Statens offentliga utredningar

1971: 41

Justitiedepartementet

Ny domstolsadministration

SOU

Betänkande av Domstolsverksutredningen

Stockholm 1971

Statens offentliga utredningar 1971

Kronologisk förteckning

1. SOU 71. Handbok för det officiella utredningstrycket. Beckman. Fi.
2. Post- och Inrikes Tidningar. Norstedt & Söner. Ju.
3. Veterinärdistriktsindelningen, m m. Svenska Reproduktions AB. Jo.
4. Kommunala val. Esselte. C.
5. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet. Bilaga 2. Esselte. Fi.
6. Ny sjömanslag. Esselte. K.
7. Finansiella tillväxtaspekter 1960-1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 4. Esselte. Fi.
8. Arbetskraftsresurserna 1965-1990. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 1. Esselte. Fi.
9. Större företags offentliga redovisning. Esselte. Fi.
10. Snatteri. Berlingska Boktryckeriet, Lund. Ju.
11. Ett nytt bilregister. Göteborgs offsettryckeri AB. K.
12. Miljövården i Sverige under 70-talet. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 8. Esselte. Fi.
13. Utvecklingstendenser inom offentlig sektor. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 6. Esselte. Fi.
14. Varuhandeln fram till 1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 3. Esselte. Fi.
15. Förslag till aktiebolagslag m.m. Tryckeribolaget. Ju.
16. Regional utveckling och planering. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 7. Esselte. Fi.
17. Malm - Jord - Vatten. Svenska Reproduktions AB. I.
18. Mått och vikt. Norstedt & Söner. Fi.
19. Familjepensionsfrågor m.m. Berlingska Boktryckeriet, Lund. S.
20. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Betänkande I. Norstedt & Söner. K.
21. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga A. Norstedt & Söner. K.
22. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga B. Norstedt & Söner. K.
23. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Register m.m. Norstedt & Söner. K.
24. Vuxenpedagogisk forskning och utbildning. Berlingska Boktryckeriet, Lund. U.
25. Boendeservice 3. Kommunstudien. Esselte. In.
26. Boendeservice 4. Projektstudien. Esselte. In.
27. Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien. Esselte. In.
28. Boendeservice 6. Strukturstudier. Esselte. In.
29. Kyrkan kostar. Göteborgs offsettryckeri AB. U.
30. Sjömanspension. Göteborgs offsettryckeri AB. K.
31. Den svenska betalningsbalansstatistiken. Esselte. Fi.
32. Valutareserven och utrikeshandelns finansiella struktur. Bilaga till Den svenska betalningsbalansstatistiken. Esselte. Fi.
33. Fri affärstid. Göteborgs offsettryckeri AB. H.
34. Lastbil och Taxi. Beckman. K.
35. Den fria rörligheten för personer inom EEC. Esselte. In.
36. Produktionsresurser för tv och radio i utbildningen. Esselte. U.
37. Konsumentpolitik-riktlinjer och organisation. Tryckeribolaget. H.
38. Särskilda tandvårdsanordningar för vissa patientgrupper. Göteborgs offsettryckeri AB. S.
39. Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. Berlingska boktryckeriet, Lund. In.
40. Export och import 1971–1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 5. Esselte. Fi.
41. Ny domstolsadministration. Göteborgs offsettryckeri AB. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges är tryckorten Stockholm.

Statens offentliga utredningar
1971:41
Justitiedepartementet

Ny domstols-administration

Betänkande av Domstolsverksutredningen
Stockholm 1971

Göteborgs Offsettryckeri AB, Sthlm 71.152 S

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 27 februari 1970 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst fem sakkunniga med uppdrag att utreda frågorna om vilken ställning och vilka arbetsuppgifter som bör tillkomma en central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område samt organisationen av en sådan myndighet.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 3 april 1970 såsom sakkunniga generaldirektören Ingmar Wetterblad, tillika ordförande, hovrättspresidenten Karl Sidenbladh, numera lagmannen Carl-Anton Spak samt riksdagsmännen Karl Boo och Tage Larfors. Med entledigande av Boo förordnades genom beslut den 8 april 1970 riksdagsmannen Bengt Sjönell som sakkunnig.

De sakkunniga har antagit namnet domstolsverksutredningen.

Departementschefen har förordnat följande personer att som experter biträda de sakkunniga, nämligen den 3 april 1970 ombudsmannen Anne-Marie Buckau, direktören Styrbjörn von Feilitzen, vattenrättsdomaren Lennart Persson, kamreraren Ulla Serbin och byråchefen Christer af Winklerfelt samt den 14 april 1970 expeditionschefen Harriet Stangenberg.

Genom beslutet den 3 april 1970 förordnades af Winklerfelt därjämte att vara utredningens huvudsekreterare. Såsom biträdande sekreterare förordnades den 24 april 1970 assessorn i Svea hovrätt Ivan Odhammar och departementssekreteraren i justitiedepartementet Mats Larsson.

Domstolsverksutredningen får härmed vördsamt överlämna sitt betänkande Ny domstolsadministration.

Till betänkandet fogas dels reservation av herr Sidenbladh dels särskilt yttrande av herr von Feilitzen.

Utredningens arbete är härmed slutfört. Inom utredningens sekretariat kommer dock att utföras vissa förberedelser för det arbete inom justitiedepartementet med ändringar i instruktioner m. m. som föranleds av utredningens förslag.

Stockholm i maj 1971

Ingmar Wetterblad

Tage Larfors
Bengt Sjönell

Karl Sidenbladh
Carl-Anton Spak
/Chr. af Winklerfelt
Ivan Odhammar
Mats Larsson

Innehåll

1 Utredningens uppdrag m. m.

1.1 *Direktiven*

Domstolsverksutredningens uppdrag innefattas i två anföranden till statsrådsprotokollet av chefen för justitiedepartementet. Det första anförandet den 27 februari 1970 innehöll bl. a. följande.

Ett utmärkande drag i den svenska statsförvaltningen är systemet med centrala verk som är chefsmyndigheter i förhållande till vissa regionala eller lokala organ men som är självständiga i förhållande till Kungl. Maj:t. Denna organisationsstruktur kännetecknar även större delen av rättsväsendet. Både inom kriminalvården och inom polisväsendet finns centrala verk. De utövar som centrala förvaltningsmyndigheter högsta inseendet över verksamheten inom sina områden (3 § instruktionen för kriminalvårdsverket samt 4 § polisinstruktionen och 2 § instruktionen för rikspolisstyrelsen). Också för åklagarväsendet finns ett centralt organ. Riksåklagaren är högste åklagare i landet och har i den egenskapen ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet (7 kap. 2 § rättegångsbalken och 4 § åklagarinstruktionen). Däremot saknas ett centralt organ för de allmänna domstolarna, vattendomstolarna och hyresnämnderna. Detsamma gäller beträffande kammarrätten och regeringsrätten.

De administrativa uppgifter som vanligen brukar ankomma på centrala ämbetsverk fullgörs i fråga om de allmänna underrätterna till övervägande del av de sex hovrätterna. Hovrätternas ställning som administrativ chefsmyndighet för underrätterna kommer till uttryck bl. a. i 2 kap. 1 § andra punkten rättegångsbalken, där det föreskrivs att hovrätt äger tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten. Varje hovrätt avger sålunda anslagsframställning och omhänderhar anslagna medel för underrätterna inom sin domkrets. Hovrätterna antar vidare tingsnotarieaspiranter och tingsnotarier och anställer – med vissa undantag för de största rådhusrätterna – icke rättsbildad personal vid underrätterna. De avger också förslag vid tillsättning av vissa domartjänster.

Varje hovrätt har dessutom kameral och administrativ verksamhet för egen del. Med hänsyn till de uppgifter hovrätterna har som chefsmyndigheter för underrätterna och till hovrätternas egen administration finns en särskild administrativ enhet i varje hovrätt.

I fråga om högsta domstolen fullgörs de administrativa göromål som rör domstolen och som inte ankommer på Kungl. Maj:t av en fristående myndighet, nedre justitierevisionen.

Det ligger i sakens natur att denna organisation med flera parallella administrativa enheter utan centralt samordnande organ ofta medför dubbelarbete. Inte så sällan leder systemet också till att samma eller likartade frågor bedöms på olika sätt av olika hovrätter. De nuvarande olägenheterna söker man kompensera genom ett formlöst samarbete hovrätterna emellan, bl. a. i form av regelbundna sammankomster mellan presidenterna.

En stor del av de administrativa uppgifter som rör domstolsväsendet ankommer på Kungl. Maj:t i statsrådet. Detta innebär att personalen i justitiedepartementet måste ägna ett förhållandevis omfattande arbete åt anslagsfrågor och administrativa problem som rör domstolarna. Erfarenheterna visar

att domstolsfrågorna kräver en relativt sett betydligt större insats från departementets sida än motsvarande frågor som rör övriga grenar av rättsväsendet. Den främsta förklaringen till detta är att de senare har centrala myndigheter som leder och samordnar verksamheten. Många av de domstolsfrågor som prövas av Kungl. Maj:t är av den natur att de väl lämpar sig för delegation.

Redan de synpunkter som jag nu har anfört talar för att en omläggning av domstolsväsendets administration bör övervägas. Till dessa synpunkter kommer emellertid vissa andra som aktualiserats under senare år och som hänger samman med det omfattande rationaliseringsarbete bl. a. med utnyttjande av modern datateknik som pågår inom hela statsförvaltningen. Detta arbete berör alla delar av myndigheternas kamerala och administrativa verksamhet. Jag skall nämna något om de olika rationaliseringsprojekt som påverkar även domstolarnas administration och organisation.

Ett sådant projekt leds av riksrevisionsverket och innefattar bl. a. ett ADB-system för ekonomisk redovisning, det s. k. S-systemet.

Utrednings- och försöksverksamhet beträffande programbudgetering pågår inom olika statliga verksamhetsområden. Inom domstolsväsendet pågår försöksverksamhet vid två hovrätter. En programindelning för denna försöksverksamhet har utarbetats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet (domstolsberedningen).

Omläggningen av redovisningsverksamheten innebär att ett nytt redovisningssystem införs och att huvuddelen av bokföring, redovisning och kassagöromål koncentreras till ett 30-tal redovisningscentraler för hela statsförvaltningen. Varje redovisningscentral skall betjäna ett antal myndigheter, vilka tillsammantagna benämns en redovisningsgrupp.

Riksrevisionsverket, som har ansvaret för omläggningen, har föreslagit att man till en redovisningsgrupp för samman de allmänna domstolarna, vattendomstolarna, hyresnämnderna, justitiekanslern, riksåklagaren med läns- och distriktsåklagarmyndigheterna, Tornedalens rättshjälpsanstalt, kammarrätten, arbetsdomstolen, statens förlikningsmannaexpedition och hyresrådet.

Beträffande revisionsverksamheten innebär omorganisationen i huvudsak följande. Revisionskontor inrättas i princip vid varje redovisningscentral. Till revisionskontoren flyttas huvuddelen av den kamerala revision som riksrevisionsverket hittills svarat för. Förvaltningsrevision – som ersätter nuvarande sakrevision – skall drivas dels centralt genom riksrevisionsverket, dels av myndigheterna själva.

Vidare är ett personaladministrativt informationssystem (PAI) under uppbyggnad inom statsförvaltningen. Systemet syftar till att förbättra insamling, lagring, bearbetning och redovisning av information på det personaladministrativa området genom utnyttjande av automatisk databehandling. Från systemet skall kunna erhållas information som kan utgöra underlag för personaladministrativ planering. Så småningom kommer PAI också att omfatta ett på datateknik uppbyggt system för avlöningsuträkning.

Sedan ett par år pågår också arbete med att bygga upp ett rättsväsendets informationssystem (RI). Huvudsyftet med RI är att genom modern datateknik förenkla och förbättra utbytet av information inom och mellan rättsväsendets myndigheter. RI kommer även att fylla en viktig funktion som arkiv för information och som instrument för bearbetning av information för olika ändamål inom rättsväsendet. RI byggs upp etappvis och kommer att omfatta ett stort antal delsystem för process och administration. Hittills har arbetet koncentrerats till brottmålsprocessen i vid mening. En indatarutin för domar och beslut ingår i de etapper som torde komma att gå i produktion under senare delen av år 1970.

På grundval av inskrivningskommitténs betänkande ADB inom inskrivningsväsendet (SOU 1969:9) har i statsverkspropositionen till 1970 års riksdag (bil. 4 s. 44) föreslagits att ADB skall införas på inskrivningsväsendets område. Inskrivningsdata skall enligt förslaget samlas i en för hela landet gemensam databank. Möjligheterna till en teknisk samordning med det nya fastighetsregister som f. n. byggs upp av centralnämnden för fastighetsdata (CFD) bör enligt propositionen undersökas närmare i anslutning till beredningen av betänkandet Nytt lantmäteri (SOU 1969:43). Propositionen innehåller ställningstaganden enbart i vissa frågor som är av större betydelse för den föreslagna reformen. Bland dessa kan nämnas att en central myndighet föreslås få till uppgift att svara för underhåll och utveckling av system och program samt för driften av den centrala dataanläggningen. I övrigt föreslås att det skall finnas lokala inskrivningsmyndigheter som är anknutna till domstolar. I princip skall dessa myndigheter ha ett helt län som verksam-

hetsområde men det förutsätts att väsentliga undantag från principen kommer att göras.

Under uppbyggnaden av S-systemet, PAI och RI samt andra stora system som berör domstolsväsendet måste en mångfald uppgifter lämnas till systemen av bl. a. underrätter och hovrätter. Uppgiftsinsamlingen skall också pågå kontinuerligt sedan systemen tagits i drift om än i mindre omfattning än under uppbyggnadstiden. Utvecklingen av systemen och driften av dem skulle underlättas om detta arbete inom domstolsväsendet kunde stå under central ledning.

För att systemen skall kunna användas på ett rationellt sätt och kunna koordineras för hela domstolsväsendet behövs en central instans också för fortlöpande underhåll och anpassning av systemen till ändrad lagstiftning eller i övrigt ändrade förhållanden.

Även för administrationen av ett modernt inskrivningsväsen uppbyggt på det sätt som riktlinjerna i årets statsverksproposition förutsätter krävs ett lämpligt centralt organ. Detta skall bl. a. svara för anvisningar av olika slag, inspektionsverksamhet och utbildningsfrågor.

I ett programbudgetskede behöver vidare budgeten planeras och följas upp centralt.

Att lägga ansvaret på skilda händer för de olika centrala administrativa uppgifter som jag nu har berört skulle medföra olägenheter. Jag anser därför att tiden nu är mogen att genomföra en centraliserad ledning och samordning av den administrativa verksamheten inom domstolsväsendet. Ett centralt organ är enligt min mening nödvändigt för att åstadkomma en effektiv planering, en samordning av resurserna på domstolsområdet och en tillfredsställande uppföljning av verksamheten. Jag anser det uteslutet av både principiella och praktiska skäl att lägga uppgifterna på justitiedepartementet. Det är enligt min mening också olämpligt och i fråga om vissa av uppgifterna uteslutet att lägga dem på någon redan befintlig enhet inom domstolsväsendet, t. ex. någon av hovrätterna. Jag har därför den uppfattningen att det för detta ändamål måste skapas en fristående myndighet.

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

Den centrala myndighetens ställning, organisation och uppgifter bör utredas närmare. Uppgiften bör anförtros särskilda sakkunniga.

Huvuduppgiften för de sakkunniga blir att avgränsa den centrala myndighetens verksamhetsområde från domstolarnas, särskilt hovrätternas. Därvid kommer det troligen att visa sig att det är olämpligt att avlasta domstolarna alla administrativa göromål. En uppdelning måste därför ske. Jag kan här bara antyda några av de viktigaste uppgifterna som bör ankomma på den nya myndigheten.

Myndigheten bör givetvis svara för anslagsframställningar för alla domstolar som faller inom dess verksamhetsområde. Den bör också leda den planering och uppföljning av domstolarnas verksamhet som programbudgeteringen förutsätter samt handha den kamerala verksamhet och revisionsverksamhet som ankommer på redovisningscentral och revisionskontor.

Som jag redan antytt talar starka skäl för att den nya centrala myndigheten bör svara för de uppgifter som hänger samman med genomförande och drift av olika datasystem. Det datasystem som CFD f. n. utarbetar för fastighetsregistreringen bör dock falla utanför.

En annan uppgift för myndigheten är att svara för rationalisering av domstolsarbetet bl. a. genom främjande av rationella arbetsmetoder och lämpliga tekniska hjälpmedel. Om staten övertar lokalhållningen för domstolarna kan myndigheten också få en betydelsefull roll i handläggningen av byggnadsfrågor. Den bör vidare främja enhetlighet i domstolarnas inventarie- och kontorstekniska utrustning.

Exempel på andra viktiga uppgifter för en central myndighet är att svara för arbetsordningar, anvisningar o. d. som inte anses böra ankomma på Kungl. Maj:t eller hovrätt. Myndigheten kan också vara remissinstans, framför allt i ämnen som inte är av direkt rättslig art men som ändå rör domstolarnas verksamhet.

På det personaladministrativa området finns viktiga uppgifter för en central myndighet, t. ex. att beräkna behovet av och främja rekryteringen av domstolspersonal, att anta viss personal och tillsätta vissa tjänster, att

avge förslag vid utnämningar osv. En central ledning av utbildnings- och informationsverksamheten inom domstolsväsendet är också en viktig och omfattande uppgift. En central myndighet underlättar vidare kontakt och samråd med personalorganisationerna.

Också när det gäller dispositionen av befintlig personal finns naturliga uppgifter för en central myndighet. Även om utvecklingen mot större underrätter gör dessa mindre känsliga för variationer i arbetsmängden kan det inte undvikas att denna ibland blir så stor att arbetsbalanser kan uppkomma. Bl. a. i vissa situationer av detta slag kan det vara lämpligt att en central myndighet som har överblick över personalläget inom hela domstolsväsendet får möjlighet att dirigera viss arbetskraft till de domstolar där den bäst behövs.

Vad jag nyss anförde ger mig anledning framhålla önskvärdheten av att man – åtminstone på sikt – helt söker avskaffa den bundenhet till viss hovrätt som f. n. är så utmärkande för domarkarriären. Denna bundenhet saknar numera berättigande. När det gäller icke ordinarie domare torde den centrala myndigheten böra tilläggas sådan funktion att bundenhet till viss hovrätt inte blir aktuell, i varje fall inte i samma mening som idag.

Med ledning av vad jag nu har anfört bör de sakkunniga närmare överväga vilka arbetsuppgifter som myndigheten bör ha. De sakkunniga bör därvid söka åstadkomma en sådan fördelning mellan myndigheten och domstolarna att förutsättningarna för en rationell och effektiv administrativ och kameral verksamhet blir så goda som möjligt samtidigt som den administrativa apparaten och kostnaderna begränsas i möjligaste mån.

Vad jag hittills har anfört har närmast haft avseende på de allmänna underrätterna, vattendomstolarna och hovrätterna samt på de administrativa uppgifter som berör hyresnämnderna och som ej ankommer på statens hyresråd. De administrativa frågor som rör högsta domstolen och nedre justitierevisionen är i jämförelse härmed av mindre omfattning. Domstolskommittén har i sitt nyligen avlämnade betänkande Fullföljd av talan m. m. (SOU 1969:41) också behandlat frågan om nedre justitierevisionens ställning. Kommittén uttalar sig i princip för att revisionen bör upphöra i nuvarande form och anslutas direkt till högsta domstolen.

Oavsett hur man löser frågan om nedre justitierevisionens ställning i förhållande till högsta domstolen anser jag att de sakkunniga bör överväga om inte administrativa och kamerala göromål som hänger samman med högsta domstolens och nedre justitierevisionens verksamhet bör skötas av den nya centralmyndigheten för domstolsväsendet.

Till den föreslagna myndigheten bör föras även Tornedalens rättshjälpsanstalt. De sakkunniga bör också följa det arbete på en reform av rättshjälpen som nyss inletts inom justitiedepartementet. Om detta arbete leder till ett system med statliga rättshjälpsanstalter talar starka skäl för att dessa i administrativt hänseende inordnas under samma myndighet.

Också andra uppgifter än dem jag hittills har nämnt kan böra läggas på den nya centrala myndigheten, t. ex. vissa tillståndsärenden med anknytning till domstolsväsendet som f. n. ankommer på Kungl. Maj:t. Detsamma gäller Kungl. Maj:ts befattning med utgivningen av regeringsrättens årsbok m. m.

Innan jag lämnar frågan om myndighetens uppgifter vill jag erinra om att det inom justitiedepartementet f. n. pågår ett omfattande arbete med en reform av förvaltningsrättskipningen. En av riktlinjerna för arbetet är att regeringsrätten i mycket högre grad än vad som är fallet idag skall få karaktären av prejudikatinstans. Bland förutsättningarna för denna reform ingår att kammarrätten skjuts in som instans närmast under regeringsrätten i alla förvaltningsmål. Detta kräver en väsentlig utbyggnad av kammarrättsorganisationen och det kan bli aktuellt att inrätta en eller flera nya kammarrätter.

Som ett led i reformen av förvaltningsrättskipningen ingår att beredningen av de mål och ärenden i vilka talan fullföljts till regeringsrätten överflyttas från vederbörande departement till ett kansli, som knyts till regeringsrätten. Organisationen av detta kansli samt rekryterings- och utbildningsfrågor rörande föredragandena i regeringsrätten utreds f. n. av en särskild sakkunnig.

Som jag nämnde redan inledningsvis saknas en central förvaltningsmyndighet även för regeringsrätten och kammarrätten. De olägenheter detta medför ökar om ytterligare kammarrätter inrättas. Man får då en situation som företer stora likheter med den som idag råder när det gäller de allmänna domstolarna. Det kan ligga nära till hands att undanröja olägenheterna genom att låta en och samma myndighet svara för administrationen av både de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna.

Med hänsyn till att beredningen av ärendet om reformen av förvaltningsrättskipningen ännu inte är avslutad är jag inte nu beredd att ta någon definitiv ståndpunkt i den nyss antydda frågan. Den torde få tas upp i samband med att förslag till organisation av förvaltningsdomstolarna läggs fram senare i år. Om så behövs får därvid ytterligare direktiv ges för de sakkunniga.

De sakkunniga bör som jag förut sagt också lägga fram förslag i fråga om myndighetens organisation. Därvid bör även utarbetas förslag till de författningar som behövs. En utgångspunkt vid organisationen av myndigheten bör vara att myndigheten, i likhet med många centrala verk som omorganiserats under senare tid, skall ledas av en styrelse med inslag av lekmän. Den centrala myndigheten torde inte behöva bli av större omfattning. Antalet anställda inom de allmänna domstolarna är knappt 4 000 och budgeten upptar anslag i storleksordningen 200 milj. kronor. De sakkunniga bör undersöka om inte myndigheten kan byggas upp successivt under några år efter hand som det visar sig lämpligt att föra över uppgifter från departementet och från hovrätterna. En riktpunkt bör därvid vara att myndigheten byggs upp i sådan takt att den kan leda genomförandet inom domstolsväsendet av de ADB-system som jag tidigare har nämnt och som myndigheten finnes lämpligen böra handha.

De sakkunniga bör undersöka om den nya myndigheten kan förläggas utanför Storstockholmsområdet. Samråd bör därvid ske med delegationen för lokalisering av statlig verksamhet.

Utredningsarbetet bör drivas med sådan skyndsamhet att eventuell proposition i frågan, efter remissbehandling av utredningens förslag, kan föreläggas riksdagen senast i början av år 1971.

På grund av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t bemyndigar chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst fem sakkunniga med uppdrag att utreda frågorna om vilken ställning och vilka arbetsuppgifter som bör tillkomma en central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område samt organisationen av en sådan myndighet.

I ett andra anförande den 29 juni 1970 yttrade chefen för justitiedepartementet bl. a. följande.

Kungl. Maj:t har den 20 mars 1970 beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m. m. I detta förslag med tillhörande motiv dras riktlinjerna upp för en genomgripande reform av förvaltningsrättskipningen. Som ett viktigt led i reformen ingår att kammarrätten blir mellaninstans i de allra flesta förvaltningsmål och att regeringsrätten får ställning av nästan enbart prejudikatinstans. Utökningen av kammarrättens kompetensområde kräver en betydande utbyggnad av kammarrätten. Denna utbyggnad föreslås ske så att en ny kammarrätt inrättas i Göteborg. Vidare föreslås att ett par av de avdelningar som hör till kammarrätten i Stockholm får sin verksamhet förlagd till lämplig plats i Norrland.

Chefen för justitiedepartementet har den 5 juni 1970 bemyndigats att tillkalla sakkunniga för att utreda frågan om kammarrätternas organisation.

Genom det förslag om en reform av förvaltningsdomstolarnas organisation som jag nyss i korthet angett uppkommer inom denna del av domstolsväsendet samma olägenheter som f. n. föreligger när det gäller de allmänna domstolarna och som har sin grund i att en sammanhållande central förvaltningsmyndighet saknas. Olägenheterna kan enklast undanröjas genom att den centrala myndighet som bör inrättas för de allmänna domstolarna får svara för administrationen av även de allmänna förvaltningsdomstolarna.

På grund av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t uppdrar åt domstolsverksutredningen att vid utredningsarbetet angående en central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område beakta behovet av en sådan myndighet även för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

1.2 *Uppdragets fullgörande*

Till fullgörande av uppdraget har utredningen samrått med departementsutredningen, kammarrättsorganisationskommittén, den sakkunnige för utredning av regeringsrättens kansliorganisation och delegationen för lokalisering av statlig verksamhet. Utredningen har vidare överlagt med företrädare för nedre justitierevisionen, hovrätternas administrativa avdelningar, regeringsrätten och kammarrätten samt med det s. k. presidentkollegiet och styrelsen för Föreningen Sveriges tingsrättsdomare. Därjämte har utredningen företagit studiebesök

vid vissa domstolar.

Utredningen har den 26 augusti 1970 till statsrådet och chefen för justitiedepartementet överlämnat skrivelse och en därtill fogad promemoria angående inrättande av en nämnd för genomförande av olika rationaliseringsprojekt inom domstolsväsendet (stencil Ju 1970:22).

Utredningen har avgivit följande remissyttranden, nämligen

den 7 oktober 1970 över en inom justitiedepartementet upprättad promemoria angående reform av samhällets rättshjälp (stencil Ju 1970:14),

den 19 januari 1971 över vattenlagsutredningens betänkande Revision av vattenlagen, Provisoriska ändringar i prövningssystemet (SOU 1970:40),

den 25 januari 1971 över en inom justitiedepartementet upprättad promemoria om fastighetsdomstolarnas kompetensområde och lokalisering (stencil Ju 1970:27),

den 2 februari 1971 över en av särskild utredningsman avgiven utredning om regeringsrättens kansliorganisation m. m. (stencil Ju 1970:31) samt

den 2 februari 1971 över promemoria av kammarrättsorganisationskommittén angående huvudlinjerna för den nya kammarrättsorganisationen (stencil Ju 1970:33).

I fråga om domstolsväsendet pågår f. n. reformarbete som har beröring med de frågor domstolsverksutredningen haft att överväga. I vissa fall har arbetet med dessa frågor framskridit så långt att utredningen kunnat i betänkandet ta hänsyn till föreliggande planer och förslag. I frågor som rör den nya kammarrättsorganisationen och en ny kansli- och föredragandeorganisation inom regeringsrätten har emellertid domstolsverksutredningen inte till alla delar kunnat ta någon definitiv ståndpunkt, eftersom innebörden och genomförandet av reformen på dessa områden inte kunnat helt överblickas. Utredning om högsta domstolens kansli- och föredragandeorganisation har nyligen påbörjats. När det gäller en reform av samhällets rättshjälp har utredningen endast kunnat ta preliminär ställning till vad en sådan reform kan få för innebörd för det domstolsverk som utredningen föreslår.

Utredningen lägger i detta betänkande fram förslag till instruktion för domstolsverket. Genomförandet av utredningens förslag till ny domstolsadministration aktualiserar emellertid ett flertal ändringar i författningar och instruktioner m. m. Inom utredningens sekretariat kommer att utföras vissa förberedelser för det arbete härmed som torde komma att utföras inom justitiedepartementet.

2 Nuvarande domstolsadministration

2.1 *Inledning*

I direktiven för domstolsverksutredningen erinras om att ett utmärkande drag i den svenska statsförvaltningen är systemet med centrala verk. En sådan organisationsstruktur kännetecknar också stora delar av rättsväsendet. För domstolsväsendet finns dock intet centralt organ. Till domstolsväsendet hänförs i det följande de allmänna domstolarna, vattendomstolarna och länshyresnämnderna samt de allmänna förvaltningsdomstolarna. De allmänna domstolarna är högsta domstolen med nedre justitierevisionen, de sex hovrätterna och de 108 tingsrätterna. Vattendomstolarna är sex till antalet. Hyresnämnderna som inte är domstolar i egentlig mening är 24, sammanförda till tolv kanslier. De allmänna förvaltningsdomstolarna är regeringsrätten och kammarrätten. Vid sidan av sina dömande funktioner har domstolarna att fullgöra vissa administrativa uppgifter. Eftersom ett centralt organ saknas för domstolsväsendet har justitiedepartementet att handlägga administrativa ärenden som rör domstolsområdet i avsevärt större utsträckning än som eljest är vanligt i departementen. Hovrätterna är administrativa chefsmyndigheter för tingsrätterna och hyresnämnderna, Svea hovrätt även för vattendomstolarna.

Domstolsväsendet har omkring 4 350 anställda. En grov uppskattning ger vid handen att 225 av dessa sysslar med huvudsakligen administrativa uppgifter. Budgeten för domstolsväsendet upptar anslag i storleksordningen 300 milj. kronor.

De administrativa funktionerna inom domstolsväsendet har på senare år fått allt större betydelse och omfattning. Olika förhållanden har medverkat härtill. Sålunda har vissa reformer inneburit ökade krav på administrativa resurser, såsom förstatligandet av rådhusrätterna från den 1 januari 1965 och inrättandet av de statliga hyresnämnderna från den 1 januari 1969. De gamla häradsrätterna och rådhusrätterna har från den 1 januari 1971 ersatts av enhetliga domstolar, tingsrätter. Genom reformen har antalet underrätter skurits ner från 135 till 108. Antalet kommer under de närmaste åren att gå ner mot ett hundratal på grund av redan fattade beslut. Pågående utredningar kan leda till att antalet ytterligare nedbringas något. Underrätterna har samtidigt blivit större. De har därmed blivit mer rationellt arbetande enheter med större möjligheter att motverka arbetsbalanser och bättre förutsättningar att använda rationella arbetsmetoder och tekniska hjälpmedel. Samtidigt med tingsrättsreformen har staten övertagit skyldigheten att hålla lokaler för underrätterna. Denna skyldighet har tidigare åvilat de städer där rådhusrätt funnits och i övrigt de s. k. tingshusbyggnadsskyldige. Inom domstolsväsendet har under de senaste åren bedrivits en intensiv rationaliseringsverksam-

het. Stora insatser har gjorts i syfte att på olika områden ta automatisk databehandling till hjälp både inom den dömande verksamheten och inom administrationen. Andra faktorer som påverkat administrationen är den från den 1 januari 1966 genomförda förhandlingsrätten för statstjänstemännen samt den väsentligt utökade utbildnings- och informationsverksamheten.

2.2 *Justitiedepartementet*

2.2.1 Organisation

Departementets arbetsuppgifter är indelade i två huvudgrupper, förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden. Arbetsuppgifterna fördelas på enheter som svarar för var sitt sakområde. För förvaltningsärenden finns fem och för lagstiftningsärenden sex enheter. För översiktlig planering, samordning av departementets budgetarbete m. m. finns ett planerings- och budgetsekretariat.

Formella beslut angående domstolsadministrationen anmäls för justitieministern. Huvuddelen av besluten är sådana att avgörandet träffas av Kungl. Maj:t, alltså i konselj. Endast ett fåtal avgöranden träffas av justitieministern själv genom beslut i s. k. departementschefsprotokoll. På justitiedepartementets konseljlista förekommer ett förhållandevis stort antal ärenden rörande administrationen av domstolsväsendet, eftersom många ärenden är av "verkskaraktär".

I departementet finns som chefstjänstemän en statssekreterare, en expeditionschef och två rättschefer. Arbetet leds, närmast under departementschefen, av statssekreteraren. Denne tar inte del i det löpande arbetet med domstolsadministrationen annat än i de allra viktigaste frågorna. Han leder budgetarbetet i departementet och deltar i behandlingen av de principiellt mest betydelsefulla organisatoriska frågorna beträffande domstolsväsendet. Arbete med domstolsadministration utgör endast en mindre del av statssekreterarens arbetsbörda. Expeditionschefen har ett avsevärt arbete med uppgifter som hänför sig till administrationen av domstolsväsendet. Eftersom en central förvaltningsmyndighet saknas för domstolsväsendet kommer i praktiken expeditionschefen, som bl. a. har omfattande kontakter med hovrättspresidenterna, att svara för vissa funktioner som inom andra områden av rättsväsendet utövas av en verkschef. Expeditionschefen deltar även i budgetarbetet. Han ägnar en inte oväsentlig tid åt besök vid myndigheterna inom domstolsväsendet som ett led i departementets strävan att i samband med den intensiva reformverksamheten direkt följa arbetet på platsen.

Förvaltningsärendena fördelas såvitt här är av intresse på domstolsberedningen och enheten för domstolar m. m. (F 2). Domstolsberedningen handlägger ärenden angående domstolsväsendet som enligt beslut av Kungl. Maj:t den 28 juni 1968 ankommer på en särskild arbetsgrupp för vissa domstolsfrågor. Enheten F 2 handlägger ärenden angående domstolsväsendet, som inte ankommer på domstolsberedningen, ärenden angående hyresnämnderna och justitiedepartementets egen administration samt ärenden som inte kan hänföras till annat sakområde.

2.2.2 Planerings- och budgetsekretariatet

På planerings- och budgetsekretariatet behandlas långsiktiga frågor, som är av betydelse för hela rättsväsendet och som kan påverka domstolsväsendets administration. Sekretariatet följer den tekniska utvecklingen på det administrativa området såväl inom som utom Sverige liksom möjligheterna att effektivisera och rationalisera administrationen. Inom sekretariatet bedrivs viss egen utredningsverksamhet men det vanliga är att sekretariatet tar initiativ till utredningar, som bedrivs utom sekretariatet ofta under direkt medverkan av sekretariatets chef. Sekretariatet har bl. a. tagit olika initiativ för att införa ADB-teknik inom rättsväsendet.

2.2.3 Domstolsberedningen

Domstolsberedningen har till uppgift bl. a. att biträda vid genomförandet av olika

reformer på domstolsväsendets område. Beredningen har bl. a. arbetat med lokalhållningen för underrätterna, övergång till större domkretsar för underrätterna, ny instruktion för underrätterna, informations- och utbildningsfrågor samt kamerala och administrativa rutiner inom domstolsväsendet. Arbetsuppgifterna har i stora delar slutförts.

I 1971 års statsverksproposition (bil. 4 s. 48 ff) föreslås att en domstolsväsendets organisationsnämnd skall inrättas från den 1 juli 1971 med uppgift bl. a. att genomföra olika rationaliseringsprojekt. Nämnden skall betraktas som ett provisorium i avvaktan på resultatet av behandlingen av domstolsverksutredningens förslag. Man kan utgå från att domstolsberedningen kommer att upphöra i och med tillkomsten av organisationsnämnden.

2.2.4 Enheten för domstolar m. m. (F 2)

2.2.4.1 Inledning

Inom enheten F 2 handläggs såvitt nu är i fråga ärenden angående de allmänna domstolarna, vattendomstolarna samt regeringsrätten och kammarrätten. Vidare handläggs där ärenden angående hyresnämnderna och Tornedalens rättshjälpsanstalt.

2.2.4.2 Anslagsfrågor

Behandlingen av anslagsfrågorna präglas av det förhållandet att en central förvaltningsmyndighet saknas för domstolsväsendet. Tjänstemän i justitiedepartementet handlägger förhållandevis flera frågor som rör anslag till myndigheterna inom domstolsväsendet än frågor som rör anslag till andra myndigheter.

