmålen som intresserar journalisterna bör denna utbildning kanske även innehålla straffrättsliga inslag.

Som berörts (se avsnitt 6.6.4) bör gruppen också tillsammans med Domstolsverket (i förekommande fall Domstolsakademin) utarbeta innehållet i utbildningen för domare i mediefrågor. Vi tänker oss dessutom att mediedomarna ska kunna få en mer fördjupad utbildning än den som kommer att erbjudas övriga domare. Personerna med journalistbakgrund i gruppen bör ha ett särskilt ansvar för utformningen och genomförandet av denna utbildning.

Mediegruppen bör även fortsättningsvis ha en ordförande. Ordföranden bör utses av domare. En fråga är då hur detta ska gå till. Ett sätt är att mediedomarna, utöver gruppen som sådan, inom sig väljer en ordförande. Frågan kan emellertid också kopplas till ett förslag som vi kommer att lämna i avsnitt 6.5.9 om att det bör finnas en talesperson som kan företräda Sveriges Domstolar. Vi återkommer där till frågan om hur ordföranden kan utses.

En annan fråga som bör beröras är hur mycket arbete ordförandeskapet kan kräva och om ordföranden på något sätt bör kompenseras för detta. Enligt vårt förslag får mediegruppen flera uppgifter inom skilda områden. För ordförandens del lär arbetet med att samordna och styra gruppens verksamhet ta viss tid i anspråk. Även utbytet med medieföreträdare och annan extern verksamhet kan förväntas kräva en hel del arbete av ordföranden. Vi bedömer att ordförandeskapet kommer att ta tid motsvarande minst

en halvtidstjänst. Den som innehar tjänsten bör beviljas tjänstledigt med lönekompensation motsvarande denna tid.

6.6.8 Domstolsverket

Domstolsverket har i dag viktiga uppgifter när det gäller kontakter mellan medierna och Sveriges Domstolar (se avsnitt 6.4.3). Dessa uppgifter ska verket ha kvar, men dess roll i framtiden måste bli mer aktiv och stödjande än den är i dag.

Till en början ska domstolarna med mediegruppens medverkan och med Domstolsverket i en övergripande roll utarbeta en mediestrategi för Sveriges Domstolar. Strategin bör som sagt kretsa kring de aktörer och bygga på de funktioner som redovisas i detta betänkande.

Strategin innebär bl.a. att Domstolsverket (i förekommande fall Domstolsakademin) ska ha det övergripande ansvaret för utbildningen av domare i mediefrågor. Det närmare innehållet i utbildningen ska tas fram av verket (i förekommande fall akademin) tillsammans med mediegruppen.

En annan viktig uppgift för Domstolsverket ska vara att uppmärksamma talespersonen för Sveriges Domstolar på frågor som kan föranleda initiativ från talespersonen. Överlag tänker vi oss att det ska finnas ett nära samarbete mellan Domstolsverket och talespersonen.

För att Domstolsverket ska kunna klara dessa övergripande och de övriga mer specifika uppgifter som vi menar att verket ska ha, fordras att verket byggs ut med två nya funktioner som kan kallas för *en presstjänst* och *en nyhetsredaktion*. För att en sådan utbyggnad ska vara möjlig att genomföra krävs att det till verket knyts ytterligare några informatörer och några personer med journalistisk bakgrund.

Presstjänsten

Presstjänsten bör ha ansvaret för de initiala kontakterna med journalister och i förekommande fall kunna slussa frågor av juridisk karaktär vidare till en mediedomare. Långt ifrån alla frågor från medierna rör nämligen enskilda mål och ärenden eller är av sådan juridisk karaktär att de helst bör besvaras av en domare. Lika många

frågor handlar om domstolsväsendet mer generellt och är av sådant allmänt slag att en presstjänst bör kunna besvara dem. Vi tänker oss också att presstjänsten inom ramen för den nya mediestrategin väsentligt tydligare än i dag ska marknadsföras som en startpunkt för journalister och andra som har frågor som rör verksamheten i domstolarna.

I den mån det kommer frågor av mer juridisk karaktär eller frågor som på annat sätt har bäring på själva kärnverksamheten och som därför inte kan eller bör besvaras av en presstjänst, ska presstjänsten kunna vidarebefordra frågan till vilken mediedomare som helst. Hos presstjänsten måste det följaktligen finnas en beredskap både att ta hand om alla allmänna frågor och att kunna avgöra vilka frågor som är av sådant slag att de bör slussas vidare till någon av mediedomarna. Rör frågan ett särskilt mål, bör frågeställaren normalt hänvisas till den eller de domare som har handlagt målet.

Vi ser vidare framför oss att presstjänsten ska kunna ge domstolar och enskilda domare – som efterfrågar det – vägledning när de handlägger mål som är medialt uppmärksammade. Sådan vägledning skulle då främst handla om att hjälpa domstolarna att organisera kontakterna med medierna i de uppmärksammade fallen för att säkerställa att medierna verkligen får tillgång till den information de är intresserade av. Mer specifikt kan råden gälla huruvida presskonferens ska hållas, hur den i så fall bör genomföras, om det finns anledning att skriva ett pressmeddelande eller hur och i vilken utsträckning den enskilde domaren bör vara tillgänglig för intervjuer.

Vi tänker oss dessutom att presstjänsten ska upprätthålla viss pressjour under kvällar och helger. En sådan funktion skulle tillsammans med god service till medierna bidra till att presstjänsten verkligen kom att bli en naturlig startpunkt för journalister som har frågor som rör verksamheten i domstolarna.

Nyhetsredaktionen

Som vi framhållit bör en viktig aspekt av ett mer aktivt förhållningssätt gentemot medierna vara att domstolarnas externa kommunikation präglas av föregripande och proaktivitet. I arbetet med att åstadkomma en sådan ordning fyller en nyhetsredaktion hos Domstolsverket en central funktion.

För att kunna agera föregripande måste man nämligen vara informerad om vad som pågår, både i den egna verksamheten och i om-

världen. Genom att skaffa sig ett gott informationsunderlag kan man i ett tidigt skede identifiera händelser som har potential att bli nyheter och agera på lämpligt sätt. Det lämpligaste sättet att agera på torde för övrigt ibland vara att vara först med att göra en nyhet av händelsen för att på det sättet säkerställa att händelsen beskrivs på ett allsidigt och korrekt sätt.

Nyhetsredaktionen bör med andra ord ha till uppgift att bevaka såväl verksamheten i domstolarna som omvärlden och medierna. Detta för att kunna vara först med att formulera nyheter av händelser som produceras i verksamheten och distribuera dessa, i första hand via den externa webbplatsen.

Inom ramen för omvärldsbevakningen tänker vi oss också att nyhetsredaktionen ska kunna följa vad som skrivs om domstolsverksamhet på olika mötesplatser och forum på Internet och när det behövs, ofta kanske genom någon mediedomare, påpeka felaktigheter i egna kommentarer (se vidare avsnitt 7.3.5 *Information och interaktiv kommunikation*).

En annan viktig uppgift för nyhetsredaktionen bör vara att följa och analysera rapporteringen om domstolarna i medierna över tid. Sådan uppföljning kan göras generellt, men kan också innebära att man analyserar rapporteringen i en viss typ av medier, en viss region eller kanske ett visst medieföretag. Vi tänker oss ett tvåfaldigt syfte med detta. Dels bör det vara möjligt att fånga upp vilka effekter olika insatser från domstolarnas sida på medieområdet har fått. Dels innebär uppföljningen och analysen en möjlighet att identifiera problem när det gäller hur verksamheten i domstolarna på olika sätt återges i medierna. Det sist sagda bör i sin tur betyda att nyhetsredaktionen bör kunna ge förslag till vad domstolarna kan göra för att rapporteringen ska bli mer allsidig och korrekt.

6.6.9 Talespersonen för Sveriges Domstolar

I dag förekommer det ofta i de rikstäckande medierna som TV och radio diskussioner och intervjuer med jurister om domstolarnas roll och rättskipningen i domstolarna. Oftast är det något konkret fall som väckt mediernas intresse men diskussionen eller intervjun kommer inte sällan att röra mer principiella frågor. I dessa sammanhang deltar allt som oftast inte någon domare. Det brukar i stället vara någon advokat och ibland någon rättsvetenskapsman som infor-

merar om domstolarnas roll och om olika frågors hantering i domstolarna.

Enligt vår mening är det knappast ägnat att stärka förtroendet hos allmänheten för domstolarna att det så förhållandevis sällan är någon domare som deltar i dessa sammanhang. Det kan ge det felaktiga intrycket av att domarna inte riktigt vågar ta ansvaret för sin verksamhet. Det är naturligtvis inte bra om en sådan oriktig bild av domstolarna och domarna förmedlas och får fäste hos allmänheten. Vi menar därför att det vore önskvärt om domstolarna i dessa sammanhang i större utsträckning än i dag kunde företrädas av en domare, en talesperson för Sveriges Domstolar.

Det handlar då inte om att vederbörande domare ska delta i den rättspolitiska debatten – vilket naturligtvis varje domare i och för sig är fri att göra – utan att det ska vara *en domare* som informerar om domstolsverksamhet. Till talespersonens uppgifter bör då inte endast höra att ställa upp i olika diskussioner och intervjuer. Talespersonen bör även använda sin plattform till att vara aktiv och reaktiv med klargörande insändare och artiklar när det behövs.

Det är givetvis medierna själva som väljer vilka personer som ska delta i diskussioner och intervjuer som de nu beskrivna. Nästan alla medieföreträdare som vi har talat med har emellertid ställt sig mycket positiva till vårt förslag i denna del. Genom att skapa förutsättningar för någon domare som har hög legitimitet i domarkåren att kunna delta i dessa sammanhang tror vi därför att det kan bli naturligt för medierna att vända sig till just denne domare. Den fråga man då har anledning att ställa sig är vilka närmare krav som måste vara uppfyllda för att det önskade syftet ska uppnås.

Till en början är det som sagt viktigt att talespersonen har hög legitimitet i domarkåren, vilket förutsätter yrkesmässig kompetens och kanske också att talespersonen är chefsdomare. Eftersom diskussionerna oftast rör straffrättsliga frågor, bör talespersonen vara särskilt förtrogen med den materien. För att talespersonen ska komma till sin rätt i de här aktuella etermediesammanhangen måste han eller hon också ha en stark utstrålning och framför allt kommunikativ förmåga. Talespersonen måste dessutom vara lättillgänglig för de större rikstäckande medierna, vilket nog innebär att han eller hon bör vara verksam i Stockholmsområdet.

Talespersonen bör ingå i mediegruppen. Vi menar att talespersonen dessutom bör vara gruppens ordförande. Sveriges Domstolar skulle nämligen med en sådan ordning få en tydlig företrädare som informerar om domstolsverksamhet på riksplanet. Att det finns en

fysisk person som kan inge förtroende och som medborgarna associerar till när domstolsfrågor förs på tal innebär att Sveriges Domstolar får en tydlig profil utåt.

För att stärka legitimiteten bör talespersonen utses av domarna själva. En variant är som sagt att medlemmarna i mediegruppen inom sig utser talespersonen. Ett annat forum som skulle kunna sköta detta är Arbetsgivarrådet. I Arbetsgivarrådet ingår ordförandena för de sju arbetsgivargrupperna som tillsammans utgör landets domstolschefer. Om Arbetsgivarrådet utser talespersonen får med andra ord samtliga landets domstolschefer ett inflytande över tillsättningen. Vi förordar av legitimitetsskäl denna lösning.

Domstolsverket ska ha en råd- och stödfunktion i förhållande till talespersonen. En särskilt viktig uppgift för verket är att uppmärksamma talespersonen på frågor som kan föranleda initiativ från talespersonen.

För att markera att talespersonen är en företrädare för samtliga landets domstolar är det enligt vår mening lämpligt att verket, och inte någon enskild domstol, tillhandahåller kanslifunktion i Stockholm åt talespersonen.

Hur stor talespersonens arbetsbörda kommer att bli beror till stor del på om talespersonen också ska vara ordförande i mediegruppen. Talespersonen kommer dessutom själv att ha ett stort inflytande över arbetsbördan, främst genom att välja i vilken omfattning han eller hon kommer att vara aktiv och reaktiv med klargörande insändare och artiklar. I första hand kan uppdraget som talesperson förväntas medföra snabba utryckningar i samband med olika intervjuer och debatter i etermedierna. Visserligen kommer talespersonen genom kanslifunktionen på olika sätt att servas av Domstolsverket. För att kunna fullgöra uppgiften på ett bra sätt bedömer vi trots detta att arbetet med att vara talesperson kommer att ta en hel del tid.

6.6.10 Slutord

De klassiska mediernas exponering – TV, radio och press – kommer kanske i framtiden att se annorlunda ut. Vi kommer nog att få se ett förändrat medielandskap där den Internetbaserade informationen får allt större betydelse. Utvecklingen går också mot en allt större efterfrågan av interaktivitet. Domstolarna måste ha bered-

skap att möta denna utveckling. Vad detta mer konkret kan komma att innebära för Sveriges Domstolar diskuterar vi i avsnitt 7.

7 Andra åtgärder för att stärka förtroendet för domstolarna

7.1 Sammanfattning

I detta avsnitt behandlar vi några ytterligare åtgärder för kommunikation, utöver de som vi särskilt har behandlat i det föregående, som vi menar kan ha stor betydelse för förtroendet för domstolarna. Åtgärderna tar på lite olika sätt sikte på att öka domstolarnas tillgänglighet och öppenhet samt att öka medborgarnas kunskap om domstolarna.

I första hand menar vi att webben bör kunna användas på ett bättre sätt än i dag för att göra domstolarna mer tillgängliga för parter och för att sprida information till allmänheten om domstolarnas verksamhet. Att utnyttja webbtekniken för att förbättra tillgängligheten för parter är särskilt angeläget mot bakgrund av den pågående utvecklingen mot allt färre domstolar i landet. Enligt regeringens handlingsplan för eFörvaltning är målsättningen att det år 2010 ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Om domstolarna halkar efter andra myndigheter i denna process, kan det uppstå ett glapp i bemötandekulturen som inte utfaller till domstolarnas fördel.

Vi föreslår därför att regeringen ska ge Domstolsverket i uppdrag att utarbeta en plan för hur och när det i Sveriges Domstolar kan införas system med elektronisk akthantering som gör det möjligt för parter att följa sina mål och ärenden och för både parter och domstolar att skicka handlingar elektroniskt via domstolarnas webbplatser. Som ett allra första steg, innan ordningen med elektronisk akthantering blir verklighet, föreslår vi att regeringen ska ge Domstolsverket i uppdrag att utreda möjligheterna för parter att via webbplatserna dels få tillgång till samma information om just sina egna mål och ärenden som i dag finns tillgänglig i dom-

stolarnas presentationsterminaler, dels betala ansökningsavgifter och liknande via webben.

Vi föreslår vidare att Domstolsverket ska introducera funktioner på verkets webbplats som gör det möjligt för allmänheten att både komma åt information om kommande förhandlingar i samtliga domstolar och ställa och få svar på domstolsrelaterade frågor. Vi föreslår också att verket ska introducera nya ljud- och bildpresentationer på sin webbplats med möjlighet för besökaren att aktivt påverka presentationens upplägg.

Vi menar dessutom att verket måste låta översätta den viktigaste informationen på webbplatsen till fler språk samt se till att utveckla presentationsterminalerna i domstolarnas väntrum så att det blir möjligt för allmänheten att komma åt även den webbaserade informationen om domstolarna genom dessa. Verket bör slutligen skapa rutiner för att följa informationen om domstolarna på olika bloggar, mötesplatser och informationssidor på Internet och när det behövs – ofta kanske genom någon mediedomare – påpeka eller rätta felaktigheter i egna kommentarer.

Med visst bistånd av Domstolsverket bör domstolarna även på andra sätt än som vi föreslagit ovan kunna vidta åtgärder för att öka öppenheten och tillgängligheten för medborgarna och förbättra deras kunskap om domstolarna. Det handlar t.ex. om att bättre ta vara på de möjligheter som besök av skolklasser i domstolarna erbjuder att informera om domstolsverksamhet och att bjuda in allmänheten till s.k. ”Öppet hus” i domstolarna. Det handlar också om att från domstolarnas sida erbjuda sig att komma och berätta om domstolsverksamhet i olika sammanhang.

Domstolarna bör dessutom oftare än i dag försöka avkunna dom, särskilt i sådana fall när rättegången följts av t.ex. en skolklass eller målet rönt stor uppmärksamhet och av det skälet haft många åhörare.

Däremot tror vi inte att TV-sända rättegångar i nämnvärd utsträckning kan bidra till att stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. Om TV-sända rättegångar skulle tillåtas, kan man nämligen förutsätta att dessa måste omgärdas av en mängd restriktioner som på olika sätt begränsar insynen i rättegången. De kommer därför normalt inte att kunna förmedla en heltäckande och saklig bild av en rättegång. Mycket talar dessutom för att etermedieföretagen i samband med rättegångsproduktioner kommer att använda sedvanliga bearbetningstekniker för att fånga sin publik. En begränsad insyn, eventuellt i förening med en långt driven dramaturgi, ger

knappast medborgarna någon möjlighet att själva bilda sig en korrekt uppfattning om verksamheten i domstolarna. Dessutom finns det en risk för att parter och bevispersoner på olika sätt kan komma att anpassa sig till det förhållande att TV-mediet är närvarande i rättssalen, till ytterligare men för medborgarnas – och även domstolens – möjlighet att bilda sig en korrekt uppfattning om vad förhörspersonen ska höras om. Vi menar att insyn i domstolarnas verksamhet och kunskap om den kan förmedlas på ett bättre sätt än genom TV-sända rättegångar.

7.2 Inledning

Vi ska enligt våra direktiv särskilt titta på frågorna om bemötande, utformningen av domar och beslut samt informationen från domstolarna till medierna, dvs. olika sätt på vilka domstolarna kommunicerar med medborgarna. Just dessa sätt anses enligt direktiven vara särskilt betydelsefulla för allmänhetens förtroende för domstolarna. Vi har närmare behandlat dessa sätt att kommunicera i avsnitten 4–6.

Vi är emellertid fria att titta också på andra områden än de nu nämnda som vi bedömer vara av intresse för domstolarnas kommunikation med medborgarna och förtroendet för domstolarna. I avsnitt 2 har vi övergripande redovisat olika omständigheter som anses ha betydelse för allmänhetens förtroende för myndigheterna i stort och för domstolarna. Av redovisningen där framgår att viktiga faktorer för förtroendet för domstolarna bl.a. är att domstolarna på olika sätt är tillgängliga och öppna för de personer, i första hand parter och bevispersoner, som kommer i kontakt med dem samt att allmänheten har så god kunskap som möjligt om domstolarnas verksamhet.

I detta avsnitt behandlar vi ytterligare åtgärder för kommunikation, utöver dem som vi särskilt har tagit upp i det föregående, som vi menar kan ha stor betydelse för förtroendet för domstolarna. Dessa åtgärder tar på lite olika sätt sikte just på att öka domstolarnas *tillgänglighet och öppenhet* samt att öka allmänhetens *kunskap* om domstolarna. I avsnitt 7.3 resonerar vi kring frågor om hur webben kan användas för att göra domstolarna mer tillgängliga för parter och för att sprida information till allmänheten om domstolarnas verksamhet. Domstolarnas tillgänglighet och öppenhet på

andra plan tas upp i avsnitt 7.4. Till sist berör vi i avsnitt 7.5 frågan om TV-sända rättegångar.

7.3 Webbaserad kommunikation

7.3.1 Inledning

Vi har i olika sammanhang i betänkandet framhållit vikten av att parter och bevispersoner får information från domstolarna om aktuella mål och ärenden och om förestående rättegångar. Detta är en central del i bemötandet från domstolarna (se avsnitt 4). Vi har också framhållit att förtroendet för domstolarna hos såväl allmänheten som parter och bevispersoner bygger på kännedom om verksamheten och domstolarnas roll och funktion i samhället (se avsnitt 2).

I detta avsnitt diskuterar vi närmare möjligheterna att med hjälp av IT-tekniken utveckla kommunikationen med medborgarna på webben från dessa aspekter. Vi syftar här på Domstolsverkets centrala webbplats, www.domstol.se, och de enskilda domstolarnas webbplatser. Majoriteten av domstolarna har utnyttjat den möjlighet som verket erbjuder att skapa egna webbplatser inom ramen för den gemensamma webbmiljön. Förutom viss information om den egna domstolen går det genom dessa domstolars webbplatser också att komma åt den information om domstolarna och de tjänster som verket tillhandahåller på den centrala webbplatsen. Det finns dock fortfarande domstolar som föredrar egna lokala lösningar och vars webbplatser inte innehåller samma information och tjänster som den centrala webbplatsen.