Departementet tar aktiv del i förberedelsearbetet för de olika myndigheternas anslagsframställningar. Varje hovrätt upprättar anslagsframställning för den egna verksamheten och för de underrätter och hyresnämnder, som hör under hovrätten. Eftersom hovrätterna inte kan ha överblick över hela verksamheten är det nödvändigt att departementet vidtar vissa samordnande åtgärder. Genom underhandskontakter och vid sammanträden med företrädare för departementet och hovrätterna samordnas budgetarbetet bl. a. så att beräkningsmetoder är desamma och att statistikuppgifter bygger på likvärdigt grundmaterial. Inom enheten förekommer därför som ett led i budgetarbetet ett avsevärt planerings- och utvecklingsarbete. Samordningen kan av naturliga skäl inte leda till tillräcklig enhetlighet vid hovrätternas bedömningar och prioriteringar i anslutning till anslagsframställningarna. Det sammanställningsarbete som enheten måste göra sedan anslagsframställningarna kommit in tar avsevärd tid och bedrivs ofta under stor tidsnöd.

Inom justitiedepartementet måste också göras anslagsberäkningar rörande anslag för olika ändamål inom domstolsväsendet, där hovrätterna på grund av att de saknar överblick inte lämpligen kan utföra beräkningarna. Detta gäller exempelvis anslagen Ersättningar till nämndemän m. m., Anskaffande av blanketter och fastighetsböcker m. m. för domstolsväsendet, Ersättning åt domare, vittnen och parter, Kostnader enligt lagen om fri rättegång och Understöd för utomprocessuell rättshjälp, m. m.

Arbetet med att bedöma hovrätternas anslagsframställningar skiljer sig från vad som är vanligt när det gäller den departementala prövningen av framställningar från andra myndigheter. Justitiedepartementet har nämligen för att kunna bedöma hovrätternas olika yrkanden behövt skaffa sig kännedom om arbetet vid hovrätterna och de under hovrätterna hörande myndigheterna i en utsträckning som torde sakna motsvarighet på andra områden. Denna kännedom skaffas bl. a. genom en livlig besöksverksamhet, i vilken enhetens tjänstemän medverkar. Dessa besök sker i samråd med vederbörande hovrätt.

Arbetet med regleringsbreven för myndigheterna inom domstolsväsendet är också särpräglat. När det gäller medel för avlöningar och expenser till de allmänna underrätterna behåller departementet vissa reser-

ver, som formellt står till Kungl. Maj:ts förfogande. Dessa reserver delas ut efter behov. I syfte att åstadkomma en lämplig fördelning av medlen mellan hovrätterna hålls överläggningar med företrädare för dessa.

De beslut som under budgetårets gång meddelas av Kungl. Maj:t i justitiedepartementet i anslagsfrågor rörande domstolsväsendet är förhållandevis många. Detta beror främst på att framställningar till Kungl. Maj:t görs från flera håll, bl. a. från de sex hovrätterna. Beslut i löpande anslagsfrågor kan exempelvis avse tillstånd att använda medel på annat sätt än som föreskrivits. Dessa beslut är särskilt vanliga i slutet av budgetåret.

2.2.4.3 Personalfrågor

På detta område ankommer på justitiedepartementet i fråga om domstolsväsendet en mängd uppgifter av "verkskaraktär". Den kontakt som i allmänhet äger rum i avtalsfrågor mellan statens avtalsverk och vederbörande centrala myndighet sker i fråga om myndigheterna inom domstolsväsendet vanligen mellan avtalsverket och företrädare för enheten F 2. Justitiedepartementet kopplas in på avtalsfrågorna i mycket stor utsträckning. Detta sker främst för att lönebedömningen skall bli så enhetlig som möjligt. Departementet har också ofta att bevaka andra personalfrågor som är av betydelse för hela domstolsväsendet. I fråga om tjänsteorganisationen får med vissa undantag tjänster inte inrättas utan departementets medgivande. I de nu behandlade frågorna behövs kontakter med personalorganisationerna. Dessa kontakter sköts av departementet.

Kungl. Maj:t tillsätter samtliga ordinarie tjänster för domare och förordnar innehavare av flertalet extra ordinarie och extra domartjänster på löneplan B och löneplan C. Även vikariatslöneförordnanden meddelas av Kungl. Maj:t i fråga om angivna tjänster. Kungl. Maj:t tillsätter eller meddelar förordnande i fråga om tjänster som ordförande i hyresnämnd. Detta gäller även vissa administrativa chefstjänster vid domstolarna.

Andra likartade ärenden i justitiedepartementet rör ärenden angående förordnande att vara vice ordförande på avdelning i hovrätt eller i kammarrätten samt frågor om indelning av avdelningsordförandena i vissa tingsrätter. Förordnandena, som är tidsbegränsade, sker efter anmälan av vederbörande hovrättspresident. Andra sådana ärenden är förordnande av ersättare för ordförande och av övriga ledamöter i hyresnämnd, ordförande i fiskevärderingsnämnd, ordförande i fastighetsdomstol samt särskilda ledamöter på fastighetstaxeringsdivision i kammarrätten. Ytterligare exempel på dylika ärenden är förordnande av vikarie för ordföranden i nedre justitierevisionen samt bemyndigande för hovrätt att förordna pensionerad domare att tillfälligt tjänstgöra som ordförande på avdelning.

Besvärsärenden förekommer även, främst i samband med överklagande av tjänstetillsättningar. Ärendena är ganska få. Besvär över förslag av myndighet i tillsättningsärende kan likaledes förekomma.

Justitiedepartementet har att i avsevärd omfattning pröva frågor om tjänstledighet åt domare. Domare är i stor utsträckning lediga för offentliga uppdrag, varför ärenden angående tjänstledighet är vanliga. Sådana ärenden behandlas alltid i justitiedepartementet, även om det offentliga uppdraget skulle avse annat departements verksamhetsområde. Expeditionschefen i justitiedepartementet samordnar frågor om ledigheter för flertalet domare. Han har därvid att beakta angelägenheten av att ta i anspråk domare för det offentliga uppdraget. Han har vidare att efter samråd med vederbörande verkschef beakta möjligheterna att från hela domstolsväsendets synpunkt avvara domare för ändamålet.

Genom föreskrifter i vissa instruktioner är domstolarnas möjligheter att beträffande domartjänster meddela partiella tjänstebefrielser starkt begränsade. Detta innebär att ett förhållandevis stort antal framställningar härom görs till justitiedepartementet.

2.2.4.4 Andra ärenden

Åtskilliga ärenden inom enheten F 2 rör organisationsfrågor. Organisatoriska förändringar kan föranleda behov av att inrätta tjänster, arbete med nya personalförteckningar m. m. Ibland måste en organisatorisk ändring göras i anslutning till avtal eller beslut om ändrade avlöningsförmåner. Beslut i organisationsfrågor kan vidare avse förbud att tillsätta viss tjänst med ordinarie innehavare, bemyndigande att kungöra ledigt visst förordnande, utbyte av viss tjänst mot annan tjänst, m. m.

Ofta måste initiativ tas från departementets sida. När arbetssituationen i viss domstol under en hovrätt visat sig svår att bemästra på grund av brist på arbetskraft eller på grund av organisatoriska brister har i undantagsfall genom departementets försorg arbetskraft överförts från ett hovrättsområde till ett annat eller från departementets sida föreslagits förändringar av arbetssättet. Även på det kontorstekniska området måste departementet ofta ta initiativ. Råd och anvisningar ges exempelvis om vilken maskinell utrustning som bör anskaffas. Från enhetlighets- och kostnadssynpunkt kan det vara angeläget att domstolarna skaffar samma slags tekniska apparatur.

Ett stort antal ärenden rör ersättningar till olika personer. Sådana ärenden avser exempelvis ersättning till ordförande och annan ledamot i fiskevärderingsnämnd, ersättning för olika uppdrag som enskild tjänsteman inom domstolsväsendet har utfört vid sidan av sina tjänsteåligganden samt ersättning för kursavgifter och för representation. Beslut om bidrag till olika föreningar för tjänstemän inom domstolsväsendet förekommer också. Med ersättningsärenden likartade ärenden är frågor om tillstånd att med helt eller delvis bibehållna löneförmåner delta i viss kurs eller annan utbildning.

2.2.5 Lagstiftningsenheterna m. m.

I viss utsträckning förekommer på lagstiftningsenheterna arbete som rör administrationen av domstolsväsendet. Detta arbete bedrivs som ett led i lagstiftningsarbetet. När det egentliga lagstiftningsarbetet är avslutat återstår ofta frågor som är av betydelse från organisatorisk synpunkt. Dessa frågor kan lösas genom författningar och särskilda följdföreskrifter, utarbetade antingen på lagstiftningsenheterna, på enheten F 2 eller inom domstolsberedningen.

I detta sammanhang kan – i anslutning till vad i utredningens direktiv påpekas därom – anmärkas, att i justitiedepartementet handläggs vissa ärenden om tillstånd av olika slag t. ex. att adoptera utländskt barn, att förrätta vigsel i vissa fall, att förvärva fast egendom i vissa fall m. m. och att erhålla uppgift ur vissa register.

2.2.6 Centralt samrådsorgan m. m.

Genom överenskommelse mellan företrädare för justitiedepartementet och berörda personalorganisationer tillkom i början av 1970 ett centralt samrådsorgan för domstolsväsendet. I samrådsorganet tas upp bl. a. frågor av den karaktär som förekommer i centrala företagsnämnder. Samrådsorganet består av expeditionschefen i justitiedepartementet som ordförande och nio ledamöter i övrigt. Av dessa utses fyra av chefen för justitiedepartementet och fem av personalorganisationerna. Samrådsorganet sammanträder minst en gång i kvartalet.

Sedan början av 1970 utger justitiedepartementet med expeditionschefen som ansvarig utgivare en särskild informationsskrift, "Justitiedepartementet informerar". Domstolsberedningen svarar för redigeringen av skriften, vilken ger information om aktuell lagstiftning och om vad som i övrigt sker på domstolsväsendets område.

2.3 *Högsta domstolen och nedre justitierevisionen*

Mål och ärenden som prövas och avgörs av högsta domstolen skall enligt 24 § regeringsformen beredas i nedre justitierevisionen.

För detta ändamål skall enligt 3 kap. 8 § rättegångsbalken i justitierevisionen finnas revisionssekreterare. Dessa är föredragande i högsta domstolen. Vid justitierevisionen finns kansli för högsta domstolen. Närmare bestämmelser om justitierevisionens organisation och verksamhet finns i dess arbetsordning (SFS 1948:494). Enligt arbetsordningen består justitierevisionen av revisionssekreterare som ledamöter. En av dessa är justitierevisionens ordförande.

Antalet tjänster i högsta domstolen och nedre justitierevisionen är 118, varav antalet tjänster för justitieråd är 27 och antalet tjänster eller förordnanden för revisionssekreterare är 35. Dessa tjänster tillsätts av Kungl. Maj:t. Huvuddelen av övriga tjänster är tjänster för domstolsbiträden, som tillsätts av ordföranden i justitierevisionen.

Administrativa ärenden avgörs antingen av ordföranden eller av justitierevisionen i plenum. De administrativa frågorna sköts vid justitierevisionens kansli, där sedvanliga personal- och ekonomiadministrativa uppgifter handläggs. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas budgetarbete, organisationsfrågor, personalrekrytering, personalplanering, tjänstetillsättningar, utbildning och information, personalbokföring, avlöningsuträkning, medelsförvaltning, verifikationsgranskning, kontroll och revision av medelsförvaltningen. Utöver ordföranden sysslar tre tjänstemän med sådana administrativa uppgifter.

I lagrådsremiss den 14 januari 1971 angående ändrade bestämmelser om fullföljd av talan m. m. har chefen för justitiedepartementet uttalat att nedre justitierevisionen bör upphöra som ett självständigt ämbetsverk och omvandlas till ett kansli, knutet direkt till högsta domstolen. Med anledning härav har den 29 januari 1971 sakkunniga tillkallats för att utreda frågan om högsta domstolens kansli- och föredragandeorganisation m. m. Nyssnämnda uttalande återfinns jämväl i prop. 1971:45 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, m. m.

2.4 *Hovrätterna*

2.4.1 Organisation

Hovrätt är överrätt i mål och ärenden som fullföljs från allmän underrätt. Hovrätt är delad på avdelningar. Hovrätterna är Svea hovrätt i Stockholm (tolv avdelningar för allmänna mål), Göta hovrätt i Jönköping (tre avdelningar), hovrätten över Skåne och Blekinge i Malmö (fyra avdelningar), hovrätten för Västra Sverige i Göteborg (fyra avdelningar), hovrätten för Nedre Norrland i Sundsvall (två avdelningar) och hovrätten för Övre Norrland i Umeå (två avdelningar). Hovrätt är administrativ chefsmyndighet för de allmänna underrätterna och hyresnämnderna. Svea hovrätt har i egenskap av vattenöverdomstol två särskilda avdelningar för vattenmål och är administrativ chefsmyndighet för de sex vattendomstolarna i landet. I hovrätt tjänstgör hovrättspresident, hovrättslagmän, hovrättsråd, assessorer och fiskaler. I vattenöverdomstolen finns också tekniska ledamöter benämnda vattenrättsråd. På hovrättsavdelning finns ett kansli med i regel en assistent och en kansliskrivare. Därutöver finns andra domstolsbiträden. I hovrätt finns dessutom expeditionsvaktspersonal. Antalet anställda i hovrätterna är ca 500, varav ca 220 i Svea hovrätt.

Hovrätternas ställning som administrativa chefsmyndigheter kommer bl. a. till uttryck i 2 kap. 1 § rättegångsbalken, där det föreskrivs att hovrätt äger tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten. Hovrätternas administrativa funktioner regleras också i arbetsordningen för rikets hovrätter, tingsrättsinstruktionen, stadgan för vattendomstolarna och hyresnämndsinstruktionen.

Administrativa frågor avgörs i hovrätterna i plenum – i regel president, lagmän och hovrättsråd – eller på dömande avdelning eller av presidenten eller av tjänsteman på den administrativa avdelningen. Sådan avdelning finns i varje hovrätt. Den leds av en byråchef eller avdelningsdirektör. Avdelningen är i regel indelad i en personal-

administrativ och en kameral enhet. I plenum förekommer endast ärenden av större vikt, t. ex. remisser om hovrättens organisation, förslag om tillsättande av vissa domartjänster, antagning av fiskal och frågor om disciplinär bestraffning. De administrativa ärendena på dömande avdelning är mycket få. Flertalet administrativa ärenden handläggs på den administrativa avdelningen. Beslut meddelas av presidenten eller av den tjänsteman som presidenten bestämmer. En omfattande delegering har skett från presidenten, i första hand till byråchefen eller avdelningsdirektören. Den administrativa avdelningen har att svara för inte bara hovrättens interna administration utan också, och där ligger tyngdpunkten, väsentliga delar av administrationen av de lokala enheter som hör under hovrätten, dvs. tingsrätterna och hyresnämnderna samt för Svea hovrätts del även vattendomstolarna. På hovrätt ankommer i princip samma administrativa uppgifter som på centrala verk, dock med den begränsningen att justitiedepartementet fullgör vissa centrala verksfunktioner bl. a. av samordnande natur. Antalet lokala enheter under varje hovrätt gör att stora krav ställs på administrationen. På de administrativa avdelningarna finns, förutom nyssnämnda chefstjänster, tjänster för byrådirektör, kamrerare och domstolsbiträden. Antalet tjänster i hovrätterna för administrativa uppgifter är f. n. inemot 80.

2.4.2 Administrativa uppgifter

Den administrativa avdelningen vid en hovrätt har personaladministrativa och ekonomiadministrativa uppgifter. Allt förberedelsearbete med administrativa ärenden sker inom avdelningen även i de fall då besluten inte fattas där. De *personaladministrativa* uppgifterna kan gälla frågor om rekrytering, personaldisposition, personalregistrering, utbildning, personalvård, arbetsfördelning (fastställande av arbetsordningar), statistik, företagsnämnd och arbetarskydd, arkiv, säkerhet och sekretess, beredskapsplanering, m. m.

Hovrätt anställer tingsnotarier, antar fiskalsaspiranter och fiskaler, förordnar tingsfiskal i underrätt samt avger förslag till Kungl. Maj:t beträffande tillsättning av flertalet domartjänster (hovrättsråd, assessor, rådman, särskild inskrivningsdomare m. fl.). Beträffande vissa högre domartjänster, nämligen tjänster för tingsrättslagman – dock inte i de tre största tingsrätterna – chefsrådman samt flertalet hyresråd avges förslag av det s. k. presidentkollegiet (jfr 2.4.3). Tjänst för hovrättspresident tillsätts av Kungl. Maj:t utan ansökan och förslag. När det gäller tjänster för hovrättslagman, lagman i Stockholms, Göteborgs eller Malmö tingsrätt eller hyresråd och chef vid de största hyresnämnderna tillsätts tjänsten av Kungl. Maj:t efter anmälan av hovrättspresidenten. Samma förfarande tillämpas i fråga om vissa högre administrativa tjänster inom domstolsväsendet. Entledigande av domarpersonal meddelas i regel av hovrätt. Hovrätt kungör alla domartjänster som enligt föreskrift skall kungöras, dvs. det övervägande flertalet. Vidare kungör hovrätt tjänster för icke rättsbildade biträden i tingsrätter och hyresnämnder samt tillsätter och entledigar all sådan personal. De tre största tingsrätterna äger dock själva tillsätta vissa tjänster.

Semester, ledighet för sjukdom eller obligatorisk militärtjänstgöring beviljas i regel av den domstol där vederbörande är anställd. Befogenheten att bevilja olika ledigheter ligger dock i vissa fall på hovrätterna eller Kungl. Maj:t. I anslutning till beviljade ledigheter men också eljest har hovrätten att för kortare eller längre tid förse underrätterna med domarpersonal eller att förordna tingsnotarier att handlägga vissa mål m. m. Hovrätterna har vidare att utfärda anvisningar och cirkulär i olika personalfrågor, att inrätta tjänster i vissa fall, att meddela förordnanden, t. ex. av vikarier för befattningshavare i olika nämnder o.d. eller att utse anvisningsläkare eller att utfärda betyg. Andra grupper av ärenden rör löneklassuppflyttningar, stationeringsfrågor, pensionsfrågor, frågor om arbetstidens förläggning och disciplinärenden.

Bland de *ekonomiadministrativa* uppgif-

terna för hovrätterna må nämnas följande. De administrativa avdelningarna svarar för det årliga budgetarbetet, vilket utmynnar i framställningar till Kungl. Maj:t om anslag för hovrätten samt för underrätterna och hyresnämnderna inom hovrättsområdet. Kungl. Maj:t ställer för varje budgetår anslag till hovrätternas förfogande. Hovrätt förvaltar och utbetalar medel för olika ändamål. Avlöningar åt hovrätternas och underrätternas personal räknas ut och betalas ut av hovrätterna. När det gäller ersättningar för sjukvård och reseersättningar inges individuella räkningar till hovrätterna, som efter granskning gör utbetalning. Likaså utbetalar hovrätterna ersättning för vissa lokalkostnader. Beträffande expenser meddelar hovrätten vanligen underrätterna och hyresnämnderna vid budgetårets början storleken av den anslagspost som dessa får disponera för budgetåret. Den 1 juli utbetalas ett mindre förskott från hovrätten. Underrätterna och hyresnämnderna redovisar kvartalsvis. I hovrätten granskas de insända räkenskaperna såväl siffermässigt som i sak, vilket innebär kontroll av skäligheten i verkställda inköp, kontroll att riktiga inköpskällor anlitats, kontroll av attester m. m. Ytterligare förskott rekvireras efter behov. Viss revision och kassakontroll ombesörjs av hovrätternas personal vid besök i underrätterna.

Hovrätten disponerar också anslaget Ersättningar till nämndemän m. m. Utbetalning sker antingen direkt till vederbörande eller via underrätten. Hovrätten förvaltar vidare anslagen Ersättning åt domare, vittnen och parter samt Kostnader enligt lagen om fri rättegång. Varje underrätt disponerar ett fast förskott för dessa ändamål. Medel från anslaget Tekniska hjälpmedel m. m. vid domstolsväsendet anvisas hovrätterna som gör upphandling efter framställning från underrätterna.

Hovrättsadministrationen innefattar åtskilligt som inte kommer till uttryck i formella beslut utan sker i form av korrespondens, rådgivande verksamhet, kontaktverksamhet m. m. Över huvud är serviceuppgifter en omfattande del av de administrativa avdelningarnas arbete.

2.4.3 Presidentkollegiet och byråchefsmöten

Presidenterna i hovrätterna samlas omkring åtta gånger årligen till gemensamma överläggningar i det s. k. presidentkollegiet. Sammanträdena hålls i regel i Stockholm under ordförandeskap av presidenten i Svea hovrätt. Någon instruktion för kollegiet finns inte. Kollegiet har en samordnande funktion, och dess verksamhet är genomgående rådgivande och vägledande. En viktig uppgift för kollegiet är att efter remiss från Kungl. Maj:t avge förslag till vissa domartjänster, i huvudsak chefsdomartjänsterna i underrätterna och flertalet tjänster som hyresråd. Vid behandlingen av sådana ärenden – men ibland också i andra fall – förstärks kollegiet regelmässigt med ordföranden i högsta domstolen samt ordföranden och vice ordföranden i Föreningen Sveriges tingsrättsdomare.

I justitiedepartementets regi samlas hovrätternas byråchefer och avdelningsdirektörer några gånger om året för att överlägga om gemensamma problem. Regelmässigt deltar också hovrätternas byrådirektörer och kamrerare. Genom dessa byråchefsmöten söker man skapa enhetlighet i handläggningen av olika administrativa frågor. En viktig uppgift är överläggningar om fördelning av anslagsmedel. Vid dessa möten lämnas också information om aktuella frågor från tjänstemän i justitiedepartementet.

2.5 *Underrätterna och hyresnämnderna*

2.5.1 Tingsrätterna

Varje tingsrätt – de är f. n. 108 till antalet – har en lagman som chef. De största tingsrätterna är indelade i avdelningar, som förestås antingen av lagmannen eller av en chefsrådman. Vidare tjänstgör i tingsrätterna rådmän, tingsfiskaler, tingsnotarier, domstolsbiträden och expeditionsvaktspersonal. I tre domstolar finns tjänst för särskild inskrivningsdom-

are. Vissa tingsrätter utövar också funktion som fastighetsdomstol. I sådan domstol kommer att finnas tjänst för teknisk ledamot, som benämns fastighetsråd. Antalet anställda i tingsrätt är ca 3 300. Tingsrätternas storlek varierar. Den största gruppen bland tingsrätterna har tre eller fyra domare (41), och en annan grupp består av än större domstolar (19). Flera än tio domare finns dock bara i de tre största tingsrätterna, nämligen i Stockholms tingsrätt (81 domare), Göteborgs tingsrätt (35 domare) och Malmö tingsrätt (22 domare). Ganska många tingsrätter har en eller två domare (48 tingsrätter). I många av tingsrätterna tjänstgör tingsfiskaler utöver vad gällande personalförteckning föreskriver.

Föreskrifter som reglerar tingsrätternas verksamhet återfinns bl. a. i tingsrättsinstruktionen (1970:108). För Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter gäller därutöver av Kungl. Maj:t fastställda arbetsordningar (1970:815–817).

Den administrativa ledningen utövas av lagmannen. Administrativa ärenden avgörs av tingsrätten i plenum – som utgörs av all domarpersonal – när det gäller frågor om organisationen av tingsrätten och vissa andra viktiga frågor samt eljest av lagmannen. Vid ett stort antal tingsrätter finns särskild tjänsteman med uppgift att biträda vid handläggningen av administrativa frågor. Vid Stockholms tingsrätt finns en administrativ avdelning under ledning av en avdelningsdirektör. Även Göteborgs och Malmö tingsrätter har särskild personal avdelad för handläggning av administrativa ärenden.

Tingsrätt inger årligen anslagsframställning till hovrätten, sörjer för rekrytering av biträdespersonal, anställer personal för viss kortare tid, avger förslag om tillsättning av tingsnotarier och biträdespersonal, beviljar semester och annan ledighet i vissa fall, förordnar personal att på eget ansvar utföra vissa göromål, utfärdar betyg samt förvaltar och betalar ut medel. Ytterligare exempel på administrativa uppgifter som åvilar tingsrätterna är upprättande av statistisk, frågor om domstolslokaler och dessas utrustning, arkiv- och biblioteksfrågor, arbetarskyddsfrågor och beredskapsplanläggning. Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter har i vissa avseenden vidgade befogenheter.

Vid tingsrätterna förs tjänstgöringsuppgift, upptagande för varje månad personalens tjänstgöring och ledigheter. Tjänstgöringsuppgiften inges till hovrätten främst för att ligga till grund för hovrättens avlöningsuträkning.

2.5.2 Vattendomstolarna

Vattendomstolarna är första instans i vattenmål. Antalet vattendomstolar är sex. De hör i administrativt avseende under Svea hovrätt. I vattendomstol tjänstgör vattenrättsdomare, biträdande vattenrättsdomare, vattenrättsingenjörer, vattenrättssekreterare (hovrättsfiskaler) och icke rättsbildad biträdespersonal. Antalet anställda i vattendomstolarna är ca 115. Vattendomstolarnas organisation m. m. regleras i stadgan (1960:306) om vattendomstolarna. Deras administrativa uppgifter är i allt väsentligt desamma som tingsrätternas.

I lagrådsremiss den 12 mars 1971 föreslås att vattendomstolarna avskaffas som fristående enheter och knyts till tingsrättsorganisationen på samma sätt som fastighetsdomstolarna, dvs. vissa tingsrätter utses att vara vattendomstolar, varvid tingsrätt skall ha särskild sammansättning. Fullföljd av talan i vattenmål skall alltjämt ske hos vattenöverdomstolen. Förslaget grundar sig på vattenlagsutredningens betänkande "Revision av vattenlagen" (SOU 1970:40). De förestående förändringarna gör att utredningen i det följande inte särskilt behandlar frågor som rör vattendomstolarna.

2.5.3 Hyresnämnderna

För handläggning av vissa hyresärenden finns sedan den 1 januari 1969 statliga hyresnämnder i varje län med i vissa fall gemensamt kansli för flera län. Antalet kanslier är tolv. Ordförande i hyresnämnd benämns hyresråd.

Chef för hyresnämndskansli är den ordförande som Kungl. Maj:t förordnar. I hyresnämnd tjänstgör dessutom biträdespersonal m. fl. Antalet anställda i hyresnämnderna är f. n. omkring 120, varav 34 hyresråd. Hyresnämnd hör i administrativt hänseende under den hovrätt inom vars område nämndens kansli är beläget. Hovrätt utövar tillsyn över nämndens verksamhet i den mån tillsynen inte ankommer på statens hyresråd. Hyresnämndernas administrativa uppgifter är i allt väsentligt desamma som tingsrätternas.

2.5.4 Tornedalens rättshjälpsanstalt

Tornedalens rättshjälpsanstalt i Haparanda meddelar offentlig rättshjälp åt mindre bemedlade i de kommuner som utgör domkretsen för Haparanda tingsrätt. Rättshjälp tillhandahålls utan ersättning eller mot en mindre avgift. Anstalten står under ledning av en styrelse, bestående av ordförande och två ledamöter. Ledamöter och suppleanter för dem förordnas av länsstyrelsen i Norrbottens län. Vid anstalten finns en direktörstjänst. Vidare finns två biträdande jurister och fyra tjänster för övrig personal. Direktören tillsätts av Kungl. Maj:t efter förslag av styrelsen. Övrig personal tillsätts av styrelsen. Förvaltningen av anstaltens medel omhänderhas av länsstyrelsen.

2.6 *Regeringsrätten och kammarrätten*

2.6.1 Regeringsrätten

Regeringsrätten är högsta förvaltningsdomstol. Närmare bestämmelser om regeringsrättens sammansättning, tjänstgöring och uppgifter meddelas i regeringsrättslagen. Antalet regeringsråd är f. n. 22. Föredragandena i regeringsrätten är tjänstemän knutna till departementen. De benämns regeringsrättssekreterare. Det förekommer också att departements- eller kanslisekreterare eller tjänstemän från förvaltningen föredrar regeringsrättsmål. I några departement finns en särskild regeringsrättsbyrå under ledning av ett kansliråd. Antalet årsarbetskrafter i departementen, inklusive kanslipersonal, som fullgör arbetsuppgifter åt regeringsrätten är ett åttiotal. Denna personal är administrativt underkastad samma bestämmelser som övrig personal i departementen. Tjänst för regeringsrättssekreterare tillsätts av Kungl. Maj:t. Övriga tjänster tillsätts av vederbörande departementschef eller av den som departementschefen bestämmer. Administrativa ärenden som rör de anställda handläggs inom vederbörande departement och av statsdepartementens organisationsavdelning.

2.6.2 Kammarrätten

Kammarrätten är central domstol för förvaltningsrättskipningen. Reglerna om kammarrättens kompetens finns bl. a. i stadgan (1959:545) för kammarrätten. I domstolen finns president, kammarrättsråd som är divisionsordförande samt kammarrättsråd, vilka samtliga är ordinarie ledamöter. Det finns också assessorer. Antalet tjänster för nämnda personal är ca 60. Vidare finns ett drygt femtiotal fiskalstjänster och närmare 60 tjänster för kanslipersonal. Det sammanlagda antalet tjänster utgör ca 170. De ordinarie domartjänsterna tillsätts av Kungl. Maj:t, de övriga tjänsterna av kammarrätten. De personal- och ekonomiadministrativa uppgifterna handläggs på en administrativ enhet under ledning av en avdelningsdirektör. Denna enhet svarar för budgetarbete, personalfrågor, avlöningar och andra administrativa uppgifter av i princip samma slag som dem som ankommer på en hovrätts administrativa avdelning.

2.6.3 Förestående förändringar

Förslag om en omorganisation av förvaltningsrättskipningen hos regeringsrätten och kammarrätten har den 20 mars 1970 remitterats till lagrådet. Förslaget bygger på betänkandet "Förvaltningsrättskipning", som förvaltningsdomstolskommittén lade fram år 1966 (SOU 1966:70). Reformen, som föreslås bli genomförd den 1 januari 1972, innebär att

för det helt övervägande antalet förvaltningsmål skall gälla ett tvåinstanssystem för den domstolsmässiga besvärsprövningen. Kammarrätt blir därvid allmän mellaninstans närmast under regeringsrätten. Samtidigt sker den förändringen att kammarrätt får svara för rättskipningen medan regeringsrättens uppgift väsentligen begränsas till att genom prejudikatbildning leda rättstillämpningen. Sakprövning i regeringsrätten skall i allmänhet komma till stånd bara om domstolen meddelat prövningstillstånd. Vidare har förutsatts att beredningen av regeringsrättsärendena skall ske inom ett särskilt, till domstolen knutet kansli som är helt fristående från departementen. Kammarrätt kommer att, utöver de mål som f. n. prövas i kammarrätten, handlägga praktiskt taget alla typer av mål i vilka talan f. n. fullföljs från förvaltande myndighet direkt till regeringsrätten, t. ex. byggnadsmål, tullmål, hälsovårdsmål och nykterhetsvårdsmål. Enligt förslaget skall kammarrättsorganisationen delas upp på två regionala kammarrätter, en i Stockholm och en i Göteborg.

I anslutning till förvaltningsdomstolsreformen har tillsatts två utredningar, den ena om regeringsrättens kansliorganisation, den andra om organisationen av kammarrätterna (kammarrättsorganisationskommittén).

I avgivet betänkande (stencil Ju 1970:31) har förslag lagts fram om regeringsrättens kansliorganisation m. m. Regeringsrätten föreslås få ett kansli med ett nittiotal tjänster, därav drygt 30 föredragande. Antalet tjänster kommer sedermera att minskas. Kansliet skall stå under ledning av en kanslichef.

Kammarrättsorganisationskommittén har i december 1970 avgivit en promemoria angående huvudlinjerna för den nya kammarrättsorganisationen. Den nya organisationen kräver en stor ökning av antalet tjänster. Bl. a. föreslås att antalet ordinarie domartjänster i den nya organisationen skall vara 102, av vilka 90 bör tillsättas i en första etapp redan den 1 januari 1972, då reformen genomförs. Kommittén har haft att utgå från att två avdelningar av kammarrätten i Stockholm förläggs till Sundsvall. Vid varje kammarrätt skall finnas en administrativ enhet med den personal som behövs för administrativa uppgifter.

De sålunda redovisade förslagen beträffande omorganisation av förvaltningsrättskipningen har tagits upp till behandling i prop. 1971:30 angående förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m. m. Förslagen har därvid i huvudsak lämnats utan erinran.

3 Aktuella rationaliseringsprojekt

3.1 *Statens ekonomiadministrativa system (SEA)*

SEA-systemet införs successivt inom statsförvaltningen. Som en del i systemet ingår s. k. programbudgetering. Utrednings- och försöksverksamhet med programbudgetering leds av finansdepartementet. SEA-systemet innebär vidare omläggning av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten. Riksrevisionsverket (RRV) har fått i uppdrag att genomföra denna omläggning.

Programbudgeteringens innebörd kan sammanfattas på följande sätt. Myndigheternas verksamhet indelas i program som ger uttryck för vilka uppgifter (mål) myndigheterna har. Anslag ställs till förfogande för att förverkliga programmen. De prestationer (tjänster) som myndigheterna tillhandahåller preciseras och redovisas. Kostnadsredovisning införs. Bokföringen byggs ut för att visa hur kostnaderna fördelar sig på program, ansvarsområden och prestationer. För varje ansvarsområde inom myndigheten sker planering av arbetsuppgifterna och beräkning av kostnaderna för programmen. Budgeteringen byggs alltså upp från lägsta nivå inom myndigheten så att den får nära anknytning till det praktiska arbetet. Den av verksledningen fastställda budgeten styr sedan verksamheten. Ett rapportsystem införs för löpande kontroll av hur verksamheten utvecklas i förhållande till uppgjorda planer.

Utrednings- och försöksverksamhet beträffande programbudgetering pågår inom olika statliga verksamhetsområden. Centrala verk, universitet m. fl. svarar inom sina områden för verksamhetens bedrivande. För domstolsväsendet har domstolsberedningen utarbetat en programindelning. Försöksverksamhet på grundval av denna programindelning pågår f. n. vid hovrätterna. Dessa utarbetar anslagsframställningar i programtermer som komplement till de vanliga petitaskrivelserna. Inom justitiedepartementet övervägs att någon form av programbudget eller aktivitetsinriktad ekonomisk uppföljning skall införas vid alla myndigheter inom domstolsväsendet med början den 1 juli 1972.

Omläggningen av den statliga *redovisningsverksamheten* innebär att huvuddelen av bokföring, redovisning och kassagöromål koncentreras till ett trettiotal redovisningscentraler. Varje redovisningscentral skall betjäna ett antal myndigheter, vilka tillsammans utgör en redovisningsgrupp. Ett nytt redovisningssystem, system S, införs samtidigt. RRV har föreslagit att man till en redovisningsgrupp för samman de allmänna domstolarna, vattendomstolarna, hyresnämnderna, justitiekanslern, riksåklagaren med läns- och distriktsåklagarmyndigheterna, Tornedalens rättshjälpsanstalt, kammarrätten, arbetsdomstolen, statens förliknings-mannaexpedition och statens hyresråd. Det har förutsatts att redovisningscentralen för

denna grupp skall knytas till ett centralorgan för domstolsväsendet. I detta sammanhang bör nämnas att också regeringsrätten torde komma att ingå i samma redovisningsgrupp. Enligt RRV:s planläggning skall redovisningscentralen vara i verksamhet den 1 juli 1972. Samtidigt skall det nya redovisningssystemet vara infört vid de myndigheter som ingår i redovisningsgruppen.

Omläggningen av den statliga *revisionsverksamheten* innebär i huvudsak följande. Vid de flesta redovisningscentralerna inrättas revisionskontor. Till kontoren flyttas huvuddelen av den kamerala revision som hittills drivits av RRV. En ny form av revision, förvaltningsrevision, som ersätter nuvarande sakrevision skall drivas dels centralt av RRV och dels av myndigheterna själva. Särskild utredning pågår inom RRV om förvaltningsrevisionens ordnande. Den nya revisionsorganisationen planeras vara genomförd samtidigt som redovisningscentralen träder i verksamhet den 1 juli 1972.

3.2 *Personaladministrativa projektet (PA)*

Flera delsystem inom det personaladministrativa området är under utarbetande inom statskontoret. De utgör tillsammans det s. k. PA-projektet. Ett av dessa system är ett personaladministrativt informationssystem (PAI) som nu försöksvis införs vid vissa myndigheter. PA-projektet innefattar även bl. a. system för personaladministrativ planering (PAP) och organisation (PAO).

PAI-systemet syftar till att åstadkomma förbättringar i fråga om insamling, lagring, bearbetning och redovisning av information på det personaladministrativa området med utnyttjande av ADB. Systemet skall kunna lämna personuppgifter, utdrag ur tjänstematriklar, lönestatistik och även annan information som kan utgöra underlag för personaladministrativa åtgärder. Inom statskontoret pågår utvecklingsarbete med ett nytt avlöningsuträkningssystem som skall ingå i PAI-systemet och är uppbyggt på datateknik. Detta uträkningssystem torde när det är klart kunna samordnas med SEA-systemet.

För domstolsväsendets del pågår sedan en tid ett omfattande förberedelsearbete för att som ett led i en försöksverksamhet införa PAI-systemet. Försöken pågår bl. a. för att statskontoret skall få underlag för det slutliga förslag till PAI-system som beräknas föreligga hösten 1972. Enligt föreliggande tidsplaner torde ett PAI-system och ett därtill knutet nytt avlöningsuträkningssystem försöksvis vara i bruk inom samtliga hovrättsområden före den 1 juli 1972.

3.3 *Rättsväsendets informationssystem (RI)*

Huvudsyftet med RI är att genom ADB förenkla och förbättra utbytet av information inom och mellan rättsväsendets myndigheter. RI kommer även att fylla en funktion som arkiv för information och som ett instrument för bearbetning av information för olika ändamål inom rättsväsendet. RI byggs upp etappvis och kommer att omfatta ett stort antal delsystem för process och administration.

Processystemen i RI kommer att i viss utsträckning samordnas med S- och PAI-systemen samt programbudgeteringen. En inventering pågår inom justitiedepartementet av data som lämpligen bör hämtas ur RI och andra större system under uppbyggnad.

Två väsentliga delar av RI är dels ADB av domar och slutliga beslut i brottmål, dels maskinell framställning av meddelanden mellan olika myndigheter och register. För dessa ändamål måste sådana domar och slutliga beslut skrivas på särskilda blanketter. Vidare skall domstolarna på andra blanketter (s. k. RI-uppgifter) lämna åtskilliga uppgifter för statistik, kriminalregistret m. m. som hittills lämnats separat.

Systemet med att skriva domar och slutliga beslut i brottmål på blankett har införts vid samtliga allmänna underrätter och hovrätter fr. o. m. den 1 maj 1970. Den automatiska databehandlingen av domar och beslut började emellertid först den 1 oktober 1970. F. n. databehandlas domar och beslut från domstolarna inom två hovrättsområden.

Utvidgningen till övriga hovrätter och underrätter torde ha skett före den 1 juli 1972.

I framtida etapper av RI planeras ett flertal olika delsystem. Exempelvis avser man att i skilda hänseenden väsentligt bygga ut rutinerna för maskinell framställning av meddelanden till bl. a. olika brottsregister. Vidare planeras ett system för lagsökningar och betalningsföreläggande. Hur detta skall utvecklas blir emellertid beroende av ställningstagandena till kreditupplysningsutredningens kommande förslag. Undersökningar pågår om arbete med utformning av lagtext samt eftersökning av rättsfall och litteratur kan underlättas genom att använda datateknik.

3.4 *ADB inom inskrivningsväsendet*

På grundval av inskrivningskommitténs betänkande "ADB inom inskrivningsväsendet" (SOU 1969:9) har 1970 års riksdag fattat principbeslut om att ADB skall införas inom inskrivningsväsendet. I huvudsak har därvid godtagits de riktlinjer för en reform av fastighetsbokföringen som inskrivningskommittén dragit upp. Övergången till det nya systemet måste emellertid föregås av omfattande försök. Detta gäller både överföringen av fastighetsböckernas uppgifter till datorn och handläggningen av inskrivningsärenden med datorns hjälp.

Centralnämnden för fastighetsdata bygger f. n. i försökssyfte upp en fastighetsdatabank som omfattar mer än hälften av fastighetsbeståndet i Uppsala län. I datorn lagras uppgifter ur jord- och stadsregistren. Databanken har också tillförts en del uppgifter om personnummer och taxeringsvärden m. m. Databankförsöket är ett komplicerat företag med en lång rad delproblem. System- och programmeringsarbetet sysselsätter ett stort antal datatekniker och experter. Försöken beräknas vara genomförda under hösten 1971. Ställning skall därefter tas till den slutliga utformningen av systemet. Klart är i varje fall att omfattande arbete måste läggas ner på bl. a. beredningen av fastighetsböckerna innan övergång till det nya systemet kan ske. Inskrivningskommittén beräknade att en sådan överföring i huvudsak skulle vara genomförd i mitten av 1970-talet. Man torde numera räkna med att övergången inte kan ske så snabbt.

3.5 *Andra rationaliseringsprojekt*

Som ett led i RI pågår arbete med att utforma ett nytt system för statistikrapportering, sammankopplat med diarieföringen av mål och ärenden. Enligt planerna skall det nya systemet tas i bruk den 1 januari 1972. Det kan emellertid antas att det även därefter kommer att kvarstå uppgifter i fråga om den fortsatta utvecklingen av systemet. Ett omfattande arbete med utformning av nya blanketter för domstolsväsendet har utförts inom domstolsberedningen. Reformen av inskrivningsväsendet m. m. kommer emellertid att kräva fortsatt arbete härmed under flera år framåt. Sedan en tid pågår i två tingsrätter försök med att ersätta stämpelbeläggningen genom stämpelmärken med maskinell kassastämpel. Om försöken faller väl ut torde en sådan omläggning komma att ske under de närmaste åren vid flertalet domstolar.

4 Principiella överväganden – förslag om ett domstolsverk

I direktiven för domstolsverksutredningen har uttalats att åtskilliga skäl talar för en centraliserad ledning och samordning av den administrativa verksamheten inom domstolsväsendet. Detta anses i direktiven nödvändigt för att åstadkomma en effektiv planering, en samordning av resurserna på domstolsområdet och en tillfredsställande uppföljning av verksamheten. Ett av de mera framträdande motiv som anförts för en central handläggning är att olika administrativa system, byggda på ADB, håller på att införas inom domstolsväsendet. En central instans krävs för ett rationellt utnyttjande av de olika ADB-systemen.

Utredningen har i skrivelse den 26 augusti 1970 om inrättande provisoriskt av en rationaliseringsnämnd för domstolsväsendet närmare motiverat behovet av att ett centralt organ leder det arbete som fordras för att utveckla och genomföra i första hand SEA-, PAI- och RI-systemen inom domstolarna. Även sedan dessa och andra system tagits i drift och uppgifterna blir att underhålla systemen och anpassa dem till ändrade förhållanden, är det uppenbart att en central styrning leder till större effektivitet än vad en fördelning av uppgifterna på flera organ skulle innebära.

Erfarenheterna från det förberedelsearbete med olika ADB-projekt på domstolsområdet, som hittills utförts väsentligen i justitiedepartementets regi, bekräftar behovet av att uppgifterna hålls samman centralt. Uppgifterna synes inte vara av den art att de bör ledas av departementet utan i stället av en central instans därunder. I 1971 års statsverksproposition (bil. 4, s. 48 ff) har därför i anslutning till utredningens förslag förordats att en domstolsväsendets organisationsnämnd skall inrättas från den 1 juli 1971 med uppgift att bl. a. svara för att arbetet med olika påbörjade rationaliseringsprojekt fullföljs enligt föreliggande tidsplaner. Nämnden skall också få vissa uppgifter som har samband med den planerade omläggningen till databehandling inom inskrivningsväsendet och även handha sådana lokal- och byggnadsfrågor inom domstolsområdet som bör handläggas centralt. Även andra uppgifter som normalt ankommer på ett centralt verk torde komma att läggas på nämnden. Denna utgör ett provisorium i avvaktan på resultatet av behandlingen av domstolsverksutredningens förslag i huvudfrågan.

Genomförandet av olika på ADB byggda rationaliseringsprojekt torde efter hand komma att medföra vissa personalbesparingar samtidigt som projekten föranleder stora ändringar i rutinerna för handläggning av olika slag av ärenden inom domstolsväsendet. Det planerade genomförandet av rationaliseringsprojekten påkallar sålunda i och för sig organisatoriska ändringar i dagens domstolsadministration och utgör tillräckliga skäl för en översyn härav. Utredningen har

emellertid ansett sig böra närmare studera den nuvarande domstolsadministrationen för att se om förändringar kan behövas även av andra skäl än de nu nämnda.

Som också framhålls i utredningsdirektiven är det ett utmärkande drag i svensk statsförvaltning att det på flertalet områden finns centrala verk som är chefsmyndigheter i förhållande till vissa regionala eller lokala organ men som är självständiga i förhållande till Kungl. Maj:t. Kompetens- och arbetsfördelningen mellan statsdepartementen och de centrala ämbetsverken ger internationellt sett den svenska statsförvaltningen dess särart. Departementen är främst inriktade på planering och samordning av den statliga verksamheten, på lagstiftnings- och budgetarbete, på utfärdande av generella direktiv och på omprövning av lägre instansers beslut. Ett av motiven för den departementsreform som ägde rum 1965 och som berörde frågor om såväl ärendefördelning som organisation och arbetsformer var behovet av att förstärka de planerande och samordnande funktionerna i statsdepartementen. I samband härmed har en översyn skett av vilka departementsärenden som med fördel kunnat delegeras till verksnivå.

När det gäller justitiedepartementets befattning med anslagsfrågor och administrativa problem som rör domstolarna är det uppenbart, att många frågor inte lämpar sig för departemental handläggning med det synsätt på departementsarbetet som numera råder. Som framgår av avsnitt 2.2 handlägger justitiedepartementet i dag på domstolsområdet många ärenden av rutinkaraktär eller av inte principiell art som skulle ha lagts på ett centralt verk för domstolsväsendet om ett sådant hade funnits. Detta har medfört att domstolsfrågorna kräver relativt sett större insatser från departementets sida än motsvarande frågor som rör övriga grenar av rättsväsendet. De senare har centrala myndigheter som leder och samordnar verksamheten – rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen och riksåklagarens kansli. I samband med tingsrättsreformen har departementet nödgats avdela särskilda resurser för att bereda frågor av organisatorisk natur. För bl. a. dessa frågor har tillskapats en särskild domstolsberedning (se 2.2.3). Även bland domstolsberedningens uppgifter finns många av verkskaraktär.

I avsaknad av en central myndighet för domstolsväsendet har vidare en initiativfunktion kommit att åvila justitiedepartementet. Detta tar sig många uttryck. Centrala anvisningar kan exempelvis erfordras i frågor som rör organisation och arbetskraftsförsörjning. Bl. a. för att kunna bedöma de krav på resursförstärkningar som ställs från de olika domstolarna i samband med budgetarbetet har departementet måst skaffa sig kännedom om arbetet vid domstolarna i en utsträckning som torde sakna motsvarighet på andra områden av statsförvaltningen. Denna kännedom skaffas bl. a. genom livlig besöksverksamhet. Stundom uppstår också behov av central information från departementet.

Arbetet inom justitiedepartementet är så organiserat att frågor som rör administration av domstolsväsendet företrädesvis handläggs på två enheter, nämligen enheten för domstolar m. m. och domstolsberedningen. Även lagstiftningsenheterna och den särskilda enheten för planering och budget kan dock handlägga frågor som berör domstolsadministrationen. Fördelningen av uppgifterna på olika enheter, som alla utom domstolsberedningen även har uppgifter utanför domstolsväsendet, medför behov av en stark samordning. Denna samordning ankommer på chefstjänstemännen, främst på expeditionschefen. Denne får också i flera frågor i praktiken agera som administrativ verkschef för domstolarna. Frågor angående domstolsadministrationen måste anmälas för justitieministern. Huvuddelen av besluten är sådana att avgörandet träffas av Kungl. Maj:t. Endast ett fåtal avgöranden träffas av justitieministern själv genom beslut i s. k. departementschefsprotokoll. På justitiedepartementets konseljlista förekommer ett förhållandevis stort antal ärenden rörande administrationen av domstolsväsendet, eftersom många ärenden är av "verkskaraktär". Det

torde förhålla sig så att den faktiska beslutsnivån i många av dessa ärenden ligger på ett lägre plan i justitiedepartementet än som hade varit fallet om beslutet hade fattats i ett centralt verk.

Det nu anförda ger enligt utredningens mening klart vid handen att domstolsadministrationen behöver reformeras så att justitiedepartementet avlastas ärenden som inte utan olägenhet kan delegeras på fristående myndighet.

Under departementsnivån fullgörs administrativa göromål i dag av de sex hovrätterna som, utöver administrativ verksamhet för egen del, även är chefsmyndigheter i administrativt hänseende för underrätterna och hyresnämnderna. I fråga om högsta domstolen sköter nedre justitierevisionen de administrativa uppgifterna. Förslag har framlagts om att till en regeringsrättens kansliorganisation skall sammanföras de administrativa uppgifter för denna domstol som nu handläggs inom olika statsdepartement. Kammarrätten i Stockholm handhar sin egen administration. Kammarrättsorganisationen kommer nu emellertid att byggas ut med en ny kammarrätt i Göteborg. Vidare kommer två avdelningar av kammarrätten i Stockholm att förläggas till Sundsvall.

Administrativa uppgifter som rör domstolarna och hyresnämnderna är således fördelade på flera myndigheter utan någon central samordnande förvaltningsmyndighet. Denna samordningsuppgift fullgörs av justitiedepartementet. Departementet kommer, om ingen ändring av domstolsadministrationen sker, att tillföras ytterligare ärenden när kammarrättsorganisationen byggs ut från den 1 januari 1972.

Hovrätternas administration kan i och för sig anses fungera väl. I och med att administrationen av underrätterna är inbyggd i hovrätten är personalkännedomen stor och olika för domstolarna speciella förhållanden väl kända. Administrativa åtgärder av olika slag kan i regel vidtas snabbt och smidigt. Det föreligger emellertid också nackdelar med det nuvarande systemet. Nuvarande organisation medför ofta dubbelarbete. För närvarande spills tid och krafter i de olika hovrätterna på arbete som både från rationaliseringssynpunkt och med hänsyn till intresset av likformig behandling med fördel kan göras centralt. Det kan gälla anvisningar av skilda slag, blanketter m. m. Det förekommer också att samma eller liknande frågor bedöms olika av hovrätterna. Erfarenheterna under senare år, då stora reformer genomförts eller förestår på det administrativa området inom domstolsväsendet, har i en del fall visat på behov av bättre samordning. Tvekan har ibland förelegat om vem som skall ta initiativ till åtgärder och var ansvaret skall ligga. Detta har lett till att åtgärder inte alltid kunnat vidtas i tid. Åtgärderna har stundtals burit improvisationens prägel. En annan nackdel är att det inte, i den mån inte justitiedepartementet engagerat sig härför, kunnat ske någon mera ingående och långsiktig bedömning av personalbehov och personalrekrytering eller central fördelning av personalresurserna. Olägenheterna härav försöker man kompensera genom samarbete hovrätterna emellan. Eftersom hovrätterna bl. a. när det gäller personalpolitiken kan ha delvis skilda värderingar kan emellertid detta samarbete få endast begränsat värde.

Nya centrala förvaltningsmyndigheter bör inte tillskapas utan tvingande skäl. De redovisade förhållandena inom domstolsväsendet, särskilt vad här anförts om behovet av att delegera förvaltningsuppgifter från justitiedepartementet, pekar emellertid entydigt på att en ny myndighet med administrativa ledningsuppgifter bör inrättas. Då domstolsverksutredningen konstaterar detta avvisar utredningen samtidigt möjligheten att förlägga de domstolsadministrativa ledningsuppgifterna till en redan befintlig myndighet. Att lägga dem till någon av hovrätterna eller annan domstol torde, som också framhålls i direktiven, vara olämpligt. Det kan inte heller innebära något realistiskt alternativ att lägga uppgifterna på annan central myndighet inom rättsväsendet, t. ex. rikspolisstyrelsen. De ledningsuppgifter som lämpligen bör läggas på den nya myndigheten får

sin särskilda prägel av den domstolsverksamhet, som den skall betjäna. Antalet anställda inom förvaltningsområdet är omkring 4 350 och budgeten upptar anslag i storleksordningen 300 milj. kr.

En central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område bör således tillskapas. Den nya myndighetens benämning bör enligt utredningens mening vara *domstolsverket.*

Utredningen övergår härefter till att diskutera vilka allmänna utgångspunkter som lämpligen bör gälla vid avgränsningen av domstolsverkets arbetsuppgifter. Utredningen ställer också frågan om en överflyttning av uppgifter från befintliga organ till ett domstolsverk är en tillräcklig åtgärd. Kan även andra omläggningar av det administrativa arbetet hos domstolarna vara påkallade i sammanhanget? Det gäller alltså att klarlägga principerna för en ny domstolsadministration.

Det bör till en början konstateras att tillkomsten av ett domstolsverk inte kan medföra att Kungl. Maj:t och justitiedepartementet befrias från alla administrativa uppgifter som rör domstolarna. I departementet måste självfallet ligga kvar vissa samordnande och ledande funktioner i fråga om de ekonomiska resurserna för domstolsväsendet samt arbete med författningar i organisationsfrågor och ansvaret för vissa tjänstetillsättningar.

Domstolsverket skall handlägga administrativa ärenden och inte ingripa i den dömande verksamheten. En sådan i och för sig självklar målsättning bör emellertid inte innebära att inte domstolsverket skall kunna medverka i syfte att skapa effektiva arbetsformer i domstolsarbetet. Tvärtom synes det angeläget att den administrativa expertis som det nya verket bör förfoga över samverkar på olika sätt med den dömande personalen i detta syfte. Å andra sidan har den angivna målsättningen givetvis den innebörden att förvaltningsmyndigheten inte skall ingripa i handläggningen av målen eller bestämma vem som skall döma i enskilda mål. Domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten skall vara okränkbar. Att dra upp allmängiltiga gränser mellan dömande och administrativ verksamhet kan emellertid vara svårt. Utredningen föreställer sig att det i det dagliga arbetet hos domstolarna kan komma upp frågor som kan sägas ligga på gränsen mellan rättskipning och administration. För ett domstolsverk, som förutsätts få befogenhet att i administrativt hänseende utfärda föreskrifter och anvisningar till domstolarna, blir det angeläget att dylika gränsdragningsproblem kan lösas i enlighet med en fast praxis som verket i samarbete med domstolarna kan utbilda.

Rättskipning är domstolarnas främsta uppgift. Vid en reformering av domstolsadministrationen kunde man därför sträva efter att avlasta domstolarna alla administrativa göromål. Till domstolsverket skulle då koncentreras samtliga förekommande funktioner beträffande ekonomi, organisation och personalärenden. En sådan fullständig centralisering skulle t. ex. innebära att domstolarna själva inte i någon utsträckning fick besluta om utgifter eller anställa personal och inte heller ha något arbetsgivaransvar för befintlig personal. Det är uppenbart att man inte kan gå så långt. En uppdelning av administrativa uppgifter mellan domstolsverket och domstolarna måste därför ske.

Vid avvägningen av den lämpliga fördelningen av administrativa uppgifter mellan domstolsverket och de enskilda domstolarna – oavsett instansnivå – anser utredningen att vissa allmänna förvaltningsorganisatoriska principer kan tjäna till ledning.

Genom en hårt driven centralisering av uppgifter vinner man flera fördelar. Likartade slag av ärenden blir enhetligt handlagda. På central nivå kan särskild expertis avdelas för handläggning av ärenden som är ofta förekommande och är av speciellt slag. Om ärendena i stället fördelas på flera händer får man acceptera en sänkt grad av säkerhet i handläggningen eller ökade kostnader för att låta personer, som bara delvis kan ha sitt arbete inriktat på detta slags ärenden, uppnå och vidmakthålla den sakkunskap och erfarenhet som krävs av en expert. Vid central handläggning kan stordriftens fördelar ut-

nyttjas. Varje befattningshavare kan användas för en mera begränsad uppsättning av arbetsuppgifter och därigenom uppnå större rutin och bättre kännedom om gällande regler osv. Stordriftens fördelar blir särskilt påtagliga, när den större volymen ärenden av visst slag gör det möjligt att utnyttja olika tekniska hjälpmedel. Särskilt ADB-teknikens införande utgör ett incitament att undvika uppsplittring av en ärendegrupp på ett stort antal beslutande instanser. Ett på många och små förvaltningsorgan fördelat ansvar gör det också svårare att genomföra en effektiv ekonomisk kontroll.

Effektivitetsskäl kan emellertid även anföras till förmån för en decentralisering. Eftersom beslut på högre nivå regelmässigt föregås av förberedande åtgärder på lägre nivå, blir antalet arbetsmoment ofta kraftigt utökat till följd av en centraliserad handläggning. Decentralisering kan i sådana fall leda till en påtaglig förenkling av förvaltningsarbetet; färre skrivelser, färre remisser, kortare väntetid. En central handläggning kan kräva en alltför omfattande serviceverksamhet från det centrala verkets sida gentemot de lokala myndigheterna. Minskas en central myndighets belastning med rutinuppgifter, ökas samtidigt dess förutsättningar att ägna sig åt planering och annan initiativkrävande verksamhet och åt mera systematisk inspektion och kontroll av underlydande organ. Den reducerade volymen av centralt förlagda arbetsuppgifter gör det möjligt att undvika en tillväxt av förvaltningsorganisationen, som gör verksamheten tungrodd och svår att överblicka. Det kan ligga ett stort värde i den direkta kontakt med de lokala förhållandena, som underlättas av ett decentraliserat system. Man kan också peka på den psykologiska betydelse det har för befattningshavarna på lokal nivå, om de själva får fatta definitiva beslut och bära det ansvar som följer därav. Det bör vidare framhållas att enhetlighets- och rättssäkerhetssynpunkterna kan tillgodoses även vid decentralisering. Genom såväl råd och anvisningar som mera bindande direktiv kan den centrala myndigheten styra de lokala organens handlande. I efterhand kan den genom besvärsinstitutet och genom inspektionsverksamhet ingripa korrigerande.

Till de här anförda synpunkterna till förmån för en decentralisering kan lokaliseringspolitiska skäl läggas. Regionalpolitiska strävanden kan motverkas om förvaltningsorganisationen centraliseras för hårt. Det synes numera vara ett allmänt önskemål att åstadkomma en större geografisk spridning av offentlig förvaltning – genom delegation till regionala eller lokala myndigheter eller genom omlokalisering.

Med utgångspunkt i de redovisade allmänna grundsatserna bör enligt utredningens mening kraven på en ny domstolsadministration kunna formuleras på följande sätt.

Domstolsverket bör självfallet inte ha en större organisation än vad som är ekonomiskt försvarbart. De kostnader som föranleds av att ett domstolsverk inrättas bör i möjlig mån uppvägas av besparingar i den nuvarande domstolsadministrationen. Kostnadsskäl talar för att, när ett nytt verk tillskapas, det får alla de administrativa uppgifter som inte av särskilda skäl bör läggas på annat håll. Det är betydelsefullt att dubbeladministration undviks. Antalet beslutsnivåer bör begränsas och beslut bör inte fattas på högre nivå än nödvändigt. Gränsdragningarna mellan olika organ beträffande beslutsnivåer och ansvar för olika delar av verksamheten måste vara klara. Det formella beslutsfattandet bör så långt möjligt sammanfalla med det reella. Kännedom om personalförhållanden och närkontakt med verksamhetsinnehåll bör så långt möjligt tillvaratas. I fall då domstolarna bedöms ha bättre förutsättningar än domstolsverket att handlägga uppgifterna bör överflyttning av uppgifter till domstolsverket inte ske.

Utredningen är medveten om att de sålunda angivna kraven i viss mån strider mot varandra. Det är angeläget att då man prövar på vilken nivå olika ärenden skall avgöras noga väga kostnads- och effektivitetsskäl mot värdet av säkerhet i handläggningen. Utredningen anser att en sådan prövning bör ske av i princip alla vid domstolarna före-

mande administrativa rutiner i samband med att ett domstolsverk kommer till. Som förut anförts är en översyn påkallad även av övergång till ADB av vissa ärenden. Utredningen kommer att i följande kapitel närmare redovisa sina förslag till ny domstolsadministration.

I det föregående har allmänt berörts uppgiftsfördelningen mellan domstolsverket och domstolarna. Det bör klarläggas vad som här avses med domstolar. Utredningen utgår från att domstolsverket skall vara centralmyndighet i administrativt hänseende för hovrätterna, tingsrätterna och hyresnämnderna samt för kammarrätterna. Utredningen finner också ändamålsenligt att domstolsverket får sköta vissa administrativa göromål som hänger samman med högsta domstolens och nedre justitierevisionens verksamhet samt med verksamheten i regeringsrätten. Det gäller härvidlag att på domstolsverket överföra vissa ekonomi- och personaladministrativa göromål som nu handläggs i justitierevisionens kansli och de motsvarande uppgifter för regeringsrätten som från den 1 januari 1972 i princip skulle ankomma på regeringsrättens kansliorganisation. Vidare bör Tornedalens rättshjälpsanstalt höra till domstolsverkets förvaltningsområde.

I förhållandet mellan hovrätt och tingsrätt föreligger i administrativt hänseende ett specialproblem som behöver närmare analyseras. Hovrätterna är i dag administrativa chefsmyndigheter för tingsrätterna. Detta kommer till uttryck bl. a. i 2 kap. 1 § rättegångsbalken, där det föreskrivs att hovrätt äger tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten. I det följande kommer utredningen att närmare behandla frågan om hovrätterna efter tillkomsten av ett domstolsverk fortfarande bör ha tillsynsplikt över tingsrätterna och i så fall vilken omfattning denna tillsynsplikt bör ha. Några principiella synpunkter bör emellertid tas upp redan här i samband med vad förut anförts om fördelningen av uppgifter mellan domstolsverket och de enskilda domstolarna.

I den mån ett utövande av en tillsynsplikt kräver särskilda personalresurser hos hovrätterna kan det synas som om ett avskaffande av tillsynsplikten innebär besparingar. En sådan lösning skulle innebära att den enskilda tingsrätten inte i några frågor skulle ha hovrätten som mellanled till domstolsverket. Detta kan medföra att tingsrätten måste få en självständigare ställning. Kraven på service från domstolsverket gentemot tingsrätterna ökar också. Hovrätterna har i dag ställning som regionala organ. Det skall föreligga starka skäl om man skall bryta sönder en existerande regional indelning i administrativt hänseende. Frågan behöver därför närmare övervägas.

Tingsrätterna har genom tingsrättsreformen den 1 januari 1971 blivit färre och samtidigt större. När tingsrätterna blir större ökar volymen av administrativa frågor och därmed också behovet av administrativa resurser. Åtgärder har vidtagits för att förstärka dessa resurser och tingsrätterna har också fått vissa vidgade befogenheter i administrativa ärenden. Genom information och utbildning av olika slag har i första hand domstolscheferna samt den administrativa personalen i tingsrätterna fått större förutsättningar att kunna lösa administrativa uppgifter. Enligt utredningens mening bör undersökas om och i vad mån ytterligare administrativa uppgifter kan handläggas av tingsrätt.

Utredningen har inte funnit anledning att närmare gå in på de administrativa göromål hos domstolarna som har direkt samband med handläggningen av mål och ärenden. Sålunda behandlas t. ex. inte aktuariegöromål, arbetet på skriv- och fonogramenheter eller uppgifter som ankommer på domstolsbiträde vid målenhet, inskrivningsenhet eller expedition. Utredningen vill dock framhålla att beträffande sådana uppgifter stort utrymme finns för rationalisering av rutinerna, t. ex. genom tekniska hjälpmedel, enhetliga blanketter, mallar osv.

5 Uppgifter för ny domstolsadministration

5.1 *Ekonomiadministration*

5.1.1 Inledning

För att verksamheten vid domstolarna skall fungera krävs skilda slag av resurser, i första hand personal, lokaler och utrustning. Det behövs också vissa hjälpmedel för att styra verksamheten och värdera dess resultat. Hjälpmedlen är vissa rutiner för administration och ekonomi, som tillsammans bildar ett ekonomiadministrativt system. Till ekonomiadministrativa åtgärder hänförs metoder och rutiner för planering, budgetering, medelsförvaltning, redovisning och revision. Enligt föreliggande tidsplaner kommer redovisnings- och revisionsverksamheten inom domstolsväsendet att omorganiseras från den 1 juli 1972. Utredningen beaktar detta i den efterföljande framställningen om redovisning och om revision.

5.1.2 Budgetarbete

Här behandlas de åtgärder på myndighetsnivå som behövs för att kunna bedöma domstolarnas anslagsbehov och för att anvisade medel skall komma till bästa möjliga användning. Anledning saknas att i detta sammanhang gå in på den övergripande budgetplanering och avvägning av resurser för domstolsväsendet som alltfort måste ske inom justitiedepartementet och av statsmakterna.

Utredningen utgår från att domstolsverket skall svara för anslagsframställningar för samtliga domstolar inom dess verksamhetsområde. Härmed följer en rad uppgifter. Domstolsverket bör utföra långtidsprognoser om den framtida utvecklingen inom verksamhetsområdet och den förväntade efterfrågan på domstolarnas tjänster. Till belysning härav måste siffermaterial inhämtas och sammanställas. Verksamhetsplaner skall vidare utarbetas. De skall innefatta en beräkning av de insatser i form av personal, material och investeringar som krävs. I den sammanfattande anslagsframställningen måste en noggrann prioritering göras av olika angelägna behov. Den budget som statsmakterna fastställer för visst verksamhetsår måste sedan centralt följas upp genom olika åtgärder och genom ett utvecklat redovisnings- och rapportsystem. Kraven på central planering och uppföljning ökar vid övergång till ett programbudgeteringssystem.

Om domstolsverket får de uppgifter med domstolarnas budgetfrågor som här redovisats bör detta innebära en betydande avlastning för justitiedepartementet. Som tidigare påpekats har frånvaron av en central myndighet på domstolsväsendets område medfört att justitiedepartementet hittills måst ägna relativt mycket arbete åt budgetfrågorna på detta område. En delegering av budgetansvaret, på sätt här föreslagits, framstår därför som angelägen.

En anslagsframställning från domstolsverket till Kungl. Maj:t bör enligt utredningens mening i sin tur grunda sig på framställningar från domstolarna till verket. Detta bör inte medföra några problem när det gäller framställningar om anslag från nedre justitierevisionen för högsta domstolens och revisionens verksamhet, från hovrätterna i vad avser hovrättens egen verksamhet eller från regeringsrätten och kammarrätterna. Beträffande tingsrätterna och hyresnämnderna blir frågan om dessa skall besluta om reella anslagsframställningar och vidare om dessa framställningar skall inges till hovrätterna eller direkt till domstolsverket. I båda fallen måste avgöras vilka insatser som krävs från hovrättens sida. Skall hovrätten sammanställa och pröva anslagsframställningar från de lokala enheterna och sedan i sin tur inge sina petita till domstolsverket för hovrättsområdet i fråga, eller skall tingsrätternas och hyresnämndernas framställningar riktas till domstolsverket men inges till hovrätterna, som får avge yttrande över dem och eventuellt göra visst sammanställningsarbete?

Som ett led i hovrätternas budgetarbete anmodas f. n. de lokala enheterna att inkomma med önskemål om förändringar av den egna organisationen och om tilldelning av expensmedel. Som utredningen redovisat i annat sammanhang kan någon form av programbudgetering komma att införas inom domstolsväsendet. I de principer härför som övervägs ligger bl. a. att budgeteringen skall byggas upp från lägsta nivå inom en myndighet eller inom ett förvaltningsområde så att budgeteringen får nära anknytning till det praktiska arbetet. Myndighetsområdet skall indelas i ansvarsområden. För varje sådant område skall ske en planering av de arbetsuppgifter som skall utföras och en beräkning av kostnaderna för olika program. Skulle dessa principer förverkligas bör varje tingsrätt eller hyresnämnd avge en egen anslagsframställning i programbudgettermer.

Även om programbudgetering inte kommer till stånd på sätt nyss antytts finner utredningen att förutsättningar föreligger att ge de lokala enheterna ett större budgetansvar än de har idag. Vissa tingsrätter är visserligen relativt små organ med liten personalstyrka. De leds dock av domare med höga kvalifikationer. Lagmannen är enligt tingsrättsinstruktionen – förutom den främste domaren – chef för tingsrätten i administrativt hänseende. Detta medför redan idag ett visst merarbete utöver domargöromålen, även om särskild arbetskraft finns för mera rutinbetonade göromål. Utredningen tvekar för sin del inte om att det måste vara ändamålsenligt att tingsrätterna gör anslagsframställningar för den egna verksamheten. Utredningen förutsätter att domstolsverket kommer att till ledning för de lokala enheternas budgetarbete utarbeta anvisningar för att så långt möjligt underlätta detta arbete. Sådana budgetanvisningar erfordras för övrigt också med hänsyn till angelägenheten av att arbetet på lokal nivå bedrivs på ett enhetligt sätt och i enlighet med de formella krav som domstolsverket finner anledning uppställa. Den information som kan hämtas ur kostnadsredovisningssystemet kommer också att lämna ett gott underlag för den enskilda myndighetens ställningstagande. Utbildning och information i budgetfrågor för personalen är en viktig uppgift för domstolsverket.

Utredningen övergår härefter till att bedöma vilken omfattning som hovrätternas arbete med de lokala enheternas anslagsframställningar bör ha. Övergången till ett nytt på ADB baserat redovisningssystem medför att hovrätternas kamerala uppgifter minskar väsentligt. Av bl. a. detta skäl är det nödvändigt att skära ner den personal, som idag finns på hovrätternas administrativa avdelningar för handläggning av ekonomiska frågor. Detta medför att hovrätterna inte kommer att förfoga över tillräcklig kameral expertis för att kunna avge anslagsframställningar förutom för egen del även för de underrätter och hyresnämnder som hör till området. Utredningen förordar den ordningen att underrätternas och hyresnämndernas anslagsframställningar ställs till domstolsverket men inges till vederbörande hovrätt. Hovrätten bör med eget yttrande översända

framställningarna till verket. Något sammanställningsarbete skall hovrätten inte behöva utföra. Till frågan om den närmare innebörden av hovrätternas yttrande i detta sammanhang återkommer utredningen i samband med behandlingen av frågan om tillsynen över tingsrätternas verksamhet (5.5).

Vad hittills sagts har avsett de allmänna verksamhetsanslagen till olika grenar av domstolsväsendet. Härutöver upptas under justitiehuvudtiteln vissa anslag för särskilda ändamål, såsom för regeringsrättens årsbok, ersättningar till nämndemän m. m., tekniska hjälpmedel m. m. vid domstolsväsendet, anskaffande av blanketter och fastighetsböcker m. m. för domstolsväsendet, ersättning åt domare, vittnen och parter, kostnader enligt lagen om fri rättegång och understöd för utomprocessuell rättshjälp. Beräkningar av dessa anslag görs f. n. inom justitiedepartementet. Utredningen förutsätter att domstolsverket kan överta denna uppgift och att det bör åligga verket att avge anslagsframställning för de berörda ändamålen, i synnerhet som verket bör få dispositionsrätt över anslagen.