Vi har två utgångspunkter för våra resonemang. Dels ger den moderna infrastrukturen inom IT-området i kombination med en centraliserad lagring av information stora möjligheter att öka domstolarnas tillgänglighet genom att göra det möjligt för parter att via webben kommunicera elektroniskt med domstolarna i enskilda mål och ärenden. Dels erbjuder Sveriges Domstolars centrala och domstolarnas egna webbsidor stora möjligheter att på olika sätt informera om verksamheten i domstolarna och därmed förbättra medborgarnas kunskap om domstolarnas roll och funktion.

När det gäller dessa utgångspunkter används IT-tekniken i dag på främst tre sätt. För det första finns det genom s.k. presentationsterminaler på domstolarna möjlighet att få fram viss information om

målen och ärendena vid domstolen. För det andra utnyttjar många domstolar numera möjligheten att skicka olika dokument, inte minst domar, per e-post till parter och ombud och andra intressenter. För det tredje innehåller de olika webbplatserna information om domstolarna och verksamheten som bedrivs där.

Genom presentationsterminalerna på landets domstolar kan den som är intresserad, alltså inte bara parter, få fram uppgifter om enskilda mål och ärenden som handläggs eller har handlagts vid respektive domstol. Det går att söka på både aktörs- och måluppgifter. Härigenom får man tillgång till dagboksblad och vissa andra uppgifter om målet eller ärendet, däribland en tidsaxel där domstolen har möjlighet att ange tidsmål för handläggningen. I överklagade mål och ärenden får man även reda på om underrättens dom eller beslut har fastställts eller ändrats i överrätten. Det går dock inte att via presentationsterminalerna komma åt dokument som getts in till eller upprättats i domstolen. Terminalerna torde i dag ha sin största betydelse då det gäller att tillgodose mediernas insyn i verksamheten. Det finns presentationsterminaler på alla domstolar.

På Sveriges Domstolars centrala webbplats finns en mängd information, bl.a. om de olika domstolsslagen och domstolarnas uppgift samt om hur olika mål och ärenden initieras och handläggs i domstolarna. Det presenteras viss information om domstolarna på s.k. lättläst svenska i uttryckligt syfte att ge ökad kunskap om Sveriges Domstolar. En del av informationen finns i engelsk översättning och det finns en kortfattad beskrivning på minoritetsspråken nord- och sydsamiska, finska och meänkieli av möjligheten att använda dessa språk i domstolarna. Det finns härutöver en funktion som gör det möjligt för besökaren att få hela den aktuella skärmsidan uppläst för sig och en annan som innebär att besökaren kan anpassa textstorlek, kontrast, teckensnitt och radavstånd efter eget önskemål.

Den som vill kan via e-post prenumerera på nyhetsbrev och få tillsänt sig Domstolsverkets allmänna information, pressmeddelanden från enskilda domstolar eller viss rättsinformation, t.ex. om EG-rätt.

På webbplatsen finns länkar till ett stort antal andra myndigheters och organisationers webbplatser, bl.a. till Brottsoffermyndighetens webbaserade rättegångsskola och en söksida för vägledande avgöranden. Det går också att hämta vissa blanketter via webbplatsen, t.ex. stämningsansökan och svaromål i tvistemål samt

ansökan om rättshjälp. Blanketterna kan fyllas i direkt på skärmen. Dock går det inte att ge in de ifyllda formulären via domstolarnas webbplatser, utan dessa måste skrivas ut och skickas med vanlig post. Flera domstolars webbplatser innehåller praktisk information, exempelvis öppethållandetider och vägbeskrivningar till domstolen. Någon domstol publicerar på webbplatsen svar på vanliga frågor.

Några uppropslistor finns inte tillgängliga på Sveriges Domstolars centrala webbplats. Vissa enskilda domstolar har emellertid på eget initiativ lagt ut information om kommande förhandlingar på sina webbplatser, i några fall genom en länk till anonymiserade uppropslistor i pdf-format och i andra under en särskild flik på webbplatsen. De flesta av dessa domstolar tillhandahåller bara information om kommande förhandlingar i brottmål och ett par endast information om förhandlingar som kan vara lämpliga för studiebesök.[1]

Informationen om domstolarna på webbplatserna presenteras i huvudsak i ren löptext. Det finns dock på de webbplatser som är skapade inom ramen för den gemensamma webbmiljön en animation som visar vad som händer på en tingsrätt under en rättegång i brottmål. Det finns också bilder som visar vem som sitter med i hovrätten under rättegångar i brottmål, renodlade tvistemål och familjemål.

Sveriges Domstolars centrala webbplats, www.domstol.se, hade år 2007 ca 100 000 unika besökare per månad. Under första halvåret år 2008 har antalet unika besökare varit ca 110 000 per månad. Enligt en webbenkät som genomfördes år 2007 bor den typiska besökaren av webbplatsen i storstad, är tjänsteman eller studerande och mellan 20 och 40 år gammal. Nästan 80 procent av de tillfrågade svarade att de tycker att innehållet på webbplatsen är bra eller mycket bra. Enligt en annan webbenkät från år 2005 ville besökarna främst ha information om domar, en viss domstol eller domstolar i allmänhet.

[1] Hovrätten för Västra Sverige och Hovrätten för Nedre Norrland har länkar till anonymiserade uppropslistor i pdf-format. Hovrätten för Övre Norrland publicerar anonymiserad information om alla sina förhandlingar direkt på webben. Lycksele, Gotlands och Uddevalla tingsrätter publicerar veckoöversikter över brottmålsting på webben. Gävle och Helsingborgs tingsrätter publicerar på sina webbplatser urval av rättegångar lämpliga för studiebesök.

7.3.2 Planer, strategier och visioner för IT-användningen i Sveriges Domstolar

I domstolsväsendets vision från år 2003 *Så här vill vi ha framtiden – Vision för domstolsväsendet* (2003) framför företrädare för domstolarnas anställda som inriktningsmål för den framtida IT-användningen att alla domstolar har en interaktiv webbplats där information kan hämtas på olika språk. Tanken är att medborgarna, med hjälp av det teknikstöd som domstolarna använder, i framtiden ska kunna komma i kontakt med domstolarna oberoende av tid och utan personlig närvaro. I visionen ingår också att domstolarna i första hand kommer att kommunicera elektroniskt med medborgarna samt att allmän information, frågelådor, blanketter och intressanta avgöranden ska kunna nås av alla via domstolarnas webbplatser. Visionen innebär vidare att parterna genom webbplatserna ska kunna få information om sitt eget ärende.

En projektgrupp på Domstolsverket och en referensgrupp från Sveriges Domstolar tog år 2006 fram en strategi, *24-timmarsstrategi för Sveriges domstolar* (2006), i syfte att tydliggöra vad begreppet 24-timmarsmyndighet innebär för Sveriges Domstolar och som stöd vid domstolarnas verksamhetsplanering. När det gäller IT-tekniken handlar strategin om att vidareutveckla verksamhetsstödet Vera för att bl.a. ge parter möjlighet att följa sitt ärende och kommunicera elektroniskt med domstolen via webben, att göra det möjligt att skicka domar och beslut elektroniskt, att publicera information om kommande förhandlingar på domstolarnas webbplatser samt att skapa enhetliga webbplatser för alla domstolar.

I Domstolsverkets strategidokument för åren 2008–2012, *Strategiska förutsättningar* (2007), framhålls bl.a. att verket ska tillhandahålla, utveckla och förvalta administrativa system med hög tillgänglighet samt att verksamhetsstöd och information är två av sex prioriterade utvecklingsområden.[2] Inom dessa båda områden ska verket, enligt strategidokumentet, bl.a. verka för ett ökat elektroniskt informationsutbyte samt att domstolarnas intressenter har tillgång till den information de behöver. Som exempel på aktiviteter inom dessa områden nämns reformen med en modernare rättegång (EMR) och införandet av gemensamma plattformar för intranät och webb.[3]

[2] De fyra andra prioriterade utvecklingsområdena är organisation och arbetsformer, ledning och styrning, kompetensförsörjning samt säkerhet.
[3] Reformen *En modernare rättegång* innebär bl.a. att verket i verksamhetsstödet Vera integrerar möjligheten till digital in- och uppspelning av ljud och bild i samband med videoförhör.

I Domstolsverkets *Verksamhetsplan 2008–2010* sägs att den gemensamma webbplatsen kommer att utvecklas mot visionen att parter ska kunna få information om det egna målet där och att allmänheten ska kunna ladda ner och beställa domar. Det nämns också att information om kommande förhandlingar ska kunna fås genom kopplingar till verksamhetsstödet Vera. Beträffande informationen på Sveriges Domstolars externa webbplats framhålls i verksamhetsplanen att målgrupper i första hand är allmänheten och massmedierna samt att webbplatsen ska fungera som ett komplement till det personliga mötet i domstolen och ge svar på de vanligaste frågorna. Domstolsverket kontrollerar och uppdaterar alla texter på webbplatsen minst två gånger om året.

Det pågår för närvarande inte något arbete inom Domstolsverket som direkt syftar till att möjliggöra elektronisk akthantering, dvs. en teknik som gör det möjligt för parter att följa sina mål och ärenden och för både parter och domstolar att skicka handlingar elektroniskt via domstolarnas webbplatser. Dock finns det en grupp hos Domstolsverket som funderar över vilka e-tjänster som skulle kunna introduceras. Gruppen arbetar även med andra frågor om e-förvaltning, t.ex. elektronisk fakturahantering. Verket räknar också med att det arbete som pågår inom ramen för RIF (Rättsväsendets informationsförsörjning) och som bl.a. syftar till att få upp ett elektroniskt flöde och en spårbarhet av information mellan de ingående myndigheterna kommer att ge en bra grund för att utveckla ett system med elektronisk akthantering.[4]

När det gäller informationen på webbplatserna pågår hos Domstolsverket ett arbete med att skapa en animation för länsrätt motsvarande den som i dag finns för brottmålsrättegången. Tanken är att skapa en animation även för tvistemål. Verket håller också på att utveckla ett formulär som enskilda domstolar kan använda för att på webbplatserna informera funktionshindrade om hur lokalerna är disponerade och vilka hjälpmedel som finns att tillgå. Det kommer att införas en funktion som gör det möjligt att prenumerera på nyhetsbreven direkt via en särskild flik på webbplatsen. Man diskuterar härutöver, inom ramen för ett projekt som heter webb 2.0, möjligheterna att utveckla interaktiva funktioner på webbplatserna.

[4] Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning bildades år 1996. Under åren har det tillkommit myndigheter och numera ingår i rådet myndighetscheferna (eller en person med befogenhet att fatta beslut för myndigheten) för Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Tullverket och Vägverket.

Det handlar då om att på olika sätt låta besökaren påverka innehållet, t.ex. skulle det vara möjligt att införa en funktion som innebär att den mest besökta webbsidan visas på startsidan.

7.3.3 Regeringens handlingsplan för eFörvaltning m.m.

Regeringen ersatte i början av år 2008 den s.k. 24-timmarsstrategin med en *Handlingsplan för eFörvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning* (2008). Handlingsplanen gäller förvaltningen i dess helhet, inklusive domstolarna. Definitionen av e-förvaltning är verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser. Syftet med handlingsplanen är att förbättra samordningen av det strategiska e-förvaltningsarbetet inom Regeringskansliet.

Med utgångspunkt i den decentraliserade modellen, 24-timmarsmyndigheten, är tanken att Sverige med de tekniska lösningar som nu finns tillgängliga ska skapa en decentraliserad samverkansmodell, ibland kallad en federativ eller tjänstebaserad IT-arkitektur. Modellen bygger på att myndigheternas datorsystem kommunicerar med varandra på ett standardiserat sätt utan att vara fast kopplade till varandra. Målsättningen är att det år 2010 ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Detta övergripande mål ska nås med hjälp av insatser inom fyra områden.

För att kunna förenkla kontakten med bl.a. medborgarna krävs att den myndighetsövergripande informationshanteringen effektiviseras samt att myndigheterna samverkar sektorsvis i högre utsträckning än i dag. Det första insatsområdet syftar till att förbättra regelverken för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering.

För att myndigheterna ska kunna samverka i högre utsträckning än i dag krävs också en förhöjd informationssäkerhet, viss teknisk infrastruktur och tillgång till t.ex. information om gemensamma standarder, krav och gränssnitt. Grundläggande för en fortsatt utveckling av e-förvaltning är t.ex. att den långsiktiga försörjningen och finansieringen av e-legitimationer säkras. Det andra insatsområdet

syftar till att förbättra förvaltningens samlade informationssäkerhet och tekniska och terminologiska samverkansförmåga.

Regeringen ansvarar bl.a. för att hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Dubbelarbete bör förhindras och en hög intern och extern avkastning bör säkerställas genom en lämplig grad av samverkan mellan myndigheter. Det tredje insatsområdet syftar till att uppnå en sektorsvis harmonisering av myndigheternas verksamhetsstöd och kompetensförsörjning samt en systematisk uppföljning av statens samlade IT-kostnader.

Det fjärde och sista insatsområdet syftar till att åstadkomma en högre grad av användarorientering i utvecklandet av myndigheternas service. Användarens behov ska med andra ord stå i fokus. IT-utvecklingen skapar exempelvis nya förutsättningar för att skapa tjänster där ärenden som involverar flera myndigheter kan hanteras genom en enda kontaktpunkt, s.k. integrerade e-tjänster. IT-utvecklingen skapar även nya möjligheter för att förbättra servicen för dem som inte har tillgång till dator eller Internet. Lokala servicekontor med gemensamt IT-stöd och gemensamma teletjänstcentraler är två exempel.

Domstolsverket håller för närvarande på att utarbeta en plan för vad handlingsplanen för eFörvaltning närmare kommer att innebära för verksamheten i domstolarna.

Det kan i sammanhanget nämnas att Förvaltningslagsutredningen (Ju 2008:08) bl.a. har i uppdrag att bedöma vilka åtgärder som kan behövas för att underlätta användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas handläggning av ärenden. I denna del ska utredaren lämna en delredovisning senast den 1 juli 2009.

7.3.4 Omvärldsanalys

När det gäller frågor om elektronisk kommunikation i enskilda ärenden och webbaserad information till medborgarna kan det finnas anledning att uppmärksamma olika satsningar som har gjorts av domstolarna i vissa andra länder och av andra myndigheter i Sverige. Som den fortsatta framställningen kommer att visa har man nämligen på flera håll kommit betydligt längre än Sveriges Domstolar inom dessa områden.[5]

[5] Vad gäller utvecklingen av den grundläggande tekniska kvaliteten på webbplatser i den offentliga sektorn genomför Verket för förvaltningsutveckling (Verva) halvårsvisa mätningar baserade på Vägledningen 24-timmarswebben. Den senaste mätningen gjordes i april 2008, varvid bl.a. Domstolsverkets och ett antal enskilda domstolars webbplatser testades. Resul-

USA

I 26 av delstaterna har det antagits föreskrifter för ärendehanteringen i domstolarna som gör det möjligt att införa elektroniska akter och för parter att kommunicera elektroniskt med domstolarna i enskilda mål och ärenden via webben (e-filing). I slutet av år 2007 kunde i princip samtliga federala domstolar erbjuda parter att kommunicera elektroniskt med dem på detta sätt. Många domstolar som har infört en möjlighet till denna form av elektronisk kommunikation har också beslutat att den elektroniska kommunikationskanalen ska vara obligatorisk eller i vart fall att parter som använder sig av andra kommunikationssätt ska ha goda skäl för detta.

Framväxten av system för elektronisk kommunikation och elektroniska akter har mestadels skett inom ramen för mindre pilotprojekt i enskilda domstolar och i nära samarbete med domstolens avnämare. På basis av erfarenheterna från pilotprojekten har det sedan antagits regler och införts system för elektronisk kommunikation och elektroniska akter på delstatsnivå. Systemen innebär att parter med hjälp av en särskild kod och en elektronisk signatur kan komma åt sitt mål eller ärende via webben samt att alla handlingar – både inkommande och utgående – skickas elektroniskt via domstolarnas webbplatser.[6]

De flesta enskilda domstolar publicerar uppropslistor på sina webbplatser samt svar på vanligt förekommande frågor. Många domstolar erbjuder dessutom en tjänst som innebär att den som är intresserad av ett visst mål eller ärende kan beställa detaljerad information om detta via e-post. Flera domstolar publicerar bilder på förhandlingssalarna på webbplatserna med tillhörande funktioner som visar vem som är vem i rättssalen. De allra flesta domstolar har system för kortbetalning av ansökningsavgifter och liknande via webben.

tatet av mätningen finns på Vervas webbplats, se www.verva.se/upload/verksamhetsstod/webbutveckling/analys/validering-080422.htm. Av resultatet framgår att samtliga domstolsrelaterade webbplatser vid mättidpunkten var behäftade med vissa brister.

[6] Se Matthias (2007).

Australien

Den federala domstolen i Australien har av tradition varit en pionjär bland Australiens domstolar när det gäller att introducera ny teknik i domstolsarbetet. De långa geografiska avstånden har bidragit till att påskynda denna utveckling.

I dag finns det inom den federala domstolen ett system som kallas eCourt och som bl.a. innehåller en möjlighet för parter att ge in handlingar elektroniskt och med hjälp av en särskild kod på ett säkert sätt kommunicera elektroniskt med domstolen i enskilda mål och ärenden. Systemet kan även hantera dokument som kräver egenhändiga underskrifter. Domstolen har dessutom möjlighet att hålla virtuella förhandlingar inom ramen för en webbaserad applikation som påminner om en vanlig rättegång. Inom eCourt finns det härutöver en sökbar databas som är tillgänglig för allmänheten och som innehåller viss utvald information från samtliga mål i domstolen sedan år 1984. Sammanfattningar av avgörandena finns tillgängliga på video via webbplatsen.[7]

På webbplatsen tillhandahåller den federala domstolen även allmän information per video om domstolens roll och uppgift samt hur handläggningen går till. Det finns en tjänst som innebär att besökaren på webbplatsen kan ta en virtuell promenad i en sedvanlig förhandlingssal samt få information om hur en förhandling går till och vem som är vem i rättssalen. Domstolen publicerar på webbplatsen uppropslistor samt en lista i alfabetisk ordning på samtliga mål som kommit in till domstolen med detaljerad information om respektive mål jämte uppgifter om handläggningen och planerade rättegångsdagar. Man kan dessutom via webbplatsen beställa kommande uppropslistor och få dem tillsända sig per e-post. Ansökningsavgifter och liknande kan betalas on-line via webbplatsen.[8]

Europa

Inom ramen för Grotius – ett stimulans- och utbytesprogram för rättstillämpare under Europeiska kommissionen – har ett projekt genomförts som bl.a. tar sikte på att beskriva vilka informationsteknologiska system som används för kommunikation mellan rättsväsendets myndigheter och medborgarna i civilmål och brottmål

[7] Se http://www.fedcourt.gov.au/ecourt/ecourt_slide.html.
[8] Se http://www.fedcourt.gov.au/fff/fff_filingielectronic.html.

inom rättsväsendet i Europeiska unionens medlemsstater samt vilken information medborgarna kan komma åt via dessa myndigheters webbplatser. Projektet har låtit publicera rapporter i ämnet från ett stort antal europeiska länder. Rapporterna tar dessutom upp vilka möjligheter parter har att ge in handlingar elektroniskt, använda elektroniska signaturer och i övrigt kommunicera elektroniskt med domstolarna i enskilda mål och ärenden.[9]

Av de nationella rapporterna framgår t.ex. att det i flera länder finns möjlighet att ladda ner olika blanketter på domstolarnas webbplatser samt möjlighet att kommunicera med domstolarna via e-post i enskilda mål och ärenden. Det finns dessutom i domstolarna i ett stort antal länder mer eller mindre långt framskridna planer på att införa system med elektroniska akter och möjliggöra för parter att via webben kommunicera elektroniskt med dem i enskilda mål och ärenden.