5.1.3 Medelsförvaltning

Bestämmelser om rätten att disponera över anslagen till domstolar och hyresnämnder ges i regleringsbrev. Föreskrifter, som anger vem som har att fatta beslut i ekonomiska frågor, finns även i författningar och andra föreskrifter som är gemensamma för förvaltningsmyndigheter i allmänhet. När det gäller hovrättsorganisationen är innebörden av nämnda bestämmelser den, att det huvudsakligen är hovrätterna som har att fatta avgörande beslut i frågor av ekonomisk betydelse både beträffande den egna verksamheten och verksamheten i de domstolar som hör under hovrätten. Hovrätterna delegerar dock till tingsrätt och hyresnämnd att fatta beslut inom givna medelsramar om utgift som rör expensmedel. Inom vissa hovrättsområden förekommer också att tingsrätt och hyresnämnd får besluta om kostnader som rör drift av lokalerna. I fråga om vattendomstolarna förekommer en delegering av rätten att besluta om utgift som avser reseförmåner. I vissa fall äger lokal enhet meddela beslut som medför belastning av anslag. Tingsrätt och hyresnämnd kan nämligen i vissa fall förordna vikarie för domstolsbiträde eller expeditionsvakt.

I sin dömande verksamhet fattar tingsrätt en mångfald beslut som innebär att medel skall betalas ut från anslag. Detta gäller bl. a. ersättning enligt lagen om fri rättegång, arvode till offentlig försvarare, ersättning till vittne m. fl. Hovrätt tillställer tingsrätt vissa förskottsmedel för betalning av sådana utgifter. Hovrätterna disponerar anslagen för dessa ändamål men utbetalningarna sker vid tingsrätterna, antingen kontant – främst till vittne och målsägande – eller per postgiro. Tingsrätterna uppbär också vissa medel. Detta gäller stämpelskattemedel samt expeditions- och ansökningsavgifter.

Arbetet med regleringsbreven för myndigheterna inom domstolsväsendet skiljer sig i dag på det sättet från vad som är vanligt att, när det gäller medel för avlöningar och expenser till underrätterna, justitiedepartementet behåller vissa reserver, som formellt står till Kungl. Maj:ts förfogande. Dessa reserver delas vanligen ut i olika omgångar. Den första utdelningen sker innan budgetåret börjar löpa. Hovrätterna tillställs då vissa medel som de äger förfoga över för extra personal vid underrätterna. För att säkerställa att reservmedel finns för underrätternas behov behåller justitiedepartementet vissa medel under större delen av budgetåret. En del brukar delas ut efter kalenderårsskiftet och en del brukar som en yttersta reserv behållas till slutet av budgetåret. Innan beslut fattas om hur mycket medel hovrätterna skall få förfoga över, har hovrätterna fått tillfälle att uttrycka önskemål härom. Även när det gäller hovrätternas egen verksamhet behåller justitiedepartementet vissa reservmedel.

Vid en bedömning av frågan om dispositionsrätten över verksamhetsanslagen till domstolarna, sedan ett domstolsverk till-

kommit, förefaller det utredningen naturligt att Kungl. Maj:t på motsvarande sätt som inom exempelvis kriminalvården, polisväsendet och åklagarväsendet ställer anslagen till förfogande för den centrala förvaltningsmyndigheten, i detta fall domstolsverket. Detta innebär att domstolsverket inom ramen för de föreskrifter som meddelas i regleringsbrev eller på annat sätt kommer att bestämma om medlens användning.

Om domstolsverket, med innehållande av en medelsreserv, skulle fördela medel till hovrätterna för underrätternas verksamhet i likhet med vad Kungl. Maj:t (justitiedepartementet) nu gör, skulle detta innebära att hovrätterna skulle få dispositionsrätten över anslagen till underrätterna. Domstolsverket skulle då komma att under budgetårets gång inta en mera passiv roll än vad en central förvaltningsmyndighet i allmänhet gör. Det skulle inte heller överensstämma med principerna för programbudgetering om domstolsverket på detta sätt avstod från möjligheterna att förfoga över anslagen. Avgörande för omfattningen av förfoganderätten är emellertid i realiteten inte vem som formellt disponerar över anslagen utan i stället vilken myndighet som skall ha rätt att fatta beslut, som innebär att anslagen belastas. Även om, som nyss föreslagits, domstolsverket skall disponera domstolsanslagen kan domstolarna själva i viss utsträckning få fatta beslut som innebär att anslagen belastas.

I själva rättegångssystemet ligger, som framhållits tidigare, att varje domstol måste ha rätt att som ett led i de judiciella avgörandena fatta beslut som innebär belastning av anslag, som är avsedda för utgifter för vittnen, offentliga försvarare, biträden enligt lagen om fri rättegång m. m. Någon ändring bör självfallet inte göras i detta. Det måste fortfarande vara så att varje domstol i vart fall förfogar över kontanta medel för utbetalningar till vittnen och andra personer som hörs inför domstolen. Med ett system där endast domstolsverket disponerar domstolsanslagen får det ordnas så, att verket tillställer domstolarna förskottsmedel för kontanta utbetalningar till personer som hörs inför domstolarna. När det gäller andra domstolskostnader, såsom arvoden till offentliga försvarare och ersättningar till biträden enligt lagen om fri rättegång, personundersökare och läkare, bör i möjlig mån utbetalning ske centralt. Domstolen skall i dessa fall endast meddela utbetalningsbesked till domstolsverkets redovisningscentral.

I detta sammanhang bör framhållas, att det nu vid många tingsrätter förekommer ett system enligt vilket tingsrätterna själva kontant betalar ut arvoden till nämndemän. Undersökning pågår f. n. hur utbetalningar av arvoden – och för övrigt även reseersättningar – till nämndemän skall ske när det nya redovisningssystemet införts.

I fråga om disposition av avlöningsmedel bör enligt utredningens mening gälla, att domstolarna och hyresnämnderna skall ha rätt att inom centralt bestämda ramar förordna vikarier och anställa personal tillfälligt. Under 5.3.3.4 kommer utredningen att förorda att hovrätterna skall tillhandahålla tingsrätterna assessorer, fiskaler och övrig domararbetskraft som behövs tillfälligt. Hovrätterna behöver kunna disponera vissa medelsramar för dessa ändamål. Alla domstolar och hyresnämnder bör också själva kunna disponera medel för och besluta om expensutgifter och vissa driftkostnader för lokaler. I fråga om mera kostnadskrävande tekniska hjälpmedel kan dock domstolsverket ha anledning att bestämma om inköp eller om inköpssätt.

Kungl. Maj:t beslutar f. n. i många frågor, som rör ersättning för olika utgifter, arvoden för vissa uppdrag samt bidrag till olika ändamål. Det gäller exempelvis vissa representationsutgifter, lärararvoden, bidrag till föreningar och kurser (se 2.2.4.4). En del av dessa frågor är av så speciell karaktär, att det fortfarande måste ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra dem. Andra är sådana att Kungl. Maj:t bör kunna delegera till domstolsverket att avgöra dem.

5.1.4 Redovisning

Omorganisationen av redovisningsverksamheten inom domstolsväsendet från den 1 juli 1972 innebär centralisering av kamerala uppgifter till redovisningscentralen (RC) inom verket. Vidare införs det under avsnitt 3.1 nämnda ADB-systemet för ekonomisk redovisning inom statsförvaltningen – system S.

Den till ADB överförda redovisningen av kostnader och prestationer ger ökad information. Detta är en förutsättning för att åstadkomma en förbättrad planering av verksamheten och att skapa bättre möjligheter att bedöma myndigheternas produktivitet och effektivitet. Det kan med fog ifrågasättas om en sådan effektivisering vid flertalet myndigheter över huvud taget är möjlig att nå till rimliga kostnader, såvida myndigheten inte ges den service som erbjuds genom inrättande av redovisningscentral och användning av ADB.

En arbetsgrupp inom justitiedepartementet arbetar f. n. med att anpassa det generella redovisningssystemet – system S – till domstolsväsendets krav och behov. Utredningen kan därför inte definitivt uttala sig om hur redovisningen kommer att fungera inom domstolsväsendet efter den 1 juli 1972. Mycket talar dock för att redovisningssystemet i huvudsak kommer att få följande innehåll.

System S är uppbyggt av ett flertal rutiner samlade i två stora delsystem – ett kassabokföringssystem och ett kostnadsredovisningssystem. Med utgångspunkt i kassabokföringen som är obligatorisk kan de olika rutinerna anpassas alltefter varje myndighets behov och önskemål. Kassabokföringen registrerar alla faktiska förändringar som påverkar myndighetens medelsresurser. Den registrerar således alla utgifter, inkomster och omföringar som gjorts på ett kassabokföringskonto. I samband med bokföringen sker också maskinell utskrift av motsvarande utbetalningshandlingar. Kassarapporter och bokslut till riksrevisionsverket (RRV) framtas automatiskt. Vid kostnadsredovisning byggs i en första etapp bokföringen ut till att visa hur kostnaderna fördelar sig på kostnadsslag och kostnadsställen samt vid fullständig kostnadsredovisning även på ändamål och prestationer, dvs. kostnadsbärare. Upplysning om den ekonomiska ställningen i förhållande till fastställd budget erhålls på utdatalistor som framtas efter myndigheternas önskemål. Kostnadsredovisningen är främst avsedd att ge ekonomisk information till de befattningshavare som har till uppgift att administrera en viss verksamhet. Såväl kassabokföringen som kostnadsredovisningen förutsätter att statens s. k. normalkontoplan används. En kontoplan är ett mönster för ordnande och lagring av ekonomisk information.

Rätten att teckna utbetalningsbesked för domstolarnas räkning kan komma att ligga hos domstolschef eller den tjänsteman till vilken rätten delegeras. Inkomna fakturor avseende utgifter för expenser eller vissa driftkostnader för lokaler skall efter vederbörlig kontroll attesteras av t. ex. medelsförvaltare när så erfordras. Attesten torde innebära att faktiska förhållanden bekräftas, såsom att på räkningen uppförd vara eller tjänst har levererats eller utförts, att leveransen överensstämmer med gjord beställning etc. Attest erfordras inte om den som tecknar utbetalningsbesked väl känner till förhållandena. Härefter sker kontering och anslagskontroll med hjälp av en från RC erhållen dispositionstablå. Anslagskontroll bör givetvis även ske före beställning. Handlingarna förses sedan med utbetalningsbesked som tecknas av domstolschef eller annan tjänsteman. Beskedet innebär uppdrag för RC att bokföra och utbetala medel om inte efterföljande kontroll inom RC föranleder annat. Tecknande av utbetalningsbesked torde medföra bl. a. ansvar för att utgift är sakligt riktig, att medel finns disponibla och att i verifikation lämnade uppgifter överensstämmer med verkliga förhållanden. Om verifikation är försedd med attest är emellertid attestanten ansvarig i sistnämnda hänseende. Domstolarnas befattning med rese- och sjukvårdsräkningar torde bli enklare än

den rutin som nyss beskrivits för fakturor, beroende bl. a. på att domstolarna inte förutsätts disponera egna medel för dessa båda ändamål. Domstolarna slipper härigenom en arbetskrävande specialgranskning. Såvitt nu kan bedömas torde domstolarna i fråga om reseräkningar endast behöva teckna ett utbetalningsbesked av begränsad innebörd, nämligen att resan varit sakligt motiverad och skett på bästa sätt. Vad gäller sjukvårdsräkningar tecknar domstolarna likaså utbetalningsbesked som här får än mer begränsad innebörd. Beskedet avser i detta fall endast att vederbörande är anställd vid myndigheten. Med den nu beskrivna ordningen behöver domstolarna inte göra siffergranskning och inte heller granska rese- och sjukvårdsräkningar med hänsyn till utgifternas författningsenlighet. Alla dessa granskningsuppgifter görs av RC.

I möjlig utsträckning skall utbetalning ske enligt en normalrutin, dvs. efter kontroll vid RC och med utnyttjande av maskinellt framställda giro- och utbetalningskort. Brådskande utbetalningar av mindre belopp, t. ex. till vittnen, kommer att kunna ske ur en kontantkassa som myndigheterna tilldelas. Behöver snabb utbetalning ske av större belopp, t. ex. vid behov av reseförskott, kan myndigheterna använda särskilda blanketter, L-anvisningar, som betalningsmottagaren kan lösa in på postanstalt.

Chefen för RC, som tecknar anordningsbeslut, ansvarar för att kontrollorganisationen fungerar på ett betryggande sätt, att handläggningen skett i enlighet med gällande föreskrifter samt att erforderliga åtgärder i anledning av kontrollen vidtagits. Utbetalningshandlingarna överlämnas av RC till posten.

Från system S får myndigheter inom domstolsväsendet kontinuerlig information. Sålunda utskrivs för önskad period dispositionstablåer, som visar anslagsbelastning och disponibla medel, inkomst- och utgiftsjournal som närmast motsvarar nuvarande inkomst- och utgiftsbok, kassarapporter m. m. Systemet lämnar bokslutsrapporter vid varje budgetårsskifte.

5.1.5 Revision

Den förestående omorganisationen av revisionsverksamheten innebär att till domstolsverket förläggs ett revisionskontor (RK) med uppgift att svara för intern revision vid myndigheterna inom redovisningsgruppen. RK knyts till domstolsverket i administrativt hänseende. Verket tillsätter i samråd med RRV tjänster vid RK, ombesörjer personalregistrering, upprättar underlag för löneutbetalning samt beviljar ledigheter för RK:s tjänstemän.

RK skall handha den redovisningsrevision och den förvaltningsrevision som skall bedrivas inom redovisningsgruppen. Redovisningsrevision innebär granskning av en myndighets redovisning i syfte att säkerställa att prestationer, kostnader, intäkter och andra faktorer av ekonomisk art redovisas på ett riktigt, tillförlitligt och ändamålsenligt sätt. Förvaltningsrevision innebär granskning av en myndighets effektivitet och produktivitet. I denna granskning ligger en kontroll av att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt, planmässigt och från allmänt ekonomiska synpunkter tillfredsställande sätt. Förvaltningsrevisionen avses ge idéer och impulser till förbättringar på alla nivåer och i de olika avseenden som angivits vara verksamhetens mål. Dess yttersta syfte är att främja effektiviteten i statsförvaltningen.

Den upplysningsverksamhet som avses åligga RK skall utövas med beaktande av RC:s motsvarande verksamhet. Besvarandet av förfrågningar om redovisning och tolkning av författningar och andra bestämmelser av ekonomisk karaktär bör i första hand åligga RC. Upplysningsverksamheten vid RK blir närmast ett komplement till RC:s verksamhet i detta avseende. RK har rätt till de upplysningar och uppgifter från myndigheterna som erfordras för revisionsarbetet. RK äger därjämte få varje handling som behövs för granskningen utlämnad.

När tjänsteman inom RK finner anledning till anmärkning mot myndighets åtgärd bör revisor först söka vinna rättelse under hand. I annat fall förmedlas anmärkningen av

chefen för RK. Anmärkningen delges härvid myndigheten samt den tjänsteman som beslutat den åtgärd anmärkningen avser och sakägaren. Om anmärkningen fortfarande bestrids av myndigheten och revisor alltjämt vidhåller anmärkningen skall den överlämnas till RRV för avgörande. I förekommande fall inhämtar RRV kompletterande utredning. Målet kan därefter avgöras. Beslutet delges RK och myndigheten. Denna skall underrätta den tjänsteman som beslutat om åtgärden och sakägaren. Myndigheten skall vidta lämpliga åtgärder i anledning av beslutet och lämna RRV redogörelse härför.

En specialfråga är hur det skall bli med den revision som nu sker genom riksskatteverkets försorg vid samtliga domstolar. Denna revision avser främst uppbörden av stämpelmedel, vilka medel inlevereras till postverket. I allmänhet torde samtidigt ske revision av olika förskottsmedel. Revision av ifrågavarande medel utförs i tingsrätt både av hovrätten och av tingsrätten själv. Det lämpligaste i en framtid torde vara att, åtminstone så länge stämpelskattemärken används, revision fortfarande äger rum genom riksskatteverket där den erforderliga sakkunskapen finns. Hovrätternas revision bör ersättas av revision av domstolsverkets revisionskontor. Givetvis bör revision också ske genom den egna domstolens försorg. Om stämpelskattemärkena ersätts av ett maskinellt kassaregistersystem, såsom f. n. prövas vid t. ex. Stockholms tingsrätt, får övervägas om riksskatteverkets revision kan avskaffas.

5.2 *Organisationsfrågor*

5.2.1 Utveckling av vissa ADB-system m. m.

Utredningen har redan i föregående kapitel fastslagit att uppgifter, som har samband med utveckling och genomförande av olika på ADB byggda system inom domstolsväsendet, är självklara uppgifter för ett centralt organ. Detta bekräftas också av erfarenheterna från det förberedelsearbete med olika ADB-projekt på domstolsområdet, som hittills utförts väsentligen i justitiedepartementets regi.

Domstolsväsendets organisationsnämnd, som börjar sin verksamhet den 1 juli 1971, kommer att svara för att arbetet med olika påbörjade rationaliseringsprojekt fullföljs enligt föreliggande tidsplaner. När ett domstolsverk organiseras bör dessa uppgifter självfallet överflyttas på verket. Om detta sker den 1 juli 1972 kan vissa projekt då beräknas vara i produktion. I andra fall kommer man fortfarande att befinna sig i ett förberedande planeringsskede. Den förutsedda omfattningen och inriktningen av domstolsverkets arbete med olika ADB-projekt och andra i kapitel 3 berörda rationaliseringsåtgärder bör här närmare klarläggas.

Vissa delar av *statens ekonomiadministrativa system (SEA)* planeras vara i produktion den 1 juli 1972 inom domstolsväsendet, nämligen kostnadsredovisningssystemet, den nya formen för revision och som första etapp av programbudgeteringen något slag av aktivitetsinriktad ekonomisk uppföljning. I sitt fortsatta arbete med SEA-projektet måste domstolsverket aktivt följa det utvecklingsarbete som pågår med kostnadsredovisningssystemet inom riksrevisionsverket samt anpassa och förändra detta system enligt de krav domstolsväsendet ställer. Förberedelserna med att genomföra programbudgetering innebär ett omfattande arbete för domstolsverket. Verket kommer självfallet inte att kunna arbeta med dessa frågor utan att samordning sker med motsvarande utvecklingsarbete inom övriga delar av rättsväsendet. Utredningen vill erinra om att det för dylika samordningsuppgifter finns en ledningsgrupp för programbudgetering inom justitiedepartementet. Åtskilliga frågor bör lösas såsom hur prestationerna inom domstolsväsendet skall kunna mätas och hur kostnaderna för dessa skall kunna redovisas. Andra frågor som närmare kommer att utredas är följande; samordning av prestationer och prestationsgrupper hos myndigheterna inom rättsväsendet med avseende på verksamhet som hör till brottmålsprocessen i vid mening, fördelning av olika kostnader på skilda program samt ställningstagande till var

gränserna skall gå för ekonomiskt ansvar liksom hur självständigt chefstjänstemän skall få disponera anslagsmedel.

Av det *personaladministrativa projektets (PA)* olika delsystem är endast informationssystemet (PAI) klart för produktion inom ramen för pågående försöksverksamhet den 1 juli 1972. Alla domstolar kan då ha PAI och dess avlöningsuträkningssystem infört. En redovisning av de nya rutiner som dessa system medför lämnas i det följande under avsnitt 5.3.7. Med hänsyn till de organisatoriska förändringar som förestår vid de allmänna förvaltningsdomstolarna, kommer dessa möjligen inte att föras in i det nya systemet förrän vid en senare tidpunkt. Dessa domstolar kommer i så fall att övergångsvis ha kvar nuvarande rutiner för personalregistrering m. m. Arbetet med att införa systemet där bör ledas av domstolsverket. Verket måste också följa upp systemet vid alla myndigheter inom domstolsväsendet. Det går inte att förrän efter en viss försökstid bestämma vilka utdata som skall tas fram ur systemet för att tillgodose domstolsväsendets behov. Verket bör även medverka vid den tekniska utvecklingen av systemet. Exempelvis kan rapporteringen med hålkort och blanketter komma att ersättas av direkt kommunikation med systemet via terminalutrustning.

Av de övriga delsystemen inom PA-projektet har personalplaneringssystemet nu kommit så långt att det kan förväntas att försöksverksamhet med detta kan bedrivas inom domstolsväsendet. Denna försöksverksamhet bör självfallet ledas av domstolsverket, som även bör medverka i utvecklingen av övriga delsystem inom projektet, personaladministrativ organisation och personaladministrativ utbildning.

Som framgått av kapitel 3 torde, inom ramen för *rättsväsendets informationssystem (RI)*, automatisk databehandling av domar och slutliga beslut i brottmål från alla allmänna domstolar vara införd den 1 juli 1972. Detta är endast en del av de etapper som planeras inom RI. Arbete pågår f. n. med att utforma rutiner för uttag av verksamhetsstatistik, prognoser och andra planeringsdata ävensom med att undersöka om arbete med utformning av lagtext samt eftersökning av rättsfall och litteratur kan underlättas genom att använda datateknik. Till domstolsverket bör därför knytas arbetskraft som kan slutföra dessa etapper. Likaså bör det finnas arbetskraft som kan påbörja arbetet med planerade etapper för tvistemål och vissa typer av ärenden. Som exempel kan nämnas det system som planeras för lagsökningar och betalningsförelägganden.

Processystemen i RI avses bli samordnade med det tidigare nämnda kostnadsredovisningssystemet, med PAI och med programbudgeteringen. Den inventering som pågår inom justitiedepartementet av data som lämpligen bör hämtas ur RI och andra system torde böra fortsätta i verkets regi.

Arbetet med att utforma system inom RI kan delas upp i tre skeden för utveckling av rutiner, nämligen inventering, systemkonstruktion och genomförande. Arbetet bör därvid ske i samråd med det särskilda samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet. I inventeringsskedet bör varje etapp vara förankrad inom den organisationsenhet inom verket där arbetsuppgifterna normalt hör hemma. I systemkonstruktionsskedet bör en särskild projektgrupp bildas under ledning av en systemman. Under genomförandeskedet bör denna grupp förstärkas.

Processrutinerna och de administrativa rutinerna kan bilda bas för olika system för planering där både processdata och administrativa data ingår. RI har byggts upp i enlighet härmed och beräknas därför, fullt utbyggt, bestå av rutiner för såväl process och administration som planering. Omfattningen av RI-projektet m. m. beskrivs schematiskt i bilaga D till detta betänkande.

Principbeslut har som tidigare nämnts fattats om införande av *ADB inom inskrivningsväsendet.* Enligt detta principbeslut behövs en central instans för utvecklingsarbete m. m. Vidare har i 1971 års statsverksproposition (bil. 4 s. 10 ff) föreslagits att centralnämndens för fastighetsdata arbetsuppgifter utvidgas att omfatta utveckling av

en databank för såväl fastighetsregister som inskrivningsregister. Enligt propositionen bör ett centralt organ administrera arbetet inom domstolsväsendet med att bygga upp denna databank och att driva försöksverksamhet vad gäller inskrivningsväsendet samt även i övrigt svara för vissa uppgifter i fråga om inskrivningsväsendet, vilka f. n. fullgörs inom justitiedepartementet. Från den 1 juli 1971 kommer domstolsväsendets organisationsnämnd att svara för dessa uppgifter. Uppgifterna bör självfallet överflyttas till domstolsverket. Verkets arbete med ett nytt inskrivningsförfarande kan komma att innebära att verket medverkar i uppbyggandet av ett inskrivningsregister grundat på ADB genom att leda beredningen av fastighetsbokens innehåll före överföringen till registret samt att verket rekryterar personal för beredningen och överföringen. Uppgiften torde vidare bli att verka för rationella handläggningsrutiner hos inskrivningsmyndigheterna bl. a. i fråga om blanketter och formulär, att underlätta inskrivningsmyndigheternas verksamhet genom att utfärda anvisningar och stå till tjänst med rådgivning, att bevaka behovet av ändringar i författningar som rör inskrivningsväsendet och utarbeta erforderliga ändringsförslag, att inspektera inskrivningsmyndigheterna, att samordna och leda kursverksamhet för inskrivningspersonal samt att hålla kontakt med centralnämnden för fastighetsdata och andra centrala myndigheter som handlägger frågor rörande inskrivningsväsendet.

Under avsnitt 3.5 har redogjorts för vissa andra rationaliseringsprojekt som pågår eller som beräknas pågå flera år framåt. Domstolsverket bör givetvis överta ansvaret för dessa projekt. Detta kan t. ex. innebära att ansvaret för driften av ett nytt system för diarieföring och statistikrapportering inom domstolsväsendet kommer att ligga på verket.

5.2.2 Andra organisationsfrågor

Enligt 6 § allmänna verksstadgan skall myndighets verksamhet bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som är möjligt utan att säkerheten eftersätts. Ärende bör inte handläggas av mera kvalificerad personal än ärendets beskaffenhet kräver. Vidare skall chefen verka för förenklingar och förbättringar i arbetets planläggning och utförande. Han skall därvid uppmärksamma förslag som framställs av samarbetsorgan vid myndigheten eller av personalen i annan ordning och tillse att en eller flera tjänstemän ägnar särskild uppmärksamhet åt arbetets rationalisering. Sådan tjänsteman kan förordnas till organisationsföredragande vid myndigheten.

Den nämnda förslagsverksamheten är så ordnad att förslag avges till företagsnämnden som får besluta om en mindre ersättning eller belöning. Skulle förslaget anses värt större ersättning eller belöning överlämnas det till statsförvaltningens centrala förslagsnämnd för beslut.

Inom domstolsväsendet handläggs i dag de större rationaliseringsuppgifterna av justitiedepartementet. I några större domstolar finns särskilda organisationsföredragande. Endast i de domstolar som har särskilda administrativa enheter lär något mera omfattande rationaliseringsarbete ha utförts. Centrala förslagsnämnden har belönat vissa förslag till rationaliseringsåtgärder inom domstolsväsendet. Hovrätternas företagsnämnder har vidare i några få fall utdelat belöningar.

Rationaliseringsarbete kräver kunnande, tid och resurser. Domstolsverket bör få möjlighet att göra effektiva rationaliseringsinsatser i arbetet hos domstolarna. Om centrala resurser skapas härför innebär detta bl. a. att det blir lättare att följa den tekniska utvecklingen i fråga om kontorsrationalisering. Ett utbud av nya tekniska hjälpmedel torde komma att riktas till verket. Genom samarbete med andra centrala myndigheter kan erfarenheter vinnas från annan administrativ rationaliseringsverksamhet. Ett samarbete är vidare naturligt med de centrala rationaliseringsorganen, statskontoret och riksrevisionsverket, samt Statskonsult AB. Verket kan vidare på olika sätt stimulera förslagsverksamhet från personalens sida.

Domstolsverket bör fortlöpande överväga möjligheterna att begränsa behovet av personalinsatser inom domstolsväsendet genom tekniska hjälpmedel eller genom andra åtgärder, såsom att arbetsuppgifter överförs från en personalgrupp till en annan i syfte att minska kostnaderna. Verket bör ta initiativ till organisatoriska ändringar inom ramen för verkets uppgift som administrativ chefsmyndighet. I vissa fall torde verket självt kunna effektuera sådana ändringar. I andra fall då åtgärderna är av mera genomgripande art torde framställningar få göras till Kungl. Maj:t. Utredningen utgår vidare från att Kungl. Maj:t kommer att ta i anspråk verkets sakkunskap genom att lämna verket särskilda uppdrag att utreda eller förbereda frågor av organisatorisk natur.

En annan organisationsfråga är beredskapsplanläggningen. Denna bör inom domstolsväsendet handhas av domstolsverket i samråd med domstolarna. Verket bör bl. a. få till uppgift att centralt följa utrymningsplanläggningen, att bevaka domstolarnas möjligheter att förfoga över personal under beredskapstillstånd eller i krig samt att utfärda anvisningar på området.

5.2.3 Lokal- och byggnadsfrågor

Ansvaret för att hålla domstolarna med lokaler vilar sedan den 1 januari 1971 helt på staten. Ansvarig central myndighet är byggnadsstyrelsen, som sörjer för såväl anskaffning som underhåll av lokaler. Kostnaderna bestrids helt med medel som anvisas över statsbudgeten.

Erfarenheten har visat att det finns behov av en central bevakning av domstolsväsendets intressen på lokalhållningsområdet. Det gäller bl. a. att hävda domstolsväsendets behov och tillgodose de särskilda krav på lokalernas utformning som domstolarnas verksamhet föranleder. För byggnadsstyrelsens del föreligger, både för lokalplaneringen och för projekteringen av särskilda byggnadsobjekt, behov av medverkan från myndighet som har sakkunskap i fråga om domstolsväsendet. Även domstolarna själva har behov av råd och ledning från en central instans som har överblick och sakkunskap. De nämnda uppgifterna vilar f. n. på domstolsberedningen som har särskild expertis för ändamålet. Uppgifterna kommer den 1 juli 1971 att föras över till domstolsväsendets organisationsnämnd. Domstolsverket bör ta hand om dessa uppgifter. En viktig uppgift för domstolsverket blir vidare att ta initiativ till och medverka vid utformandet av typlokaler och typutrustning för olika enheter inom verkets förvaltningsområde. Vidare bör det ankomma på verket att lämna domstolarna råd och anvisningar i frågor rörande lokalerna samt deras utrustning och inredning. En centralisering av de nämnda uppgifterna innebär en inte oväsentlig avlastning för de berörda enheterna. En uppgift för verket torde slutligen bli att delta i de årliga lokalbesiktningar som byggnadsstyrelsen företar.

5.3 *Personaladministration*

5.3.1 Inledning

Med personaladministration avses här alla de insatser som görs inom domstolsområdet för att handlägga och lösa olika personalfrågor. Hit hör bl. a. frågor om personalpolitikens utformning på kortare och längre sikt. I personalpolitiken bör klargöras vilken målsättning som skall gälla beträffande t. ex. rekrytering, information, utbildning, omplacering och befordran samt personalavgång på grund av pensionering eller av andra skäl. Personalpolitik i vid mening omfattar också frågor om löner och andra anställningsvillkor för olika personalgrupper. Till personaladministrativa åtgärder räknas vidare frågor om företagsdemokrati, arbetsförhållanden och miljö.

Personalfrågorna är särskilt betydelsefulla på domstolsområdet eftersom verksamheten i stor utsträckning bygger på personalinsatser. Vid en underrätt beräknas personalkostnaderna utgöra omkring 80–85 % av de totala kostnaderna. Utmärkande för domstolarna är vidare att handlingsfriheten be-

träffande personalpolitiska åtgärder i stor utsträckning begränsas genom de uppgifter som lagstiftningen pålägger domstolarna. De processuella föreskrifterna uppställer bestämda normer för handläggningen av mål och ärenden, vilka behörighetskrav som skall gälla, m. m. Utrymmet för en personalplanering på myndighetsnivå blir därför i hög grad beroende av statsmakternas beslut och intentioner. Ett domstolsverk kan givetvis ändå på olika sätt medverka till att dessa fullföljs. Verket kan också förbereda och föreslå ändringar i personalpolitiken.

5.3.2 Allmänt om personalplanering, personalrekrytering och personaldisposition

Som också framgår av utredningsdirektiven bör det vara en viktig uppgift för domstolsverket att beräkna behovet av och främja rekryteringen av domstolspersonal tillhörande olika kategorier. I den mån inte justitiedepartementet engagerar sig härför kan i dag inte ske någon central bedömning av dessa frågor. Domstolsverket bör utföra beräkningar av personalbehovet med hänsyn till beslutade eller väntade reformer av olika slag som kan påverka arbetet vid domstolarna. Arbetet härmed måste samordnas med den övergripande verksamhetsplanering, som kan framkomma genom utarbetande av program i anslutning till anslagsframställningar. Beräkningarna måste givetvis också grunda sig på bedömningar av hur personalgrupper med olika utbildning och erfarenhet bör utnyttjas i domstolsarbetet. Innehållet i olika befattningar kan behöva omprövas. En aktuell frågeställning är t. ex. i vilken utsträckning icke rättsbildad personal skall utnyttjas som protokollförare vid rättegångsförhandlingar. Beräkningar av personalbehov bör kompletteras med bedömningar av tillgången på personal. Domstolsverket kan sålunda komma att utföra arbetsmarknadsprognoser. Särskilt beträffande den juridiskt skolade arbetskraften är detta en viktig uppgift. Domstolsverket bör genom olika åtgärder främja rekryteringen av såväl domarpersonal som annan personal. Rekryteringsfrämjande åtgärder kan bestå av information om domarbanan och domstolsarbetet. Rekrytering av domarpersonal utgör en uppgift som kan kräva särskilda insatser. Frågor om rekrytering av sådan personal tas upp särskilt i det följande.

I direktiven för utredningen anges att även frågor om disposition av befintlig personal kan behöva handläggas centralt. Det framhålls i direktiven att utvecklingen mot större underrätter visserligen gör dessa mindre känsliga för variationer i arbetsmängden men att det ändå inte kan undvikas att arbetsmängden ibland blir så stor att arbetsbalanser uppstår. Bl. a. i vissa situationer av detta slag kan det enligt direktiven vara lämpligt att en central myndighet, som har överblick över personalläget inom hela domstolsväsendet, får möjlighet att dirigera viss arbetskraft till de domstolar där den bäst behövs. Såvitt utredningen kan finna kan vad sålunda anförts i huvudsak endast få betydelse för icke-ordinarie domare. Föreskrifter om sådan domares tjänstgöringsskyldighet finns i arbetsordningen för rikets hovrätter. Ordinarie domares tjänstgöringsförhållanden regleras i lag. Möjligheterna att dirigera icke rättsbildad personal vid domstolarna är begränsade. Tjänst för sådan personal är med gällande anställningsprinciper knuten till viss domstol.

Dispositionen av icke-ordinarie domarpersonal är en fråga med många aspekter som kräver ingående belysning. I direktiven anförs följande.

> Det är önskvärt att man – åtminstone på sikt – helt söker avskaffa den bundenhet till viss hovrätt som f. n. är så utmärkande för domarkarriären. Denna bundenhet saknar numera berättigande. När det gäller icke-ordinarie domare torde den centrala myndigheten böra tilläggas sådan funktion att bundenhet till viss hovrätt inte blir aktuell, i varje fall inte i samma mening som i dag.

Till dessa frågor återkommer utredningen. I detta sammanhang bör emellertid allmänt framhållas att ett genomförande av RI-projektet innebär avsevärt ökade möjligheter till

central överblick av arbetsläget vid de enskilda domstolarna. Det torde i en nära framtid finnas möjlighet att med hjälp av ADB redovisa dagsläget i fråga om arbetsbalanser. Detta är en avsevärd förbättring i förhållande till vad som nu gäller, då kunskaperna om arbetsläget vid domstolarna i huvudsak vilar på statistiska uppgifter, som lämnas i efterhand för halvår, och på hovrätternas särskilda informationer. Även PAI-systemet medför ökade möjligheter att snabbt få fram uppgifter om personalsituationen vid domstolarna. Genom att man i framtiden snabbare än vad nu är fallet kan få kännedom om hur arbetsläget och personalläget utvecklas vid domstolarna får man säkrare underlag för de åtgärder som på centralt håll kan anses påkallade för att underlätta domstolarnas arbete.