I t.ex. Finland finns redan möjlighet för parter att ge in handlingar till domstolarna både per e-post och genom dataöverföring direkt till domstolens målhanteringssystem. I Holland kan advokater genom att använda ett särskilt lösenord via domstolarnas webbplatser komma åt information om sina egna mål och ärenden. Storbritannien har infört möjlighet att med hjälp av en säkerhetskod och e-legitimation väcka talan vissa i civilmål elektroniskt, bl.a. i tvister om mindre värden.[10]

I Österrike har advokater och företag inom bl.a. banksektorn sedan början av 1990-talet haft möjlighet att med hjälp av en särskild identifikationskod via e-post väcka talan i mål och även i övrigt kommunicera elektroniskt med domstolarna i enskilda mål och ärenden. Sedan april 2000 har alla medborgare haft denna möjlighet och strax därefter, den 1 juni 2000, medförde en regeländring att domstolarna fick möjlighet att även expediera domar och andra handlingar till parter per e-post.[11] Härefter har reglerna också ändrats på det sättet att advokater numera är skyldiga att väcka talan i mål elektroniskt per e-post.

För närvarande håller man på att införa ett nytt webbaserat system, webERV, som kommer att innebära att alla handlingar kommer

[9] Se http://www.irsig.cnr.it/interactive_map.htm. Det bör i sammanhanget påpekas att de flesta nationella rapporterna har ett antal år på nacken och att det kan ha hänt en del på detta område sedan dess. Nationella rapporter finns från Finland, Danmark, Sverige, Norge, Estland, Storbritannien, Irland, Holland, Belgien, Tyskland, Polen, Österrike, Frankrike, Tjeckien, Ungern, Italien, Kroatien, Grekland, Portugal och Spanien.
[10] Se www.hmcourts-service.gov.uk/onlineservices/mcol/index.htm.
[11] Tjänsten administreras centralt och kallas ”Elektronischen Rechtsverkehrs” (ERV).

att skickas elektroniskt mellan parter och domstolar samt att parter kommer att få full tillgång till sina akter, allt via webben. Tanken är att detta webbaserade system med elektronisk akthantering fullt ut ska ersätta det äldre e-postsystemet (ERV) i slutet av år 2009.

Vad vi vet finns det inte några domstolar i andra länder i Europa än Österrike som mer konkret står i begrepp att införa ett system med möjlighet för parter att komma åt sina mål och ärenden via webben. Bilden är mer mångfasetterad när det gäller införandet av system som möjliggör för parter att ge in handlingar elektroniskt via webben eller e-post och använda elektroniska signaturer.[12] Sådan möjlighet har, som framgår ovan, införts i flera länder och då ofta knutet till vissa måltyper eller vissa domstolar.[13]

Av rapporterna framgår vidare att i princip samtliga europeiska länder har centrala webbportaler där allmän information om rättsväsendet och domstolarna tillhandahålls. På det holländska domstolsväsendets externa webbplats finns bl.a. särskild information riktad till ungdomar. Via webbplatsen kan man även prenumerera på ett nyhetsbrev och per e-post få information om vad som händer och tillsänt sig avgöranden från en eller flera domstolar. I Holland har man även infört en webbaserad frågelåda dit medborgarna kan vända sig och få svar på domstolsrelaterade frågor.

I samarbete med biblioteksväsendet har domstolarna i Storbritannien utvecklat ett system med s.k. informationskiosker. Kioskerna är placerade på biblioteken och genom dem kan man hämta, fylla i och skriva ut blanketter som domstolarna tillhandahåller. Kioskerna tillhandahåller även information i ljudformat samt erbjuder en möjlighet att via en videolänk koppla upp sig till ett särskilt serviceorgan och ställa domstolsrelaterade frågor. Man kan dessutom ta en virtuell tur i olika domstolars lokaler och förhandlingssalar.[14]

I Norge publiceras på en central webbplats uppropslistor för alla mål som satts ut till förhandling i samtliga domstolar.[15] Man tillhandahåller därvid två varianter, en för allmänheten utan namn på

[12] I enlighet med ett EU-direktiv i ämnet har de flesta europeiska länder, däribland Sverige, numera antagit föreskrifter för elektroniska signaturer (Europaparlamentets och Rådets direktiv 1999/93/EG syftande till att bidra till användningen och erkännandet av elektroniska signaturer inom gemenskapen). Direktivet genomfördes i Sverige genom lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

[13] Utöver vad som framgår ovan finns sådan möjlighet t.ex. i författningsdomstolen i Schweiz och vissa överrätter i Belgien.

[14] Se www.juror.cjsonline.org. Funktionen är, som framgår av namnet på siten, avsedd för personer som blivit kallade till jurytjänstgöring.

[15] Se http://www.domstol.no/DAtemplates/Section____3036.aspx?epslanguage=NO.

parter och en för massmedierna där namnen på parterna har satts ut. För att komma åt den senare krävs en särskild behörighetskod. Även i Holland och Danmark publicerar domstolarna uppropslistor på sina offentliga webbplatser, liksom avgöranden i enskilda mål och ärenden.

Skatteverket

Den myndighet i Sverige som kanske kommit längst när det gäller att erbjuda medborgarna möjlighet till *elektronisk kommunikation i enskilda ärenden* via webben torde vara Skatteverket. Skatteverket tillhandahåller både s.k. e-tjänster och andra servicetjänster samt blanketter via sin webbsida.

Med e-tjänst avses sådana aktiviteter på webbplatsen som kräver en särskild säkerhetslösning. Vissa e-tjänster kommer man åt med säkerhetskod men för att få tillgång till samtliga e-tjänster krävs att man har en s.k. e-legitimation.[16] Med hjälp av den särskilda säkerhetslösningen kan den enskilde dels legitimera sig och komma åt och ändra uppgifter om sig själv i beskattningsdatabasen, dels skriva under handlingar och lämna dem till Skatteverket i form av elektroniska dokument. Som exempel på e-tjänster som finns på webbplatsen kan nämnas möjligheterna att lämna inkomstdeklaration, skattedeklaration, ansökan om skattejämkning, flyttanmälan och kontrolluppgifter.[17]

För att använda servicetjänsterna krävs inte någon e-legitimation. De servicetjänster som erbjuds är bl.a. interaktiv ifyllnadshjälp för inkomstdeklaration, beställning av personbevis, program för skatteuträkning samt möjlighet att beräkna taxeringsvärde och bilförmån.

Skatteverket tillhandahåller vidare på den externa webbplatsen en mängd *information* om verkets funktion, skattesystemets uppbyggnad och olika beskattningsfrågor, i första hand i broschyrform. Många broschyrer och blanketter finns i engelsk översättning. En del broschyrer och blanketter tillhandahålls även på andra språk.[18]

[16] En e-legitimation kan jämföras med en vanlig ID-handling, t.ex. ID-kort eller körkort. E-legitimationen kan vara i form av en fil på en hårddisk eller på ett USB-minne. Den kan också lagras på ett kort. För att kunna skaffa en e-legitimation måste man ha ett svenskt personnummer. E-legitimationer ges ut av banker och av Telia. E-legitimationen är säkrare än systemet med säkerhetskoder och vissa e-tjänster kräver att användaren har en e-legitimation. För vidare information, se www.e-legitimation.se.
[17] För vidare information, se broschyren E-legitimation och Skatteverkets e-tjänster (2007).
[18] Broschyrer tillhandahålls på tyska, franska, finska, spanska och polska.

Allmän information om Skatteverket finns på ytterligare ett antal språk.[19] En betydande mängd information finns dessutom tillgänglig på teckenspråk.[20]

Skatteverket publicerar på webbplatsen också ett stort antal svar på vanliga frågor och en rättsfallsöversikt som innehåller korta referat av domar från Regeringsrätten och kammarrätterna samt förhandsbesked från Skatterättsnämnden. Det går att via webbplatsen kontakta Skatteverket per e-post, såväl med allmänna frågor som med frågor om enskilda ärenden. Via webbplatsen kan man också ta del av Skatteverkets reklamfilmer om bl.a. e-legitimation och flyttanmälan. Medborgarna kan, som en hjälp för Skatteverket att förbättra verksamheten och servicen, bidra med sina synpunkter via en särskild e-postadress.

Satsningarna på att utveckla den webbaserade kommunikationen har lett till att medborgarna i allt större utsträckning kontaktar verket via webbplatsen, www.skatteverket.se.[21]

Försäkringskassan

Försäkringskassan erbjuder via sin webbplats medborgarna ett system med självbetjäning och interaktiv hjälp med e-legitimation. Med hjälp av e-legitimationen kan den enskilde få tillgång till alla uppgifter som Försäkringskassan har om honom eller henne, däribland uppgifter om lön och arbetsgivare och konto för utbetalning. Med dessa uppgifter kan den enskilde själv t.ex. ansöka om och beräkna sin pension. I samband med begäran om föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning kan den enskilde själv ta bort, lägga till eller ändra uppgifter som är gamla eller felaktiga. Genom självbetjäningstjänsten får den enskilde också tillgång till sina pågående och avslutade ärenden hos kassan samt information om sina kommande utbetalningar, hur stor ersättningen blir samt när pengarna betalas ut.

Försäkringskassan tillhandahåller även blanketter på sin webbplats samt erbjuder flera servicetjänster som inte kräver e-legitimation,

[19] Utöver på de nämnda språken tillhandahåller Skatteverket allmän information på albanska, bosniska, kroatiska, serbiska, somaliska, ryska, turkiska, arabiska, persiska, sorani och thailändska.

[20] Liksom på Sveriges Domstolars externa webbplats finns det härutöver en funktion på webbplatsen som möjliggör för besökaren att få hela den aktuella skärmsidan uppläst för sig samt en funktion som gör det möjligt att anpassa teckensnitt och radavstånd. Viss allmän information om Skatteverket finns också på lätt svenska.

[21] Jfr Regionenkäten – Medborgarnas synpunkter på Skatteverkets sätt att arbeta (2007:04).

bl.a. möjligheten att göra sjukanmälan, beräkna preliminärt bostadsbidrag och beställa intyg om utbetald ersättning.

Även Försäkringskassan tillhandahåller information på flera språk samt lätt svenska liksom en möjlighet att via webbplatsen lyssna på informationen.[22] Informationen, som företrädelsevis finns i olika broschyrer och faktablad, kan även beställas på kassett eller i punktskrift.

Försäkringskassan har ett kundcenter som man via webbplatsen kan kontakta per e-post och ställa både allmänna frågor och frågor om den egna situationen.[23] Liksom Skatteverket uppmuntrar kassan medborgarna att bidra med synpunkter på verksamheten via en särskild e-postadress, se www.forsakringskassan.se.

7.3.5 Våra förslag

Elektronisk akthantering m.m.

Regeringen ska ge Domstolsverket i uppdrag att utarbeta plan för hur och när Sveriges Domstolar kan införa ett system med elektronisk akthantering som gör det möjligt för parter att följa sina mål och ärenden och för både parter och domstolar att skicka handlingar elektroniskt via domstolarnas webbplatser.

Som ett allra första steg, innan den elektroniska akthanteringen blir verklighet, ska regeringen ge Domstolsverket i uppdrag att utreda möjligheterna för parter att via webbplatserna dels få tillgång till samma information om just sina egna mål och ärenden som i dag finns tillgänglig i domstolarnas presentationsterminaler, dels betala ansökningsavgifter och liknande via webben.

Som berörts i det föregående har parter i dag i princip inte möjlighet att vare sig skaffa information om sina pågående mål och ärenden i domstolarna via Internet eller ge in handlingar elektroniskt via webben. Inte heller i övrigt förekommer det annat än i undantagsfall att handlingar ges in till eller hämtas in av domstol i elektronisk form. Undantaget skulle då främst vara domstolarnas tillgång till belastningsregistret och Navet. Visserligen förefaller utvecklingen

[22] Information tillhandahålls på engelska, finska, franska, spanska, tyska, serbiska, turkiska, polska, arabiska och somaliska. Det finns också en funktion som gör det möjligt att anpassa storlek och utseende på texten.

[23] Det poängteras dock att den enskilde av sekretesskäl inte ska skicka konfidentiella uppgifter via e-post utan kontakta kassan per telefon i sådana fall.

gå mot elektronisk akthantering, men någon tydlig och sammanhållen plan för hur och när domstolarna ska nå dit finns inte i dag.

Enligt vår mening är det en angelägen uppgift att se till att systemen utvecklas så att parter kan kommunicera elektroniskt med domstolarna i enskilda mål och ärenden via webbplatserna. Om domstolarna halkar efter andra myndigheter i denna process, kan det uppstå ett glapp i bemötandekulturen som inte utfaller till domstolarnas fördel. En utgångspunkt måste vara att det ska vara i huvudsak lika lätt för parter att kommunicera elektroniskt med domstolarna i mål och ärenden som det är med andra myndigheter som i fråga om maktutövning står domstolarna ganska nära.

Det kan naturligtvis ifrågasättas om det är rimligt att i detta hänseende jämföra domstolarna med resursstarka myndigheter som exempelvis Skatteverket och Försäkringskassan. Inte desto mindre är jämförelsen relevant bl.a. av det skälet att en mycket stor andel av de enskilda personer som kommer i kontakt med förvaltningsdomstolarna dessförinnan har haft kontakter med just dessa myndigheter.

Omvärldsanalysen ovan visar att glappet i bemötandekulturen i nu aktuellt avseende mellan domstolarna och vissa andra myndigheter är stort. Omvärldsanalysen visar också att det i domstolar i andra länder finns system för elektronisk akthantering med möjlighet att på ett säkert sätt både ge in och expediera handlingar via webben.

En utgångspunkt bör enligt vår mening vara att en part ska kunna följa allt som händer i hans eller hennes mål i domstolen via webben. Handlingar i mål och ärenden bör också kunna ges in och expedieras via webben. Detta förutsätter en övergång till elektroniska akter; ett system som kräver en del författningsändringar och som tar tid att genomföra.[24] Bl.a. måste bestämmelser som kräver ett egenhändigt undertecknande ändras, se t.ex. 12 kap. 8 §, 42 kap. 2 § och 45 kap. 5 § rättegångsbalken samt 3 § förvaltningsprocesslagen. Ett krav på undertecknande anses inte kunna uppfyllas på annat sätt än med en namnteckning. Det kan övervägas om man helt kan ta bort underskriftskravet i dessa fall eller om kravet ska

[24] Domstolsdatautredningen (SOU 2001:100) föreslår i sitt slutbetänkande *Informationshantering och behandling av uppgifter vid domstolar* vissa möjligheter till elektronisk akthantering. Förslagen har dock inte lett till lagstiftning. Betänkandet ligger till grund för ett pågående arbete med förslag till lagreglering av behandlingen av personuppgifter vid domstolarna och hyres- och arrendenämnderna. En departementspromemoria är planerad under år 2008.

vara en elektronisk signatur enligt lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

Det viktigaste skälet till att domstolarna bör övergå till elektronisk akthantering är att det ökar tillgängligheten och öppenheten för parterna. Detta ska ses inte minst mot bakgrund av den pågående utvecklingen mot allt färre domstolar i landet.

Ett annat mycket viktigt skäl för elektronisk akthantering är att ett sådant system bidrar till att korta handläggningstiderna. Att just söka korta handläggningstiderna är, som vi tidigare flera gånger har berört, en mycket angelägen förtroendefråga. Enligt de enkätundersökningar som vi har genomfört finns det ett starkt samband mellan långa handläggningstider och bristande förtroende för domstolarna.

Ett system med elektroniska akter innebär också en ökad möjlighet till kontroll för enskilda parter genom att de kan följa vad som hänt i målen och ärendena.

Dessutom leder ett system med elektroniska akter till ökad effektivitet i domstolarna genom att personalen inte behöver registrera uppgifter i samma utsträckning som i dag. Elektronisk akthantering är kostnadsbesparande även på andra sätt; dels minskar domstolarnas kostnader för att expediera handlingar, dels minskar arkiveringskostnaderna. En annan fördel med elektroniska akter är säkerhetsaspekten. Medan pappersakter måste förvaras och sedermera arkiveras på ett ställe finns möjlighet att både förvara och arkivera elektroniska akter på olika servrar.

Elektroniska akter måste, som antytts ovan, eventuellt förenas med system som möjliggör elektroniska signaturer som är beständiga över tid. Elektroniska akter väcker också en del andra arkiveringsfrågor. Både när det gäller elektroniska signaturer och elektronisk arkivering ser vi fördelar med myndighetsgemensamma lösningar. Om det centralt kunde beslutas om en lösning som kan användas av alla Sveriges olika myndigheter skulle det både spara kostnader och underlätta samarbetet mellan myndigheterna. Innan dessa system finns på plats kan domstolarna inte införa elektroniska akter. Vi nöjer oss därför med att framhålla att arbetet med att införa elektroniska akter bör ges prioritet. Ett första steg bör vara att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att utarbeta en tydlig och sammanhållen plan för hur och när vi ska nå dit.

Enligt vår mening bör parterna dock snarast möjligt i avvaktan på att systemet med elektronisk akthantering är infört i vart fall via webben kunna få tillgång till samma information om just sina egna

mål och ärenden som i dag finns tillgänglig i domstolarnas presentationsterminaler. Vi anser också att det omedelbart bör kunna införas system för kortbetalning av ansökningsavgifter och liknande via webben. Regeringen bör ge Domstolsverket i uppgift att snarast utreda dessa möjligheter.

Information och interaktiv kommunikation

Domstolsverket ska

- introducera funktioner på verkets webbplats som gör det möjligt för allmänheten att dels komma åt information om kommande förhandlingar i samtliga domstolar, dels ställa och få svar på domstolsrelaterade frågor,
- introducera nya ljud- och bildpresentationer på webbplatsen med möjlighet för besökaren att aktivt påverka presentationens upplägg,
- låta översätta den viktigaste informationen på webbplatsen till fler språk,
- utveckla presentationsterminalerna i domstolarnas väntrum så att det blir möjligt för allmänheten att komma åt även den webbaserade informationen om domstolarna genom dessa, och
- skapa rutiner för att följa informationen om domstolarna på olika bloggar, mötesplatser och informationssidor på Internet.

Vid sidan av möjligheten att utveckla system med elektronisk akthantering och för parter att ge in och för domstolarna att expediera handlingar via webben öppnar IT-tekniken också, som nämnts, möjligheter för domstolarna att mer allmänt förbättra informationen till medborgarna om verksamheten. Det handlar nu, menar vi, i första hand om att utnyttja de möjligheter IT-tekniken ger till interaktiv kommunikation.

Vi har i föregående avsnitt redogjort för hur Sveriges Domstolar i dag använder den gemensamma webbplatsen för att informera om verksamheten och för visioner, strategier och planer för framtiden. Den kanske enskilt viktigaste åtgärden på detta område under de

senaste åren är utvecklingen av en gemensam grafisk profil för Sveriges Domstolar.[25]

Interaktiv kommunikation bygger på att informationsmottagaren aktivt och frivilligt söker upp webbplatsen samt att både avsändaren och mottagaren kan påverka informationsflödet där. Över huvud taget är webben ett aktivt snarare än ett passivt medium, vilket ställer särskilda krav när det gäller webbplatsens uppbyggnad och hur informationen presenteras för och förmedlas till mottagaren. Att avsändaren har en tydlig grafisk profil är i detta sammanhang en viktig grundförutsättning.[26]

Medborgarna ställer i dag helt andra krav än tidigare på att kunna delta i en ömsesidig kommunikationsprocess, även i förhållande till offentliga institutioner och organisationer. För att medborgarna ska söka sig till Sveriges Domstolars centrala webbplats för att få information om domstolsväsendet måste webbplatsen utformas på ett sådant sätt att en levande dialog mellan allmänheten och domstolarna stimuleras. På så sätt kan fler medborgare än i dag förväntas söka upp webbplatsen, vilket skulle bidra till att öka medborgarnas kunskaper och i förlängningen, som vi utvecklat i avsnitt 2, stärka förtroendet för domstolarna.[27]

Omvärldsanalysen visar på en hel del möjligheter att från denna utgångspunkt utveckla Sveriges Domstolars centrala och de enskilda domstolarnas egna webbplatser. Vi vill särskilt peka på ett par saker.

I flera andra länder publiceras regelmässigt information om kommande förhandlingar i domstolarna på webben. Som framgår av avsnitt 7.3.1 finns det även några domstolar i Sverige som på sina webbplatser tillhandahåller den information som framgår av upproplistorna, med undantag för uppgifter om namn på parter. Vi anser att det i dag bör kunna krävas att sådan information om kommande förhandlingar i samtliga domstolar ska gå att komma åt via den centrala webbplatsen. Det finns hos allmänheten ett stort intresse för denna information. Av informationen bör det framgå

[25] En grafisk profil är en samling regler som talar om hur organisationens trycksaker och annat material ska utformas och hur logotypen ska användas. En logotyp är en grafisk representant för organisationen. Den ska snabbt tala om vem som är avsändaren bakom en trycksak, en platsannons eller en webbplats.

[26] Det finns flera modeller som beskriver hur en framgångsrik webbplats bör vara uppbyggd och informationen på den presenteras, t.ex. the Strategic Internet Application Model (SIAM), the Customer Interaction Cycle (CIC) och the ADOF Model (Accessability, Design, Offer and Fulfilment). För en närmare beskrivning av dessa modeller, se t.ex. Huizingh (1999).

[27] Enligt studien ”svenskarna och Internet 2008” hade 81 procent av medborgarna tillgång till Internet i hemmet i april 2008, se www.wii.se. Numera är det alltså möjligt att nå de allra flesta medborgare med webbaserad information.

vilka mål och ärenden som har satts ut till förhandling, vad målet eller ärendet handlar om och när förhandlingarna beräknas börja. När det gäller uppgifter om målnummer och namn menar vi att det inte finns något hinder enligt personuppgiftslagen (1998:204) mot att göra *målnumret* tillgängligt på Internet. Det befogade i att på Internet informera om parternas namn kan dock ifrågasättas (se 10 § f personuppgiftslagen).

En s.k. FAQ (Frequently asked questions) är en samling med ofta ställda frågor och svaren på dessa. På den centrala webbplatsen finns det en FAQ om innebörden av reformen med en modernare rättegång (EMR). För att öka medborgarnas kunskap om domstolarna vore det värdefullt med en FAQ som även tog sikte på mer allmänna frågor om domstolarnas roll och uppgift i samhället. En sådan FAQ bör enligt vår mening snarast införas.[28]

Denna FAQ bör dessutom kompletteras med en funktion där allmänheten aktivt kan ställa frågor och få svar på domstolsrelaterade frågor. Uppgiften att besvara frågorna på webben – eller i förekommande fall hänvisa frågeställaren vidare till exempelvis någon mediedomare – bör anförtros någon lämplig person på Domstolsverket. Vi ser framför oss att en sådan interaktiv frågefunktion bör kunna ingå som en del i det paket som ska göra presstjänsten (se avsnitt 6.6.8) till en naturlig startpunkt för de som har frågor om domstolsverksamhet. I första hand är det de frågor och svar som kan vara av allmänt intresse som bör publiceras på webbplatsen. Tillgängligheten skulle i och för sig uppfattas som större om alla frågor publicerades på webben. Ett problem med en sådan ordning är att vissa frågor kan komma att uppfattas som stötande eller kränkande. Andra frågor kan vara av det slag att de rör ett specifikt mål eller ärende och därför inte hör hemma i en webbaserad frågelåda som den nu aktuella. När den nya webbaserade frågefunktionen väl har utvärderats kan det finnas anledning att överväga om man ska låta publicera alla frågor och svar direkt på webben.

Vi ser härutöver ett behov av att i större utsträckning än i dag använda ljud- och bildpresentationer på Domstolsverkets webbplats med möjlighet för besökaren att aktivt påverka presentationens upplägg. Brottsoffermyndighetens webbaserade rättegångsskola kan framhållas som en förebild när det gäller presentationstekniken.[29]

[28] Vissa domstolar har på sina egna webbplatser en FAQ med svar på vanliga frågor, se t.ex. http://www.gotahovratt.domstol.se/.
[29] Se www.rattegangsskolan.se.

Det bör enligt vår mening kunna krävas att Sveriges Domstolar på webben kan tillhandahålla motsvarande, till domstolarna anpassade, presentationer om domstolarnas roll och uppgift i samhället, hur mål och ärenden hanteras i de olika domstolsslagen och vad som förväntas av de olika aktörerna.

En annan viktig fråga är att innehållet på den centrala webbplatsen bör översättas till betydligt fler språk än vad som är fallet i dag. Många av de personer som kommer i kontakt med domstolarna förstår varken svenska eller engelska och det måste anses vara en självklar del av serviceskyldigheten gentemot medborgarna att på den centrala webbplatsen tillhandahålla den viktigaste informationen på ett språk som så många besökare som möjligt begriper. Skatteverkets webbplats kan kanske här tjäna som förebild.

Det bör naturligtvis också finnas möjlighet att på varje domstol kunna ta del av information om och interaktivt kommunicera med domstolarna på de sätt som tas upp i detta avsnitt. Presentationsterminalerna i domstolarnas väntrum bör därför utvecklas så att det blir möjligt att komma åt webbaserad information och framtida aktiviteter genom dem. I de större domstolarna bör terminalerna också förses med information om hur man tar sig till domstolens förhandlingssalar. Vi föreslår att Domstolsverket ska ta fram sådana utvecklade presentationsterminaler som domstolarnas besökare kan använda för att aktivt söka efter webbaserad information och interaktivt kommunicera med domstolarna.

Vi har på flera ställen i betänkandet framhållit vikten av att domstolarna informerar medborgarna om domstolarnas roll och uppgift i samhället. Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att det är särskilt angeläget att domstolarna i olika sammanhang – bl.a. på den centrala webbplatsen – tydligt förklarar vad som skiljer domstolarna från övriga myndigheter inom rättsväsendet. Resultatet av det kunskapstest som ingick i de enkätundersökningar som SCB genomfört med allmänheten och med personer med domstolserfarenhet visar nämligen att medborgarnas kunskaper om just domstolarnas roll inom rättsväsendet är bristfälliga. Medan de flesta svarspersoner svarat rätt på sju av åtta elementära kunskapsfrågor har således en majoritet på den åttonde frågan felaktigt uppgett att domstolarna utreder brott tillsammans med polis och åklagare.

En speciell fråga är om och i så fall hur domstolarna bör förhålla sig till de diskussioner som förs om domstolsrelaterade frågor på

olika bloggar och mötesplatser, s.k. communities, på webben.[30] Flashback.se är ett exempel på en sådan mötesplats som för närvarande är mycket populär och där det i vissa forum ofta förs livliga diskussioner om domstolsrelaterade frågor, inte minst i samband med att domar meddelas i uppmärksammade mål. Kännetecknande för dessa diskussioner är att de ofta innehåller en blandning av mycket initierade kommentarer och rena felaktigheter som gör det svårt för juridiskt okunniga läsare att skapa sig en riktig uppfattning om hur det egentligen går till i domstolarna.

Vi menar att nyhetsredaktionen hos Domstolsverket (se avsnitt 6.6.8) inom ramen för uppgiften att bevaka det pågående flödet om information som rör domstolarna bl.a. bör kunna följa dessa diskussioner i domstolsrelaterade frågor på webben. Ibland kan det nog också finnas anledning att i egna kommentarer – ofta kanske genom någon mediedomare – påpeka felaktigheter. Främst tänker vi oss dock att uppsikten kan ge en bild av var kunskapsluckorna om domstolarna finns och därmed vägledning till domstolarna om vad olika informationsinsatser bör riktas mot.

Domstolsverket bör dessutom – närmast genom informationsavdelningen – skapa en rutin för att se till att viss annan webbaserad information om domstolarna är korrekt. Vi tänker här i första hand på den s.k. fria encykopedin Wikipedia. Många personer använder Wikipedia som ett uppslagsverk och förlitar sig på att informationen är riktig. Rutinen bör innefatta att, med hjälp av exempelvis någon mediedomare, både se till att informationen om domstolarna på Wikipedia är korrekt och skapa information om domstolarnas roll och uppgift i samhället.

För att på sikt möta utvecklingen när det gäller webbaserad information och kommunikation kommer det sannolikt att krävas djärvare grepp för att tillmötesgå medborgarnas krav på aktivitet och delaktighet.

För att stimulera en levande dialog med medborgarna kan man kanske tänka sig bloggande domare, något som redan i dag förekommer i enstaka fall. Vi är i och för sig inte främmande för att domare i framtiden i syfte att sprida information om domstolarna

[30] En blogg är en webbplats som innehåller periodiskt publicerade inlägg på en webbsida där inläggen är ordnade så att de senaste inläggen alltid är högst upp. Bloggen kännetecknas av att texten visas på bloggen i samma ögonblick som skribenten publicerar den. Bloggens besökare kan vanligtvis lämna kommentarer, vilka visas längst ned på inlägget. En mötesplats på nätet, s.k. community, är en samlingspunkt på nätet för t.ex. olika yrkesgrupper, intresseområden eller subkulturer. Det finns mängder av olika mötesplatser, stora och små, rikstäckande och lokala, öppna för allmänheten eller slutna. Ofta finns det diskussionsforum och ibland bloggar kopplade till mötesplatsen.

och öka kunskapen om dem, bloggar i anslutning till den centrala webbplatsen. Vad vi vet finns det inte i dag några myndigheter som använder sig av bloggande medarbetare. Dock startade Skatteverket inom ramen för en gemensam förstudie av sin och Kronofogdemyndighetens webbplatser, *Förstudie: webbplatser 2.0*, en blogg för att fånga upp synpunkter på projektet. Bloggen har numera upphört.[31]

En annan och viktigare framtidsfråga som vi funderat kring och som vi tror att det finns anledning att återkomma senare till är om det bör vara möjligt för allmänheten att komma åt samtliga domstolars domar via Domstolsverkets webbplats. En förebild kan vara det holländska domstolsväsendets centrala webbplats, www.rechtspraak.nl, där det sedan år 1999 har publicerats ett allt större urval av anonymiserade domar från samtliga domstolar. Ett annat sätt att tillgängliggöra domar skulle kunna vara att tillhandahålla avkunnanden eller sammanfattningar av uppmärksammade eller på annat sätt intressanta avgöranden genom videolänk på Domstolsverkets webbplats.[32]

7.4 Domstolens öppenhet och tillgänglighet i övrigt

Med visst bistånd av Domstolsverket bör domstolarna

- på ett bättre sätt än i dag ta vara på den möjlighet som besöken av skolelever erbjuder att informera om verksamheten i domstolarna,
- bjuda in allmänheten till s.k. ”Öppet hus”, och
- i större omfattning än vad som är fallet i dag bedriva utåtriktad informationsverksamhet.

Domstolarna bör dessutom oftare än i dag försöka avkunna dom, särskilt i sådana fall när rättegången följts av t.ex. en skolklass eller om målet rönt stor uppmärksamhet och rättegången av det skälet haft många åskådare.

[31] Bloggen finns på http://projweb20.wordpress.com/.
[32] Jfr avsnitt 7.3.4. Av redovisningen där framgår att den federala domstolen i Australien tillhandahåller en sådan tjänst via sin webbplats.

I detta avsnitt pekar vi översiktligt på några ytterligare åtgärder som de enskilda domstolarna kan vidta för att öka öppenheten och tillgängligheten för medborgarna.

7.4.1 Skolklasser i domstolarna

Många domstolar får besök av skolklasser. I tingsrätterna är det främst brottmålsförhandlingarna som tilldrar sig intresse. Oftast äger besöken rum inom ramen för samhällskunskapsundervisningen i lag och rätt på högstadiet. Vad vi vet har endast ett fåtal domstolar någon plan för hur eleverna ska tas emot i domstolarna vid sådana här tillfällen och vad man bör informera dem om från domstolens sida. I den mån domaren i målet i förväg alls får reda på att det kommer en skolklass för att närvara vid en viss förhandling, får han eller hon ofta besked om det kort tid före förhandlingens början. Det innebär att domaren sällan har möjlighet att i någon mån anpassa förhandlingen och särskilt tidsplaneringen utifrån att det kommer en skolklass på besök. Endast om det ges tillfälle i pauser under eller mellan förhandlingar finns därmed möjlighet att närmare informera eleverna om verksamheten i domstolarna.

Vi tror att det på ett bättre sätt än i dag går att ta vara på den möjlighet som besöken av skolelever erbjuder att informera om verksamheten i domstolarna. Särskilt viktigt är det att man söker ta sådana tillfällen i akt att informera om domstolarnas roll och uppgift i samhället. Detta kräver att besöken av skolklasser på de enskilda domstolarna planeras på ett sådant sätt att det kan tas viss hänsyn till besöken i samband med att målen sätts ut till förhandling. Det är vidare önskvärt att Domstolsverket utarbetar en handledning för domstolarna när det gäller skolklassbesök och ett informationsunderlag som kan lämnas ut till eleverna i samband med sådana besök.

Domstolarnas webbplatser kan även i detta sammanhang fylla en viktig funktion. Om information om kommande förhandlingar mer regelmässigt lades ut där, hade det nämligen underlättat lärarnas planering av studiebesök i domstolarna.

För att mer allmänt förbättra samarbetet med lärarkåren kan det enligt vår mening också finnas anledning för domstolarna att söka samverka med lärarnas riksförbund. För domstolarnas del är det inte minst viktigt att ha en kanal för att sprida information till lärarna om hur domstolssystemet fungerar och vilka regler som gäller

så att lärarna kan förbereda eleverna på ett bra sätt och bl.a. förklara för dem hur man bör uppträda i domstol och vad eleverna kan förvänta sig av en rättegång.

7.4.2 Domstolens dag eller ”Öppet hus” i domstolarna

I Domstolsverkets *Verksamhetsplan 2008–2010* framhålls att verket avser att genomföra en förstudie i syfte att utvärdera möjligheten och nyttan av ett framtida genomförande av Domstolens dag. Ett annat viktigt syfte med denna förstudie är att se vilka olika aktiviteter och programpunkter ett sådant genomförande ska innehålla. Domstolens dag är ett koncept som bygger på att vid ett och samma tillfälle under året bjuda in allmänheten till ”Öppet hus” på samtliga landets domstolar.

”Öppet hus” har förekommit i en del domstolar i landet. I samband därmed har dessa domstolar hållit fingerade rättegångar i de vanligaste måltyper som förekommer vid domstolen och erbjudit besökarna möjlighet att ställa frågor till domare och professionella aktörer som är verksamma i domstolen. Man har också visat förhandlingssalarna och den teknik som används.

För de flesta medborgare utgör domarna en anonym och ansiktslös grupp och få har närmare kännedom om verksamheten som bedrivs i domstolarna. Av de båda nationella trygghetsundersökningar (NTU) som genomförts kan man t.ex. utläsa att drygt 20 procent av befolkningen helt saknar uppfattning om domstolarna (se avsnitt 2.3.3). I den enkätundersökning med allmänheten som SCB genomfört på vårt uppdrag har en ungefär lika stor andel av de tillfrågade förklarat sig sakna åsikt om eller inte känna till de aspekter av verksamheten i domstolarna som vi har ställt förtroendefrågor om.

Vi är därför övertygade om att det finns ett stort värde både från kunskaps- och öppenhetssynpunkt att bjuda in allmänheten till ”Öppet hus” i domstolarna. Denna verksamhet skulle därmed kunna sägas vara särskilt ägnad att stärka förtroendet för domstolarna. Det torde dock krävas rejäla satsningar i olika avseenden för att det ”Öppna huset” ska bli ett framgångsrikt koncept. Domstolsverket har en central roll i detta arbete.

7.4.3 Nätverksskapande

Bäst ägnade att närmare förklara vad verksamheten i domstolarna går ut på och villkoren för domstolarnas arbete är domarna själva och övrig personal vid domstolarna. Från denna utgångspunkt är det värdefullt om man i domstolarna bedriver utåtriktad informationsverksamhet av olika slag. Det handlar här i första hand om att från domstolarnas sida erbjuda sig att komma och berätta om verksamheten i olika sammanhang. Denna verksamhet stärker förtroendet främst genom att sprida kunskap om domstolarna, men också genom att öka domstolarnas öppenhet i förhållande till medborgarna.

Skatteverket kan tjäna som viss förebild i detta sammanhang.[33] Sedan länge bedriver verket en omfattande utåtriktad informationsverksamhet inom ramen för regionala s.k. informationsträffar för olika grupper och i olika ämnen. Bl.a. erbjuder sig verket att komma till skolor, företag och föreningar och berätta om sin verksamhet. Skatteverket deltar också regelbundet på arbetsmarknadsdagar, studentmässor och liknande.

Vi ser framför oss att de enskilda domstolarna i större omfattning än vad som är fallet i dag skulle kunna bedriva liknande utåtriktad informationsverksamhet. Det kräver till en början att domstolscheferna planerar verksamheten så att intresserade och i övrigt lämpliga medarbetare har möjlighet att ägna sig åt detta. För att det ska fungera inom ramen för det ordinarie arbetet förefaller det mest lämpligt om flera domstolar går ihop och bedriver sådan informationsverksamhet gemensamt och annonserar om den i tidningarna, på webbplatserna och genom anslag i domstolslokalerna. Domstolsverket har här en viktig uppgift när det gäller att stödja domstolarna och utarbeta och tillhandahålla handledningar och informationsunderlag.

[33] Rekryteringsföretaget Hammer & Hanborg genomför varje år en undersökning bland Sveriges kommunikatörer om vilken aktör inom bl.a. offentlig sektor som är bäst på kommunikation, se http://www.hammerhanborg.com/sv/Sok-jobb/Kommunikatoren-2008/. Skatteverket kom på första plats i den senaste undersökningen år 2007.

7.4.4 Avkunnande av dom

Man kan överväga om inte förtroendet för domstolarna skulle gagnas av att domar i större utsträckning än i dag avkunnas omedelbart efter det att förhandlingen har avslutats. I detta sammanhang är det i första hand de allmänna domstolarna som är av intresse.

Bestämmelser om sättet för doms meddelande i tvistemål och brottmål finns i 17 kap. 9 § andra stycket respektive 30 kap. 7 § andra stycket rättegångbalken. Som huvudregel ska domar i huvudförhandlingsmål, både i brottmål och tvistemål, meddelas i omedelbar anslutning till överläggningen. För omedelbarhetsprincipens genomslagskraft är det i sin tur väsentligt att överläggningen hålls och sakfrågorna diskuteras medan intrycken från förhandlingen är färska. Detta gäller särskilt i brottmål eftersom den muntliga bevisningen i sådant mål vanligen förekommer i större omfattning och är av större betydelse än i tvistemål. Om domen kan meddelas efter en överläggning som hålls i omedelbar anslutning till huvudförhandlingen, ska meddelandet alltid ske genom avkunnande. Rättegångbalken kan med andra ord, något förenklat, sägas bygga på att man ska sträva efter att avkunna domar.

Enligt 30 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska i mål mot den som inte har fyllt 21 år, om det inte möter synnerliga hinder, domen avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen. För ungdomsmålens del handlar den mycket starka presumtionen för ett avkunnande av dom i samband med huvudförhandlingen om att domen kan förväntas göra ett starkare intryck på den unge om han eller hon får ta del av den muntligt medan rättegången finns i färskt minne. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) undersöker också regelmässigt i samband med sina inspektioner om domstolarna avkunnat dom i ungdomsmålen och har inte sällan synpunkter i de fall domstolarna underlåtit att göra det.[34]

Även från förtroendesynpunkt kan det enligt vår mening finnas anledning att söka ta fasta på huvudregeln enligt rättegångbalken och avkunna dom i samband med huvudförhandlingen. Det handlar här i första hand om att utnyttja den möjlighet som avkunnandet ger till ett mindre anonymt bemötande från domstolens sida. Avkunnandet

[34] Se t.ex. Riksdagens ombudsmän – JO:s beslut 2004-06-17 *Inspektion vid Kristianstads tingsrätt den 12–13 maj 2004* (Dnr 1981-2004) samt Justitiekanslerns (JK) beslut 2003-06-26, 2005-06-07 och 2006-05-23 *Inspektion av Gotlands tingsrätt* (Dnr 1569-0328), *Inspektion av Hässleholms tingsrätt* (Dnr 2012-05-28) respektive *Inspektion av Varbergs tingsrätt* (Dnr 2887-06-28).

bidrar också till att fler av de personer som i olika funktioner deltagit i rättegången får del av hur domstolen resonerat.

Från förtroendesynpunkt kan man alltså säga att ju fler personer som varit delaktiga i eller följt rättegången som vittnen eller åskådare, desto större anledning finns det att överväga möjligheten att avkunna dom. Särskilt stor anledning att försöka avkunna dom kan det då finnas om rättegången följts av t.ex. en skolklass eller om målet rönt stor uppmärksamhet och rättegången av det skälet haft många åskådare. Att domen avkunnas i dessa situationer är naturligtvis lika viktigt i överrätt som i underrätt. Självfallet är det inte alltid lämpligt att avkunna dom och det bör dessutom tilläggas att det inte rimligen kan krävas av fiskaler att de mer regelmässigt ska avkunna dom.