5.3.3 Rekrytering, utbildning och disposition av domarpersonal

5.3.3.1 Domarrekryteringen

Den som vill ge sig in på domarbanan vid *de allmänna domstolarna* har att ansöka om att bli antagen till fiskalsaspirant i hovrätt. Det finns inte några direkta bestämmelser om vilken utbildning och tjänstgöring som fordras för att få anställning som fiskalsaspirant. Hovrätterna torde dock inte anta till aspirant annan än den som kan förväntas uppfylla de formella villkor som fordras för antagning till fiskal efter aspiranttiden. Den som antas till fiskalsaspirant har vanligen bakom sig juris kandidatexamen och sammanlagt två och ett halvt års tjänstgöring vid allmän underrätt som tingsnotarie (den s. k. tingsmeriteringen). Hovrätt får enligt föreskrifter i arbetsordningen för rikets hovrätter till fiskal anta endast den som fullgjort den tjänstgöring som fordras för att erhålla bevis om tingsutbildning och som därefter tjänstgjort som fiskalsaspirant i hovrätt under minst sex månader eller den kortare tid som hovrätten godtar på grund av särskilda omständigheter. Prövning om aspirant skall antas till fiskal bör enligt arbetsordningen, såvitt möjligt, ske innan aspiranten tjänstgjort i hovrätten ett år. Prövningen äger vanligen rum åtta–tolv månader efter antagningen till fiskalsaspirant. Alla som antas till fiskaler anses ha förutsättningar att gå vidare på domarbanan. Även därefter sker dock en prövning av lämpligheten för fortsatt domarkarriär. En sådan prövning anses inte avslutad förrän i och med att vederbörande förordnas till assessor.

Vid bedömning av rekryteringsbehovet av fiskalsaspiranter har hovrätterna att ta hänsyn till flera faktorer, i första hand hovrätternas behov av fiskaler för den egna verksamheten och för de till hovrätten hörande domstolarna men även till behovet av domarpersonal för offentliga uppdrag och till avgången av sådan personal till annan verksamhet. Hovrätterna får enligt vad som föreskrivs i regleringsbrev för hovrätterna anta fiskalsaspiranter inom ramen för tillgängliga medel. Vissa maximeringsregler finns dock. Det utfärdas inte några rekommendationer från centralt håll om hur många fiskalsaspiranter som hovrätterna bör anta. Under senare år har dock justitiedepartementet ibland uttalat sig för att hovrätterna bör öka sin rekrytering av fiskalsaspiranter och därvid anta fler aspiranter än som de egentligen behöver för verksamheten inom hovrättsområdet. Anledningen till detta är det ständigt ökade behovet av domarutbildad personal inom förvaltningen och då särskilt i kanslihuset. Hovrätterna kan sägas utgöra en skola för utbildning av blivande ämbetsmän även utanför domstolsområdet, även om domarbanan numera inte bland statliga karriärer för jurister kanske spelar samma centrala roll som tidigare. Domarutbildningen är till stor nytta på många områden inom förvaltningen och hovrätterna torde se uppgiften att meddela undervisning som blir till nytta för förvaltningen i stort som en viktig uppgift. Fiskalskompetensen har under senare år blivit alltmer uppskattad även på det privata området. Advokatbyråer, banker, försäkringsbolag, större industrier, arbetsmarknadsorganisationer m. fl. efterfrågar i viss utsträckning personer med fi-

skalskompetens. Avgångarna från fiskalstjänsterna är tidvis stora. Det förekommer att sökande till tjänst som fiskalsaspirant avser att stanna i hovrätt endast till dess han uppnått fiskalskompetens.

Rekryteringen av personal till domarbanan har i regel gått bra. Erforderligt antal sökande har anmält sig och kvaliteten hos de sökande har i allmänhet varit god. Farhågor uttrycks dock ibland för att rekryteringssvårigheter kan uppkomma. Den rörlighet, som särskilt fiskalstjänstgöringen medför, bidrar härtill. En annan orsak anses vara den ökning som under senare år har skett av antalet fiskaler och assessorer, inte minst för att tillräckligt antal domare skall kunna ställas till förfogande för offentliga uppdrag. Detta anses leda till förseningar för den enskilde domaren att få en ordinarie domartjänst. Något som också möjligen kan anses inverka på rekryteringen är den minskning som skett och sker av antalet tjänster som chef för tingsrätt.

Den redogörelse som lämnats om rekryteringen av fiskalsaspiranter i hovrätt överensstämmer i allt väsentligt med det sätt varpå rekrytering av fiskalsaspiranter i *kammarrätten* sker. Den som vill bli antagen till fiskalsaspirant i kammarrätten inger ansökan härom till domstolen. Några bestämmelser om vilken utbildning och tjänstgöring i övrigt som fordras för att få anställning som fiskalsaspirant finns inte. Till fiskal antas enligt stadgan (1959:545) för kammarrätten regelmässigt endast den som efter avlagd juris kandidatexamen fullgjort tingsutbildning och som därefter tjänstgjort i kammarrätten under minst sex månader eller den kortare tid som kammarrätten godtar på grund av särskilda förhållanden. Prövning om aspirant skall antas till fiskal bör enligt stadgan, såvitt möjligt, ske innan aspiranten tjänstgjort i kammarrätten ett år. Prövningen äger vanligen rum efter ca nio månaders tjänstgöring.

Kammarrätten får enligt vad som föreskrivs i regleringsbrev anta fiskalsaspiranter inom ramen för tillgängliga medel, dock med den begränsningen att antalet fiskaler inte får överstiga 53.

Kammarrätten har i ett tidigare skede varit underbemannad. Stora ansträngningar har gjorts under senare år för att till kammarrätten rekrytera lämpliga jurister samt effektivt utbilda dem för arbete i kammarrätten. Rekryteringen har under de senaste åren varit mycket god. Antalet välmeriterade sökande har uppgått till ett större antal än domstolen haft möjlighet att anställa. Å andra sidan har konstaterats en efter hand ökad efterfrågan av kammarrättsjurister för offentliga uppdrag o. d. Härtill kommer att fiskalsutbildade jurister i en likaledes ökad omfattning erbjudits anställning i enskild tjänst.

Utredningen anser att ett domstolsverk får större möjligheter än de enskilda hovrätterna och kammarrätterna att bedöma rekryteringsbehovet och verka för erforderlig rekrytering. Det är naturligt att domstolsverket får det yttersta ansvaret för domarrekryteringen. I verkets personalplaneringsfunktion ingår uppgiften att med olika tidsperspektiv beräkna behovet av domare och ange ramar för nyrekryteringen. En central bedömning av dessa frågor kan bli särskilt betydelsefull om det skulle uppstå ett försämrat rekryteringsläge. Om man i en framtid skulle införa en gemensam utbildningsgång för aspiranter på domarbanan som skulle kunna leda till tjänst antingen vid en allmän domstol eller vid en kammarrätt eller om en samordning i detta hänseende skulle ske med åklagarbanan, framstår behovet av en central överblick och styrning av rekryteringen ännu klarare. Under 5.3.6.3 behandlar utredningen frågan om domstolsverket, utöver de uppgifter beträffande rekryteringen av domaraspiranter som här redovisats, också bör sköta själva anställningsförfarandet och i så fall i vilka former sådana frågor bör handläggas.

5.3.3.2 Utbildningen av fiskalsaspiranter

Fiskalsaspirant i *hovrätt* tjänstgör i regel på två avdelningar. Hans huvudsakliga sysselsättning under aspiranttiden är förberedelse av mål, föredragning av mål och protokoll-

föring. I mål som avgörs på handlingarna, således utan att parterna är närvarande, förbereder och föredrar aspiranten målen och yttrar sin mening om utgången. I mål som avgörs efter förhandling mellan parterna förbereder aspiranten målet, för ofta protokoll vid förhandlingen och avger ibland förslag om utgången av målet.

Aspirantens utbildning sker i betydande utsträckning i form av individuell handledning av äldre kamrater, i allmänhet under tillsyn av någon ledamot i hovrätten. Vid sidan härav anordnas i de största hovrätterna, där aspiranterna är flera, kortare kurser i vilka bl. a. föredragningsteknik ingår som ett viktigt inslag.

Aspirant i *kammarrätt* indelas vid tjänstgöringens början på en division i kammarrätten. Ett kammarrättsråd utses som handledare åt aspiranten. På handledaren vilar också huvudansvaret för utbildningen av aspiranten.

Utbildningen omfattar också genomgång av en kurs, som ordnas i kammarrätten ett antal gånger varje år. Kursen leds av ett kammarrättsråd med undervisningsvana. Vid kursen behandlas främst spörsmål inom inkomst- och förmögenhetsbeskattningen. För denna utbildning anslås en tid av omkring sex månader. Därefter påbörjas provföredragningar.

Hovrätterna och kammarrätten har såvitt utredningen kan bedöma lyckats väl med sina utbildningsuppgifter. Enligt utredningens mening bör hovrätter och kammarrätter även i fortsättningen svara för utbildningen av fiskalsaspiranter. Det förefaller lämpligt att domstolsverket underlättar kursverksamheten eller möjliggör självstudier genom att ställa material till förfogande rörande föredragningsteknik samt beträffande föreskrifter som gäller i såväl dömande som administrativt hänseende, användningen av tekniska hjälpmedel m. m. Domstolsverket bör pröva om det föreligger behov av centrala riktlinjer för utbildningsarbetet och i övrigt medverka i utbildningsfrågorna.

5.3.3.3 Fiskalers och assessorers nuvarande anställnings- och tjänstgöringsförhållanden

Hovrättsfiskal antas, liksom fiskalsaspirant, i viss *hovrätt*. Detta innebär i praktiken att han blir bunden till en sluten karriär i den hovrätten under en följd av år. I fråga om tjänstårsberäkning utgår man från dagen för antagning till fiskalsaspirant. Vanligt är att en fiskal tjänstgör i hovrätten någon tid efter fiskalsantagningen. Därefter får han kortare förordnanden i olika tingsrätter. Ett–två år, ibland ännu tidigare, efter fiskalsantagningen placeras fiskalen stadigvarande som tingsfiskal i tingsrätt, i allmänhet inom det egna hovrättsområdet. Denna stadigvarande tjänstgöring i viss domstol varar vanligen omkring tre år. Därefter återgår fiskalen till sin hovrätt, där han blir adjungerad ledamot i stället för ett tjänstledigt hovrättsråd. Detta innebär att han dömer som ledamot på en avdelning. Tjänstgöringen som adjungerad ledamot avslutas efter en minimitid av nio månader med ett formligt godkännande av hovrätten. Godkännandet innebär att vederbörande kan förordnas till assessor i hovrätt. Förordnande till assessor meddelas av Kungl. Maj:t efter framställning av hovrätt.

I regleringsbrev meddelas bestämmelser om vilket antal fiskalstjänster som får finnas. Hovrätt får emellertid inom ramen för tillgängliga medel förordna fiskaler utöver de i personalförteckning upptagna, om detta fordras på grund av att hovrätternas tjänstemän tas i anspråk för uppdrag utom hovrätterna eller andra skäl påkallar det. Enligt tillgängliga uppgifter finns f. n. omkring 250 fiskaler.

Varje hovrätt har ett visst antal assessorstjänster som upptas på personalförteckning. Endast ett ringa antal av assessorerna uppehåller sina tjänster. De flesta assessorerna uppehåller andra domartjänster eller har ledigt för offentligt uppdrag. På grund härav inrättar Kungl. Maj:t assessorstjänster utöver de på personalförteckningen upptagna. Enligt tillgängliga uppgifter finns f. n. omkring 180

assessorer. En assessor får förordnande i den hovrätt till vilken han hör. Endast i enstaka fall sker undantag härifrån. En assessor kan söka rådmanstjänst i tingsrätter över hela landet och hovrättsrådstjänst i någon av hovrätterna.

Fiskal är skyldig att tjänstgöra även i annan hovrätt än den han tillhör, på domartjänst i underrätt i hela riket samt som hyresråd under högst sex månader. Assessor är skyldig att motta förordnande att tjänstgöra som revisionssekreterare, lagman eller rådman, som ledamot i annan hovrätt än den han tillhör under högst ett år, som vattenrättsdomare under högst tre år och som hyresråd under högst sex månader. Han är dock skyldig att motta förordnande i eller under annan hovrätt endast om det bestämts av Kungl. Maj:t i särskilt fall.

Antalet fiskaler vid varje hovrätt anses böra vara så stort att hovrätten med kort varsel kan sända förstärkningspersonal till de domstolar som hör under hovrätten. Personalförhållandena tillåter inte att man håller fiskaler som en reserv utan särskilda uppgifter i hovrätten. Hovrätten nödgas i stället ta i anspråk fiskaler som är indelade på avdelning i hovrätten eller fiskal som tjänstgör vid annan underrätt än den som har behov av förstärkning. Det kan förväntas att övergången till större tingsrätter kommer att minska behovet av att sända ut fiskaler på tillfälliga uppdrag. I vissa tingsrätter finns fasta tjänster för tingsfiskal. Utan att sådana tjänster finns placeras ofta fiskaler stadigvarande som tingsfiskaler vid tingsrätt. Någon gång kan fiskal stadigvarande placeras vid en tingsrätt med skyldighet att tjänstgöra även vid annan tingsrätt eller vid flera tingsrätter i regionen.

Hovrätterna har god kännedom om behovet av fiskaler för tingsrätternas del. Det skulle därför kunna tänkas vara lätt för dem att dimensionera sin fiskalspersonal så att de kan tillhandahålla tingsrätterna fiskaler i lämplig utsträckning. Så är dock inte fallet. Vad som framför allt inverkar är kravet på domare för offentliga uppdrag och de avgångar som sker till förvaltningen och till den privata marknaden. Det bör framhållas att det under 1960-talet har skett en stor ökning av antalet domare som innehar annan tjänst inom förvaltningen eller som är tjänstlediga för offentliga uppdrag. Detta antal utgjorde 1959 omkring 90 och 1970 omkring 200. När det begärs att hovrätt skall ställa domare till förfogande för offentligt uppdrag, måste hovrättspresidenten ta ställning till frågan om hovrätten och de tingsrätter som hör under hovrätten har tillräckligt med personal för att klara verksamheten, om ytterligare en domare blir tjänstledig. Detta är ofta en svår avvägningsfråga. Härvid har presidenten också att beakta önskemålet att assessorerna får uppdrag utom hovrätten bl. a. för att utbildning skall beredas dem och för att plats skall beredas i hovrätten för adjunktion av fiskaler.

Hovrätterna har också att beakta önskemål från nedre justitierevisionen om domare för förordnande som revisionssekreterare för föredragning av mål i högsta domstolen. I revisionen finns ordinarie revisionssekreterartjänster och revisionen disponerar dessutom medel för ett antal revisionssekreterarförordnanden. Väl vitsordad revisionssekreterartjänstgöring anses i princip gälla som krav för utnämning till lagman i tingsrätt. Undantag från detta krav görs dock i avsevärd omfattning. Revisionssekreterarförordnanden ges i princip efter en särskild turordning.

Behov kan uppkomma att på grund av arbetsbalanser i viss domstol förstärka domarpersonalen inom ett hovrättsområde med personal från annat hovrättsområde. Detta kan ordnas genom överenskommelser mellan de berörda hovrätterna. Arbetsläget gör emellertid att detta ofta inte går att förverkliga. I sista hand kan Kungl. Maj:t meddela beslut i en sådan fråga, vilket dock ytterst sällan förekommer.

I de hänseenden som utredningen behandlar i detta avsnitt är förhållandena vid *kammarrätten* annorlunda. Kammarrätten har i motsats till hovrätterna inga underrätter. Aspiranten antas efter godkännandet till kammarrättsfiskal i kammarrätten. Han blir därigenom i princip bunden till en sluten

karriär. Efter det att fiskalsaspiranten erhållit den grundläggande utbildningen och sålunda blivit antagen till fiskal äger en fortsatt utbildning och prövning rum. Det sker under det första fiskalsåret vid vars utgång fiskalens lämplighet för adjunktion prövas. Självfallet sker även därefter viss prövning, nämligen i samband med att vederbörande kan ifrågakomma för förordnande som tf. assessor och senare som e. o. assessor. Härtill kommer att assessorerna regelmässigt tas i anspråk som föredragande i regeringsrätten, först som extra och senare som e. o. regeringsrättssekreterare. För utnämning till kammarrättsråd krävs som regel i praktiken att vederbörande tjänstgjort i regeringsrätten som föredragande.

Kammarrätten får enligt vad som föreskrivs i regleringsbrev ha högst 53 fiskalstjänster. Vad beträffar antalet assessorstjänster skall det enligt regleringsbrevet finnas 18 sådana tjänster. Flertalet av de kammarrättsjurister som har förordnande på dessa tjänster har ledigt för offentligt uppdrag eller tjänstgör som extra föredragande i regeringsrätten. Antalet sådana kammarrättsjurister som har tjänstledighet för offentliga uppdrag uppgick under 1970 till ca 25. Ca 20 kammarrättsjurister tjänstgjorde under 1970 som föredragande i regeringsrätten. Flertalet av dessa är såsom e. o. regeringsrättssekreterare inte inräknade bland de nyss nämnda med tjänstledighet från kammarrätten.

5.3.3.4 Överväganden om disposition av domarpersonal

Den bundenhet till viss hovrätt som kännetecknat domarkarriären vid de allmänna domstolarna torde numera i stort sett ha betydelse endast för icke-ordinarie domare, dvs. fiskaler och assessorer. Hovrättsrådstjänster tillsattes tidigare så gott som uteslutande med personer, som tillhört hovrätten under icke-ordinarietiden. Det blir allt vanligare att domare från annan hovrätt söker och får hovrättsrådstjänst. Ett visst företräde lämnas ibland sökande som hör till den hovrätt där den utlysta tjänsten är inrättad. Det finns anledning förmoda att utvecklingen går mot att detta företräde kommer att upphöra.

Fiskal och assessor får som förut nämnts sitt förordnande i den hovrätt till vilken han hör. Detta kan leda till vissa olägenheter. Det förekommer i undantagsfall att fiskal av t. ex. personliga skäl får gå över till annan hovrätt. En begäran om sådan överflyttning möter dock i allmänhet motstånd hos de yngre domarna i den hovrätten, eftersom turordningen för vidare befordran till assessor kan rubbas. Bundenheten kan vidare medföra vissa olikheter i befordringsförhållandena i skilda hovrätter. Tiden till adjunktion och assessorsförordnande kan variera något. Med det ansvar som varje hovrätt har för den domarpersonal som är bunden till hovrätten är det i och för sig naturligt att hovrätten i första hand vill tillgodose den egna personalens önskemål. Möjligheterna till omdisposition av domarpersonal mellan olika hovrättsområden, t. ex. för att nedbringa arbetsbalanser, blir dock härigenom beroende av om överenskommelser kan träffas om överflyttning av domare mellan hovrätterna. Annat instrument för en clearing mellan hovrätterna finns inte, för så vitt inte Kungl. Maj:t meddelar beslut i frågan. Assessor och fiskal kan åläggas att tjänstgöra i annan hovrätt än den han tillhör men det är mycket sällsynt att en sådan åtgärd tillgrips.

Det bör emellertid framhållas att det också finns mycket av värde i den nuvarande bundenheten. Denna bundenhet torde för de flesta av de yngre på domarbanan innebära att de är knutna till visst hovrättsområde sex–åtta år efter antagningen till fiskalsaspirant. Det har säkert betydelse för många som överväger att söka anställning som fiskalsaspirant att veta, att de under en så lång tidsperiod kommer att få sin tjänstgöring förlagd till viss del av landet. Anknytningen till en hovrättsstad och till en region kring denna medför att den enskilde har lättare att ordna sina bostadsförhållanden. Den unge domaren har berättigade krav på fasta tjänstgöringsförhållanden. Hans obenägenhet att underkasta sig förflyttningar mellan orter

på större avstånd är förståelig. Bundenheten till hovrätt påverkar också utbildningen av den yngre domarpersonalen. För utbildningens bedrivande och för kontroll av det sätt på vilket utbildningen sker är det av betydelse, att den enskilde unge domaren under en följd av år kan följas i sitt arbete av en och samma hovrätt.

Domstolsverksutredningen har ingående övervägt skälen för och emot ett avskaffande av den nuvarande bundenheten till viss hovrätt för fiskaler och assessorer. Utredningen har erfarit att förberedande arbete pågår inom justitiedepartementet för en eventuell utredning om domarutbildningen och domarkårens utformning. En integration mellan karriären vid de allmänna domstolarna och kammarrättskarriären liksom mellan dessa domarkarriärer och andra banor inom förvaltningsrättskipningen kan därvid också komma upp till diskussion. Om en sådan allsidig och omfattande översyn kommer till stånd kan det ifrågasättas om tillräckliga skäl föreligger att nu ta upp och pröva frågan om de yngre domarnas tjänstgöringsförhållanden. Utredningen kan emellertid inte bortse från att denna fråga, på sätt framhålls i direktiven, har ett nära samband med uppdraget att klarlägga domstolsverkets uppgifter. Domstolsverket skall som förut sagts verka för att domstolsarbetet bedrivs i effektiva former och att tillgängliga resurser utnyttjas på bästa sätt. Frågan om var befogenheterna att disponera över de yngre domarnas tjänstgöringsförhållanden skall ligga har självfallet därvidlag betydelse. Avskaffas bundenheten till hovrätt kan domstolsverket få större möjligheter att ingripa.

Om bundenheten avskaffas skulle detta innebära att fiskalsaspirant, fiskal och assessor inte får förordnande i viss hovrätt utan i stället tjänst avsedd för hela hovrätts- och underrättsorganisationen, således tjänst vid de allmänna domstolarna. Beslut måste därvid också meddelas om det hovrättsområde, inom vilket vederbörande tills vidare skall ha sin tjänstgöring. Att vid tingsrätterna efter mönster av förhållandena inom polis-, åklagar- eller exekutionsväsendet införa fast placerade icke-ordinarie domartjänster, som tillsätts efter ansökan, är inte lämpligt. En sådan anordning överensstämmer i vart fall inte med gällande utbildningsgång.

När det gäller frågan om lämpligheten av att assessor inte skall meddelas förordnande i viss hovrätt utan i stället få en för hela hovrättsorganisationen avsedd tjänst kan framhållas följande. Genom den stora ökning som har skett av assessorsantalet är det uppenbart att hovrätten inte har dömande uppgifter för mer än ett fåtal av dem som har förordnats att inneha assessorstjänst i den hovrätten. Detta skulle i och för sig kunna tala för att det var lämpligt att assessorstjänsterna tillhörde en gemensam grupp. Domstolsverket skulle då exempelvis kunna bestämma i vilken hovrätt en assessor, som skall återgå till tjänstgöring i hovrätt från visst uppdrag, skall placeras.

Vid en obunden karriär uppstår emellertid vissa frågor angående adjunktionen som torde vara svårbemästrade. Om man vill – genom att avskaffa bundenheten – skapa likvärdiga befordringsförhållanden för alla fiskaler, måste man också ge dessa tillfälle att i turordning adjungera vid den hovrätt de själva önskar. Medger man ett fritt val uppkommer emellertid sedan frågan om i vilken hovrätt vederbörande skall bli assessor. Det torde i vart fall inte kunna undvikas att olägenheter uppstår i befordringshänseende för vissa yngre fiskaler. Härtill kommer att ett system med fritt val ställer stora krav på administrationen. Det blir nödvändigt att domstolsverket centralt för en aktuell förteckning över landets fiskaler i turordning. Enbart fastställande av turordningen är en besvärlig fråga. Om ett adjunktionsutrymme uppstår i en hovrätt, måste först avgöras om utrymmet har tillräcklig längd för att det skall motivera att man går utanför hovrättens egna fiskaler. Finner man detta vara fallet, måste den förste på förteckningen tillfrågas. Arbetsläget eller andra omständigheter kan göra det omöjligt för denne att acceptera. Säger den tillfrågade nej måste frågan gå vidare, till dess någon fiskal accepterar. Skulle denne vara från annan

hovrätt, uppkommer där omedelbart behov av en ersättare. Några garantier för att en sådan kan fås frivilligt från den hovrätt där adjunktionen skall ske finns då inte, om man inte har ett system byggt på skyldighet att flytta för detta ändamål. Vidare brukar de äldsta fiskalerna ofta ha tillfällig adjunktion under tiden före fast sådan. Olägenheter uppkommer vidare när vederbörande inte kan delta i sådana överläggningar som kan påkalla personlig närvaro i hovrätten under ganska lång tid efter ett måls handläggning. Härutöver kan mot tanken på en obunden adjunktion anföras att adjunktionsutrymmen kan uppkomma oberäkneligt och snabbt, t. ex. genom utnämningar och sjukdomsfall, vilket ytterligare försvårar administrationen.

Det är vidare svårt att ta ståndpunkt till hur assessorstjänsterna skall behandlas innan klarhet skapats i frågan om eventuellt ändrad domförhet för hovrätterna. Härom och om adjunktionen pågår överväganden inom justitiedepartementet. Det finns därför f. n. inte tillräckligt underlag för ett ställningstagande till frågan om assessorstjänsterna i framtiden bör tillhöra viss hovrätt eller avses för hela hovrättsorganisationen. Utredningen finner därför inte anledning att föreslå någon ändring i vad nu gäller.

Hinder möter däremot inte att nu ta ställning till ett avskaffande av bundenheten i fiskalsanställningen. Utredningen finner att övervägande skäl talar för att så sker i samband med att ett domstolsverk inrättas. Det är svårt att komma ifrån att domstolsverket, med den målsättning för verkets arbete som utredningen uppställt, bör ha i vart fall en yttersta rätt att bestämma över dispositionen av fiskalspersonalen. Effektiviteten i domstolsarbetet bör vinna på en sådan anordning. Utredningen vill understryka att domstolsverkets dispositionsrätt över fiskalerna endast bör ta sig det uttrycket att verket, om arbetsläget eller andra särskilda skäl undantagsvis påkallar det, bör kunna förordna fiskal att tjänstgöra vid tingsrätt under annan hovrätt än den han tilldelats eller att han skall tjänstgöra vid annan hovrätt. Det bör självfallet i här avsedda fall i första hand bli fråga om frivilliga åtaganden. På domstolsverket bör vidare, som utredningen ser det, ankomma att verka för en jämn tillgång av fiskaler inom olika hovrättsområden. Detta kan ske om domstolsverket får befogenhet att bestämma om fördelningen av fiskalstjänsterna mellan olika hovrättsområden. Denna fråga har också samband med verkets uppgifter beträffande rekrytering och anställning av fiskalsaspiranter och fiskaler. Under 5.3.6.3 kommer utredningen att förorda central antagning av fiskalsaspiranter och att fiskalsförordnande utfärdas av domstolsverket efter framställning av vederbörande hovrätt. En övergång till ett system som innebär att fiskalstjänsterna blir gemensamma för hela hovrättsorganisationen kan inte gärna ske om inte också tillsättningen av dessa tjänster sker centralt.

Utredningen föreslår att fiskalsaspirant och fiskal får förordnande som avser hela hovrättsorganisationen. Det bör ses som en fördel för en fiskal att han inte måste vara bunden till en viss hovrätt ända fram till assessorsförordnandet. Härigenom kan han få möjlighet att gå över till annan hovrätt om han av särskilda skäl skulle finna detta önskvärt. Som tidigare framhållits har emellertid anknytningen till viss hovrätt stort värde för utbildningen och för den enskildes personliga förhållanden. Anknytningen bör därför behållas i så stor utsträckning som möjligt. Den nyantagne fiskalsaspiranten bör förordnas att tjänstgöra vid viss hovrätt, vilken får ansvaret för hans utbildning under aspiranttiden och även för den vidare utbildningen efter fiskalsförordnandet fram t. o. m. tjänstgöringen som adjungerad ledamot. Fiskalernas tingsrättstjänstgöring förläggs i princip till tingsrätt som hör till vederbörande hovrätt.

Hovrätterna skall ha ansvaret för domarutbildningen. De bestämmer därför om fiskalernas tingsrättstjänstgöring och om adjunktionen. Varje hovrätt förfogar över fiskalerna inom sitt område och bestämmer över fördelningen av antalet fiskaler för eget behov och för de domstolar som hör under

hovrätten. Domstolsverket kan, med dess överblick över personal- och arbetsläget, vara hovrätt till hjälp med denna personaldisposition inom hovrättsområdet. Hovrätten bör meddela förordnanden på förekommande fasta tjänster som tingsfiskal och andra mera stadigvarande förordnanden, som ingår som led i fiskalernas utbildningstjänstgöring vid tingsrätt. Hovrätterna bör vidare, inom den anslagsram för varje hovrättsområde som domstolsverket beräknar, tillhandahålla tingsrätterna assessorer, fiskaler och övrig domararbetskraft som behövs tillfälligt.

I föregående avsnitt har belysts de svårigheter som kan föreligga att dimensionera behovet av fiskaler för ett hovrättsområde med hänsyn bl. a. till statsverkets behov av att ta i anspråk särskilt de yngre domarna för offentliga uppdrag. Omfattningen härav kan vara svår att förutse. Utredningen utgår från att domstolsverket, med den överblick över personalläget inom hela domstolsväsendet som verket bör få, skall ha lättare än de enskilda hovrätterna att från tid till annan göra de bedömningar som behövs för en så riktig dimensionering av fiskalsantalet som möjligt.

Vad utredningen sålunda anfört och föreslagit i fråga om dispositionen av domarpersonal vid de allmänna domstolarna torde med beaktande av att kammarrätterna inte har några underdomstolar kunna appliceras på förhållandena inom kammarrättsområdet, såsom de kommer att te sig efter den 1 januari 1972 då vi får två kammarrätter. Domstolsverket bör således fördela fiskalstjänsterna på de olika kammarrätterna. Fiskalsaspirant och fiskal anställs vid kammarrättsorganisationen och förordnas av domstolsverket att tills vidare tjänstgöra vid viss kammarrätt. Kammarrättsassessor bör däremot i likhet med hovrättsassessor förordnas vid viss domstol.

Det är f. n. expeditionschefen i justitiedepartementet som håller kontakt med hovrättspresidenterna i frågor om tjänstledighet för domare för offentligt uppdrag. Naturligt är att domstolsverket får en samordnande uppgift i dessa frågor liksom också i frågor som rör revisionssekreterarförordnanden. Verket bör kunna lämna erforderliga uppgifter till ledning för departementets ställningstagande. Detta förutsätter givetvis ett nära samarbete med hovrätterna. Vissa frågor som rör revisionssekreterare – liksom också regeringsrättssekreterare – behandlas ytterligare under 5.3.6.3.

5.3.4 Tingsutbildningen

Tingsutbildningen pågår i två år och sex månader och är i princip förlagd till tingsrätterna. Sex månader av tiden får dock bytas ut mot väl vitsordad tjänstgöring hos länsstyrelse, länspolischef, polischef, åklagare, kronofogde eller advokat. Sådan tjänstgöring måste obligatoriskt räknas av från den andra tjänstgöringstiden. Den som avlagt juris licentiatexamen får tillgodoräkna sig sex månader härför.

Ansökan om anställning som tingsnotarie inlämnas till hovrätten. Ansökan får avse flera tingsrätter inom hovrättens domkrets. Innan hovrätten förordnar tingsnotarie, bör hovrätten enligt tingsrättsinstruktionen bereda tingsrätten tillfälle att yttra sig. Förordnande meddelas första gången för en tid av sex månader och därefter tills vidare, dock längst till utgången av den normala tingsutbildningstiden. Enligt överenskommelse mellan hovrättspresidenterna skall varje form av bortovaro över sju dagar per kalenderår för annat än semester föranleda motsvarande förlängning av tjänstgöringstiden för att tingsutbildningen skall anses fullgjord.

Antalet utexaminerade juris kandidater har stigit snabbt de senaste åren. Antalet utgjorde läsåret 1965/66 282, 1966/67 356, 1967/68 366, 1968/69 407 och 1969/70 442. Läsåret 1970/71 beräknas det av statistiska centralbyrån uppgå till 670 och, om utvecklingen fortsätter i samma takt, 1974/75 till omkring 900.

Budgetåret 1965/66 var antalet tingsnotarietjänster omkring 450. Det betyder med en tjänstgöringstid av två och ett halvt år att ungefär 180 (64 %) av de under denna tidsperiod 282 nyutexaminerade kunde räk-

na med att få tingsnotarietjänst om man inte tar hänsyn till dem som av olika skäl väljer att förkorta sin utbildning vid domstol. Främst på grund av den kraftiga ökningen av antalet inskrivningsärenden har flera tingsnotarietjänster tillkommit under de senaste åren. Antalet tjänster är under budgetåret 1970/71 omkring 600. Följaktligen kan omkring 240 (35 %) av de 670 som beräknas avlägga juris kandidatexamen under budgetåret få tingsutbildning. Det är troligt att antalet tingsnotarietjänster inte kommer att öka ytterligare. Medel synes inte vid något tillfälle ha anvisats för anställande av tingsnotarier av utbildningsskäl. Den beslutade inskrivningsreformen kommer snarare att medföra en minskning av antalet tingsnotarietjänster.

Svårigheterna att få tingsnotarietjänst har ökat och torde komma att öka. Detta har bl. a. tagit sig uttryck i att efterfrågan på möjlighet att fullgöra s. k. utbytestjänstgöring inom landsstaten samt i polis-, åklagare- eller exekutionsväsendet har stigit. Många juris kandidater, som inte har tillräckligt hög betygspoäng för att genast efter sin examen få plats som tingsnotarie, söker utbytestjänstgöring i hopp om att efter denna få anställning vid tingsrätt. Utbytestjänstgöring anses emellertid vid prövning av ansökan till tingsnotarietjänst ha endast marginellt meritvärde. Systemet har kritiserats, eftersom många efter utbytestjänstgöringen inte lyckas få anställning som tingsnotarie. Tjänstgöringen får då anses vara av mindre värde på grund av att den är förhållandevis kort och fortsatt karriär inom den verksamhetsgren där tjänstgöringen skett inte alltid är möjlig utan fullständig tingsutbildning.

Olika lösningar har under senare år diskuterats för att öka genomströmningen på tingsnotarietjänsterna. Vissa förbättringar har åstadkommits genom att utöka möjligheterna till utbytestjänstgöring. Den 1 januari 1971 infördes obligatorisk avräkning av utbytestjänstgöring samtidigt som länsstyrelserna blev öppna för sådan tjänstgöring. Ett förslag som övervägs gemensamt av civil- och justitiedepartementen är att ordna en med tingstjänstgöring likvärdig praktisk juristutbildning helt eller delvis vid länsstyrelse. En sådan utbildning torde komma att genomföras under 1971.

Arbetet med tillsättning av tingsnotarietjänsterna är en besvärlig uppgift för hovrätternas administrativa avdelningar. Antalet ansökningar är stort. I samband med registreringen och granskningen av ansökningarna sker vissa beräkningar och bedömningar av vederbörandes meriter. Ansökningshandlingar sänds sedan ut till de domstolar vid vilka notarie skall anställas. Handlingarna kan behöva mångfaldigas för att sändas till ett flertal domstolar. Det förekommer ofta att samma person söker tingsplats under alla eller flera hovrätter samtidigt. Det kan inträffa att den som ges förord av tingsrätten inte längre är intresserad av platsen därför att han redan fått en tjänst under annan hovrätt. Det nuvarande systemet föranleder dubbelarbete och är osmidigt för sökandena. Härtill kommer att hovrätterna knappast har något egentligt intresse av att själva få sköta dessa tjänstetillsättningar. De reformer som genomförts den 1 januari 1971 belastar administrationen ytterligare. Bl. a. ställer utbytestjänstgöringen stora krav på samordning med de myndigheter vid vilka tjänstgöringen skall fullgöras. Dessa krav torde komma att öka om den nyss nämnda praktiska juristutbildningen skall genomföras till viss del vid tingsrätt. Enligt utredningens mening bör antagningsförfarandet centraliseras till domstolsverket. Det administrativa förfarandet skulle därigenom avsevärt underlättas. Eventuellt kan man ta maskinella metoder till hjälp. Förutsättningar skapas också på så sätt för enhetliga meritvärderingsnormer.

Med utredningens synsätt på antagningsfrågan kan ifrågasättas om tingsrätten även i fortsättningen bör yttra sig över ansökan, vilket i dag regelmässigt sker. Denna ordning skulle, om den bibehålls vid ett centralt antagningsförfarande, medföra omfattande administration. Skäl talar enligt utredningens mening för att tingsrättens yttrande inte bör vara obligatoriskt. Intet hindrar emellertid

att, om det anses önskvärt, en tingsrätt på lämpligt sätt underrättas av domstolsverket om vilka sökande som är intresserade av just den tingsrätten.