När det gäller sättet för domens meddelande finns det med andra ord all anledning att ta fasta på hur Processkommissionen (bet. SOU 1926:32) såg på detta inför det att den nya rättegångsbalken infördes år 1942. Kommissionen konstaterar nämligen följande. ”Det i underrätterna nu tillämpade sättet för domens meddelande, nämligen dess offentliga avkunnande, är otvivelaktigt det, som bäst överensstämmer med det muntliga rättegångssättet, och någon tvekan kan ej råda om att även framdeles domen bör avkunnas offentligt. … När rådrum i särskilda fall är av behovet påkallat med hänsyn till målets beskaffenhet, bör lagen ej framkalla ett förhastat avgörande. … Även i detta fall bör domen, ehuru på ett senare sammanträde, muntligen avkunnas.”[35]

Vi anser inte att det behövs några författningsförändringar för att genomföra våra förslag i denna del.

7.5 TV-sända rättegångar

7.5.1 Inledning

Vårt uppdrag i stort går ut på att föreslå olika åtgärder som stärker allmänhetens förtroende för domstolarna. Vi ska överväga de olika sätt på vilka domstolarna kommunicerar med allmänheten. Några särskilt viktiga sätt att kommunicera på pekas ut i våra direktiv. I direktiven sägs dock inget om TV-sända rättegångar, som ju är ett sätt för domstolarna att förmedla information om sin verksamhet

[35] SOU 1926:32 s. 165 f.

till medborgarna. Vi menar att det i ett betänkande som detta är på sin plats att något beröra frågorna om TV-sända rättegångar.

7.5.2 Fotograferingsförbudet i tidigare lagstiftningsärenden

Bestämmelsen om fotograferingsförbud i 5 kap. 9 § rättegångsbalken – som också omfattar upptagning av rörliga bilder – tillkom i samband med införandet av den nya rättegångsbalken år 1942. Processlagberedningen (bet. SOU 1938:44 II) hade dessförinnan uttalat att fotografering i rättssalen i allmänhet verkar störande på förhandlingen och kan, då det gäller en tilltalad i brottmål, utsätta denne för onödigt lidande.[36] Innan fotograferingsförbudet infördes sägs möjligheten att fotografera flitigt ha utnyttjats av pressens företrädare med följd att i de mer uppmärksammade brottmålsrättegångarna de inblandade personerna regelmässigt avbildades i vissa tidningar.[37]

Frågan om fotograferingsförbudets förhållande till offentlighetsprincipen berördes sedan år 1980 i samband med att möjligheterna att göra privata ljudupptagningar begränsades. Regeringen ansåg då att förbudet var väl avgränsat och gjorde bedömningen att förbudet mot fotografering i rättssalen borde bibehållas.[38]

Frågan om fotograferingsförbudets bibehållande berördes därefter i 1999 års rättegångsutrednings slutbetänkande *En modernare rättegång* (SOU 2001:103). Utredningen konstaterar bl.a. att frågan om fotografering och videoteknik i samband med rättegångar inte är okomplicerad eftersom den är så intimt förknippad med frågan om domstolsoffentligheten, som ju i grunden syftar till att ge medborgarna insyn i och kontroll över den dömande verksamheten. I ena vågskålen finns således offentlighetsintresset och i den andra integritetsaspekten. Det är då inte givet att endast den som har möjlighet att ta sig till en domstol ska kunna följa en förhandling. Å andra sidan får inte offentligheten medföra att förhandlingens syfte motverkas eller till och med förstörs, t.ex. genom att det blir svårare att få vittnen att delta.

[36] SOU 1938:44 II s. 113. Det är härvid intressant att notera att endast den tilltalade omnämns. Hänsynen till målsägandes och vittnens integritet ansågs tydligen inte utgöra skäl för att införa ett fotograferingsförbud.
[37] Prop. 1979/80:87 s. 30. Se också Edelstam (2001). Edelstam tecknar på s. 294–323 och 469–519 en mycket fyllig bild av diskussionen kring förbudet mot fotografering och TV-sändningar i rättssalen och framför också egna synpunkter.
[38] Prop. 1979/80:87 s. 12.

Utredningen förutser också att den snabba tekniska utvecklingen kan komma att medföra ökade krav på statsförvaltningens tillgänglighet. Denna utveckling anses domstolarna troligen inte på sikt kunna stå utanför. Vilken väg som ska väljas och hur långt man ska gå på denna var dock frågor som föll utanför utredningens mandat. Utredningen stannade därför vid att föreslå att förbudet mot fotografering och videoinspelning tills vidare borde vidmakthållas av både ordnings- och integritetsskäl.[39]

I den efterföljande propositionen *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol* (prop. 2004/05:131) konstaterade regeringen att frågor om fotograferingsförbudet relativt nyligen hade varit föremål för debatt i samband med rättegången om Anna Lindhs död. Integritetsfrågorna ställdes därvid mot framför allt massmediernas behov av att rapportera om rättegångar i domstolarna. Enligt regeringen hade inget framkommit som gjorde att frågan om fotograferingsförbudets vara eller inte vara kommit i ny dager. De överväganden som låg bakom införandet av fotograferingsförbudet ansågs i allt väsentligt göra sig gällande fortfarande.[40]

7.5.3 TV-sända rättegångar i andra länder

I Sverige, England och Tyskland gäller ett absolut förbud mot all fotografering i rättssalarna medan det i länder som Italien, Holland, Danmark och Norge under vissa förutsättningar är tillåtet med TV-sändningar från rättegångar. Utanför Europa förekommer TV-sända rättegångar i bl.a. USA, Nya Zeeland, Kanada och Sydafrika. TV-sändningar förekommer också regelmässigt från rättegångar i Internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien i Haag.[41]

[39] SOU 2001:103 s. 102 f.
[40] Prop. 2004/05:131 s. 113 f.
[41] Man har sex rörliga kameror med zoomfunktioner i varje rättssal. Hur de inblandade – domare, åklagare, advokater, parter och vittnen – påverkas av förekomsten av kameror i rättssalen har utvärderats, se Mason (2000).

USA

För närvarande är det tillåtet med TV-sändningar från rättegångar i 25 amerikanska delstater under förutsättning att domaren i målet ger sitt godkännande. I 17 delstater är reglerna för etermediernas tillträde till rättssalarna formulerade på ett sådant sätt att det i praktiken är förbjudet med TV-sända rättegångar. Dock går utvecklingen mot att allt fler domstolar öppnar rättssalarna för TV-mediet.

Samtliga delstater har egna regler och riktlinjer om tillåtligheten av TV-sändningar från rättegångar. Dessa är normalt mycket detaljerade. Etermedieföretaget måste vanligen ställa en skriftlig begäran till domaren i målet som sedan – efter att ha beaktat ett antal faktorer – avgör om TV-sändning ska tillåtas.[42] Om det behövs, kan domaren hålla en särskild förhandling i tillåtlighetsfrågan.

Nya Zeeland

Under åren 1995–1998 tillät man inom ramen för ett pilotprojekt TV-sändningar från rättegångar i fyra Nya Zeeländska domstolar.[43] Resultatet av den efterföljande utvärderingen var positivt och ledde till att de föreskrifter för TV-bevakning av rättegångar som hade ställts upp för pilotprojektet permanentades och kom att omfatta samtliga domstolar i Nya Zeeland.

---

[42] Kaliforniens domstolsinstruktion från år 2008 kan tjäna som exempel för att visa vilka faktorer som domaren har att beakta härvid. Dessa är vikten av att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet, vikten av att befrämja domstolens tillgänglighet för allmänheten, parternas inställning, målets art, de inblandades integritet samt vilka effekter tillåtligheten kan få för minderåriga som deltar i rättegången eller för parterna att välja en rättvis och opartisk jury. Ytterligare faktorer som domaren har att beakta är vilka effekter tillåtligheten kan få för eventuella olösta identifikationsfrågor eller efterföljande förhandlingar i målet, vilken betydelse tilltåligheten kan få för vittnens villighet att medverka och därunder den risk för att vittnen blir utsatta för hot som bevakningen kan innebära, hur tillåtligheten kan komma att påverka exkluderade vittnen som har möjlighet att se de tidigare vittnesmålen i TV samt bevakningens omfattning och därunder i vad mån en partisk eller osaklig bevakning riskerar att påverka eller distrahera jurymedlemmarna. Dessutom måste domaren ta ställning till hur svårt det till följd av bevakningen kan bli att välja en ny jury om rättegången skulle förklaras ogiltig, domstolens säkerhet och värdighet, i vad mån bevakningen riskerar att föra med sig oskälig administrativ eller kostnadsmässig belastning för domstolen, bevakningens effekter för möjligheten att genomföra andra rättegångar vid domstolen eller för att upprätthålla ordningen under den rättegång som bevakas samt andra faktorer som domaren anser vara av vikt.

[43] De fyra domstolarna var The High Courts i Auckland, Wellington och Christchurch samt The District Court in Auckland.

De senaste föreskrifterna är från år 2003.[44] Den enskilda domstolen beslutar enligt dessa själv i alla frågor som rör bildupptagning för TV från en förhandling. Beslutet föregås av ett ansökningsförfarande på motsvarande sätt som i USA. Enligt föreskrifterna har parter och vittnen inte en ovillkorlig rätt att slippa bli föremål för bildupptagning, utan det är domaren i målet som slutligt avgör den saken. Vidare tillåts endast en kamera och domaren i målet avgör var kameran får placeras. Enligt föreskrifterna får inte ombuds skriftliga dokument, bevisföremål eller åhörare filmas. Slutligen ska eventuell TV-utsändning ske med minst 10 minuters fördröjning.

Norge

Endast för brottmålens del finns det en särskild bestämmelse om förbud mot ljud- och bildupptagning för radio och TV. Sådan upptagning får inte förekomma, om inte den tilltalade samtycker till det. Domstolen kan dock medge undantag från förbudet avseende huvudförhandlingen, om det t.ex. finns ett stort intresse för det aktuella målet. Ett medgivande brukar då förenas med villkor, som t.ex. att endast en stationär kamera får användas.

I Norge har det på senare år blivit vanligare med bildupptagning för TV från pågående rättegångar. Denna utveckling tog sin början år 2002 då Højesterett fattade ett principiellt viktigt beslut på området genom att tillåta direktsändning i TV av huvudförhandlingen i ett mycket uppmärksammat mordmål, den s.k. Orderudsaken.

När norska domstolar avgör om bildupptagning för TV ska tillåtas tillmäter de överlag parternas uppfattningar stor betydelse och hänsynen till den personliga integriteten väger tungt. Även målets karaktär och i vad mån målet är av intresse för en större allmänhet tillmäts betydande vikt vid bedömningen. Det tas härvid i beaktande om målet rönt massmedial uppmärksamhet före huvudförhandlingen.

Upptagning tillåts endast av professionella aktörers framställningar. För att inte rättegången ska påverkas mer än nödvändigt tillåts normalt endast en stationär kamera. Det är också rätten som bestämmer hur denna kamera får riktas. Utsändningen brukar sedan ske med viss fördröjning.

[44] The In-Court Media Coverage Guidelines 2003, http://www.courts.govt.nz/media/guidelines.html.

Varken från domstolshåll eller från aktörernas sida har det redovisats några särskilt negativa erfarenheter av de TV-sända rättegångar som har förekommit. I Norge ställer man sig följaktligen positiv till den utveckling som inneburit att domstolarna tillåter TV-sända rättegångar i större utsträckning. Den viktiga frågan i sammanhanget anses vara att ta ställning till i vilka mål och under vilka delar av en huvudförhandling som TV-sändningar bör få förekomma.

7.5.4 Argument för och mot TV-sända rättegångar

Här redovisas översiktligt de olika argument som brukar framhållas för respektive mot TV-sända rättegångar.

För

Offentlighetsprincipen är det centrala argumentet för att tillåta TV-sända rättegångar. Var och en bör själv kunna svara för den demokratiska medborgarkontrollen utan att lita enbart på mediernas referat. I de mer uppmärksammade mål där TV-sändning kan komma att aktualiseras är dessutom offentlighetsprincipen – här i form av förhandlingsoffentlighet – i dess renodlade form närmast illusorisk till följd av att det finns ett begränsat antal åhörarplatser i domstolarnas förhandlingssalar. På senare år har man i samband med vissa uppmärksammade rättegångar i Sverige sökt komma runt detta problem genom att via TV-monitorer visa rättegången i andra lokaler i domstolen än själva sessionssalen.

TV-sända rättegångar kan också bidra till att öka kunskapen om hur rättskipningen ser ut och går till. Sådan öppenhet ökar förtroendet för domstolarna hos allmänheten (se avsnitt 2), vilket bidrar till att rättssystemet fungerar mer tillfredsställande. Att tillåta TV-sändningar från rättegångar kan dessutom motiveras från yttrandefrihetssynpunkt.

Ett annat mer konsekvensinriktat argument för att tillåta TV-sända rättegångar är att domstolarna inte på sikt kommer att kunna stå emot de ökade krav på tillgänglighet som den snabba tekniska utvecklingen på IT-området medför. Redan i dag återges skeenden i uppmärksammade rättegångar i realtid i t.ex. tidningarnas Internet-editioner. Här kan tilläggas att man inte helt kan bortse från risken

för att videoinspelade förhör från tingsrätterna i framtiden kan komma att spridas på t.ex. Youtube och liknande Internetsajter. Det har hävdats att förbudet mot bildupptagning från rättegångar inte längre är principiellt hållbart efter det att reformen med videoförhör i tingsrätterna träder i kraft den 1 november 2008.[45]

Mot

Mot att tillåta TV-sända rättegångar står i första hand hänsynen till de inblandades integritet. TV-mediets genomslagskraft är så stor att det är svårt att överblicka vilka konsekvenser i form av hot, trakasserier eller andra former av oönskad uppvaktning en TV-utsändning kan få för de inblandade och deras anhöriga.

Ett annat tungt argument mot att tillåta TV-sända rättegångar är intresset av sakens rätta belysning. Kamerabevakning kan medföra att parter och vittnen känner sig mer påpassade och obekväma till mods. Av samma skäl finns en risk för att domstolens ledamöter och övriga professionella aktörer inte klarar av att utföra ett lika bra arbete. Kamerabevakning kan medföra att förhörspersoner blir hämmade och nervösa vilket kan påverka både innehållet i berättelserna och sättet som berättelserna framförs på. Det finns också en risk för att ännu inte hörda vittnen genom TV-utsändningen kan ta del av tidigare förhör som hållits under rättegången. Risken för felaktiga utpekanden av en person som man sett uppträda i en TV-sänd rättegång som tilltalad torde överlag vara mycket stor.

Regelmässiga TV-sändningar från rättegångar kan leda till att det blir svårare att förmå medborgarna att ställa upp och vittna. Vidare riskerar säkerheten och ordningen under förhandlingen att påverkas negativt om TV-mediet släpps in i rättssalarna. Ett annat argument som brukar anföras mot TV-sända rättegångar är att rättegångsprocessen som sådan riskerar att bli onödigt dramatiserad och kommersialiserad, vilket också riskerar att undergräva domstolens värdighet och oberoende.

Ett ytterligare argument mot att tillåta TV-sända rättegångar berör massmediernas kommersiella förutsättningar och det faktum att rättegången måste presenteras så att den får ett nyhetsvärde. De flesta som kommer att titta på TV-sända rättegångar kan som utgångspunkt förväntas sakna eller ha begränsad erfarenhet av rättsväsendet. För att förstå skeendet under rättegången blir dessa

[45] Se Abrahamsson (2008).

personer hänvisade till den information som erbjuds i TV-utsändningen. Det finns ingen anledning att tro att denna information kommer att präglas av större saklighet eller opartiskhet än vad mediernas rapportering från rättegångar gör i dag. Man kan därför fråga sig om det verkligen finns ett pedagogiskt värde i att tillåta TV-sända rättegångar.

7.5.5 Våra förslag

Om TV-sända rättegångar skulle tillåtas, kan man förutsätta att dessa måste omgärdas av en mängd restriktioner som på olika sätt begränsar insynen i rättegången. De kommer därför normalt inte att kunna förmedla en heltäckande och saklig bild av en rättegång. Det är tveksamt om den begränsade insynen, eventuellt i förening med en långt driven dramaturgi, skulle bidra till medborgarnas möjligheter att själva bilda sig en korrekt uppfattning om verksamheten i domstolarna. Dessutom finns det en risk för att parter och bevispersoner på olika sätt kan komma att anpassa sig till det förhållande att TV-mediet är närvarande i rättssalen, till ytterligare men för medborgarnas – och även domstolens – möjlighet att bilda sig en korrekt uppfattning om vad förhörspersonen ska höras om. TV-sända rättegångar kan därför inte antas stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. Eftersom vårt uppdrag handlar om att föreslå åtgärder som på olika sätt kan förväntas stärka förtroendet för domstolarna föreslår vi inte någon ordning med TV-sända rättegångar. Om man ändå i framtiden vill satsa på TV-sända rättegångar, finns det åtskilliga frågor som kräver närmare överväganden.

På ett övergripande och principiellt plan handlar frågan huruvida TV-sända rättegångar bör tillåtas om att väga offentlighetsintresset mot i första hand enskildas integritet och möjligheten att genomföra en bra rättegång. Den centrala frågeställningen för vår del är emellertid i första hand om TV-sända rättegångar kan förväntas bidra till att stärka medborgarnas förtroende för domstolarna och om det från den utgångspunkten finns ett behov av sådana.

TV-sända rättegångar innebär i teorin en unik möjlighet till demokratisk medborgarkontroll genom att erbjuda samtliga medborgare tillfälle att se hur domstolarna arbetar och fungerar och själva bilda

sig en uppfattning om enskilda rättegångar. I teorin bidrar TV-sändningar från rättegångar till att öka domstolarnas öppenhet och medborgarnas kunskap om verksamheten, vilket i förlängningen kan förväntas stärka förtroendet för domstolarna (se avsnitt 2).

För att dessa behov av information och öppenhet ska kunna tillgodoses i praktiken krävs emellertid inte bara att TV-produktionen präglas av saklighet och opartiskhet utan också att TV-sändningen verkligen kan återge det mesta som äger rum under rättegången.

När det gäller dessa aspekter vill vi till en början erinra om de kommersiella villkor som medieföretagen i dag arbetar under och som vi närmare redovisat i avsnitt 6. Mycket talar enligt vår mening för att etermedieföretagen i samband med rättegångsproduktioner skulle använda sedvanliga bearbetningstekniker för att fånga sin publik och hålla kvar intresset. Det innebär en risk för att folkupplysningstanken och möjligheten för medborgarna att själva bilda sig en korrekt uppfattning om verksamheten i domstolarna och enskilda rättegångar till betydande del kommer att gå förlorad.

En annan och viktigare aspekt är att TV-sända rättegångar av hänsyn till enskildas integritet och möjligheten att genomföra en bra rättegång normalt bara kommer att kunna visas under särskilda villkor. Dessa villkor kommer att på olika sätt begränsa insynen i rättegången. Det kommer således normalt aldrig att bli fråga om att återge en hel rättegång. Endast vissa kameravinklar kommer att tillåtas och utsändningar av vissa förhör med parter och vittnen kommer av integritetsskäl inte att kunna tillåtas. Endast en ofullständig bild av rättegångsförfarandet kommer således att kunna förmedlas, vilket gör det svårt eller omöjligt för en tittare att själv bilda sig en uppfattning om rättegången. Här kan också tilläggas att vissa rättegångar – kanske just de mest uppmärksammade – över huvud taget inte kommer att kunna följas via TV av ovannämnda skäl.

Det finns dessutom en risk för att de parter och bevispersoner som är inblandade i rättegången på olika sätt anpassar sig till det förhållande att TV-mediet är närvarande i rättssalen. Sådan anpassning kan bestå i att parten eller bevispersonen blir mer hämmad och nervös men också av att han eller hon spelar över eller på andra sätt gör sig till inför TV-kamerorna. Konsekvensen blir i båda fallen att medborgarnas – och även domstolens – möjlighet att bilda sig en korrekt uppfattning om vad förhörspersonen ska höras om minskar.

Det prövningsförfarande som måste till, om man tillåter TV-sända rättegångar, kan också medföra andra problem som hänger samman med att många ansökningar om TV-sändning rimligen skulle avslås. Det finns nämligen enligt vår mening en stor risk för att skälen mot att tillåta TV-sändning i så många fall kommer att väga över vid prövning av tillåtligheten att det som är tänkt som en reform för ett ökat hänsynstagande till offentlighetsintresset kan komma att uppfattas som motsatsen.

Vi ställer oss sammanfattningsvis tveksamma till om det verkligen går att genom TV-sända rättegångar till medborgarna förmedla en saklig och opartisk bild av rättegångsförfarandet. Man kan kanske jämföra de TV-sända rättegångarna med utlämnandet av en handling i endast offentliga delar, men där de offentliga delarna lämnas ut i bearbetat skick. Vi menar därför att det knappast är troligt att medborgarnas förtroende för domstolarna skulle stärkas genom TV-sända rättegångar. Av det skälet lämnar vi inget förslag om att TV-sända rättegångar ska tillåtas.

Vi tror att man bättre kan uppnå den insyn som är idén med TV-sända rättegångar med exempelvis sådana ljud- och bildpresentationer av domstolarnas verksamhet på Domstolsverkets webbsida som vi föreslagit ovan.

Om man ändå i framtiden vill satsa på TV-sända rättegångar finns det, som berörts ovan, åtskilliga frågor om bl.a. enskildas integritet och garantierna för en bra rättegång som i detalj måste övervägas och balanseras mot möjligheten att göra attraktiva och informativa TV-produktioner. Dessa frågor har vi inte haft möjlighet att överväga närmare. De bör, om det är aktuellt, utredas särskilt.

8 Hur går vi vidare?

Direktiven innebär att vår kartläggning och våra överväganden ska redovisas på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för det fortsatta arbetet inom domstolarna.

Våra förslag i det föregående går bl.a. ut på att domstolarna och Domstolsverket ska utarbeta strategier, som ska bygga på vissa angivna hörnstenar, aktörer och funktioner. Strategiernas innehåll ska bestämmas av domstolarna. Domstolsverket ska ha en övergripande roll i strategiarbetet. Verket ska således initiera domstolarnas arbete med strategierna, driva arbetet med dessa framåt och hålla arbetet levande. Strategier ska enligt förslagen utarbetas på de enligt direktiven särskilt viktiga områdena för medborgarnas förtroende för domstolarna, nämligen bemötande av parter och bevispersoner, utformning av domar och beslut och domstolarnas kontakter med medierna.

8.1 Domstolarnas och Domstolsverkets roll i strategiarbetet

I det följande sammanfattar vi mer konkret hur det fortsatta arbetet med förslagen enligt vår mening bör bedrivas. Mer specifikt ska domstolarna och Domstolsverket (i förekommande fall Domstolsakademin) ha följande uppgifter.

8.1.1 Bemötande av parter och bevispersoner

Domstolarna och Domstolsverket ska bl.a.

- ta fram konkreta riktlinjer för domstolarna när det gäller personbemötandet av parter och bevispersoner,
- ta fram ett förslag till hur domstolarnas tillgänglighet ska se ut när det gäller telefon- och öppettider och kontakter per e-post,

- ta fram en ny modell för arbetet med att se över den språkliga utformningen av kallelser och andra blanketter och göra en generell översyn av den information som i dag tillhandahålls olika aktörer,
- ta fram ett förslag till vilka domstolar som bör ha särskilda servicevärdar,
- ta fram en utbildningsplan för all domstolspersonal i bemötandefrågor,
- ta fram en plan för återkommande undersökningar av parters och bevispersoners uppfattning om och förväntningar på domstolarnas bemötande, och
- inrätta en funktion med en bemötandeombudsman i verket.

8.1.2 Utformning av domar och beslut

Domstolarna och Domstolsverket ska bl.a.

- ta fram föreskrifter för formell och grafisk utformning av domar och beslut,
- se till att domarna tar fram rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation,
- ta fram en utbildningsplan för domstolsjurister när det gäller domskrivning, och
- ta fram en plan för återkommande undersökningar av kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation.

8.1.3 Domstolarnas kontakter med medierna

Domstolarna och Domstolsverket ska bl.a.

- se till att det inrättas en funktion med mediedomare på de domstolar där det finns behov av en sådan domare,
- med mediegruppen ta fram en utbildningsplan för domare när det gäller mediekontakter,

- inrätta en funktion med en presstjänst och en nyhetsredaktion i verket, och
- se till att domarna utser *en* talesman som kan företräda Sveriges Domstolar.

8.2 Domstolsverkets roll i övrigt

Våra förslag innebär att Domstolsverket också ska ha en del andra uppgifter som inte direkt rör arbetet med strategierna. Dessa uppgifter innebär bl.a. att Domstolsverket ska

- skapa förutsättningar för att i framtiden mer aktivt kunna stödja systematiskt kvalitetsarbete i enskilda domstolar,
- ta fram en modifierad resursfördelningsmodell, som innebär att domstolarna särskilt kan tilldelas medel för det kvalitetsarbete de bedriver,
- utarbeta en plan för hur och när det kan införas ett system med elektronisk akthantering i Sveriges Domstolar,
- utreda möjligheterna för parter att via webbplatserna dels få tillgång till samma information om just sina egna mål och ärenden som i dag finns tillgänglig i domstolarnas presentationsterminaler, dels betala ansökningsavgifter m.m. via webben,
- introducera funktioner på verkets webbplats som gör det möjligt för allmänheten att dels komma åt information om kommande förhandlingar i samtliga domstolar, dels ställa och få svar på domstolsrelaterade frågor,
- introducera nya ljud- och bildpresentationer på webbplatsen med möjlighet för besökaren att aktivt påverka presentationens upplägg,
- låta översätta den viktigaste informationen på webbplatsen till fler språk,
- utveckla presentationsterminalerna i domstolarnas väntrum så att det blir möjligt för allmänheten att komma åt även den webbbaserade informationen om domstolarna genom dessa, och
- skapa rutiner för att följa informationen om domstolarna på olika bloggar, mötesplatser och informationssidor på Internet.

8.3 Regeringens roll

Regeringen ska ge Domstolsverket i uppdrag att tillsammans med domstolarna ta fram de ovan beskrivna strategierna.

Regeringen ska också ge Domstolsverket i uppdrag
att ta fram en modifierad resursfördelningsmodell, enligt vilken hänsyn kan tas till det kvalitetsarbete som domstolarna bedriver,
att ta fram en plan för när det kan införas ett system med elektronisk akthantering i Sveriges Domstolar, och
att utreda möjligheterna för parter att via webbplatserna dels få tillgång till samma information om sina mål och ärenden som i dag finns tillgänglig i domstolarnas presentationsterminaler, dels betala ansökningsavgifter m.m. via webben.

Regeringen ska dessutom kräva fortlöpande rapportering från Domstolsverket om vad som händer med de olika uppdragen.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

9.1.1 Offentliga åtaganden och ekonomiska konsekvenser för staten

Våra förslag innebär ökade personalkostnader på årsbasis för domstolsväsendet om 6,5–9,5 miljoner kronor. Vi bedömer att den mer kostnadseffektiva handläggning av mål och ärenden i domstolarna som våra förslag kan förväntas leda till kommer att motsvara dessa merkostnader.

Vårt uppdrag rör domstolarnas verksamhet och därmed ett samhällsområde som garanteras genom statligt åtagande. Av särskild betydelse blir då om förslagen innebär utgiftsökningar för rättsväsendet och därmed domstolsväsendet.

Innan vi går in närmare på den frågan vill vi framhålla att syftet med förslagen är att domstolarna långsiktigt ska få ökade möjligheter att tillgodose medborgarnas förväntningar och behov. Förslagen innebär en satsning på bred front på åtgärder för att förbättra kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna och därmed i förlängningen en satsning på att öka medborgarnas förtroende för domstolarna.

Om domstolarna i framtiden ska kunna möta de krav som ställs på dem, är det enligt vår mening nödvändigt att man inom domstolarna i större utsträckning än i dag ägnar sig åt systematiskt arbete med kvalitetsfrågor i vid mening. I grunden tar våra förslag sikte på att göra det möjligt för domstolarna att fokusera detta arbete. Syftet med förslagen är i första hand att säkerställa att parter och bevispersoner får ett gott bemötande, att domar och beslut utformas på ett sätt som innebär att även personer som inte är juridiskt kunniga förstår domstolens resonemang och att mediernas rapportering om verksamheten i domstolarna blir så allsidig och korrekt som möjligt.

Ett ökat förtroende hos medborgarna för domstolarna leder till att Sverige som rättsstat blir mer välfungerande. Förtroendet fungerar också som ett smörjmedel i relationen mellan domstolarna som institutioner och de medborgare som kommer i kontakt med dem. Våra förslag kan därmed förväntas leda till att handläggningen av mål och ärenden i domstolarna blir mer kostnadseffektiv än i dag. Den förbättrade kommunikation med medborgarna som våra förslag innebär kommer därför, som vi kan bedöma, att motsvara de merkostnader som förslagen innebär.

Kostnader för utbildning

Våra förslag ställer krav på en hel del obligatoriska utbildningsinsatser för domare och annan domstolspersonal. Det kommer att innebära kostnadsökningar för domstolsväsendet. Eftersom det är domstolarna själva som tillsammans med Domstolsverket ska ta ställning till hur de nya utbildningsinslagen ska se ut i detalj, är det inte möjligt att i nuläget överblicka hur stora kostnadsökningarna kommer att bli. Kostnaderna bör dock kunna begränsas genom att de nya utbildningsinslag som vi föreslår samordnas med befintliga utbildningsprogram.

Utbildningsinsatserna kommer också att medföra en alternativkostnad för de enskilda domstolarna på det sättet att medarbetarna inte kommer att kunna utföra ordinarie arbetsuppgifter under den tid utbildningen äger rum. Även denna kostnad bör emellertid kunna begränsas genom att de nya utbildningsinslag som vi föreslår samordnas med befintliga utbildningsprogram.

Kostnader för återkommande undersökningar av förtroendet m.m.

Våra förslag innebär också att domstolarna och Domstolsverket på olika sätt återkommande ska genomföra undersökningar av medborgarnas förtroende för domstolarna, hur parter och bevispersoner uppfattar bemötandet och om parter förstår resonemangen i domar och beslut. Vad detta kommer att kosta kan inte heller överblickas i nuläget, eftersom det är domstolarna som tillsammans med Domstolsverket ska ta ställning till vilka undersökningsmetoder som ska användas och hur ofta olika undersökningar ska genomföras.

Vi menar att dessa undersökningar ska genomföras som en del i det arbete med kvalitets- och verksamhetsutveckling som domstolarna redan bedriver eller förväntas bedriva. Undersökningarna bör därför kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Kostnader för personal

Våra förslag innebär dessutom att det ska rekryteras ny personal till i första hand Domstolsverket. Det s.k. konsultteamet vid Enheten för organisationsutveckling hos verket ska förstärkas med några personer med organisationsteoretisk bakgrund. Verket ska vidare inrätta en funktion med en bemötandeombudsman. Verket ska dessutom inrätta en presstjänst och en nyhetsredaktion. Dessa förslag innebär att verket måste rekrytera en beteendevetare eller liknande samt några informatörer och personer med journalistbakgrund. Även mediegruppen ska framdeles bestå av bl.a. ett par personer med journalistbakgrund. I de större domstolarna ska det dessutom anställas särskilda servicevärdar.

Vi bedömer att det finns ett nyrekryteringsbehov av ca 10–15 årsarbetskrafter. Med en uppskattad genomsnittlig månadslön om ca 30 000 kr skulle merkostnaden för domstolsväsendet uppgå till ca 5–8 miljoner kronor per år.

Andra kostnadsökningar för personal uppstår genom att redan anställda personer ska utföra annat arbete. Vi bedömer att ordförandeskapet i mediegruppen och uppgiften som talesperson för Sveriges Domstolar sammantaget kommer att ta ungefär en heltidstjänst i anspråk. Den person som innehar tjänsten eller tjänsterna måste beviljas tjänstledigt med lönekompensation för motsvarande tid. Uppdraget kan komma att anförtros en chefsdomare. En uppskattad årlig

merkostnad för domstolsväsendet skulle därmed uppgå till i storleksordningen 1,5 miljoner kronor.

Kostnader för webbutveckling

Våra förslag innebär vidare en satsning på att öka takten i utvecklingen av olika webbaserade system för att göra domstolarna mer tillgängliga för parter och för att sprida information till allmänheten om domstolarnas verksamhet.

I denna del går våra förslag bl.a. ut på att det inom en nära förestående framtid ska vara möjligt för parter att via domstolarnas webbplatser få tillgång till samma information om sina mål och ärenden som i dag finns tillgänglig i de presentationsterminaler som finns i domstolarna. Dessutom ska parter kunna betala ansökningsavgifter och liknande via webben. På något längre sikt innebär förslagen att parter ska kunna följa sina mål och ärenden elektroniskt och ge in och få tillsänt sig handlingar via domstolarnas webbplatser. Härutöver innebär förslagen bl.a. att det ska finnas funktioner på Sveriges Domstolars centrala webbplats som gör det möjligt för allmänheten att både komma åt information om kommande förhandlingar i samtliga domstolar och ställa och få svar på domstolsrelaterade frågor. På webbplatsen ska det också introduceras nya ljud- och bildpresentationer med möjlighet för besökaren att aktivt påverka presentationens upplägg.

Redan i dag tillförs domstolsväsendet medel för att utveckla verksamheten inom området för informationsteknologi (IT). Våra förslag ligger väl i linje med vad som i dag krävs i fråga om IT-utveckling i den offentliga förvaltningen. Våra förslag går närmast ut på att utvecklingstakten i domstolsväsendet ska öka.

Eftersom våra förslag således i huvudsak avser utvecklingsåtgärder som domstolsväsendet förr eller senare måste genomföra, medför de inte någon kostnadsökning på sikt. Vi menar därför att förslagen i denna del bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

9.1.2 Ekonomiska konsekvenser i övrigt

De förbättringar som vi föreslår när det gäller de webbaserade systemen och den möjlighet som förslagen innebär att kunna få information om mål och ärenden och företa processhandlingar via webben

kommer att innebära lägre kostnader för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda när de är involverade i processer i domstol. Det går inte att i dag bedöma hur mycket lägre kostnaderna kommer att bli. Totalt sett menar vi emellertid att man bör kunna förvänta sig betydande kostnadsminskningar.

Det finns inte någon anledning att anta att våra förslag i övrigt kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Förslagen bedöms inte heller innebära några andra samhällsekonomiska konsekvenser av det slag som anges i 14 § kommittéförordningen.

9.2 Andra konsekvenser av förslagen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för småföretags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Vad som framför allt kan vara av intresse i detta sammanhang är den betydelse våra förslag kan få för offentlig service i olika delar av landet. De satsningar som vi föreslår när det gäller utvecklingen av olika webbaserade tjänster innebär ju bl.a. att parter ska kunna få information om sina mål och ärenden och utföra vissa processhandlingar via webben. Som också berörts innebär förslagen dessutom att människor oavsett var de är bosatta i landet kommer att via webben kunna ta del av väsentligt bättre information om verksamheten i domstolarna än vad som är möjligt i dag.

Även från integrationssynpunkt är våra förslag av visst intresse eftersom de innebär att den viktigaste informationen om domstolarna både i broschyrer och på webben ska översättas till fler språk. Våra förslag på bemötandeområdet kan även på andra sätt förväntas ha positiv inverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen och bidra till en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och med samhällets mångfald som grund.

Referenser

Offentligt tryck

Departementspromemorior

Ds 1995:1. Vittnen och målsägande i domstol.

Ju 2004:1. Anmälan och utredning om sexualbrott. Förslag på förbättringar ur ett brottsofferperspektiv.

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

SOU 1926:31. Processkommissionens betänkande angående *Rättegångsväsendets ombildning.* Första delen. Domstolsförfattningen.

SOU 1926:32. Processkommissionens betänkande angående *Rättegångsväsendets ombildning*. Andra delen. Rättegången i brottmål.

SOU 1938:44. Processlagberedningens *Förslag till rättegångsbalk*. II. Motiv m.m.

SOU 1994:56. Kvinnovåldskommissionens slutbetänkande *Kvinnofrid*.

SOU 1995:37. Pressutredningens betänkande *Vårt dagliga blad – Stöd till svensk dagspress*.

SOU 1998:40. Brottsofferutredningens betänkande *Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras?*

SOU 2000:99. Kommitténs om domstolschefens roll och utnämning av högre domare betänkande *Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll*.

SOU 2001:100. Domstolsdatautredningens slutbetänkande *Informationshantering och behandling av uppgifter vid domstolar – En rättslig översyn*.

SOU 2001:103. 1999 års rättegångsutrednings slutbetänkande *En modernare rättegång*.

SOU 2004:61. Utredningen om Brottsoffermyndighetens betänkande *En översyn av Brottsoffermyndigheten*.

SOU 2004:65. KKR-utredningens (Statens kvalitets- och kompetensråd) betänkande *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

SOU 2006:30. Utredningens om makt, integration och strukturell diskriminering betänkande *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet.*

SOU 2007:6. Utredningens om målsägandebiträde betänkande *Målsägandebiträdet – Ett aktivt stöd i rättsprocessen.*

SOU 2007:26. Utredningens om alternativa former för tvistlösning vid tingsrätt betänkande *Alternativ tvistlösning.*

SOU 2007:39. Utredningens om den framtida polisutbildningen delbetänkande *Framtidens polis*.

SOU 2008:85. Straffnivåutredningens slutbetänkande *Straff i proportion till brottets allvar.*

Propositioner

prop. 1971:30. Med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

prop. 1979/80:87. Om ändring i rättegångsbalken m.m.

prop. 1997/98:55. Kvinnofrid.

prop. 2000/01:79. Stöd till brottsoffer.

prop. 2004/05:45. En ny sexualbrottslagstiftning.

prop. 2004/05:131. En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol.

prop. 2005/06:2. Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik.

Utskottsbetänkanden

1997/98:JuU13. Justitieutskottets betänkande *Kvinnofrid*.

2005/06:KrU4. Kulturutskottets betänkande *Bästa språket – en samlad svensk språkpolitik.*

Skrivelser m.m.

Ju98/2513. Domstolsverkets skrivelse *Domstolarnas bemötande av allmänheten – ett åtgärdsprogram.*

skr. 1999/2000:106. Regeringens skrivelse *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan.*

skr. 2000/2001:112. Regeringens skrivelse *Reformeringen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen.*

Ju2007/4690/KRIM. Regeringsuppdrag till Brottsoffermyndigheten att i samråd med Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten utforma och genomföra ett utbildningsprogram riktat till personal inom polisen, Åklagarmyndigheten och domstolarna.

rskr. 1997/98:250. Riksdagsskrivelse *Kvinnofrid*.

Processnämnden (1947) *Underrättsförfarandet enligt nya rättegångsbalken – Med exempel å underrättsakter jämte formulär*. Stockholm. P. A. Norstedt & Söners Förlag.

Myndighetsbeslut

Riksdagens ombudsmän – JO:s beslut 2004-06-17. *Inspektion vid Kristianstads tingsrätt den 12–13 maj 2004.* (Dnr 1981-2004).

Justitiekanslerns (JK) beslut 2003-06-26. *Inspektion av Gotlands tingsrätt.* (Dnr 1569-0328).

Justitiekanslerns (JK) beslut 2005-06-07. *Inspektion av Hässleholms tingsrätt.* (Dnr 2012-05-28).

Justitiekanslerns (JK) beslut 2006-05-23. *Inspektion av Varbergs tingsrätt.* (Dnr 2887-06-28).

EU

Europaparlamentets och Rådets direktiv 1999/93/EG syftande till att bidra till användningen och erkännandet av elektroniska signaturer inom gemenskapen.

Europarådet

CEPEJ (2005) *European Judicial Systems: Facts and Figures.* Strasbourg.

CEPEJ (2005) *Time Management Checklist: A Checklist of Indicators for the Analysis of Length of Proceedings in the Justice System*. Strasbourg.

CEPEJ (2006) *European Judicial Systems: Edition 2006 (Data 2004).* Strasbourg.

CEPEJ studies No. 2 (2006) *Time Management of Justice Systems: A Northern Europe Study.* Strasbourg.

CEPEJ studies No. 3 (2006) *Lengh of Court Proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the Case Law of the European Court on Human Rights*. Strasbourg.

CEPEJ (2007) 3 *Terms of Reference the Working Group on Quality of Justice (CEPEJ-GT-QUAL).* Strasbourg.