Tingsnotarien sysselsätts till en början främst med uppgifter som skall utgöra en orientering om all verksamhet vid tingsrätten. Protokollföring torde i vart fall i större tingsrätter ingå i tjänstgöringen under det första halvåret liksom arbete med uppsättning av lagfarts- och inteckningsärenden på inskrivningsavdelningen. Syftet är att ge tingsnotarien sådan utbildning att han kan förordnas till inskrivningsdomare efter det första halvåret. Tingsnotarie är då också behörig att handlägga till boupptecknings-protokollet hörande ärenden. Efter ett års tjänstgöring blir tingsnotarie behörig att handlägga lagsökningar och betalningsföreläggande samt vissa enklare brottmål m. m. Efter ytterligare ett halvt års tjänstgöring får tingsnotarie handlägga vissa enklare tvistemål och allmänna ärenden samt kan dessutom av hovrätten förordnas att utföra domargöromål i vidare omfattning. Enligt tingsrättsinstruktionen skall lagmannen tillse att tingsnotarie får en allsidig och i övrigt tillfredsställande utbildning. Vissa föreskrifter om innehållet i utbildningen har meddelats av hovrätterna. För att bevis om tingsutbildning skall kunna utfärdas måste tingsnotarie ha haft förordnanden att på eget ansvar utföra domargöromål enligt 11 § tingsrättsinstruktionen.

Enligt utredningens mening bör anställningen av tingsnotarierna skötas av domstolsverket, som också inom ramen för av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser bör fastställa antalet tingsnotarier för varje tingsrätt. Det synes vidare lämpligt att domstolsverket meddelar riktlinjer om utformningen av tingsnotariernas utbildning. Till domstolsverket bör från Kungl. Maj:t delegeras rätten att medge dispens från sådana villkor i tingsrättsinstruktionen, som rör tingsnotaries behörighet att handlägga göromål.

5.3.5 Allmänt om utbildning och information

5.3.5.1 Utbildningsfrågor

I direktiven uttalas att en central ledning av utbildnings- och informationsverksamheten inom domstolsväsendet är en viktig och omfattande arbetsuppgift för en blivande förvaltningsmyndighet. För utredningen ter det sig självklart att denna uppgift i likhet med vad som gäller för andra förvaltningsområden bör handläggas centralt. Omfattningen av en centralt ledd utbildningsverksamhet påverkas av flera faktorer, t. ex. de särskilda krav som ställs på personalen inom viss verksamhet. Även om målet sätts högt, får inte utbildningsverksamheten drivas så långt att den blir för kostsam från olika aspekter. Så blir exempelvis fallet om det ordinarie arbetet eftersätts i alltför hög grad. Som bakgrund till utredningens ställningstaganden har utredningen undersökt vilken utbildning som under en tid tillbaka förekommit inom domstolsväsendet. I den följande redovisningen bortses från den tidigare behandlade utbildningen av fiskalsaspiranter och av tingsnotarier.

Justitiedepartementet har ordnat kurser för domare angående brottsbalken och miljöskyddslagstiftningen samt i expropriationsteknik. För både domare och biträdespersonal har förekommit kurser om företagsinteckning och stämpelskattefrågor samt om rättsväsendets informationssystem. I samband med organisationsförändringar i början av 1960-talet ordnade departementet under flera år ett antal kurser för biträdespersonalen. De största rådhusrätterna ordnade också längre kurser för protokollförare. Efter 1965 har hovrätterna svarat för kurserna för biträdespersonalen. Kursverksamheten har undan för undan utökats. Kurserna omfattar bl. a. inskrivningsärenden, protokollföring samt kansliarbete i hovrätt och underrätt.

Personalen vid de allmänna domstolarna har haft vissa möjligheter att delta i kurser ordnade av andra myndigheter. Sålunda har ett antal domare årligen bevistat kurser i

riksåklagarens regi om narkotikaproblem och om skattetekniska frågor i brottmål. Statens personalutbildningsnämnd (PUN) ordnar sedan några år kurser i administration för domstolschefer m. fl. Hittills har omkring 200 domare deltagit i dessa kurser. PUN har ett antal gånger om året ordnat en allmän kurs för biträdespersonal om statsförvaltningens organisation och tjänstemännens villkor. Platsantalet svarar dock endast mot omkring hälften av de sökande. I olika sammanhang har Institutet för vidareutbildning av jurister och samhällsvetare med stöd av statsmedel ordnat kurser som den rättsbildade personalen kunnat delta i. Exempelvis har ett antal kurser angående brottsbalken ordnats för tingsnotarierna.

För juristpersonalen i kammarrätten har förekommit kurser i bokföring, balans- och resultatanalys, företagsbeskattning och skatteplanering. Vidare har PUN ordnat kurser om allmänna förvaltningsfunktioner samt länsstyrelsernas utbildningsnämnd kurser om taxeringsfrågor m. m. För divisionsassistenter i kammarrätten har PUN ordnat särskild utbildning.

En central ledning av utbildningsverksamheten kan väntas medföra högre effektivitet. Uppgifterna för domstolsverket bör bli bl. a. en långsiktig planering med syfte att inordna personalen i ett meningsfyllt system av introduktionskurser och fackkurser. Domstolsverket bör uppgöra studieplaner, skaffa lärare och föredragshållare samt tillhandahålla lämpligt grundmaterial. Domstolsverket kan även genom fortlöpande kontakter med andra myndigheter skaffa platser vid kurser som ordnas av dessa.

Samhällsutvecklingen samt den intensiva lagstiftnings- och reformverksamheten medför ökade krav på fortbildning av domarpersonalen. De yngre domarna har ofta inte kunnat beredas plats på de kurser som hållits. Det gäller också att ge de yngre domarna kännedom om och förståelse för den administrativa sidan av domstolsverksamheten. Behov föreligger därför av en utvidgning av kursverksamheten. Det synes vidare naturligt att domstolsverket i likhet med riksåklagaren ordnar kurser som tjänstemän även från andra delar av rättsväsendet kan delta i.

De för närvarande förekommande introduktionskurserna för biträdespersonal bör byggas ut så att all personal får tillfälle att bevista en sådan kurs. För biträdespersonalen bör en tid efter introduktionskursen följa fackinriktade kurser. Kursplaner och undervisningsmaterial bör utarbetas centralt i form av kurspaket. Kurserna kan sedan förläggas regionalt. Målet för kursverksamheten skall vara att öka biträdespersonalens kunskaper och därmed möjliggöra att personalen kan anförtros kvalificerade arbetsuppgifter i större utsträckning.

Förutom att ordna kurser kan domstolsverket göra åtskilligt för att vidareutbilda personalen. Verket kan t. ex. anskaffa och distribuera litteratur av intresse eller genom rundskrivelser fästa uppmärksamheten på sådan.

Utredningen utgår från att domstolsverket får svara för praktiskt taget all här behandlad utbildning av personalen inom förvaltningsområdet. Utredningen vill understryka vikten av att domstolsverket får tillräckliga resurser för denna verksamhet.

5.3.5.2 Informationsfrågor

Statliga myndigheter och verk har under senare år alltmer strävat efter att genom fortlöpande skriftlig information hålla personalen underrättad om vad som händer inom verksamhetsområdet. Justitiedepartementet utger sedan början av 1970 ungefär varannan månad ett periodiskt informationsmeddelande, "Justitiedepartementet informerar." I detta ges orientering om ny lagstiftning av intresse för domstolarnas verksamhet, aktuella administrativa reformer inom domstolsväsendet m. m. Även vissa domstolar har sedan en tid mer eller mindre regelbundet gett ut informationsskrifter, t. ex. Svea hovrätt "Aktuell Information" och Stockholms tingsrätt "Rådhusnytt". Från domstolsverket bör fortlöpande med korta intervaller utkomma en liknande publikation, avsedd för alla

myndigheter inom verkets förvaltningsområde.

Verket bör bidra till att nämndemännen i tingsrätterna och andra lekmannadomare får information om viktigare lagstiftning och om rättsväsendets organisation. Detta kan ske genom broschyrer eller informationsträffar. På verket bör vidare ankomma att svara för information till allmänheten om t. ex. viktigare reformer inom domstolsväsendet. Förändringar av verksamheten inom domstolarna kan komma att kräva en omfattande information. Detta gäller exempelvis omläggningen av inskrivningsväsendet. Behov av muntlig information i form av föredrag eller dylikt för olika ändamål kommer fortlöpande att uppstå. För att skapa en likformig information över hela landet bör verket samordna informationen och framställa eventuellt grundmaterial.

5.3.6 Frågor om tjänstetillsättning m. m.

5.3.6.1 Inledning

I direktiven för utredningen nämns bland olika viktiga uppgifter för ett domstolsverk också uppgiften att anta viss personal och tillsätta vissa tjänster samt att avge förslag vid utnämningar.

Tjänsterna vid de allmänna domstolarna och hyresnämnderna kan lämpligen, om här bortses från tingsnotarietjänsterna som tidigare behandlats, indelas i tjänster för ordinarie domare och för icke-ordinarie domare, administrativa chefstjänster och övriga tjänster. Det totala antalet tjänster är ca 3 500. Därav utgör antalet ordinarie domartjänster ca 570 och antalet icke-ordinarie domare (assessorer och fiskaler m. fl.) ca 550. De administrativa chefstjänsterna, varmed här avses byråchefer och avdelningsdirektörer, är sju. Övriga tjänster är inemot 2 400.

Vid de allmänna förvaltningsdomstolarna – regeringsrätten och kammarrätten – finns 65 ordinarie domartjänster och ca 65 icke-ordinarie domartjänster. Föredragandena och kanslipersonalen i regeringsrätten är knutna till statsdepartementen. De utgör f. n. ett åttiotal personer. Från den 1 januari 1972 kommer regeringsrätten att få egen kansliorganisation. I kammarrätten finns omkring 60 tjänster för kanslipersonal. Kammarrättsorganisationen kommer att byggas ut kraftigt från den 1 januari 1972 i samband med inrättande av en kammarrätt i Göteborg.

Bestämmelser om tillsättning av de tjänster som nu behandlas finns bl. a. i RF 17 och 18 §§, RB 4 kap. 1 §, arbetsordningen för nedre justitierevisionen 41 §, arbetsordningen för rikets hovrätter 32 och 57 §§, tingsrättsinstruktionen 22–28 §§, lagen om hyresnämnder 3 §, hyresnämndsinstruktionen 18 och 19 §§ samt stadgan för kammarrätten 68–70 §§ och 75 §.

5.3.6.2 Ordinarie domare

Lagfaren domare vid *de allmänna domstolarna* och hyresråd vid *hyresnämnderna* skall ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov, varmed avses juris kandidatexamen. Därutöver uppställs för vissa tjänster ytterligare kompetensvillkor i form av krav på tjänstgöring i tingsrätt, hovrätt och nedre justitierevisionen.

Alla ordinarie domartjänster tillsätts av Kungl. Maj:t. Endast de högsta tjänsterna tillsätts utan ansökningsförfarande. Justitieråd, ordförande i nedre justitierevisionen (tillika revisionssekreterare) och hovrättspresidenter utnämns av Kungl. Maj:t utan ansökningsförfarande. Entledigande från sådan tjänst beviljas av Kungl. Maj:t efter ansökan. Även tjänst för hovrättslagman, lagman i Stockholms, Göteborgs eller Malmö tingsrätt samt hyresråd och chef för hyresnämnderna i envar av dessa städer tillsätts utan ansökningsförfarande. Beträffande denna sistnämnda grupp av tjänster entledigar hovrätt från tjänsterna varefter anmälan sker hos Kungl. Maj:t att tjänst blivit ledig. Utnämning av revisionssekreterare sker efter anmälan av ordföranden i nedre justitierevisionen. Revisionssekreterare entledigas av Kungl. Maj:t.

De tjänster som tillsätts efter ansöknings-

förfarande är tjänster för hovrättsråd, vattenrättsråd, lagman, dock ej lagman i Stockholms, Göteborgs eller Malmö tingsrätt, chefsrådman (ordförande på avdelning i tingsrätt), rådman, särskild inskrivningsdomare och annat hyresråd än chef för hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg eller Malmö. Tjänsterna kungörs lediga av hovrätts administrativa avdelning. Kungörelser anslås i nedre justitierevisionens och i samtliga hovrätters lokaler. Ansökningar ställs till Konungen. Ansökningshandlingarna inges beträffande lagmännen, chefsrådmännen och hyresråden till Kungl. Maj:t i justitiedepartementet. Förord beträffande dessa tjänster avges av presidentkollegiet efter remiss från Kungl. Maj:t. Något stadgande som föreskriver hörande av presidentkollegiet finns inte men så sker regelmässigt i praxis. Över presidentkollegiets förord kan besvär inte föras. Sökande är givetvis oförhindrad att i skrivelse till Kungl. Maj:t anföra sina synpunkter på kollegiets förord. Beträffande övriga kategorier, således hovrättsråd, vattenrättsråd, rådman och särskild inskrivningsdomare, inges ansökningshandlingarna till hovrätten. Efter ansökningstidens utgång avger hovrättsplenum förslag till Kungl. Maj:t i ärendet. I regel upptas tre av sökandena på förslag. Detta anslås. Besvär över plenums förslag anförs hos Kungl. Maj:t senast inom tre veckor från den dag då anslag av förslaget skedde. Entledigande från tjänsterna meddelas av hovrätten (presidenten).

Vid de allmänna domstolarna har vi en sluten domarkarriär. Rekryteringen sker f. n. nästan undantagslöst bland dem som utbildat sig till domare genom att börja i hovrätt och där följa en bestämd utbildningsgång och karriär. Som framgår av det föregående tillsätts alla ordinarie domartjänster av Kungl. Maj:t. Utredningen utgår i det följande från att utnämningsrätten i fråga om dessa tjänster skall ligga kvar hos Kungl. Maj:t. Detta står också i överensstämmelse med den vedertagna principen att tjänster i lönegrad C 1 och däröver i allmänhet tillsätts av Kungl. Maj:t. Samtliga ordinarie domartjänster – utom tjänsterna för revisionssekreterare samt tre tjänster för särskilda inskrivningsdomare – är tjänster i lönegrad C 1 eller högre. Utredningen anser sig också böra utgå från att man inte avser ändra de bestämmelser som innebär att de högsta domartjänsterna tillsätts utan ansökningsförfarande.

När det gäller tjänster som tillsätts av Kungl. Maj:t efter ansökningsförfarande avges som nyss sagts förord antingen av presidentkollegiet (för flertalet lagmän och hyresråd samt chefsrådmännen) eller av hovrättsplenum (för hovrättsråden och rådmännen m. fl.). Chefsdomartjänsterna söks naturligt nog av domare med mångårig tjänstgöring inom olika områden av domstolsväsendet. Deras tjänstgöring har inte sällan varit förlagd till olika hovrättsområden. Det är därför naturligt att yttrande beträffande dessa tjänster inhämtas från presidentkollegiet, som har ingående personkännedom och förutsättningar för att göra en allsidig bedömning.

Vad gäller de tjänster där hovrättsplenum avger yttrande, således tjänster för hovrättsråd, rådmän m. fl., kan erinras om att varje hovrätt i viss utsträckning bildar en sluten enhet inom domarkarriären. Denna bundenhet är i det närmaste fullständig under den tidigare delen av karriären, eller t. o. m. assessorsförordnandet. Hovrättsrådstjänsterna tillsattes tidigare så gott som uteslutande med personer från den hovrätt i vilken tjänsten var ledig. Det blir dock allt vanligare att sökande från annan hovrätt söker och får hovrättsrådstjänst. Ett visst företräde kan ibland lämnas sökande som hör till den hovrätt där den aktuella tjänsten finns. Det är inte otänkbart att utvecklingen går mot att företrädet för sökande till tjänst i den egna hovrätten kommer att upphöra. Vidare har vissa principer gällt varigenom innehavare av ordinarie domartjänst inte kunnat komma i fråga till motsvarande tjänst på annat håll förrän vederbörande innehaft sin tjänst under visst antal år. Utnämningar på senare tid kan tyda på att de krav i fråga om viss tids tjänstgöring som uppställs för transport är på väg att mildras.

I ett läge då fullständig bundenhet rådde till viss hovrätt var det naturligt att hovrättens plenum, vars ledamöter hade god kännedom om sökandena, avgav yttrande. Numera, då tjänsterna som hovrättsråd och rådman söks över hovrättsgränserna i avsevärt större utsträckning än tidigare, är det självfallet svårare för hovrättsplenum att bedöma de sökande. Olägenheterna söker man undvika genom att presidenten före plenum tar kontakt med presidenterna i de hovrätter där sökande tjänstgjort. Antalet ledamöter i plenum, i vart fall i de största hovrätterna, synes också vara alltför stort för att plenum lämpligen bör ta befattning med tjänstetillsättningsfrågorna. Antalet deltagande ledamöter kan variera. I Svea hovrätt kan detta antal vara 30–40, i Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge och hovrätten för Västra Sverige 10–15 och i de norrländska hovrätterna 5–10. Något mer än hälften av de tjänster varöver plenum avger yttrande finns i Svea hovrätt eller domstolar som hör under denna hovrätt. Det torde vara ovanligt i svensk förvaltning att ett så stort antal personer deltar i behandlingen av tjänstetillsättningsärenden. Från de större hovrätterna har också på senare tid de nuvarande olägenheterna påtalats. Det har emellertid ansetts olämpligt att ta upp denna fråga separat, bl. a. eftersom en översyn av arbetsordningen för hovrätterna ändå blir aktuell i samband med domstolsverksutredningens förslag. Det förekommer numera inte sällan att sökande anmäler sig till samtidigt lediga tjänster inom olika hovrättsområden. I sådana fall får olika hovrättsplena ungefär samtidigt yttra sig över samma sökande.

Utredningen finner för sin del att hovrättsplenum i fortsättningen inte bör avge yttrande i de nu berörda tjänstetillsättningsärendena. Frågan blir då om något annat lämpligt organ finns eller bör tillskapas för ändamålet. Enligt direktiven bör vid organisationen av domstolsverket en utgångspunkt vara att verket i likhet med många centrala verk skall ledas av en styrelse med inslag av lekmän. Enligt utredningens mening bör verkets styrelse av olika skäl inte avge förslag om tillsättning av domartjänster. Det kan bl. a. ifrågasättas om en verksstyrelse uppbyggd enligt moderna principer skall ta befattning med yttrande i ett stort antal tjänstetillsättningsärenden.

Utredningen har övervägt olika lösningar hur man bör utforma ett organ med uppgift att avge yttrande beträffande ordinarie domartjänster som tillsätts efter ansökningsförfarande. En tanke har varit att ett instruktionsbundet organ inom verket bestående av det förstärkta presidentkollegiet (jfr 2.4.3) och domstolsverkets chef skulle avge yttrande beträffande samtliga dessa tjänster. Mot en sådan lösning har emellertid ansetts tala bl. a. att man därigenom skulle tillskapa en besvärsrätt i fråga om tingsrättslagmännen m. fl. Härtill kommer att tjänsterna för hovrättsråd och rådman, som söks av domare vilka undergått mångårig prövning, av naturliga skäl främst tillsätts efter formella meriter. Ett organ med angivna sammansättning och storlek (ungefär tio personer) har ansetts onödigt för denna kategori av tjänster. Utredningen har stannat för följande lösning. Tjänsterna för tingsrättslagman (utom i Stockholms, Göteborgs eller Malmö tingsrätt) samt chefsrådman tillsätts som för närvarande, dvs. efter yttrande av presidentkollegiet. Till detta bör chefen för domstolsverket adjungeras. Härigenom tar man i fråga om chefsdomartjänsterna till vara den personkännedom och sakkunskap som presidentkollegiet representerar och som är önskvärd när det gäller att bedöma de sökande med deras långvariga tjänstgöring, ofta förlagd till olika områden av domstolsväsendet.

Övriga ordinarie domartjänster som söks, nämligen tjänster för hovrättsråd, rådmän, och även hyresråd (utom chef för hyresnämnd i Stockholm, Göteborg eller Malmö) m. fl., bör enligt utredningens mening tillsättas efter förslag av en *tjänsteförslagsnämnd* i domstolsverket som avger yttrande i styrelsens ställe. Besvär skall kunna anföras hos Kungl. Maj:t. Nämnden bör bestå av domstolsverkets chef, en hovrättspresident, ett hovrättsråd, en lagman och en rådman i

tingsrätt. När det gäller utseende av teknisk ledamot i vattendomstol eller fastighetsdomstol bör nämnden förstärkas med en sakkunnig, lämpligen ett vattenrättsråd. Hovrättsrådet samt lagmannen och rådmannen bör utses av Kungl. Maj:t sedan synpunkter lämpligen inhämtats från företrädare för intressesammanslutning som representerar dessa personalkategorier. Mandattiden bör vara högst tre år. Utredningen har övervägt önskemål enligt vilka i tjänsteförslagsnämnden borde ingå företrädare såväl för det allmänna som för Jurist- och Samhällsvetareförbundet. Utredningen har emellertid inte funnit tillräckliga skäl föreligga för sådan representation i nämnden.

President i *kammarrätt* utnämns av Kungl. Maj:t. Kammarrättsråd, som tillika är divisionsordförande, och annat kammarrättsråd tillsätts av Kungl. Maj:t efter anmälan av presidenten. För divisionsordförande torde från den 1 januari 1972 komma att inrättas tjänster för kammarrättslagman. Utredningen finner att någon ändring inte bör ske vad gäller tillsättning av president och divisionsordförande (kammarrättslagman). Däremot anser utredningen att tjänster för kammarrättsråd liksom hovrättsrådstjänster i fortsättningen bör tillsättas av Kungl. Maj:t efter ansökningsförfarande. För detta talar bl. a. det förhållandet att kammarrättsorganisationen byggs ut från den 1 januari 1972 genom inrättande av en kammarrätt i Göteborg. Yttrande i tillsättningsärende avseende kammarrättsråd bör avges av den föreslagna tjänsteförslagsnämnden. När nämnden yttrar sig om kammarrättsrådstjänster bör den bestå av domstolsverkets chef, de två kammarrättspresidenterna och ett kammarrättsråd, den sistnämnde utsedd särskilt av Kungl. Maj:t sedan synpunkter inhämtats från företrädare för intressesammanslutning som kan anses representera denna personalkategori.

Vad som sagts om ordinarie domartjänster bör äga motsvarande tillämpning när det gäller vikariatslöneförordnanden på sådana tjänster samt även extra tjänster och göromålförordnanden i lönegrad över assessorsnivån.

De ordinarie domartjänster som tillsätts efter ansökningsförfarande ledigförklaras enligt nuvarande ordning av vederbörande hovrätt. Hovrätten entledigar också från dessa tjänster liksom från flertalet av de tjänster som inte söks. För att skapa överblick och samordning över tillsättningsproceduren samt för planeringen av tjänsteförslagsnämndens arbete synes det lämpligt att domstolsverket får till uppgift att i stället för hovrätterna bevilja entledigande från domartjänster och ledigförklara dessa. De till Konungen ställda ansökningshandlingarna bör ges in till verket i de fall då tjänsteförslagsnämnden skall avge förord.

I detta sammanhang kan slutligen framhållas att tjänst för direktör och biträdande jurist i Tornedalens rättshjälpsanstalt bör tillsättas i samma ordning som för närvarande.

5.3.6.3 Icke-ordinarie domare m. fl.

Under 5.3.3.1 har utredningen berört frågan om rekryteringen av fiskalsaspiranter i hovrätt och kammarrätt. I det följande upptar utredningen till behandling hur själva tillsättningsförfarandet bör tillgå. I sammanhanget behandlas också tillsättningen av fiskaler och assessorer.

Utredningen har förordat att fiskalsaspirant skall anställas inom hovrättsorganisationen och inte som i dag vid viss bestämd hovrätt. I samband härmed har utredningen uttalat att övergång till en sådan ordning förutsätter att tillsättningsförfarandet centraliseras.

Som skäl för en ändring av den nuvarande metodiken för antagning av fiskalsaspiranter i hovrätt kan anföras att ett övergripande organ bättre än de enskilda hovrätterna kan säkerställa en jämn antagning vid de olika hovrätterna. Genom central antagning kan vidare garantier skapas för en mera enhetlig och rättvis bedömning av dem som söker till domarbanan. Betygspoäng i juris kandidatexamen för den som antas till fiskalsaspirant växlar vid skilda hovrätter. Det förekommer att hovrätt, som inte kan ta emot en sökande, hänvisar denne till annan hovrätt efter samråd med denna. Ett centralt organ kan

dock enligt utredningens bedömande förmodas ha större intresse och resurser för att åstadkomma en tillfredsställande fördelning av domaraspiranterna. Ett övergripande organ torde vidare lättare kunna planera för lång tid framåt. Detta påstående vinner stöd av att en långtidsplanering på central nivå rimligen måste underlättas och kan göras säkrare genom de överblickar man där har i fråga om t. ex. behovet av sakkunniga och andra faktorer som påverkar personalbehovet på sikt. Det torde för övrigt inte förhålla sig så att någon långtidsplanering alltid förekommer på regional nivå. Det anförda talar för en central antagning av fiskalsaspiranterna i domstolsverket.

Det underlag som kan föreligga för beslut om antagning av en aspirant är student- och juris kandidatbetyg, domstolschefens betyg samt andra upplysningar som hovrätten inhämtat om vederbörande. Det är vanligt att presidenten eller annan tjänsteman i hovrätten hör domstolschefen muntligen om den sökande för att få dennes förutsättningar för domarbanan allsidigt belysta. Ett sådant hörande påkallas också av att domstolschefernas betyg inte alltid är jämförbara, eftersom ett enhetligt betygssystem saknas. Enligt utredningens mening bör domstolsverket pröva möjligheten att införa ett standardiserat ansökningsformulär. Ansökan får gå tjänstevägen över presidenten i den hovrätt under vilken aspiranten suttit ting. Efter yttrande av presidenten inges ansökan snarast till domstolsverket, där en särskild nämnd bör handlägga ärendet. Härigenom garanteras en likformig bedömning av alla sökande. Presidenten i den hovrätt ansökningen avser bör alltid höras i ärendet. Nämnden bör vara identisk med den under 5.3.6.2 föreslagna tjänsteförslagsnämnden. I detta sammanhang bör dock nämnden för att tillgodose intresset av ett lekmannainflytande förstärkas med en av de representanter för det allmänna, som förutsätts komma att ingå i verkets styrelse. Det kan nämligen vara av intresse för det allmänna att följa rekryteringen av aspiranter till domarbanan.

Prövningen av aspiranter måste som i dag ske i hovrätten. Den åtminstone för Svea hovrätts del tunga formen att godkännande skall ske i plenum bör dock ersättas med ett smidigare förfaringssätt. Ett sätt kan vara att presidenten meddelar beslut om godkännande efter att ha hört de tjänstemän som har förvärvat kunskap om aspirantens tjänstgöring. En annan lösning är att lägga beslutanderätten på ett särskilt mindre kollegium. Utredningen har stannat för att den förstnämnda formen är mest ändamålsenlig. Presidenten bör innan han beslutar i ärendet samråda med hovrättslagmännen på avdelningar där aspiranten stadigvarande tjänstgjort eller på annat sätt inhämta erforderlig kännedom om aspirantens lämplighet. Ett godkännande bör omedelbart följas av att presidenten meddelar detta till domstolsverket, som utfärdar förordnande som hovrättsfiskal – förslagsvis inom hovrättsorganisationen – och bestämmer inom vilket hovrättsområde fiskalen skall tjänstgöra. Tjänstgöringen torde regelmässigt komma att förläggas till den hovrätt där godkännande skett.

Vad utredningen sålunda anfört och föreslagit i fråga om förfarandet vid antagning och anställning av fiskalsaspiranter och fiskaler vid de allmänna domstolarna torde – inte minst inför perspektivet av en eventuell gemensam domarkarriär – böra gälla även i fråga om fiskalsaspiranter och fiskaler vid kammarrätterna, sedan kammarrättsorganisationen byggts ut med en kammarrätt i Göteborg. I sammanhanget kan påpekas att det förekommer att samma person söker anställning som fiskalsaspirant både i kammarrätten och i en eller flera hovrätter. Utredningens förslag är att fiskalsaspirant och fiskal förordnas av domstolsverket vid kammarrättsorganisationen och placeras till tjänstgöring vid viss kammarrätt. Frågor om antagning av fiskalsaspirant bör i detta fall prövas av en nämnd med samma sammansättning som den föreslagna tjänsteförslagsnämnden för kammarrättsområdet – även här utökad med en representant för det allmänna.

När det gäller hovrättsassessorerna tillsätts

dessa av Kungl. Maj:t efter förslag av hovrätten. Prövningen av frågan om en fiskal är kompetent att bli assessor sker genom att vederbörande tjänstgör som adjungerad ledamot. Adjunktionen är att betrakta främst som en utbildningstid. Man anses godkänd på domarbanan först genom förordnande som assessor.

I prop. 1971:45 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, m. m. uttalas att det finns anledning ta upp frågorna om domförhet i hovrätt och om domarutbildningen till särskild utredning samt att utgångspunkten därvid bör vara att utbildningsbehovet inte bör påverka reglerna om antalet ledamöter på hovrättsavdelning, om behovet kan tillgodoses på något annat tillfredsställande sätt. Utredningen har emellertid att ta ställning till hur med den gällande ordningen assessor skall prövas och antas sedan domstolsverket inrättats. I utredningen råder som förut nämnts enighet om att en obunden adjunktion inte är praktiskt möjlig, utan adjunktionen får som regel ske i den hovrätt där vederbörande är fiskal. Godkännandet bör avlyftas plenum. Det bör i stället ingå i presidentens åligganden att göra framställning om assessorsförordnande. Innan beslut fattas om sådan framställning bör samråd inom hovrätten ske på samma sätt som vid fiskalsgodkännande. Utredningen föreslår att domstolsverket meddelar förordnandet. Detta skall enligt vad utredningen redan föreslagit avse viss hovrätt.

Förordnande som kammarrättsassessor meddelas i dag av kammarrätten själv. Några särskilda skäl för att ha en annan ordning för förordnande som kammarrättsassessor än den som utredningen här föreslagit beträffande förordnande som hovrättsassessor föreligger inte. Domstolsverket bör därför förordna kammarrättsassessor efter framställning av vederbörande kammarrättspresident.

I prop. 1971:30 angående förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m. m. har fastslagits riktlinjer för utformningen av regeringsrättens kansli- och föredragandeorganisation. Vid det nya kansliet skall inrättas 34 tjänster som e. o. eller extra regeringsrättssekreterare. Dessutom beräknas ett antal föredragande behövas som har uppgiften som bisyssla. Det är naturligt att domstolsverket – med den överblick verket kommer att få över den icke-ordinarie domarpersonalen såväl vid de allmänna domstolarna som vid kammarrätterna – får förordna föredragande i regeringsrätten. Beslut härom bör självfallet inte fattas utan att samråd i lämpliga former skett med regeringsrätten och den myndighet, där föredraganden har sin bottentjänst.

Som tidigare anförts (5.3.3.4) bör domstolsverket få en samordnande uppgift i frågor som rör revisionssekreterarförordnanden. Utredning pågår om utformningen av högsta domstolens kansli- och föredragandeorganisation. Det ligger nära till hands att domstolsverket meddelar förordnande för andra än ordinarie revisionssekreterare, men utredningen vill i avvaktan på ställningstagandena till resultatet av nämnda utredning föreslå att förordnande att fullgöra på revisionssekreterare ankommande göromål tills vidare meddelas av Kungl. Maj:t.

5.3.6.4 Administrativa chefstjänster

I Svea hovrätt, Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge samt hovrätten för Västra Sverige finns en administrativ chefstjänst för byråchef. I envar av de norrländska hovrätterna finns en tjänst för avdelningsdirektör med motsvarande arbetsuppgifter. Dessa tjänster tillsätts av Kungl. Maj:t efter anmälan av presidenten. I Stockholms tingsrätt finns på dess administrativa avdelning en avdelningsdirektörstjänst. Tjänsten tillsätts av Kungl. Maj:t efter ansökningsförfarande. Svea hovrätt avger yttrande. En tjänst för byrådirektör inrättas vid Göteborgs tingsrätt från den 1 juli 1971.

Tyngdpunkten i administrationen inom domstolsväsendet kommer vid ett genomförande av utredningens förslag att ligga på domstolsverket. Alltjämt torde emellertid hovrätterna komma att fullgöra viktiga administrativa funktioner. Under avsnitt 5.5 kom-

mer utredningen fram till att hovrätterna skall ha vissa tillsynsuppgifter beträffande tingsrätternas verksamhet. Med hänsyn bl. a. härtill räknar utredningen med att hovrätterna även i fortsättningen skall ha en administrativ chefstjänst under presidenten. Det är önskvärt att presidenten – i enlighet med nu gällande ordning – har ett betydande inflytande över vem som skall under honom handlägga de administrativa uppgifterna. Sådan tjänst bör därför tillsättas efter anmälan av presidenten. Den administrativa chefstjänsten i Stockholms tingsrätt, varav behov alltjämt kommer att föreligga, bör tillsättas efter anmälan av lagmannen i tingsrätten. Om Kungl. Maj:t eller domstolsverket skall besluta om tillsättning av här ifrågavarande tjänster blir beroende av vilken ställning tjänsterna får. Om tjänsterna inrättas som byråchefstjänster bör, om vanliga tillsättningsprinciper skall följas, domstolsverket tillsätta desamma. Byrådirektörstjänsten vid Göteborgs tingsrätt bör tillsättas av domstolsverket efter anmälan av lagmannen.

Enligt prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m. m. skall regeringsrättens kansli ledas av en chef. I kammarrättsorganisationskommitténs PM den 30 december 1970 om huvudlinjerna för den nya kammarrättsorganisationen föreslås att det vid varje kammarrätt skall finnas en administrativ enhet. En särskild tjänst bör enligt kommittén inrättas för chef för enheten. Kanslichefstjänsten i regeringsrätten torde komma att tillsättas av Kungl. Maj:t. De administrativa chefstjänsterna i kammarrätterna bör, efter anmälan av presidenten, tillsättas av Kungl. Maj:t eller domstolsverket beroende på vilken ställning tjänsterna får.

5.3.6.5 Övriga tjänster

De tjänster som behandlas här är tjänster i de allmänna domstolarna, hyresnämnderna, regeringsrätten och kammarrätterna. Tjänsterna, som ligger i skiktet lönegrad A 28–A 3, är f. n. tjänster för bl. a. byrådirektör (endast hovrätt och Stockholms tingsrätt), kamrerare (endast hovrätt), byråassistent (endast de tre största tingsrätterna), kanslist, assistent, kontorsskrivare, kansliskrivare, kontorist, domstolsbiträde i befordringsgång och expeditionsvaktspersonal.

När det gäller tjänster av ifrågavarande slag i nedre justitierevisionen, hovrätterna och kammarrätten tillsätts tjänsterna av dessa myndigheter själva, dvs. av ordföranden i justitierevisionen, vederbörande president eller av den tjänsteman till vilken uppgiften delegerats. På hovrätterna ankommer vidare att tillsätta samtliga nu ifrågavarande tjänster i tingsrätterna, med undantag för hithörande tjänster i Stockholms tingsrätt samt tjänster i Göteborgs och Malmö tingsrätter som är placerade högst i lönegrad A 11. De sålunda undantagna tjänsterna tillsätts av tingsrätterna själva. Tjänsterna ledigförklaras i Post- och Inrikes Tidningar och ibland även i dagspressen. Statstjänstemannastadgan ger möjlighet att i vissa fall inte kungöra tjänst. Detta gäller extra ordinarie eller extra tjänst i högst lönegrad A 18, tjänst som ingår i befordringsgång samt arvodestjänst. Denna möjlighet utnyttjas regelmässigt när det gäller tjänst för domstolsbiträde i befordringsgång men i övrigt mera undantagsvis.

Samtliga här ifrågavarande tjänster i nedre justitierevisionen, i hovrätterna samt i regeringsrätten och kammarrätterna, liksom i Tornedalens rättshjälpsanstalt, bör enligt utredningens mening tillsättas av dessa myndigheter själva. Särskilda administrativa chefstjänster kommer att finnas hos de nämnda domstolarna. Besvär över beslut om tillsättning av tjänst bör anföras i domstolsverket, där särskild sakkunskap på området bör finnas. Härigenom skapas enhetliga bedömningsnormer. I sista hand föreligger självfallet besvärsrätt hos Kungl. Maj:t.

Tillvägagångssättet i dag vid tillsättning av tjänst i *tingsrätt*, t. ex. för domstolsbiträde som inte är i befordringsgång, kan lämpligen beskrivas med ett exempel. En innehavare av sådan tjänst anhåller om entledigande med ålderspension hos hovrätten, vilken, efter beslut av personalpensionsverket om pensionsförmåner, entledigar befattningshava-

ren. Efter prövning i hovrätten om tjänsten skall återbesättas ledigförklaras tjänsten i Post- och Inrikes Tidningar och eventuellt i annan tidning. Kungörelsen anslås i tingsrättens lokaler. Ansökningshandlingarna ges in till tingsrätten. Efter ansökningstidens utgång – tre veckor från dagen för införandet i Post- och Inrikes Tidningar – sänder tingsrättens chef in ansökningshandlingarna till hovrätten med eget yttrande. Hovrätten tillsätter tjänsten. Beslutet om tillsättning tillkännages genom anslag i tingsrättens lokaler. Eventuella besvär anförs hos Kungl. Maj:t senast inom tre veckor från dagen för anslaget. Om tjänsten tillsätts med befattningshavare i tingsrätten kungör hovrätten den ledigblivna tjänsten.

Tjänst för domstolsbiträde i befordringsgång kungörs inte. I regel går tillsättningen så till att tjänsten annonseras i lokalpressen eller att man anlitar arbetsförmedlingen. Domstolens chef anhåller hos hovrätten, i samband med att ansökningshandlingarna sänds in, att den som han finner mest lämpad måtte förordnas. Hovrätten tillsätter så gott som undantagslöst i enlighet med förordet.

Tillsättningsförfarandet får anses fungera väl. Ärendena avgörs snabbt. Endast i undantagsfall har hovrätten anledning gå emot domstolschefens förord. Flertalet ärenden bjuder i regel inga problem men självfallet förekommer ibland svåra avgöranden. Besvär över hovrättens tillsättningsbeslut är relativt sällsynta. Ändringsprocenten är låg. Med hänsyn till det anförda kan man fråga sig om det finns anledning att ändra på nuvarande ordning. Utredningen räknar emellertid med att hovrätternas administrativa uppgifter kommer att skäras ner. Kostnadsskäl talar för att det inte bör finnas flera beslutsnivåer än nödvändigt. Som närmare utvecklas i fortsättningen talar starka skäl för att tingsrätterna ges befogenhet att i viss utsträckning tillsätta tjänster. Domstolsverket bör vidare som administrativ chefsmyndighet inom domstolsväsendet öva inflytande på tillsättningen av de högre tjänsterna. Det ter sig på grund härav inte lämpligt att även hovrätterna tillsätter tjänster i tingsrätterna. En sådan splittring skulle göra tillsättningsproceduren opraktisk och otymplig.

Det antal tjänster i tingsrätterna och hyresnämnderna varom nu är fråga utgör ca 2 200. Det förefaller olämpligt att koncentrera tillsättningsförfarandet beträffande så många tjänster till domstolsverket. Det är inte realistiskt att räkna med att domstolsverket med önskvärd snabbhet skall kunna fatta beslut beträffande alla dessa tjänster. Tingsrätterna har, när det gäller tillsättningsförfarandet, redan i dag vissa uppgifter såsom rekryteringsåtgärder, avgivande av yttranden i tillsättningsärenden m. m. Man har också vidtagit åtgärder för att administrationen i tingsrätterna skall fungera väl. Således kan erinras om de tidigare nämnda kurserna i administration för domare. Även på andra sätt, såsom genom information om de olika administrativa rationaliseringsprojekten byggda på ADB och genom information om administrativa frågor i samband med s. k. underrättsdomarmöten, har man satsat på vidgad administrativ utbildning. I varje tingsrätt finns ett biträde som helt eller delvis har administrativa uppgifter. I tingsrätter där antalet ordinarie domare är tre eller flera har inrättats särskilda administrativa biträdestjänster. Förutsättningar har således på olika sätt skapats för att ge tingsrätterna större befogenheter på området.

Utredningen anser det lämpligt att domstolsverket tillsätter högre tjänster och tingsrätterna övriga tjänster. Befogenheten att tillsätta tjänsterna bör anknytas till de lönegrader som gäller för tjänsterna. Detta har den nackdelen att lönegradshöjningar av tjänster kan medföra att tillsättningsbefogenheten övergår från tingsrätt till domstolsverket om man inte vidtar ändringar i de berörda instruktionerna. Någon lämpligare metod enligt vilken man kan bestämma tillsättningsbefogenheten synes dock f. n. inte stå till buds.

Enligt utredningens mening bör tjänsterna i lönegrad A 15 och däröver, vilkas antal f. n. är ca 360, tillsättas av domstolsverket. Det torde vara regel att sådana tjänster inte tillsätts på lokal nivå. Det är av vikt att

domstolsverket som central myndighet har insyn i verksamheten och kan öva inflytande på tillsättningen av dessa tjänster. Verket får dessutom god kännedom om denna personal.

När det gäller biträdestjänsterna i befordringsgång bör tingsrätterna själva få tillsätta dessa. Tjänsterna utgör f. n. omkring 750. Allt förarbete för anställande sker nu i tingsrätten. Något officiellt kungörande förekommer inte utan tingsrätten annonserar i ortspressen eller söker på annat sätt rekrytera lämplig personal. Hovrättens uppgift i sammanhanget är, förutom att anställa vederbörande och utfärda anställningsbevis, att registrera den anställde för löneutbetalning o. d. samt att bestämma placering i lönegrad i befordringsgången. Det torde vara till fördel om tingsrätten själv kan tilläggas sistnämnda befogenhet. För att detta skall kunna ske fordras ändring i den s. k. arbetsgivarnyckeln till gällande tjänsteförteckningsavtal. Anvisningar att tjäna till ledning för tingsrätterna vid bedömning av lönegrad bör utfärdas av domstolsverket. Genom att placering i lönegrad läggs på tingsrätten slipper denna ta den nu nödvändiga förhandskontakten med hovrätten. Det är också viktigt att tingsrätten direkt kan ge besked om de avlöningsförmåner som kan erbjudas.

Erfarenheten talar för att de formella meriterna har större betydelse vid tillsättning av tjänsterna som kansliskrivare (lönegrad A 11) än när det gäller biträdestjänster som är högre placerade. Övervägande skäl talar för att även kansliskrivartjänsterna tillsätts av tingsrätterna. I januari 1971 har statens avtalsverk lagt fram förslag om de olika lönestegen i befordringsgången för kontorsbiträden. Förslaget innebär att kansliskrivartjänsterna byggs in i befordringsgången. Några särskilda kansliskrivartjänster utöver dem som skall ingå i befordringsgången kommer således inte att finnas om förslaget genomförs. I fråga om tjänster för kontorsskrivare (lönegrad A 13) har utredningen med hänsyn till rådande praxis varit något tveksam om tillsättningsbefogenheten beträffande så relativt höga tjänster som det här gäller bör ligga på lokal nivå. Utredningen har emellertid stannat för att tingsrätterna bör tillsätta även dessa tjänster.

Genom att förlägga tillsättningsbefogenheten beträffande det stora flertalet tjänster till den instans – tingsrätterna – där vederbörande skall tjänstgöra skapas också förutsättningar för en smidig och snabb handläggning. En avsevärd vinst nås också därigenom att tingsrätterna inte längre behöver belastas med att avge yttranden i de flesta tjänstetillsättningsärendena. Förberedelsearbetet i dessa ärenden torde i allt väsentligt kunna läggas på det biträde i tingsrätten som har administrativa göromål.

Utredningen föreslår således beträffande den nu ifrågavarande kategorin av befattningar, att tjänsterna i lönegrad A 15 och däröver tillsätts av domstolsverket och de övriga tjänsterna av tingsrätterna. Vidare bör alla tjänster för expeditionsvaktspersonal tillsättas av tingsrätterna. Vad här föreslagits bör också avse hyresnämnderna.

Såsom tidigare nämnts får Stockholms tingsrätt nu tillsätta samtliga tjänster för icke rättsbildad personal samt Göteborgs tingsrätt och Malmö tingsrätt sådana tjänster t. o. m. lönegrad A 11. Dessa tre tingsrätter har särskilda administrativa resurser. Stockholms tingsrätt har en egen administrativ avdelning. Förslaget att domstolsverket skall tillsätta tjänster fr. o. m. lönegrad A 15 avser inte att rubba de särskilda befogenheter som Stockholms tingsrätt har. Enligt utredningens mening bör även Göteborgs tingsrätt och Malmö tingsrätt få befogenhet att tillsätta samtliga tjänster för icke rättsbildad personal.

Besvär över beslut av tingsrätt och hyresnämnd i tillsättningsärende bör anföras hos domstolsverket. I syfte att närmare konkretisera tillsättningsproceduren lämnas i bilaga E exempel på hur några ärenden med det nu förordade systemet kan komma att handläggas. Där anges också den lämpliga fördelningen mellan domstolsverket och myndigheterna inom förvaltningsområdet beträffande personalregistrering och andra åtgärder som erfordras i samband med tjänstetillsättning, ledigheter m. m.

5.3.7 Personalregistrering och avlöningsuträkning m. m.

5.3.7.1 Inledning

Myndigheterna inom domstolsverkets förvaltningsområde kommer, som förut nämnts under 3.2 och 5.2.1, att anslutas till PAI-systemet och ett därtill knutet avlöningsuträkningssystem. Uppbyggnad av och försöksverksamhet med PAI-systemet för domstolsväsendets del pågår sedan en tid. Hovrätterna har varit engagerade i detta arbete. Erfarenheterna har därvid visat att en central myndighet måste svara för viktiga uppgifter beträffande systemet. Hovrätterna bör avlastas uppgifter som har att göra med PAI-systemet för tingsrätterna och hyresnämnderna. Uppgifterna bör fördelas mellan domstolsverket och de enskilda myndigheterna. Verket bör ansvara för driften m. m. av PAI-systemet inom förvaltningsområdet. Verket bör vidare handha den grundläggande rapporteringen till systemet. Viss rapportering bör ske från de enskilda myndigheterna. De olika rutinerna behandlas i det följande.

5.3.7.2 Rapportering till PAI-systemet

Domstolsverket bör för varje befattning vid de olika myndigheterna lämna data till PAI-systemet angående bl. a. befattningens nivå, inplacering i organisationen och kompetenskrav. För varje tjänsteman bör verket också till systemet lämna person- och lönedata, som bl. a. innehåller uppgifter om tjänstemannens identitet, utbildning, löneförmåner samt skatteuppgifter. De enskilda domstolarna behöver sålunda inte sköta uppdateringen av systemet för nyinrättade eller förändrade tjänster och inte heller handha rapportering till systemet av nyanställda eller av mera varaktiga ändringar av data som rör de enskilda tjänstemännen. Domstolarna behöver endast inför uppdateringen sända in beslut och fullständiga personhandlingar till verket som ombesörjer att de blanketter som ligger till grund för uppdateringen fylls i.

De grundläggande data som verket infört i systemet måste kompletteras med en undantagsrapportering. Denna rapportering kan jämställas med de tjänstgöringsuppgifter, som underrätterna nu sänder in till hovrätterna varje månad. Tjänstgöringsuppgifterna liksom undantagsrapporteringen ligger till grund för bl. a. avlöningsuträkningen. Det synes lämpligt att de enskilda domstolarna i fortsättningen liksom nu månatligen rapporterar uppgifter om ändrade tjänstgöringsförhållanden. Domstolarna bör således rapportera exempelvis kortare ledigheter och tillfälliga förordnanden. Rapporterna skall gå direkt till den myndighet som centralt svarar för driften av PAI och inte över verket. Genom att rapportera direkt från källan kan överföringsfel undvikas. Direktrapporteringen innebär att domstolarna själva i fortsättningen bär hela ansvaret för att rapporterna blir riktiga och fullständiga. Någon mellaninstans som kan rätta till eventuella fel i rapporteringen kommer inte att finnas. Kvaliteten på avlöningsuträkningen blir beroende av de rapporter som lämnas av de enskilda myndigheterna till systemet. Dessa måste därför på olika sätt ges hjälp med att lämna riktiga rapporter. För att rapporteringen från domstolarna skall underlättas kommer sålunda rutinerna att anpassas till domstolarnas förhållanden och göras så enkla som möjligt med bl. a. förtryckta blanketter. Vidare bör de tjänstemän vid domstolarna som skall handha rapporteringen ges en grundlig utbildning i avlöningsbestämmelser m. m. och rutiner för rapporteringen. Inom domstolsverket bör avdelas tjänstemän som uteslutande sysslar med arbetsuppgifter som rör PAI-systemet. Dessa tjänstemän skall ge råd och service till domstolarna samt svara för verkets uppgifter med uppdatering och inrapportering.

5.3.7.3 PAI-systemets användning

Registreringen av personal inom domstolsväsendet kommer att underlättas väsentligt genom att registren ständigt kommer att hållas aktuella. Någon manuell registerföring och registervård är i fortsättningen inte nöd-

vändig. Domstolarna får månadsaktuella personkort från systemet vilka innehåller alla de uppgifter om tjänstemännen som domstolarna behöver i sitt arbete med personalfrågor, såsom uppgifter om anställningsförhållanden, utbildning, ledigheter samt pensionsuppgifter. I samband med registerhanteringen kommer systemet att kunna avisera när t. ex. löneklassuppflyttning skall ske. Systemet kommer även att kunna påminna om när ett förordnande eller en ledighet upphör och när någon åtgärd måste vidtas för de rutiner som berörs av PAI. Systemet innebär vidare att matrikelföringen kan slopas. På grundval av lagrade data kan utdrag ur tjänstematrikel för pension framställas. Efter komplettering med data som inte finns i systemet får pensionsmyndigheten de uppgifter som behövs för att avgöra om rätt till tjänstepension föreligger och, om så är fallet, uppgifter för att kunna beräkna pensionens bruttobelopp. Kontakterna med pensionsmyndigheten sköts av domstolsverket.

Uträkningen av löner till tjänstemännen inom domstolsväsendet kommer att ske genom det avlöningsuträkningssystem som kommer att ingå i PAI-systemet. Endast i ett fåtal fall behöver löner räknas ut manuellt. Den manuella uträkningen kommer att ske inom domstolsverket. Systemet för avlöningsuträkning kommer inte enbart att räkna ut den anställdes lön utan det kommer även att kunna ge service i olika hänseenden. Avdrag kan t. ex. göras till intressekonton och uppgifter kan månatligen lämnas på lönespecifikationen angående kvarstående semester samt ackumulerade löne- och skattedata.

PAI-systemet kommer att underlätta verkets och domstolarnas personaladministration genom att samordning förekommer med andra myndigheter och andra datasystem. Inom domstolsväsendet kan man på så sätt å ena sidan automatiskt få tillgång till vissa uppgifter. Man behöver å andra sidan inte lämna uppgifter till vissa myndigheter utan systemet sköter uppgiftslämnandet. Sålunda samordnas PAI-systemet med ett centralt personregister i fråga om gemensamma persondata såsom namn, personnummer och adress samt med ett centralt skatteförfrågningsregister beträffande redovisning av skatt och inhämtande av debetsedeldata. Det senare innebär att den anställde inte behöver lämna debetsedel till den myndighet där han är anställd. PAI-systemet samordnas vidare med riksrevisionsverkets ekonomiadministrativa system för bl. a. kassa- och kostnadsredovisning av löner samt med taxeringsmyndigheternas system för inkomstkontrolluppgifter. Systemet möjliggör också ett bättre samarbete med riksförsäkringsverket angående bl. a. sjukersättningar och med statens personalpensionsverk i vad avser redovisning av pensionsgrundande uppgifter. För att underlätta domstolsverkets uppgifter med beredskapsplanläggning torde PAI komma att samordnas med värnpliktsverkets planeringsarbete. Slutligen kan ur systemet hämtas uppgifter för den statistikproduktion som sker vid statistiska centralbyrån och statens avtalsverk.

Den statistik som framtas genom PAI-systemet underlättar väsentligt möjligheterna att åstadkomma en väl utvecklad personaladministrativ planering. Att detta är en betydelsefull uppgift för domstolsverket har redan förut framhållits. Förteckningar över domstolarnas befattningar och personal samt sammanställningar över bemanning och vakanser ger underlag för bemanningsplanering. I bemanningsplaneringen beräknas det framtida sambandet mellan befattningar och personal. Detta sker genom dels en samtidig analys av arbetskraftsbehov och arbetskraftstillgång, dels en kvantitativ och kvalitativ sammanvägning av dessa faktorer. Statistik rörande personalomsättning, avgångs- och frånvaroorsaker samt sammanställningar över de anställdas ålder och anställningstid ligger som grund för åtgärdsplanering. Denna typ av planering syftar till att genom olika personaladministrativa åtgärder skapa jämvikt mellan myndighetens efterfrågan på arbetskraft och det utbud som kan förväntas.

5.3.8 Andra personalärenden

5.3.8.1 Inrättande och ledigförklarande av tjänster

Med en personaladministrativ verksamhet av den omfattning som domstolsverket i det föregående föreslagits utöva följer självfallet en mängd personalärenden av skilda slag. Domstolsverket torde bl. a. med stöd av bemyndigande i regleringsbrev få inrätta tjänster. Hovrätternas befogenhet att inrätta tjänster – utöver de tjänster som upptas i personalförteckningar och personalplaner fastställda av Kungl. Maj:t – kan anses i huvudsak endast avse fiskaler och vissa extra tjänster för domstolsbiträden i underrätt. När det gäller tjänster för domstolsbiträden bör domstolsverket kunna få generell rätt att inrätta i vart fall extra tjänster inom ramen för tillgängliga medel. Det kan erinras om att enligt kungörelsen (1965:915) om inrättande av vissa statligt reglerade tjänster m. m. extra ordinarie tjänst i högst lönegrad A 22 och extra tjänst i högst lönegrad B 5 får inrättas av vederbörande myndighet, om annat inte följer av beslut som Kungl. Maj:t meddelar. I fråga om tjänster för icke-ordinarie domarpersonal bör domstolsverket äga befogenhet att vid behov inrätta göromålsförordnanden av mera stadigvarande art för tingsfiskal. I vissa tingsrätter finns i dag fasta tingsfiskalstjänster. Det kan ifrågasättas om inte också sådana tjänster bör kunna få inrättas av domstolsverket. Beträffande tjänster för fiskal i hovrätt gäller i dag att hovrätt får under vissa i regleringsbrevet särskilt angivna förutsättningar förordna fiskaler utöver de i personalförteckningen upptagna. I regleringsbrevet anges också det högsta antal fiskaler som får finnas i varje hovrätt. Befogenheten att utöka fiskalsantalet utöver det antal som anges i personalförteckning bör i fortsättningen tillkomma domstolsverket. Att domstolsverket också bör ha att fördela fiskalstjänsterna på olika hovrättsområden följer av vad utredningen tidigare anfört i samband med behandlingen av de frågor som rör disposition av domarpersonalen. Utredningen har tidigare föreslagit att förordnande på assessorstjänst skall meddelas av domstolsverket. Inom den ram som Kungl. Maj:t fastställer bör domstolsverket kunna utöka antalet assessorer utöver dem som Kungl. Maj:t upptar i personalförteckning. Vad utredningen nu anfört om domstolsverkets befogenheter att inrätta tjänster bör i tillämpliga delar gälla även på kammarrättsområdet.

Flertalet tjänster inom domstolsväsendet ledigförklaras genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar. Bestämmelser om ledigförklarande finns i statstjänstemannalagen, statstjänstemannastadgan samt i vissa instruktioner och arbetsordningar. Kungörelseförfarande på angivet sätt anses omständligt och kostsamt. Man torde ibland inte heller nå personer som kan ha intresse för tjänsterna. Statstjänstemannastadgan ger möjlighet för myndighet att efter medgivande av Kungl. Maj:t utfärda kungörelse i annan publikation än Post- och Inrikes Tidningar. Sådant medgivande har lämnats vissa myndigheter, t. ex. rikspolisstyrelsen. Dessa myndigheter utger för ändamålet ett särskilt personalcirkulär. Fördelarna med ett sådant cirkulär på domstolsväsendets område synes stora. Man skulle därigenom för bl. a. all personal inom domstolsväsendet skapa lättillgänglig överblick över lediga tjänster. Genom ett centralt anordnat kungörelsesystem med cirkulär som utkommer förslagsvis två gånger i månaden och anslås regelbundet över hela verksamhetsfältet bör man ha bättre förutsättningar att nå den avsedda personkretsen. Kostnaderna kan antas bli lägre än för annonsering i Post- och Inrikes Tidningar. Cirkuläret kan eventuellt arbetas in i ett sådant informationsmeddelande åt domstolspersonal som föreslås i avsnittet om utbildning och information. Det föreslagna förfarandet utesluter självfallet inte att annonsering också kan och i många fall bör ske i dagspress och facktidsskrifter.

Domstolsverket bör således svara för att tjänster inom förvaltningsområdet, som författningsenligt eller enligt beslut av verket skall ledigförklaras, införs i ett av verket

utgivet personalcirkulär. Däri bör också tillkännages beslut om tjänstetillsättningar m. m.

5.3.8.2 Vissa förordnanden

I avsnitt 2.2.4.3 anges vissa förordnanden som nu meddelas av Kungl. Maj:t i justitiedepartementet, såsom förordnande av vice ordförande på avdelning i hovrätt eller kammarrätten. Det är här bl. a. fråga om att förordna ordinarie domare att utföra särskilda domargöromål som kan följa med domartjänsten. Med hänsyn härtill kan det sättas i fråga om uppgiften bör läggas på domstolsverket. Enligt utredningens mening bör ifrågavarande förordnanden alltjämt meddelas av Kungl. Maj:t.

5.3.8.3 Löne- och pensionsärenden

Domstolsverkets befattning med lönefrågor av olika slag blir av stor omfattning. När det gäller avtalsfrågor torde hos domstolsverket böra finnas en kontaktman med statens avtalsverk. I samband med avtalsrörelser bör det ankomma på denne kontaktman att förmedla domstolsverkets synpunkter i fråga om prioritering av olika förslag som rör personal inom domstolsväsendet. Förhandlingar om t. ex. lönegradsplacering av tjänster inom domstolsorganisationen kan bli aktuella under en avtalsrörelse men kan också under pågående avtalsperiod påkallas av organisatoriska ändringar. Utvecklingen kan gå mot att myndigheterna genom delegering från avtalsverket får större egna befogenheter i avtalsfrågor. I den mån domstolsverket får sådana förhandlingsbefogenheter bör det lämpligen kunna åläggas kontaktmannen att svara för eller biträda vid de lokala förhandlingarna. Behov av att verket tar kontakter med personalorganisationerna kan självfallet uppkomma även i andra fall än i samband med förhandlingar.

Man kan vidare räkna med att råd och anvisningar i avtalsfrågor måste lämnas av domstolsverket till de myndigheter som betjänas av verket. Det är betydelsefullt att verket har expertis, som kan svara på frågor om tolkning och tillämpning av gällande avlöningsavtal. Av de i bilaga E beskrivna rutinerna vid tillsättning av biträdestjänst m. m. framgår att frågor om inplacering i förmånsgrupp samt om placering i löneklass bör handläggas centralt av domstolsverket. Detsamma bör gälla frågor om anstånd med omstationering samt om flyttningsersättning och andra likartade ärenden som ofta kräver särskild expertis för bedömningen.

Domstolsverket bör handlägga frågor angående tjänstepensionering och vara myndighet enligt tjänstepensionsreglementet och övriga pensionsbestämmelser. Detta innebär bl. a. att verket skall svara för erforderliga kontakter med personalpensionsverket och bevaka frågor om avgångsskyldighet. Som central förvaltningsmyndighet kommer domstolsverket att i fråga om den som kan dömas till disciplinstraff få besluta om läkarundersökning och om avstängning från utövning av tjänst enligt statstjänstemannalagen. Domstolsverket bör i stället för hovrätt lämna sådant besked om bisyssla som avses i 37 § statstjänstemannastadgan.

5.3.8.4 Tjänstledighetsärenden

Bestämmelser om beviljande av tjänstledighet återfinns i bl. a. instruktionerna för de olika myndigheterna inom domstolsverkets förvaltningsområde. I stort innebär bestämmelserna att beslut om ledigheter för kortare tid fattas på lokal nivå, medan närmast överordnad administrativ myndighet beslutar om längre ledigheter. Beträffande längre ledigheter för domarpersonal beslutar i princip hovrätt för personal i underrätt och Kungl. Maj:t för personal i hovrätt. Från angivna principer råder emellertid undantag i skilda avseenden. När det gäller beslut om löneavdrag på grund av tjänstledighet meddelas sådant beslut i vissa fall av annan myndighet än den som meddelat tjänstledighetsbeslutet. Om tingsrätt meddelat beslut om ledighet beslutar hovrätten om löneavdraget.

Utredningen avser, som nämnts under 1.2,

inte att lämna förslag till ändringar i instruktioner och arbetsordningar som föranleds av den nya domstolsadministrationen. Utredningen anser att ett slutligt ställningstagande till bl. a. frågan om på vilken nivå tjänstledighet inom domstolsväsendet skall beviljas bör ske i samband med det kommande instruktionsarbetet.

Såvitt utredningen kan bedöma bör emellertid följande principer kunna gälla vid de fortsatta övervägandena. Beträffande den ordinarie domarpersonalen synes tillkomsten av ett domstolsverk knappast utgöra skäl att ändra den bestående ordningen, enligt vilken besluten fattas i vissa fall av Kungl. Maj:t, i andra fall av domstolarna själva. Vad däremot gäller den icke-ordinarie domarpersonalen torde domstolsverket böra få visst inflytande i fråga om rätten till ledigheter av olika slag. Detta har samband med den bestämmanderätt över dimensioneringen av den icke-ordinarie domarpersonalen och den dispositionsrätt i sista hand över denna personal, som domstolsverket enligt utredningens förslag skall ha.

Mycket talar vidare för att verket bör bevilja ledigheter som är sex månader eller längre för sådan icke rättsbildad personal som verket tillsätter, dvs. underrättspersonal i A 15 och däröver. Detta är naturligt med hänsyn till att förutsättningar då föreligger för sådant långtidsvikariat, som enligt gällande bestämmelser skall tillsättas i samma ordning som tjänsten. All övrig icke rättsbildad personal bör i princip beviljas ledighet av den myndighet som äger tillsätta tjänsten.

När det gäller lön under tjänstledighet bör huvudprincipen vara att den myndighet som skall äga fatta beslut om ledighet också har att bestämma om det skall utgå lön utan avdrag eller med A-, B- eller C-avdrag enligt bestämmelserna därom i det allmänna avlöningsavtalet. Behov kan därvid uppkomma att komplettera gällande avtalsföreskrifter och därtill knutna anvisningar med särskilda föreskrifter från domstolsverkets sida i syfte att åstadkomma en enhetlig praxis.

En särskild fråga är hur man bör behandla ledigheter för studier med B-avdrag samt ledigheter för studier eller för andra enskilda angelägenheter enligt cirkuläret (1970:388) om tjänstledighet med C-avdrag m. m. Handläggningen av sådana ärenden kräver erfarenhetsmässigt särskild expertis och bör sammanhållas centralt. På grund härav bör – med avsteg från nyss angivna principer – domstolsverket tilläggas befogenheten att både bevilja ledighet för ifrågavarande ändamål och bestämma om vilket löneavdrag som skall ske eller om lönen skall utgå utan avdrag.

5.3.8.5 Personalvård m. m.

En viktig del av personalvården i vidare mening, nämligen utbildning och information, har behandlats i avsnitt 5.3.5. Förutom dessa uppgifter bör det ankomma på domstolsverket att samordna och leda andra personalvårdande funktioner såsom hälsovårdsfrågor och frågor om arbetsmiljö o. d. Verket bör ge anvisningar för hur personalvården i olika avseenden skall bedrivas vid myndigheterna inom förvaltningsområdet och följa efterlevnaden av dessa anvisningar. I samband med verkets tillkomst bör det nuvarande centrala samrådsorganet för domstolsväsendet ombildas till central företagsnämnd för samtliga myndigheter inom förvaltningsområdet.

5.3.8.6 Besvärsärenden

Talan mot tingsrätts och hyresnämnds beslut i administrativt ärende förs f. n. hos hovrätten. Mot hovrätts och kammarrätts administrativa beslut förs talan hos Kungl. Maj:t, om inte annat är föreskrivet. Detta gäller även beslut av styrelsen för Tornedalens rättshjälpsanstalt.

Utredningen har i avsnitt 5.3.6 behandlat frågor om besvär i tjänstetillsättningsärenden. När det gäller besvär i andra administrativa ärenden anser utredningen det naturligt att besvär även i sådana fall i princip skall föras hos domstolsverket. Därigenom skapas förutsättningar för en enhetlig bedömning. Den

föreslagna ordningen medför att i fråga om hovrätts och kammarrätts administrativa beslut besvärsinstanserna blir två i stället för som i dag en. Domstolsverkets beslut måste självfallet kunna överklagas. Denna vidgade besvärsprövning kan dock enligt utredningens mening inte anses som någon olägenhet. Beträffande besvär över kammarrätts beslut föreligger med hänsyn till kammarrättens ställning som förvaltningsdomstol i vissa fall särskilda problem. Till dessa torde kammarrättsorganisationskommittén komma att ta ställning.

I avvaktan på ställningstagandena till pågående utredningar om kansliorganisationerna i högsta domstolen och regeringsrätten finner domstolsverksutredningen det inte möjligt att f. n. avge något förslag om hur besvärsrätten i andra administrativa frågor än tjänstetillsättningar bör vara ordnad vid dessa domstolar.

5.4 *Juridiska frågor*

5.4.1 Vissa tillståndsärenden m. m.

Enligt direktiven för domstolsverksutredningen kan på en ny central myndighet böra läggas vissa tillståndsärenden med anknytning till domstolsväsendet som f. n. ankommer på Kungl. Maj:t. Detta uttalande ger uttryck för strävandena inom statsförvaltningen att i möjlig utsträckning flytta över beslutanderätten i förvaltningsärenden från Kungl. Maj:t i statsrådet till central förvaltningsmyndighet. I lagstiftningen har detta markerats genom att bemyndigande om delegation ofta skrivs in i lagtexten. För domstolsväsendets del torde avsaknaden av en central förvaltningsmyndighet ha hindrat delegation i vissa fall. Delegering av beslutanderätt har dock skett till hovrätterna.

Arbete med delegationsfrågorna har sedan 1967 bedrivits i departementsutredningen. Med denna har domstolsverksutredningen samrått. Departementsutredningen har betonat att delegation inte bör ske enbart av de stora, för Kungl. Maj:t särskilt arbetsbelastande ärendegrupperna utan även av sådana ärenden som förekommer mera sällan. Departementsutredningen har vidare uttalat sig för att på domstolsverket läggs vissa ärenden som inte har anknytning enbart till domstolsväsendet men kräver en enhetlig bedömning av juridisk sakkunskap.

Domstolsverksutredningen har närmare övervägt möjligheterna att till domstolsverket delegera beslutanderätten i olika grupper av ärenden, i första hand följande grupper, som torde innehålla det övervägande flertalet av de ärenden som över huvud kan tänkas komma i fråga för delegation.

– Beslut enligt 4 kap. 1 § andra st. och 5 kap. 1 § andra st. 1904 års lag (nr 26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap, som innebär meddelande av särskilda bestämmelser angående vården av värdehandlingar eller förordnande av överförmyndare i fråga om minderårig resp. omyndigförklarad svensk undersåte som har hemvist i främmande stat

– Medgivande till adoption i bestämt fall enligt 6 kap. 1 § samma lag

– Medgivande enligt 1 § d) lagen (1964:726) om svensk domstols prövning av äktenskapsmål i vissa fall att svensk domstol må pröva talan om skillnad i äktenskap

– Tillstånd enligt 4 kap. 2 § giftermålsbalken att vigsel må förrättas inom annat trossamfund än svenska kyrkan samt förordnande att medlem av utländskt evangelisktlutherskt trossamfund skall ha samma rätt till kyrklig vigsel som medlem av svenska kyrkan

– Tillstånd enligt 1 § samt medgivande enligt 2 § lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag.

Enligt utredningens mening lämpar sig ärendena angående medgivande att svensk domstol må pröva talan om skillnad i äktenskap samt angående tillstånd att förrätta vigsel m. m. mindre väl för delegation. Övriga nämnda ärendegrupper torde i och för sig vara lämpade för delegation, men utredningen anser det ligga närmare till hands att delegation sker till annan myndighet än domstolsverket.

5.4.2 Andra juridiska frågor

Domstolsverket kommer självfallet att i likhet med centrala förvaltningsmyndigheter i allmänhet behöva ta befattning med en mängd olika juridiska frågor. Med hänsyn till verkets förvaltningsområde kan man räkna med att de juridiska frågorna kommer att få en framträdande roll. Vid de myndigheter som skall betjänas av verket uppkommer ofta frågor angående innebörden och tolkningen av administrativa föreskrifter. En särskild uppgift härvid blir att svara på frågor i samband med reformer av mera genomgripande natur. Dessutom kommer det *inom* domstolsverket att föreligga behov av att juridisk sakkunskap utövar rådgivning i juridiska frågor och medverkar i olika former av information. Det är att räkna med att Kungl. Maj:t till verket delegerar rätten att utfärda vissa följdföreskrifter till lagstiftning som rör myndigheterna inom verkets förvaltningsområde. Vidare krävs i många fall tillämpningsföreskrifter och anvisningar, som inte har författningsnatur. Verket bör självfallet svara för sin interna arbetsordning. Som närmare kommer att utvecklas i det följande anser utredningen att hovrätterna skall fastställa arbetsordningar för tingsrätterna och hyresnämnderna, men att verket skall utfärda generella föreskrifter till ledning för hovrätterna. Fastställande av hovrätternas arbetsordning torde även i fortsättningen ankomma på Kungl. Maj:t, men verket bör beakta behovet av ändringar i arbetsordningen och kan få till uppgift att förbereda förslag till ändringar. Detsamma kan komma att gälla stadgan för kammarrätterna. I verket bör handläggas disciplin- och åtalsärenden rörande personal inom förvaltningsområdet, i den mån ärendena inte enligt särskilda bestämmelser skall handläggas i annan ordning. Beträffande dessa frågor pågår f. n. utredning i ämbetsansvarskommittén. Från kommittén har inhämtats att förslag eventuellt kommer att väckas om att utvidga det disciplinära förfarandet i samband med att det straffrättsliga ansvaret för tjänsteman i vissa delar avskaffas. Handläggningen av disciplinärendena skulle kräva en särskild nämnd inom domstolsverket med bl. a. juridisk sakkunskap. I frågor rörande säkerhet och sekretess torde föreligga behov av anvisningar och råd rörande tolkningen av sekretessbestämmelser och handhavandet av handlingar som inte är offentliga. I stor utsträckning torde verket komma att i stället för hovrätterna och kammarrätterna vara remissinstans i administrativa frågor.

5.5 *Tillsyn över tingsrätternas verksamhet*

I direktiven för utredningen erinras om att hovrätterna i dag är administrativa chefsmyndigheter för underrätterna. Detta kommer till uttryck bl. a. i 2 kap. 1 § rättegångsbalken, där det föreskrivs att hovrätt äger tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten. I processlagberedningens förslag till rättegångsbalk del I (s. 89) sägs i kommentaren till nämnda lagrum.