CEPEJ (2008) 2 Prov *Checklist for promoting the quality of justice and the courts.* Strasbourg.

CEPEJ-GT-QUAL (2008) 2 *Quality Management in Courts: Organization and Effects*. Strasbourg.

Conclusions of the 2nd European Conference of Judges. *Justice and the Media.* Cracow. 25–26 april 2005.

Meeting of the Presidents of the Associations of Judges on *Justice and Society*. Vilnius. 13–14 december 1999.

Recommendation No. R (1994) 12. On the Independence, Efficiency and Role of Judges. Council of Europe. Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies.

Rapporter och broschyrer m.m.

Sverige

24-timmarsstrategi för Sveriges Domstolar (2006) Broschyr från Domstolsverket. Utgiven i december 2006.

Arbetsplan för hovrättens fortsatta arbete med bemötandefrågor (2008) Bemötandegruppen, Svea hovrätt. Presenterad den 13 oktober 2008.

Att arbeta med kvalitet i domstolsväsendet (2005) Domstolsväsendets Kvalitetsgrupp. Utgiven av Domstolsverket.

Axberger, Hans-Gunnar, Mentes, Feryal, Palmgren Goohde, Karin och Västberg, Jens (2006) *Felaktigt dömda – Rapport från JK:s rättssäkerhetsprojekt.*

Brottsoffer – redovisning av tre regeringsuppdrag (2003) DV-rapport. 2003:2.

Demokratibarometer 2002. Demokratiinstitutet. Sundsvall.

Diskriminering i rättsprocessen – Om missgynnande av personer med utländsk bakgrund (2008) Rapport från Brottsförebyggande rådet. 2008:04.

Domstolarna och massmedierna (2005) 4:e uppl. Skrift från Domstolsverket. Jönköping. Jordbruksverket.

Domstolarnas påföljdspraxis vid vissa våldsbrott (2007) En rapport från Åklagarmyndigheten 2007. Utgiven i maj 2007.

E-legitimation och Skatteverkets e-tjänster. Broschyr från Skatteverket. Utgiven i december 2007.

Etik och bemötande som en del av Migrationsverkets utbildningar (2008) Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman. Utgiven i januari 2008.

Förklara vad som händer – En pedagogisk brottmålsrättegång för unga (2007) Rapport från Barnombudsmannen. BI2006:03.

Handlingsplan för eFörvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning (2008) Nationell handlingsplan för den svenska eFörvaltningen. Regeringskansliet. Finansdepartementet.

Hur arbetar Migrationsverkets telefonister med etik och bemötande? (2007) Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman. Utgiven i juni 2007.

Hållbara domslut – en förtroendefråga för rättsväsendet (2004) Rapport från en förtroendegrupp inom Åklagarmyndigheten. Utgiven i oktober 2004.

Invandrarnas syn på skatter och på Skatteverket (2005) Rapport 2005:4, bilaga 7. Skatteverket.

Kvalitet i domstolsverksamhet (1997) Rapport från Domstolsverket. Dnr 184-1997.

Kvalitet och förtroende – En analys av överklagande- och ändringsfrekvensen i domstolarna samt av en undersökning om allmänhetens attityder till domstolarna (1987) DV-rapport. 1987:8.

Myndigheternas skrivregler (2004) Statsrådsberedningen. Ds 2004:45. 6:e uppl.

Ord och uttryck inom domstolsväsendet (1988) Studiehäfte från Domstolsverket.

Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen (2008) Rapport från Brottsförebyggande rådet. 2008:8.

Polisen i Pressen (2000) Rikspolisstyrelsen. Stockholm.

På väg mot ett bättre myndighetsspråk (2001) Rapport från Statskontoret. 2001:18.

Rapport från en brukarundersökning genomförd år 2007 vid Göteborgs tingsrätt (2008) Utgiven i februari 2008.

Regionenkäten – Medborgarnas synpunkter på Skatteverkets sätt att arbeta (2007) Skatteverkets rapport. 2007:04.

Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) (2004) DV-rapport. 2004:6.

Spelregler för Press TV Radio (2001) Stockholm. Pressens Samarbetsnämnd.

Språket i domar och beslut (1984) Svea hovrätt. Stockholm. Liber.

Språket i lagar och andra författningar (1967) Statsrådsberedningen. 1967/1.

Språk och struktur i domar och beslut (2005) Skrift från Domstolsverket. 2:a uppl.

Strategiska förutsättningar (2007) Broschyr från Domstolsverket. Utgiven i september 2007.

Så här vill vi ha framtiden – Vision för domstolsväsendet (2003) DV-rapport.

Tidskrift för Sveriges Domareförbund nr 2/2008. Sveriges Domareförbund.

Vad tycker brukarna? En intervjuundersökning om kvaliteten vid Hovrätten för Västra Sverige (2006) Utgiven i oktober 2006. Dnr 2005/0429.

Verksamhetsplan 2008–2010. Domstolsverket. Dnr 1253-2007. Åtta.45 Tryckeri AB.

Vittnesstöd – Slutredovisning av regeringsuppdrag (2005) Rapport från Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket. Ju2001/4716/KRIM.

Vittnesstöd – Utvärdering med förslag för den fortsatta verksamheten (2008) Rapport från Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket. Ju2006/5404/KRIM.

Utvärdering av sökandeombudsmannen vid Migrationsverket (2008) Rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV). Nr 2008:30.

Andra länder

Balvig, Flemming (2006) *Danskernes syn på straf.* Advokatsamfundet. Danmark.

Bedömning av kvaliteten på rättskipningen i domstolarna – Utgångspunkter och mätare (2006) Kvalitetsprojektet vid domstolarna inom Rovaniemi hovrätts domkrets. Utgiven i mars 2006. Finland.

Dokumentation og målning af kvalitet ved domstolene (2005) Rapport afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af Domstolsstyrelsen. Utgiven i juni 2005. Danmark.

Dommerne og mediene – håndbok om regelverk og god praksis for dommernes forhold til mediene (2006) Utgiven av Den norske Dommerforening 2006. Norge.

Etiske regler for dommere – utkast fra arbeidsgruppe oppnevnt av Domstolsadministrasjonen (2007) Domstolsadministrasjonen. Framlagt i juni 2007. Norge.

Guide to Judicial Conduct (2007) Published for The Council of Chief Justices of Australia by the Australian Institute of Judicial Administration Incorporated. Second Edition. Australia.

How the Public Views the State Courts – A 1999 National Survey (1999) By the National Center for State Courts. Presented at The National Conference on Public Trust and Confidence in the Justice System, May 14, 1999, Washington, DC. USA.

National Action Plan: A Guide for State and National Organizations (1999) National Conference on Public Trust and Confidence in the Justice System – In Cooperation with the National Center for State Courts. USA.

Quality Project in the Courts of the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi (2005) Ministry of Justice. Finland.

The Judiciary and the media in the Netherlands (2005) de Rechtspraak. The Netherlands.

Litteratur och artiklar

Abrahamsson, Maria (2008) *TV-sända rättegångar – en förtroendefråga.* Timbro [Medieinstitut].

Albers, Pim (2008) *Quality of Courts and Judiciary: European Experiences and Global Development.* Paper for Seminar ”Public and Private Justice”. May 2008. Dubrovnik. Croatia.

Altheide, David L & Snow, Robert P (1979) *Media Logic.* Beverly Hills. Sage.

Asp, Kent (1990) Medialisering, medielogik, mediekrati. I: *Nordicom-Information 1990 (4)* s. 7–11.

Asp, Kent (2007) Makten över journalistiken. I: Asp, Kent (red.) *Den svenska journalistkåren.* Institutionen för journalistik och masskommunikation. Göteborgs universitet.

Axberger, Hans-Gunnar (2008) Retsvæsendets håndtering af sin tillidskapital (förtroendekapital) I: Bryde Andersen, Mads (red.) *Skrift från det 38. Nordiska juristmötet 21–23 augusti 2008. Bind I.* Den Danske Styrelse. Kandrups Bogtrykkeri A/S. s. 25–44.

Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate.* New York. Oxford University Press.

Baier, Annette (1986) Trust and Anti-Trust. I: *Ethics 96* s. 231–260.

Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity.* London. Sage.

Beer, M. & Eisenstat, R. (2004) How to have an honest conversation about your business Strategy. I: *Harvard Business Review 82 (2)* s. 82–89.

Bergman, Bo & Klefsjö, Bengt (2001) *Kvalitet från behov till användning.* Lund. Studentlitteratur.

Blennberger, Erik (2005) *Etik i socialpolitik och socialt arbete.* Lund. Studentlitteratur.

Blomqvist, Kirsimarja (1997) The many faces of trust. I: *Scandinavian Journal of Management 13 (3)* s. 271–286.

Bok, Sissela (1980) *Lying: moral choice in public and private life.* London. Quartet Books.

Braithwaite, Valerie A. (1998) Communal and exchange trust norms: Their value base and relevance to institutional trust. I: Braithwaite, V. and Levi, M. (red.) *Trust and Governance*. New York. Russell Sage Foundation. s. 46–74.

Boli, J. (1991) Sweden: Is there a viable third sector? I: Wuthnow, R. (red.) *Between States and Markets. The Voluntary Sector in a Comparative Perspective.* Princeton. Princeton University Press. s. 45–67.

Bouckaert, Geert, Van de Walle, Steven, Maddens, Bart and Kampen Jarl K. (2002) *Identity vs Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government*, *Second Report "Quality and Trust in Government".* Katholieke Universiteit. Instituut voor de Overheid.

Börjesson, Britt och Weibull, Lennart (1990) *Förtroendeklyfta? Allmänhetens syn på samhällsinstitutioner, medier och journalistik*. Stockholm. Svensk Information Mediecenter.

Carr, David and Littman, Ian D. (1993) *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990:s.* 2nd edition. Arlington. VA. Coopers & Lybrand.

Deming, W. Edwards (1986) *Out of the Crisis.* Cambridge. Massachusetts Institute of Technology.

Edelstam, Henrik (2001) *Offentlighet och sekretess i rättegång – Principen om förhandlingsoffentlighet*. Stockholm. Norstedts Juridik.

Egnell, Per-Olof (1996) *Processledning – En arbetsmodell samt erfarenheter från svenska organisationer*. Luleå. Frontec.

Ekecrantz, Jan & Olsson, Tom (1994) *Det redigerade samhället: om journalistikens, beskrivningsmaktens och det informerade förnuftets historia*. Stockholm. Carlsson.

Ekström, Mats och Nohrstedt, Stig Arne (1996) *Journalistikens etiska problem*. Stockholm. Rabén Prisma.

Elliot, Maria (1997) *Förtroendet för medierna.* Institutionen för journalistik och masskommunikation. Göteborgs universitet.

Ewertsson, Lena och Hultkrantz, Lars (2004) *Informationssamhällets institutioner.* Stockholm. SNS Förlag.

Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York. Free Press.

Ghersetti, Marina (2007) Vad bestämmer nyhetsvärdet? I: Asp, Kent (red.) *Den svenska journalistkåren.* Institutionen för journalistik och masskommunikation. Göteborgs universitet.

Giddens, Anthony (1991) *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge. Polity Press.

Goldsmith, A. (2005) Police reform and the problem of trust. I: *Theoretical Criminology 9 (4)* s. 443–470.

Grimsdal, Catarina och Gunnarsson, Christine (1993) *TQM – ett sätt att förändra attityder.* Lund. Studentlitteratur.

Gustafsson, Lars (1989) *Problemformuleringsprivilegiet: samhällsfilosofiska studier.* Stockholm. Norstedts.

Hadenius, Stig, Weibull, Lennart & Wadbring, Ingela (2008) *Massmedier. Press, radio och tv i den digitala tidsåldern*. Nionde uppl. Stockholm. Ekerlids.

Hallin, Daniel C. & Mancini, Paolo (2004) *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics.* Cambridge. Cambridge University Press.

Hamilton, James T. (2004) *All the News That's Fit To Sell. How the Market Transforms Information Into News.* Princeton. NJ. Princeton University Press.

Hellspong, L. (2001) *Metoder för brukstextanalys.* Lund. Studentlitteratur.

Hermansson, J. (2003) *Politik på upplysningens grund. Om den demokratiska reformismens möjligheter och problem.* Malmö. Liber.

Hernes, Gudmund (1978) Det mediavridde samfunn. I: Hernes, Gudmund (red.) *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon.* Oslo. Universitetsförlaget.

Hernes, Gudmund (1983). Media, struktur, vridning och drama. I: *Nordicom-Information 1983 3–4*.

Holm, Ulla (1995) *Det räcker inte att vara snäll – Förhållningssätt, empati och psykologiska strategier hos läkare och andra professionella hjälpare*. Stockholm. Bokförlaget Natur och Kultur.

Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (1999) Förnyat förtroende? I: Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red.) *Ljusnande framtid*. Göteborg. SOM-institutet.

Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2000) Förtroendet faller. I: Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red.) *Det nya samhället*. Göteborg. SOM-institutet.

Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2002) Institutionsförtroende. I: Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red.) *Det våras för politiken*. Göteborg. SOM-institutet.

Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2007) Det nya Sverige. I: Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red.) *Det nya Sverige*. Göteborg. SOM-institutet.

Hood, Christopher (1999) *Regulating Inside Government; Waste-Watchers, Quality Police and Sleeze-Busters*. Oxford. Oxford University Press.

Huizingh, Eelko K. R. E. (1999) *Towards successful electronic commerce strategies: a hierarchy of three management models.* No 99B45. Research Report from University of Groningen. Research Institute SOM.

Hultén, Lars J. (1999) *Orden och pengarna. Om kamp och kapitulation inom journalistiken*. Stockholm. Natur och Kultur.

Hvitfelt, Håkan (1985) *På första sidan – En studie i nyhetsvärdering.* Stockholm. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar.

Ingelgård, A. & Norrgren, F. (2001) Effects of Change Strategy and Top Management Involvement on Quality of Working Life and Economic Results. I: *International Journal of Industrial Ergonomics 27 (2)* s. 93–105.

Jalava, Janne (2006) *Trust as a Decision. The Problems and Functions of Trust in Luhmannian Systems Theory*. University of Helsinki. Department of Social Policy.

Jerkeby, Stefan (2001) Det motsägelsefulla tillitssammanhanget. I: Aronsson, Gunnar & Karlsson, Jan Ch. (red.) *Tillitens ansikten.* Lund. Studentlitteratur.

Johnson, Devon and Grayson, Kent (2005) Cognitive and affective trust in service relationships. I: *Journal of Business Research 58* s. 500–507.

Johnson-George C. and Swap W. C. (1982) Measurement of specific interpersonal trust: Construction and validation of a scale to assess trust in a specific other. I: *Journal of Personality and Social Psychology 43 (6)* s. 1306–1317.

Kezar, Adrianna (2004) What Is More Important to Effective Governance: Relationships, Trust, and Leadership or Structures and Formal Processes? I: *New Directions for Higher Education 127* s. 35–46.

Kuechler, Manfred (1991) The Dynamics of Masspolitical Support in Western Europe: Methodological Problems and Preliminary Findings. I: Rief, Karlheinz and Inglehart, Ronald (red.) *Eurobarometer: the Dynamics of European Public Opinion.* London. Macmillan. s. 275–293.

Kumlin, Staffan and Rothstein, Bo (2005) Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions. I: *Comparative Political Studies 38 (4)* s. 339–365.

Lambertz, Göran (2004) Förtroendet för rättsväsendet. I: Lindell, Bengt och Andersson, Torbjörn (red.) *Festskrift till Per Henrik Lindblom*. Uppsala. Iustus Förlag AB. s. 371–401.

Langbroek, Philip and Boone, Miranda (2007) *Evaluation of the Dutch Judicial Organisation Act.* Rechtsgeleerdheid. Universiteit Utrecht. The Netherlands.

Langs, R. (1976) On becoming a psychiatrist: discussion of ”Empaty and intuition in becoming a psychiatrist”, by Ronald J. Blank. I: *International Journal of Psychoanalytic Psychotherapy 5* s. 255–282.

Lavin, Rune (1999) En JO:s syn på domskrivningen i förvaltningsdomstol. I: *Förvaltningsrättslig Tidskrift* s. 61-72.

Letki, N. (2003) *What Makes Citizens Trustworthy? Individual Community and Structural Determinants of Honesty and Law-Abindingness.* Oxford University. Nuffield College.

Lewis, David J. and Weigert, Andrew (1985) Trust As a Social Reality. I: *Social Forces 63 (4)* s. 967–985.

Lindgren, Magnus (2004) *Brottsoffer i rättsprocessen*. Stockholm. Jure Förlag AB.

Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.* New York. Russell Sage Foundation.

Loth, Marc A. (2007) Courts In Quest For Legitimacy: A Comparative Approach. I: Malsch en Niels van Manen, Marijke (red.) *De begrijpelijkheid van rechtspraak.* Den Haag. BJU. s. 15–39.

Luhmann, Niklas (1979) *Trust and Power. Two works by Niklas Luhmann.* Chichester. John Wiley & Sons.

Luhmann, Niklas (1998) Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. I: Gambetta, Diego (red.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford. Basil Blackwell.

Luhmann, Niklas (2005) *Förtroende – En mekanism för reduktion av social komplexitet.* Göteborg. Bokförlaget Daidalos.

Lund, Klaus, Thomsen, Claus och Broby, Stig (1990) *Quality Management i Tjänsteföretag.* Lund. Studentlitteratur.

Löfgren Nilsson, Monica (1999) *På Bladet, Kuriren & Allehanda. Om journalistiska ideal och organiseringsprinciper i den redaktionella vardagen.* Institutionen för journalistik och masskommunikation. Göteborgs universitet.

Mason, Paul (2000) *Report on the Impact of Electronic Media Coverage of Court Proceedings at the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia.* The Hague/Southampton. ICTY/Centre for Media & Justice.

Matthias, John T. (2007) E-filing expansion in State, Local and Federal Courts 2007. I: *A Closer Look At … Technology.* s. 34–36.

Mayer, R. C., Davies, J. H. and Schoorman, F. D. (1995) An Integrative Model of Organizational Trust. I: *Academy of Management Review 20 (3)* s. 709–734.

McAllister, D. J. (1995) Affect- and Cognition-Based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organizations. I: *Academy of Management Journal 38* s. 24–59.

McCombs, Maxwell E. & Shaw, Donald L. (1972) The Agenda-Setting Function of Mass Media. I: *Public Opinion Quarterly 36 (2)* s. 176–187.

McKnight, D. H., Cummings, L. L. & Chervany, N. L. (1998) Initial trust formation in new organizational relationships. I: *Academy of Management Review 23 (3)* s. 473–490.

McManus, John (1994) *Market-driven Journalism – Let the Citizen Beware?* Thousand Oaks. Sage.

McQuail, Denis (2003) *Media Accountability and Freedom of Publication.* Oxford. Oxford University Press.

Mollering, G. (2002) The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension. I: *Sociology 35 (2)* s. 403–420.

Moorman, C., Zaltman, G. and Deshpandé, R. (1992) Relationship between providers and users of marketing research: the dynamics of trust within and between organizations. I: *Journal of Marketing Research 29 (August)* s. 314–329.

Newton, K. (1999) Social and political trust in established democracies. I: Norris, P. (red.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government.* Oxford. Oxford University Press. s. 169–187.

Nguyen, N. and Leblanc, G. (2001) Corporate Image and Corporate Reputation in Customers' Retention Decisions in Services. I: *Journal of Retailing and Consumer Services 8 (4)* s. 227–236.

Nord, Lars, Shehata, Adam & Strömbäck, Jesper (2003) *Från osäker källa. Bevakningen av Irakkriget i svenska medier.* Stockholm. Krisberedskapsmyndigheten.

Norrgren, Flemming (1996) Förändringsstrategier. I: Norrgren, F., Hart, H. & Schaller, J. (red.) *Förändringsstrategiers effektivitet.* CORE. WP1996:3.

Ostrom, Elinor och Walker, James (2003) *Trust, Reciprocity and Gains from Association: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research.* New York. Russell Sage Foundation.

Pollack, Ester (2001) *En studie i Medier och Brott*. Stockholm. JMK.

Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey. Princeton University Press.

Putnam, Robert (2000) *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York. Simon & Schuster.

Ramírez, José Luis (2001) Den mänskliga existensens grund – en undersökning om tillitens fenomenologi. I: Aronsson, Gunnar & Karlsson, Jan Ch. (red.) *Tillitens ansikten.* Lund. Studentlitteratur.

Rempel, J. K., Holmes, J. G. and Zanna M. P. (1985) Trust in close relationships. I: *Journal of Personality and Social Psychology 49 (1)* s. 95–112.

Rousseau, D., Sitkin, S., Burt, R. & Camerer, C. (1998) Not so different after all: A cross-discipline view of trust. I: *Academy of Management Review 23* s. 393–404.

Rothstein, Bo (1999) Förtroende för andra och förtroende för politiska institutioner. I: Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red.) *Ljusnande framtid.* Göteborg. SOM-institutet.

Rothstein, Bo (2000) På spaning efter det sociala kapital som flytt. I: Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red.) *Det nya samhället.* Göteborg. SOM-institutet.

Rothstein, Bo (2003) *Sociala fällor och tillitens problem.* Stockholm. SNS Förlag.

Rothstein, Bo and Uslaner, Eric M. (2005) All for All. Equality, Corruption and Social Trust. I: *World Politics 58* s. 41–72.

Rothstein, Bo (2006) *Vad bör staten göra – Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm. SNS Förlag.

Rydbäck, Johanna och Wiik Karlsson, Jenny (2006) *Rätten till ett värdigt bemötande – En studie av brottsoffers upplevelser.* Juridiska institutionen. Umeå universitet.

Samuelsson, P. & Nilsson, L. (2002) Self assessment in Large Organizations. I: *International Journal of Quality and Reliability Management 19 (1)* s. 10–23.

Saparito, P. A., Chen, C., et al. (2004) The role of relational trust in bank-small firm relationships. I: *Academy of Management Journal 47 (3)* s. 400–410.

Sellerberg, Ann-Mari (1982) On Modern Confidence. I: *Acta Sociologica 25 (1)* s. 39–48.

Shoemaker, Pamela J., Chang, Tsan-Kuo & Brendlinger, Nancy (1987) Deviance as a Predictor of Newsworthiness: Coverage of International Events in U.S Media. I: *Communication Yearbook 10.* s. 348–365.

Sjölin, Mats (2004) *Politisk etik.* Lund. Studentlitteratur.

Sparks, Colin och Tulloch, John (2000) (red.) *Tabloid Tales. Global Debates over Media Standards.* Lanham. Rowman & Littlefield.

Strömbäck, Jesper (2000) *Makt och medier. En bok om samspelet mellan medborgarna, medierna och de politiska makthavarna.* Lund. Studentlitteratur.

Sundin, Staffan (2007) Medieägande, I: Carlsson, Ulla & Facht, Ulrika (red.) *MedieSverige 2007. Statistik och Analys.* Nordicom. Göteborgs universitet.

Svensson, M. och Klefsjö, B. (2002) *TQM based Self Assessment in educational organizations.* Licentiatavhandling. Luleå universitet.

Sztompka, Piotr (1996) Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland. I: *International Sociology 11 (1)* s. 37–62.

Thibaut, J. & Walker, L. (1975) *Procedural Justice: A Psychological Analysis.* Hillsdale. NJ: Erlbaum Associates.

Thompson, Dennis F. (2005) *Restoring Responsibility. Ethics in Government, Business and Health Care.* Cambridge. Cambridge University Press.

Toynbee, Arnold J. (1961) *A Study of History Vol. XII: Reconsiderations.* Oxford. Oxford University Press.

Tyler, T. R. (1984) The role of percieved injustice in defendants' evaluations of their courtroom experience. I: *Law & Society Review 18 (1)* s. 51–74.

Tyler, T. R. (1998) Trust and Democratic Governance. I: Braithwaite, V. & Levi, M. (red.) *Trust and Governance.* New York. Russell Sage Foundation. s. 269–294.

Uslaner, Eric M. (2002) *The Moral Foundations of Trust.* Cambridge. Cambridge University Press.

Wadbring, Ingela (2004) Nyhetsjournalistikens ekonomiska villkor. I: Nord, Lars och Strömbäck, Jesper (red.) *Medierna och demokratin.* Lund. Studentlitteratur.

Wadbring, Ingela (2007) Journalistkåren och kommersialiseringen. I: Asp, Kent (red.) *Den svenska journalistkåren.* Institutionen för journalistik och masskommunikation. Göteborgs Universitet.

Warren, Roger K. (2000) Public Trust and Procedural Justice. I: *Court Review Fall 2000.* s. 12–16.

Weibull, Lennart & Börjesson, Britt (1995) *Publicistiska seder – Svensk Pressetik i Teori och Praktik 1900–1994.* Stockholm. Tidens Förlag/SJF.

Wicks, A. C., Berman, S. L. & Jones, T. M. (1999) The structure of optimal trust: Moral and strategic implications. I: *Academy of Management Review 24 (1)* s. 99–116.

Wiik, Jenny (2007) Granskningsidealet. I: Asp, Kent (red.) *Den svenska journalistkåren.* Institutionen för journalistik och masskommunikation. Göteborgs universitet.

Wollebaek, D. & Selle, P. (2003) Participation and social capital formation: Norway in a comparative perspective. I: *Scandinavian Political Studies 26 (1)* s. 67–91.

Zand, D. E. (1972) Trust and managerial problem solving. I: *Administrative Science Quartely 17* s. 229–239.

Zetterberg, H. & Ljungberg, C-J. (1997) *Vårt land, den svenska socialstaten.* Stockholm. City University Press.

Östlund, Ingrid (2000) *Journalistikens roll i de ”nya” massmedieföretagen.* Sundsvall. Demokratiinstitutet.

Webbplatser

Bedömningar av webbplatser och internetanvändning

Rekryteringsföretaget Hammer & Hanborg,
http://www.hammerhanborg.com/sv/Sok-jobb/Kommunikatoren-2008/.
Besöktes den 4 juni 2008.

Verket för förvaltningsutvecklings (Verva) halvårsmätning av webbplatser i offentlig sektor (resultat från den 22 april 2008),
www.verva.se/upload/verksamhetsstod/webbutveckling/analys/validering-080422.htm.
Besöktes den 23 oktober 2008.

World Internet Institute,
www.wii.se.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Elektroniska tjänster i domstolar i andra länder

Criminal Justice System (CJS) – the juror section of CJS Online, www.juror.cjsonline.org.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Domstol.no – Oversikt over kommende og pågående rettssaker, www.domstol.no/DAtemplates/Section____3036.aspx?epslanguage=NO.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Federal Court of Australia, eCourt, http://www.fedcourt.gov.au/ecourt/ecourt_slide.html.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Federal Cour of Australia, Electronic filing, http://www.fedcourt.gov.au/fff/fff_filingielectronic.html.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Her Majesty's Courts Service Money Claim Online, www.hmcourts-service.gov.uk/onlineservices/mcol/index.htm.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Justice Administration and Management – Judicial Electronic Data Interchange, Documents and Legislation, http://www.irsig.cnr.it/interactive_map.htm.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Statistiska upplysningar om sagsbehandlingen ved Danmarks Domstole, www.domstol.dk/om/talogfakta/statistik/Pages/default.aspx.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Etiska regler för domare m.m.

Guide to Judicial Conduct, The Australian Institute of Judicial Administration Incorporated, http://www.aija.org.au/online/GuidetoJudicialConduct (2ndEd).pdf.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Kommentar till The Bangalore Principles of Judicial Conduct, www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.
Besöktes den 13 augusti 2008.

The Bangalore Principles of Judicial Conduct,
www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf.
Besöktes den 13 augusti 2008.

Utkast till etiska regler för domare i Norge,
www.domstol.no/upload/DA/da/Aktuelt/Etiske%20regler%20for%20dommere.pdf.
Besöktes den 19 mars 2008.

Kvalitetsarbete i domstol m.m.

Consultative Council of European Judges,
www.coe.int/ccje.
Besöktes den 23 oktober 2008.

CourTools,
www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tcmp_courttools.htm.
Besöktes den 12 mars 2008.

Her Majesty's Courts Service Business Strategy (2006)
www.hmcourts-service.gov.uk/docs/publications/hmcs_business_strategy.pdf.
Besöktes den 3 november 2008.

RechtspraaQ,
www.rechtspraak.nl.
Besöktes den 14 maj 2008.

The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ),
www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/default_en.asp.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Trial Court Performance Standard (TCPS),
www.ncsconline.org/D_Research/TCPS/index.html.
Besöktes den 6 februari 2008.

Kvalitetsutvecklingsmodeller m.m.

Common Assessment Framework,
www.eipa.nl/CAF/CAFmenu.htm.
Besöktes den 23 oktober 2008.

European Foundation for Quality Management (EFQM),
www.efqm.org.
Besöktes den 23 oktober 2008.

International Organization for Standardization,
www.iso.org.
Besöktes den 23 oktober 2008.

The Plan-Do-Check-Act cycle (PDCA),
www.hci.com.au/hcisite2/toolkit/pdcacycl.htm.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Total Quality Management (TQM),
www.tqe.com/tqm.html.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Läsbarhetstest på webben

Klarspråkstest för förvaltningsbeslut,
www.sprakradet.se/testet/.
Besöktes den 19 juni 2008.

Läsbarhetsindex (LIX),
http://www.lix.se.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Medborgarundersökningar

Eurobarometern,
www.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm.
Besöktes den 4 juni 2008.

European Value Study,
www.europeanvalues.nl.
Besöktes den 3 juni 2008.

SOM-institutets medborgarundersökningar, Riks-SOM,
www.som.gu.se.
Besöktes den 4 juni 2008.

World Value Survey,
www.worldvaluesurvey.org.
Besöktes den 3 juni 2008.

Övrigt

Brottsoffermyndighetens webbaserade rättegångskola,
www.rattegangsskolan.se.
Besöktes den 14 juli 2008.

e-legitimation.se – din legitimation på nätet,
www.e-legitimation.se.
Besöktes den 23 oktober 2008.

Förstudie: webbplatser 2.0 – En förstudie av Skatteverkets och Kronofogdens webbplatser,
http://projweb20.wordpress.com/.
Besöktes den 4 november 2008.

Göta hovrätt,
www.gotahovratt.domstol.se.
Besöktes den 26 maj 2008.

Riktlinjer från 2003 för TV-bevakning av rättegångar i Nya Zeeland (The In-Court Media Coverage Guidelines 2003),
http://www.courts.govt.nz/media/guidelines.html.
Besöktes den 11 april 2008.

Skatteverket, upplysningar om verkets s.k. informationsträffar,
www.skatteverket.se/kontaktaoss/informationstraffar/infotraffar.4.18e1b10334ebe8bc80001513.html.
Besöktes den 14 maj 2008.

Kommittédirektiv

Förtroende och kvalitet i domstolarna

Dir. 2007:93

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

Att allmänheten har ett stort förtroende för rättsväsendet är viktigt både för rättsväsendets legitimitet och för dess funktion. För att förtroendet för rättsväsendet skall upprätthållas krävs bl.a. att personer som kommer i kontakt med rättsväsendets myndigheter bemöts med respekt och professionalism.

När det gäller domstolarna anses bemötandet, utformningen av domar och beslut samt informationen från domstolarna till medierna, dvs. det sätt på vilket domstolarna kommunicerar med medborgarna, ha särskilt stor betydelse för förtroendet. En särskild utredare skall därför kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar. Mot bakgrund av kartläggningen skall utredaren överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kan utvecklas vidare.

Kartläggning och överväganden skall redovisas på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för domstolarnas fortsatta arbete med dessa frågor.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2008.

Bakgrund

Förtroendet för rättsväsendet är av stor betydelse för dess funktion. Att allmänheten har ett stort förtroende för rättsväsendet är viktigt både för rättsväsendets legitimitet och för dess möjligheter att arbeta effektivt.

Rättsväsendets verksamheter skall utgå från enskilda människors behov. Personer som kommer i kontakt med rättsväsendets myn-

digheter skall mötas med respekt och professionalism. När det gäller domstolarna ställer det höga krav på kompetens, snabb och effektiv handläggning samt kvalitet i domar och beslut. Det ställer också höga krav på tillgänglighet, servicenivå och säkerhet. Alla dessa faktorer är också betydelsefulla för allmänhetens förtroende för domstolarna.

Det är vidare angeläget att det förmedlas korrekt och saklig information om verksamheten som bedrivs inom domstolarna. Att så sker är också av stor betydelse för allmänhetens förtroende för domstolarna.

Inom Sveriges Domstolar har en arbetsgrupp med domare och annan personal behandlat frågor om kvalitetsarbete i domstolarna. Arbetsgruppen har bl.a. presenterat en rapport med titeln ”Att arbeta med kvalitet i domstolsväsendet”. I rapporten föreslås att samtliga domstolar skall sätta igång ett systematiskt kvalitetsarbete och att det arbetet skall understödjas och följas upp på central nivå. Som lämpliga områden för ett inledande kvalitetsarbete framhåller gruppen bl.a. bemötande, tillgänglighet och information. Kvalitetsarbete i olika former har under en tid bedrivits inom ett antal domstolar.

Utgångspunkter

Även domar som är helt oklanderliga ur ett strikt juridiskt perspektiv utsätts ibland för häftig kritik i den allmänna debatten eftersom det kan vara svårt att förstå domstolarnas resonemang. Ibland kan en negativ beskrivning av domstolarna bero på att domstolarna inte bemött parter eller bevispersoner tillräckligt väl. I andra fall kan det bero på att domarna inte är tillgängliga för att förklara innebörden av ett avgörande. Gemensamt för de beskrivna situationerna är att de visar på betydelsen av domstolarnas kommunikation med medborgarna.

Regeringen anser att det mot denna bakgrund finns ett behov av att kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar. Det finns också anledning att överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kan utvecklas vidare. Kartläggningen bör omfatta tre områden som har stor betydelse för hur medborgarna uppfattar domstolarna och därmed också har stor betydelse för allmänhetens förtroende för domsto-

larna. Det handlar om bemötandet i domstolarna, domskrivning och domstolarnas kontakter med medierna.

Bemötande

En faktor av stor betydelse för hur allmänheten uppfattar domstolarna och den verksamhet som bedrivs där är det bemötande man får av domstolen. Det kan gälla frågor om hur domstolarna förhåller sig till parter och bevispersoner, t.ex. hur parter och bevispersoner bemöts vid inställelse i domstolen, hur domarna leder muntliga förhandlingar, hur kallelser utformas och i vilken utsträckning domstolarna är tillgängliga för kontakter per telefon eller e-post.

Domstolsverket har på uppdrag av regeringen bl.a. utarbetat en handlingsplan för bättre bemötande av brottsoffer. I handlingsplanen ingår en ny utformning av blanketter för kallelser av vittnen och målsägande, bättre information till brottsoffer, utbildning i brottsofferfrågor till all personal och kvalitetssäkring av brottsofferarbetet.

Numera ingår utbildning om bemötande i flera av de grundutbildningar som Domstolsverket anordnar för domare och annan personal i domstolarna. Det bedrivs även lokalt utbildningsarbete i bemötandefrågor.

För att ytterligare förbättra bemötandet av sexualbrottsoffer har regeringen nyligen gett Brottsoffermyndigheten i uppdrag att utforma ett utbildningsprogram för poliser, åklagare och domstolsanställda (dnr Ju2007/4690/KRIM).

Bemötandet i domstolarna får inte avhålla människor från att vända sig till domstol eller komma till domstolen och vittna. Det är enligt regeringen angeläget att kartlägga hur allmänheten bemöts i domstolarna och överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att säkerställa att alla personer som kommer i kontakt med domstolarna får ett gott bemötande.

Domskrivning

En annan betydelsefull faktor för förståelsen av domstolarnas verksamhet är utformningen av domar och beslut. Domskrivningen har traditionellt varit anpassad för juridiskt utbildade läsare. En viktig målgrupp är självfallet ledamöter i högre rätt. Samtidigt är det

angeläget att parter och andra som inte är juridiskt kunniga kan förstå och bli övertygade av domstolens resonemang.

Av 17 och 30 kap. rättegångsbalken framgår vilka formella krav som ställs på domar och beslut i mål i de allmänna domstolarna. När det gäller domstolsärenden finns motsvarande bestämmelser i 28–30 §§ lagen (1996:242) om domstolsärenden. För förvaltningsdomstolarna regleras innehållet i dom och beslut i 30 och 31 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Utformningen av domar och beslut är ett ämne som kontinuerligt diskuteras inom domstolarna. Domstolsverket har gett ut skriften ”Språk och struktur i domar och beslut” som en vägledning vid utbildning och i det dagliga arbetet i domstolarna.

Enligt regeringen är en kartläggning och analys av utformningen av domar och beslut en central del i arbetet med att utveckla domstolarnas kommunikation med medborgarna.

Medierna

Den bild av domstolarna och verksamheten där som ges i medierna är inte alltid korrekt. Det händer inte sällan att rapporteringen t.o.m. på ett eller annat sätt är missvisande. Den bild av domstolarna som ges i medierna påverkar i hög grad medborgarnas förtroende för domstolarna.

Det är viktigt att domstolarna och domarna är tillgängliga för att kunna förklara domstolens avgörande i det enskilda fallet eller domstolarnas roll mer generellt. Det kan handla om den domare som har dömt i det aktuella målet, men det kan även vara särskilt utsedda talesmän. Det viktiga är att det är någon som på ett enkelt sätt kan förklara utgången av ett mål och besvara frågor från journalister.

Inom Sveriges Domstolar arbetar en grupp domare i ett nätverk med att informera bl.a. medierna om innehållet i meddelade domar. Nätverket har bildats för att underlätta kontakterna mellan domstolarna och medierna och därigenom förbättra informationen till allmänheten. Domarna i mediegruppen uttalar sig inte som företrädare för Sveriges Domstolar eller för enskilda domstolar utan i sin egenskap av domare. Vid migrationsdomstolarna har särskilda informatörer anställts. Informatören samordnar och utvecklar domstolens kontakter med medierna. Ett alternativ till den nuva-

rande ordningen skulle kunna vara att i domstolarna inrätta särskilda kontaktpersoner för medierna.

Regeringen anser att det nu finns anledning att kartlägga hur domstolarna organiserat sina kontakter med medierna och närmare överväga vilka lösningar som bör väljas i framtiden.

Uppdraget

En särskild utredare skall kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar, särskilt inom områdena

- bemötande,
- utformning av domar och beslut, samt
- kontakter mellan domstolar och medier.

Utredaren bör beakta det kvalitetsarbete som bedrivs inom Sveriges Domstolar, i övriga nordiska länder samt i de utomnordiska länder som utredaren bedömer vara av intresse.

Mot bakgrund av kartläggningen skall utredaren överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kan utvecklas vidare.

Utredarens kartläggning och överväganden skall redovisas på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för det fortsatta arbetet inom domstolarna med frågor om bemötande, domskrivning och kontakter med medierna.

Utredaren skall biträdas av en referensgrupp bestående bl.a. av domare, åklagare och advokater samt personer med sakkunskap när det gäller bemötande-, språk- och mediefrågor.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2008.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1➞2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av social-försäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten– till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige +Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänst-lagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation.N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsatta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarsplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

100. Bidragsspärr. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. Fö.
102. Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. S.
103. Hur ska skogspolitiken genomföras
på Gotland. Jo.
104. Självständiga lärosäten. U.
105. Långtidsutredningen 2008.
Huvudbetänkande. Fi.
106. Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar. [20]
Avskaffande av revisionsplikten för små företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport. [61]
Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. [65]
Enklare redovisning. [67]
Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. [71]
Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
Revisorers skadeståndsansvar. [79]
Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
Vägen tillbaka för överskuldsatta. [82]
Straff i proportion till brottets allvar. [85]
Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. [87]
Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
Tillval i hyresrätt. [94]
Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. [99]
Ökat förtroende för domstolarna. Strategier och förslag. + Bilagedel A – Enkätundersökningar. + Bilagedel B – Språkrapporter m.m. [106]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]
Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [91]
Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet. [101]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. [33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. [66]
Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. [77]

Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen. [78]

Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. [102]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]

Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]

Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]

Ett stabsstöd i tiden. [22]

Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]

EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]

Skattelättnader för hushållstjänster. [57]

Personnummer och samordningsnummer. [60]

Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]

Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]

F-skatt åt flera. [76]

Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]

Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]

Bidragsspärr. [100]

Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande. [105]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]

Bidrag på lika villkor. [8]

Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]

Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]

Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]

Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]

Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]

Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Självständiga lärosäten. [104]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. [103]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]

Bygg – helt enkelt! [68]

Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]

Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]

Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Effektivare signaler. [72]

Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. [84]

Trygghetssystemen för företagare. [89]

Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]

Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning.[35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. [59]

Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. [64]

Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. [96]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]

Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]

Enklare semesterregler. [95]