> Hovrätternas främsta uppgift är att utgöra fullföljdsinstans. Bland hovrätts åligganden ingår även att öva tillsyn över underlydande domstolar och deras verksamhet. Vad angår rättsskipningen i lägre rätt äger väl hovrätten icke att ingripa i denna annat än enligt de regler, som gälla för fullföljd av talan. Hovrätten har dock alltjämt att utöva allmän uppsikt över att underrätternas rättsskipning försiggår i laga ordning samt att domare och andra befattningshavare fullgöra sina åligganden. Denna hovrättens tillsyn är ej begränsad till behandlingen av fullföljda mål; tillsynen kan utövas genom inspektioner eller på annat sätt. Som tillsynsmyndighet har dock hovrätten att hos Kungl. Maj:t göra de framställningar, som påkallas av rättsskipningens behov. Enligt särskilda författningar, såsom domsagostadgan, har hovrätten att förordna innehavare av vissa tjänster vid underrätt samt att utse vikarie för ordinarie befattningshavare i vissa fall.

Som framhållits i kapitel 4 har utredningen funnit sig böra särskilt ta upp frågan huruvida hovrätterna efter tillkomsten av ett domstolsverk fortfarande bör ha en tillsynsplikt över underrätterna och i så fall vilken omfattning denna tillsynsplikt bör ha.

Tillsynsplikten innefattar i dag ett ansvar för att underrätterna fungerar på det sätt

som statsmakterna avsett. Detta innebär att hovrätterna har att tillse inte bara att underrätterna har erforderlig personal och tillräckliga medel för sin verksamhet utan också att de fullgör sina dömande uppgifter och sina uppgifter i övrigt i enlighet med gällande regler. Hovrätterna kan i samband med överprövningen av underrätternas avgöranden utöva en allmän tillsynsplikt i vid mening. Av domen och handlingarna i målet och kanske av vad parterna ibland framhåller inför hovrätten kan framkomma omständigheter som är av vikt vid den allmänna bedömningen av hur underrätterna fyller sin uppgift.

Tillsynen över underrätternas verksamhet sker inte bara genom granskning av deras avgöranden i samband med överklaganden utan också genom att hovrätterna på andra sätt, exempelvis genom inspektioner och besök vid underrätterna, gör sig underrättade om förhållandena där. Hovrätternas skyldighet att fastställa arbetsfördelningen mellan domarna i underrätterna och det förhållandet att hovrätterna har att meddela tingsnotarie vissa förordnanden att handlägga mål och ärenden medför, att de fortlöpande måste hålla sig underrättade om arbetets gång vid underrätterna. Genom täta kontakter mellan hovrätternas administrativa avdelningar och underrätterna i olika personalärenden och ekonomiska ärenden samt genom fiskalernas tjänstgöring på olika uppgifter i hovrätterna och i underrätterna förvärvar hovrätterna god kännedom om läget i underrätterna. Det bör här särskilt framhållas, att denna kännedom inte är begränsad till de mindre hovrätterna utan också väl kan sägas gälla för Svea hovrätts del. Inom utredningen har framhållits att det är möjligt att hovrätterna företar egentliga inspektioner i alltför obetydlig omfattning och att hovrätterna varit benägna att mera göra besök än inspektioner. En orsak härtill kan vara att hovrätterna inte vill att en inspektionsverksamhet skall kunna betraktas som ett otillbörligt sätt att blanda sig i underrätternas materiella avgöranden. En annan orsak till hovrätternas återhållsamhet i detta avseende är måhända den under senare år livliga besöksverksamheten i underrätterna från justitiedepartementets sida. Man torde vidare i hovrätterna ha förlitat sig på att eventuella brister vid underrätterna skall framkomma vid de inspektioner som justitieombudsmännen och justitiekanslern företar. Detta har givetvis inte uteslutit att hovrätterna ingripit när brister uppdagats. Det bör framhållas att variationer förekommer när det gäller hovrätternas bedömning av inspektionsverksamhetens och besöksverksamhetens omfattning och uppläggning.

Domstolsverket får ställning som central förvaltningsmyndighet gentemot såväl hovrätter som tingsrätter. Hovrätterna förlorar därmed sin nuvarande ställning som administrativa chefsmyndigheter för tingsrätterna. Utredningens ställningstaganden i det föregående innebär att hovrätter och tingsrätter med några undantag får samma administrativa uppgifter. Undantagen avser befogenheten att tillsätta tjänster för icke rättsbildad personal, där hovrätterna föreslås få större befogenheter än tingsrätterna i allmänhet, samt de särskilda uppgifter för hovrätterna som har samband med ansvaret för fiskalsutbildningen och för dispositionen av icke-ordinarie domare. Den nya uppgiftsfördelningen medför att hovrätterna får avsevärt färre administrativa uppgifter än i dag. Flertalet av de uppgifter som i dag ligger på hovrätternas administrativa avdelningar överflyttas på domstolsverket eller till viss del på tingsrätterna. Härigenom minskas kontakterna mellan hovrätt och tingsrätt. Kvar blir dock bl. a. de kontakter som skapas genom den yngre domarpersonalens gång mellan de olika instanserna. Det förutsätts att hovrätterna skall ha att tillhandahålla tingsrätterna assessorer, fiskaler och övrig domararbetskraft som behövs tillfälligt. Härigenom har hovrätterna ett ansvar för att tingsrätterna kan tillfredsställande fullgöra sina dömande och övriga judiciella uppgifter. I den prövning som sker på hovrättsavdelning av mål, som fullföljts från tingsrätt innefattas – enligt den förut återgivna lagkommentaren – en tillsyn av att tingsrätternas rättskipning sker i laga ordning. Frågan är om hovrätterna

härutöver skall ha några särskilda tillsynsuppgifter beträffande tingsrätternas verksamhet.

Enligt utredningens mening torde det även i fortsättningen föreligga ett behov av någon form av inspektionsverksamhet över den judiciella verksamheten vid tingsrätterna utöver den uppsikt som sker genom justitieombudsmännen och justitiekanslern. Kan en sådan inspektionsverksamhet fullgöras av domstolsverket? Genom det stora informationsflöde som skapas vid övergång till databehandling av domar och beslut underlättas väsentligt möjligheterna att centralt följa verksamheten vid domstolarna. Denna information kan i sig leda till att brister upptäcks men besök hos domstolarna kan ändå behöva göras. Domstolsverket kommer att ha behov av att kontrollera särskilt den administrativa verksamheten vid domstolarna men verket bör som förut framhållits även medverka till att skapa effektiva arbetsformer i domstolsarbetet. En inspektion från verkets sida vid en tingsrätt skulle kunna innefatta även en tillsyn över att domar och andra avgöranden sker i laga ordning, förutsatt att domstolsverket förfogar över tillräcklig sakkunskap på området. Domstolsverksutredningen finner det dock vara uteslutet att domstolsverket skall ha att övervaka den judiciella verksamheten på sätt nyss angivits. En sådan uppgift faller utom ramen för den allmänna målsättning för domstolsverkets åligganden som utredningen uppställt i kapitel 4. Verket bör inte kunna vidta åtgärder som kan uppfattas som ingrepp i domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten. Utredningen anser att hovrätterna bör utöva en allmän kontroll i stort av att tjänstemännen vid tingsrätterna fullgör de judiciella uppgifterna i enlighet med vad som åligger dem. Det kan knappast förväntas att justitieombudsmännen och justitiekanslern skall kunna utöva denna kontroll i tillräcklig omfattning.

Fördelningen av domargöromålen mellan domarna i tingsrätterna bestäms f. n. genom särskilda arbetsordningar för varje tingsrätt. Arbetsordning, som också kan innefatta bestämmelser om fördelning av administrativa uppgifter, fastställs av hovrätt efter förslag av tingsrätt. Kungl. Maj:t fastställer dock arbetsordningar för Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter. I den framtida organisationen måste det givetvis ankomma på domstolsverket att svara för att arbetet vid tingsrätterna bedrivs på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt. Verket måste därför få inflytande på utformningen av arbetsordningarna. Inflytandet får dock inte utövas på sådant sätt att ingrepp görs i tingsrätternas rätt att självständigt utöva den dömande verksamheten. Man kan välja mellan att antingen låta verket fastställa arbetsordningarna eller att låta verket utfärda riktlinjer för utformningen av arbetsordningarna, som sedan med ledning av riktlinjerna fastställs av hovrätterna. Det sista förfaringssättet torde vara att föredra, eftersom arbetsordningarna måste anpassas till de särskilda förhållandena vid de enskilda domstolarna, om vilka hovrätterna har bättre kännedom än domstolsverket kan tänkas få. Förhållandena skiftar också starkt olika tingsrätter emellan, även vid tingsrätter av samma storlek. Verket bör emellertid utfärda generella föreskrifter för arbetsordningarnas utformning för att enhetlighet skall vinnas. Arbetsordningarnas utformning är viktig och domstolsverket måste följa hovrätternas arbete med fastställande av arbetsordningar. Att Kungl. Maj:t f. n. fastställer arbetsordningarna för Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter torde närmast bero på att dessa tingsrätter är avsevärt större än övriga och på att deras organisation i olika avseenden är särpräglad. Utredningen anser att tillräckliga skäl inte föreligger att från Kungl. Maj:t delegera uppgiften att fastställa dessa arbetsordningar.

I tingsrättsinstruktionen föreskrivs att hovrätt skall i enskilda fall avgöra om tingsnotarie skall få handlägga vissa typer av mål och ärenden. Om steget anses inte kunna tas fullt ut att medge tingsrätt att meddela sådana förordnanden, kan svårligen läggas på ett domstolsverk att i stället göra detta. Sådana ärenden, som har ett direkt samband med den dömande verksamheten, förekom-

mer i stort antal. De fordrar dessutom god kännedom om förhållandena vid tingsrätterna. Prövningen bör ligga kvar på hovrätterna. Utredningen förutsätter vidare att hovrätterna liksom i dag skall fastställa tingsordningar och antalet nämndemän i tingsrätter.

I det föregående har utredningen utgått från att tingsrätterna skall avge anslagsframställningar till domstolsverket. Hovrätterna bör yttra sig över dessa framställningar. Under domstolsverket skall hovrätterna verka för att tingsrätterna har lämplig organisation och erforderliga anslag för den dömande verksamheten. När hovrätterna yttrar sig över tingsrätternas anslagsframställningar får de möjlighet att bevaka nyssnämnda frågor.

Med hänsyn till att hovrätterna enligt utredningens mening även i fortsättningen skall äga viss tillsyn över underrätterna, har utredningen funnit att behov inte föreligger att ändra stadgandet härom i 2 kap. 1 § rättegångsbalken.

Enligt 3 § hyresnämndsinstruktionen har hovrätt tillsyn över hyresnämnds verksamhet, i den mån tillsynen inte ankommer på statens hyresråd. Vad i detta avsnitt föreslagits om hovrätternas tillsyn över tingsrätternas verksamhet bör i tillämpliga delar gälla även hovrätternas tillsyn över hyresnämnderna.

6 Fördelningen av administrativa uppgifter

6.1 *Domstolsverkets uppgifter – en sammanfattning*

6.1.1 Ekonomiadministration

① Planering och ekonomiska prognoser
② Uppgifter i samband med ett programbudgetsystem
③ Statistik
④ Budgetarbete och framställningar till Kungl. Maj:t om anslag för domstolsväsendet m. m.
⑤ Medelsförvaltning – disposition och fördelning av anslagsmedel för domstolsväsendet m. m.
⑥ Verkets egen kamerala verksamhet
⑦ Inköpsärenden och vissa ersättningsärenden
⑧ Arbete som ankommer på redovisningscentral – granskning, utbetalning, redovisning, bokföring och bokslut m. m.
⑨ Redovisningsrevision och förvaltningsrevision

6.1.2 Organisationsfrågor

① Frågor om domstolarnas organisation, som ligger inom ramen för verkets uppgift att övervaka effektiviteten i domstolsarbetet
② Administrativt utvecklingsarbete
③ Ansvar för de system inom RI som berör domstolsväsendet
④ Frågor om ADB inom inskrivningsväsendet
⑤ Vardagsrationalisering – blankettfrågor m. m.
⑥ Lokalfrågor, byggnadsfrågor och utrustningsfrågor
⑦ Beredskapsfrågor

6.1.3 Personaladministration

① Personalplanering
② Personalrekrytering
③ Personaldisposition – offentliga uppdrag för domarpersonal samt fördelning av fiskaler på olika hovrättsområden och kammarrättsområden m. m.
④ Inrättande av tjänster
⑤ Ledigförklarande av tjänster
⑥ Frågor om tjänstetillsättning – förord till vissa ordinarie domartjänster, antagning av fiskalsaspiranter, förordnande som fiskal eller som assessor, antagning av tingsnotarier, tillsättning av vissa administrativa chefstjänster och vissa andra tjänster vid tingsrätter och hyresnämnder m. m.
⑦ Vissa andra personalärenden – besvär, vissa tjänstledigheter, löneklassplacering, pensioner, personalvård, företagsnämndsfrågor m. m.
⑧ Förhandlingsfrågor – kontakter med avtalsverket och personalorganisationerna m. m.
⑨ Anvisningar och rådgivning i frågor om tolkning och tillämpning av gällande avlöningsavtal

⑩ Ansvar för PAI såvitt angår domstolsväsendet

⑪ Personalutbildning och informationsverksamhet

6.1.4 Juridiska frågor

① Extern och intern rådgivning i fråga om vissa författningar, som reglerar verksamheten vid domstolarna

② Utarbetande av följdföreskrifter till lagar och författningar, arbete med arbetsordningar och anvisningar

③ Remissyttranden

④ Säkerhets- och sekretessfrågor

⑤ Disciplin- och åtalsärenden, som rör viss personal inom domstolsväsendet

6.2 *Domstolarnas administrativa uppgifter – en sammanfattning*

6.2.1 Inledning

Utredningens förslag under kapitel 5 i fråga om de administrativa uppgifter, som efter tillkomsten av ett domstolsverk bör åvila domstolarna, sammanfattas här. Med domstolar jämställs hyresnämnderna. Vad beträffar högsta domstolen fullgörs dess administrativa uppgifter av nedre justitierevisionen. De administrativa uppgifterna för regeringsrätten kommer att ombesörjas av dess nya kansliorganisation. För Tornedalens rättshjälpsanstalt blir de administrativa uppgifterna i huvudsak desamma som anges för justitierevisionen. Uppgifterna redovisas i huvudsak endast rubrikmässigt. Vissa uppgifter är gemensamma för alla domstolar och övriga berörda myndigheter inom domstolsverkets förvaltningsområde. En särredovisning för olika delar av området torde dock vara till fördel även om detta innebär vissa upprepningar.

6.2.2 Nedre justitierevisionen och regeringsrätten

① Avger anslagsframställning till domstolsverket

② Tillsätter och entledigar innehavare av alla tjänster för icke rättsbildad personal

③ Beslutar om vissa ledigheter för personalen

④ Förordnar vikarier och anställer annan personal, som behövs tillfälligt, inom av domstolsverket bestämda utgiftsramar

⑤ Levererar indata för PAI

⑥ Beslutar om utgifter för expenser och vissa driftkostnader för lokaler inom av domstolsverket bestämda ramar samt meddelar utbetalningsbesked till verkets redovisningscentral

⑦ Meddelar utbetalningsbesked till redovisningscentralen beträffande kostnader i samband med den dömande verksamheten

⑧ Handhar och reviderar vissa kontantkassor

6.2.3 Hovrätter och kammarrätter

① Avger anslagsframställning till domstolsverket

② Tillsätter och entledigar innehavare av alla tjänster för icke rättsbildad personal

③ Beslutar om vissa ledigheter för personalen

④ Förordnar vikarier och anställer annan personal, som behövs tillfälligt, inom av domstolsverket bestämda utgiftsramar

⑤ Levererar indata för PAI

⑥ Beslutar om utgifter för expenser och vissa driftkostnader för lokaler inom av domstolsverket bestämda ramar samt meddelar utbetalningsbesked till verkets redovisningscentral

⑦ Meddelar utbetalningsbesked till redovisningscentralen beträffande kostnader i samband med den dömande verksamheten

⑧ Handhar och reviderar vissa kontantkassor

⑨ Utbildar fiskalsaspiranter och fiskaler

⑩ Avger framställningar till domstolsverket om förordnande som fiskal eller som assessor

6.2.4 Hovrätts särskilda tillsynsuppgifter beträffande tingsrätternas verksamhet

① Utöva dels tillsyn över tingsrätterna i anslutning till prövningen på avdelning av fullföljda mål, dels allmän kontroll i stort av att tjänstemännen vid tingsrätterna fullgör de judiciella uppgifterna i enlighet med vad som åligger dem

② Verka – under domstolsverket – för att tingsrätterna har lämplig organisation och erforderliga anslag för den dömande verksamheten, i första hand i samband med avgivande av yttrande över tingsrätternas anslagsframställningar

③ Bestämma på grundval av domstolsverkets generella föreskrifter arbetsfördelningen mellan domarna i tingsrätterna genom att fastställa arbetsordningar

④ Meddela förordnanden på fasta tjänster som tingsfiskal och andra mera stadigvarande förordnanden som tingsfiskal samt tillhandahålla – inom av domstolsverket bestämda utgiftsramar – assessorer, fiskaler och övrig domararbetskraft som behövs tillfälligt

⑤ Meddela förordnanden för tingsnotarier enligt 12 § tingsrättsinstruktionen att utföra vissa domargöromål

⑥ Fastställa tingsordningar

⑦ Fastställa antalet nämndemän

6.2.5 Tingsrätter och hyresnämnder

① Avger anslagsframställning till domstolsverket

② Anställer och entledigar personal med lön enligt högst lönegraden A 13. Avger yttranden till domstolsverket i anställningsärenden, som avser annan icke rättsbildad personal

I fråga om Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt och Malmö tingsrätt skall i stället för vad nyss sagts gälla att tingsrätten tillsätter och entledigar innehavare av alla tjänster för icke rättsbildad personal

③ Beslutar om vissa ledigheter för personalen

④ Förordnar vikarier och anställer annan personal, som behövs tillfälligt, inom av domstolsverket bestämda utgiftsramar

⑤ Levererar indata för PAI

⑥ Beslutar om utgifter för expenser och vissa driftkostnader för lokaler inom av domstolsverket bestämda ramar samt meddelar utbetalningsbesked till verkets redovisningscentral

⑦ Meddelar utbetalningsbesked till redovisningscentralen beträffande kostnader i samband med den dömande verksamheten

⑧ Handhar och reviderar vissa kontantkassor

⑨ Utbildar tingsnotarier

6.3 *Effekterna av den föreslagna fördelningen*

Med den uppdelning av administrativa uppgifter mellan domstolsverket och domstolarna som redovisats i det föregående har utredningen sökt tillgodose de i kapitel 4 framförda allmänna synpunkterna. Den gränsdragning som gjorts mellan centrala, lokala och i vissa fall regionala uppgifter bör kunna bidra till att skapa en funktionsduglig domstolsadministration. En aldrig så klar gränsdragning mellan olika organ beträffande ansvaret för olika delar av den administrativa verksamheten är emellertid inte tillräcklig. Det krävs också goda kontakter och ett gott samarbete mellan de olika organen. Frågorna måste lösas praktiskt och smidigt.

Tyngdpunkten i administrationen inom domstolsväsendet kommer i fortsättningen att ligga på domstolsverket. Den föreslagna omläggningen av administrativa uppgifter innebär för hovrätternas del att många uppgifter överflyttas på domstolsverket och till viss del även på tingsrätterna och hyresnämnderna. Sett ur tingsrätternas synpunkt får inte det förhållandet att domstolsverket kommer att fullgöra många av de administrativa uppgifter som i dag sköts av hovrätterna medföra en försämrad handläggning. Utredningen är medveten om att de nära kontakter som nu finns mellan tingsrätt och hovrätt har stor betydelse för tingsrätterna, som har lätt att lägga fram sina administrativa problem för hovrätterna. Detta kan ofta ske på ett formlöst sätt, t. ex. genom ett telefon-

samtal eller i mera omfattande ärenden i samband med ett besök av representant för tingsrätten i den inte alltför långt bort belägna hovrättsstaden eller i samband med besök som hovrättens administrativa tjänstemän gör på tingsrättsorten. Det anförda gäller givetvis även i fråga om förhållandet mellan hyresnämnd och hovrätt.

Även om tingsrätter och hyresnämnder med utredningens förslag får vidgade befogenheter att själva handlägga administrativa ärenden kommer de att ha stort behov av kontakter med domstolsverket. Detsamma gäller andra myndigheter inom förvaltningsområdet, om än kanske i något mindre grad. Det är därför angeläget att verket bedriver sin verksamhet i sådana former att dessa kontakter i möjlig mån underlättas. Detta kan ske på olika sätt. Domstolsverket kan inte tillfredsställande lösa sina uppgifter utan en omfattande inspektions- och besöksverksamhet hos de enskilda domstolarna. I samband med sådana besök kan det vara lämpligt att anordna informationer och konferenser om aktuella frågor. Behov av regionala konferenser kan också föreligga. Verket bör vidare organisera sitt arbete så att det blir lätt att från domstolarna nå specialister på olika slag av ärenden. Verket måste avdela resurser för att besvara förfrågningar. Lika väsentligt är att domstolsverket utfärdar anvisningar och riktlinjer till ledning för domstolarnas handläggning av olika administrativa ärenden.

Vad här sagts markerar behovet av serviceinriktning i domstolsverkets arbete. Kraven på service från verkets sida gentemot domstolarna får å andra sidan inte drivas så långt att verket i realiteten fattar beslut i administrativa ärenden som enligt den föreslagna ansvarsfördelningen skall handläggas av domstolarna själva. Utredningen vill i detta sammanhang understryka behovet av fortlöpande insatser för utbildning och information av den personal, framför allt i tingsrätterna, som har att sköta administrativa göromål.

7 Domstolsverkets organisation och personalbehov

7.1 *Verksledning m. m.*

Enligt direktiven bör en utgångspunkt vid organisationen av domstolsverket vara att verket, i likhet med många centrala verk som omorganiserats under senare tid, skall ledas av en styrelse med inslag av lekmän. Utredningen vill härom framhålla följande.

Det traditionella systemet för verksledning är den s. k. ämbetsmannastyrelsen, dvs. en verksstyrelse sammansatt av verkschefen och vissa ledande tjänstemän inom verket. Numera torde en snabb utveckling pågå mot ett övergivande av detta system. För en styrelse med inslag av lekmän anses flera skäl tala. Man kan därigenom tillföra verket en värdefull sakkunskap av teknisk eller ekonomisk art eller rörande åskådningar och sedvänjor inom de grupper som lekmännen representerar eller om de värderingsnormer som är gängse i de politiskt bestämmande organen. Möjligheten för verkschefen att rådgöra med och dela ansvaret med en grupp utomstående, som har förankring i olika av verksamheten berörda grupper och organ, kan innebära ett stöd, som får allt större betydelse ju mer komplicerad samhällsapparaten blir. Det allmänna kan också ha behov av insyn i verket. En intresserepresentation torde vidare skapa ökat förtroende för myndighetens beslut.

Oavsett hur verksstyrelserna är sammansatta har de i regel verkschefen som ordförande. Enligt utredningens mening bör så bli fallet även i domstolsverkets styrelse. Vid bedömningen av styrelsens sammansättning finner utredningen att det inte föreligger något behov av särskild personaladministrativ eller ekonomiadministrativ expertis på styrelsenivå, eftersom tillräcklig sakkunskap i sådana frågor kan hämtas från verkets tjänstemän. Det finns inte heller några motiv för att i domstolsverkets styrelse ta med representanter för andra myndigheter för att stärka kontakterna med dessa. En annan fråga är om det i verkets styrelse behövs särskild kännedom om domstolsväsendets speciella behov och förhållanden. Utan tvivel utgör det en styrka för styrelsen om någon eller några av ledamöterna äger mera ingående sådan kännedom. Utredningen anser därför att två aktiva domare bör ingå i verksstyrelsen för att tillföra styrelsen erforderlig sakkunskap om den dömande verksamheten. En av dessa ledamöter bör representera de allmänna domstolarna, den andre de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Frågan om styrelsen skall ha parlamentarisk representation är i viss mån beroende av vilket intresse det allmänna har av insyn i verket. Domstolsverkets uppgifter beträffande domstolarna torde helt ligga på den administrativa sidan. Allmänhetens intresse av insyn är därför mindre än i fråga om t. ex. rikspolisstyrelsen som mera direkt styr verksamhet som berör allmänheten. Den allmän-

na utvecklingen inom förvaltningen torde emellertid gå mot ökad insyn. Ett inslag av riksdagsledamöter i verksstyrelserna är numera vanligt. Därigenom får man kännedom om åsikter och värderingsnormer i politiska kretsar. I domstolsverkets styrelse skulle riksdagsledamöter som representanter för det allmänna vara ett betydelsefullt inslag. Utredningen föreslår att till ledamöter av domstolsverkets styrelse utses två personer med erfarenhet från riksdagsarbete.

Företrädare för de anställda inom domstolsväsendet finns i dag i företagsnämnderna och i det centrala samrådsorganet för domstolsväsendet. Sedan domstolsverket inrättats torde samrådsorganet komma att omvandlas till en central företagsnämnd. Domstolsverkets uppgifter påkallar inte att företrädare för personalorganisationerna ingår i verksstyrelsen för att tillgodose ett speciellt partsintresse, såsom är fallet i t. ex. arbetsmarknadsstyrelsen. Inom utredningen har emellertid från vissa av experterna uttalats att personalen bör vara representerad i domstolsverkets styrelse genom en företrädare från vardera av SACO och TCO-S. Man motiverar detta med att domstolsverket såsom administrativ chefsmyndighet på domstolsväsendets område får att handlägga för personalen angelägna frågor i stor omfattning. Det anses väsentligt att personalen får direkt medinflytande på behandlingen i styrelsen av frågor av principiell personalpolitisk innebörd såsom kortsiktig och långsiktig personalplanering, utbildningsfrågor, beslut om anslagsframställning samt aktuella verksamhetsplaner. Utredningen vill erinra om att försök f. n. pågår inom statsförvaltningen med fördjupad företagsdemokrati inom ramen för en särskild av finansdepartementet tillkallad utredning. Skäl kan tala för att resultatet av denna utredning avvaktas innan ställning tas till den väckta frågan om personalrepresentation i domstolsverkets styrelse. Å andra sidan kan det vara av värde att i ett nytt verk av domstolsverkets karaktär få pröva erfarenheterna av ett personalinflytande på styrelsenivå. Utredningen vill därför inte motsätta sig att två företrädare för de anställda ingår i verksstyrelsen som ett led i pågående försöksverksamhet med vidgad förvaltningsdemokrati. Dessa ledamöter bör i så fall utses efter konsultationer med SACO och TCO-S.

Med utgångspunkt i det anförda skulle domstolsverkets ledning få följande sammansättning. Chefen för verket, som bör ha generaldirektörs ställning, är tillika ordförande i verksstyrelsen. Ledamöter är, förutom verkschefen, sex andra personer som Kungl. Maj:t utser särskilt för en tid av högst tre år. Två ledamöter bör vara aktiva domare, varav en från de allmänna domstolarna och en från de allmänna förvaltningsdomstolarna. Två ledamöter bör ha erfarenhet från riksdagsarbete och två ledamöter bör representera de anställda inom domstolsverkets förvaltningsområde.

Verksstyrelsens uppgifter framgår av förslaget till instruktion för domstolsverket. Härav framgår också att inom verket skall finnas en tjänsteförslagsnämnd, som i styrelsens ställe skall avge yttranden till Kungl. Maj:t över ansökningar till vissa särskilt angivna domartjänster. Tjänsteförslagsnämnden skall också handlägga ärenden om anställning av fiskalsaspirant. I fråga om den närmare sammansättningen av denna nämnd har utredningen anfört synpunkter under avsnitten 5.3.6.2 och 5.3.6.3.

7.2 *Huvudorganisation*

Under 6.1 har utredningen lämnat en sammanfattande redovisning av de uppgifter som enligt utredningens mening bör ankomma på ett domstolsverk. Vid en bedömning av verkets organisation anser utredningen det väsentligt att man till olika huvudenheter för samman arbetsuppgifter som har nära anknytning till varandra. Antalet huvudenheter under verkschefen bör inte vara större än vad som krävs för en funktionsduglig verksamhet. Verket bör vidare redan från början ha en fast organisation.

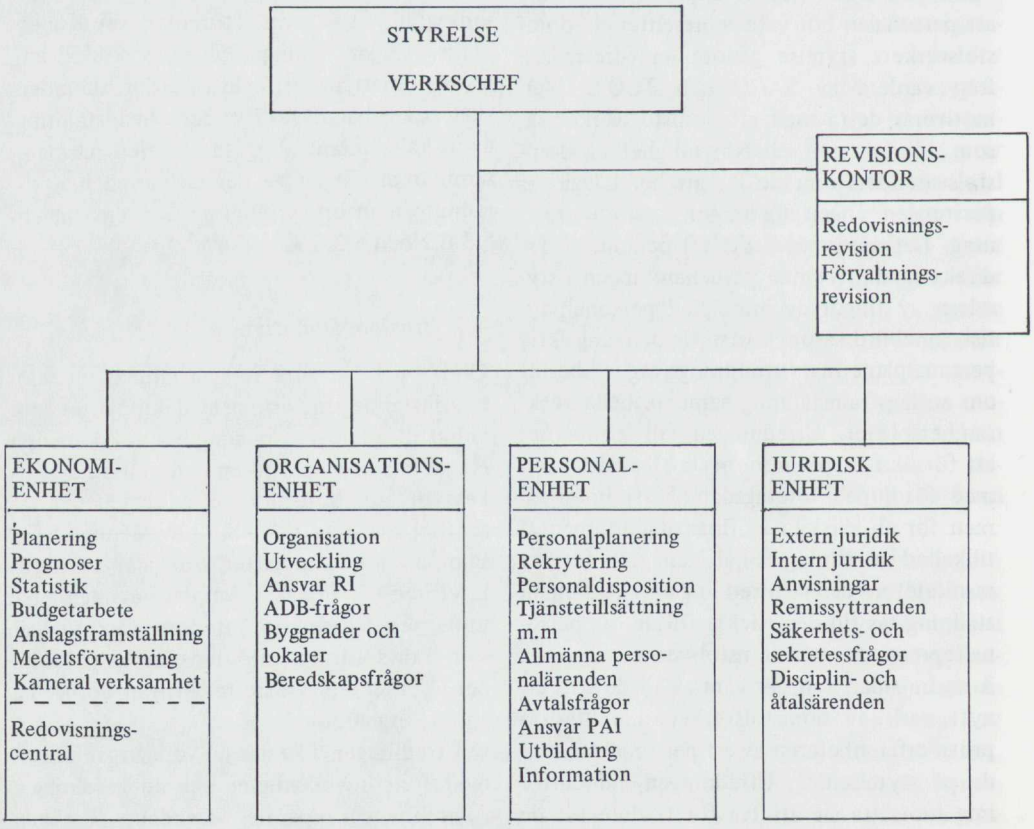
Utredningen föreslår en verksorganisation med fyra huvudenheter och en indelning i fyra huvudgrupper av ärenden, nämligen

ekonomi, organisation, personalärenden och juridiska ärenden. Härutöver tillkommer en fristående revisionsenhet (revisionskontor) direkt under verkschefen. Den föreslagna organisationen och den huvudsakliga ärendefördelningen på olika enheter framgår av nedanstående organisationsschema.

Även om verket som nyss framhållits bör ha en fast organisation utesluter detta på intet sätt att det både kan vara lämpligt och praktiskt att för olika uppgifter, som tid efter annan kräver särskilda insatser, bilda arbetsgrupper sammansatta av tjänstemän från olika huvudenheter. Fördelningen av ärenden på huvudenheterna bör inte heller vara så låst att inte en annan fördelning än enligt det framlagda organisationsschemat bör kunna göras av verksledningen. Organisationen bör vara elastisk och kunna anpassas till utvecklingens krav.

Arbetet med vissa ADB-frågor, såsom vidareutveckling av RI och omläggningen av inskrivningsväsendet, kräver betydande arbetsinsatser från domstolsverkets sida under de närmaste åren. Det kan därför vara lämpligt att under en övergångstid organisera en utvecklings- och planeringsgrupp – till vilken även revisionskontoret bör knytas – direkt under verkschefen. Erfarenheterna får visa om det framöver kan föreligga ett permanent behov av en kvalificerad tjänsteman med planerings- och samordningsfunktioner som hjälp åt verkschefen. Att revisionskontoret bör ha en fristående ställning har samband med att denna enhet skall utföra särskilda undersökningar på uppdrag av såväl verksledningen för domstolsverket som övriga verksledningar inom redovisningsgruppen.

Organisationsschema för domstolsverket



7.3 *Detaljorganisation och personalbehov*

7.3.1 Inledning

I det följande redovisar utredningen det väsentliga innehållet i de olika huvudenheternas uppgifter. Att vissa arbetsuppgifter därvid sammanförts under sektioner bör med hänvisning till vad förut anförts om behovet av flexibilitet i organisationen inte vara bindande. Under olika ärendegrupper beräknar utredningen vilken personal som behövs för handläggningen. Vid utformningen av personalorganisationen har för tjänsterna i huvudsak endast använts beteckningarna handläggande personal och biträdespersonal.

7.3.2 Verkschef m. fl.

1 verkschef

1 biträde
2 telefonister
3 expeditionsvakter *S:a 7 tjänstemän*

7.3.3 Ekonomienhet

1 enhetschef

Budget- och medelsförvaltningssektion

Inom sektionen skall finnas en planeringsgrupp som arbetar med ekonomiska prognoser ur olika tidsperspektiv, verksamhetsplaner och statistik. Planeringsgruppen skall medverka vid utvecklingen av ett programbudgetsystem. Vid ett genomförande av ett sådant system skall gruppen vidare svara för den centrala kontroll och uppföljning som systemet kräver.

För uppgifterna beräknas
2 handläggare

Sektionen skall vidare svara för det förberedelsearbete som erfordras för verkets årliga anslagsframställning och sköta de löpande medelsförvaltningsfrågorna, vari även verkets egna kamerala verksamhet ingår, samt handlägga inköpsärenden och vissa ersättningsärenden. För dessa uppgifter beräknas
2 handläggare

För sektionens verksamhet behövs vidare
4 biträden

Redovisningscentral

Centralen skall vara serviceenhet för de myndigheter som ingår i redovisningsgruppen. På centralen ankommer olika uppgifter som har samband med granskning, utbetalning, redovisning, bokföring och bokslut. Härför beräknas

2 handläggare
9 biträden *S:a 20 tjänstemän*

7.3.4 Organisationsenhet

1 enhetschef

Organisations- och rationaliseringssektion

Sektionen skall svara för administrativt utvecklingsarbete i den mån inte detta ankommer på ADB-sektionen inom enheten, handha löpande organisationsfrågor och s. k. vardagsrationalisering samt inrymma sakkunskap i byggnads-, lokal- och utrustningsfrågor. Sektionen bör vidare handlägga beredskapsfrågor. Arbetet på sektionen innebär en omfattande inspektions- och besöksverksamhet. För uppgifterna fordras

4 handläggare,
varav en skall vara sakkunnig i administrativ rationalisering och en sakkunnig i byggnadsfrågor m. m.

2 tjänstemän,
som skall ha erfarenhet av domstolsarbete (en domare och ett domstolsbiträde),
2 biträden

ADB-sektion

Sektionen skall ha ansvar för dels utveckling och produktion m. m. av de delar av RI som berör domstolsväsendet dels utveckling och försöksverksamhet m. m. angående ADB inom inskrivningsväsendet. Sistnämnda uppgift kan kräva omfattande inspektioner. För dessa ändamål beräknas

8 handläggare,

som i stor utsträckning måste ha erfarenhet av domstolsarbete. Härför behövs "inlåning" av aktiv domstolspersonal såsom sakkunniga.

För arbetet inom sektionen fordras dessutom

3 biträden *S:a 20 tjänstemän*

Visst arbete inom organisationsenheten torde med fördel kunna läggas ut som konsultarbete genom anlitande i första hand av Statskonsult AB.

7.3.5 Personalenhet

1 enhetschef

Personalsektion

Sektionen skall sköta frågor om personalplanering, personalstatistik, personalrekrytering, inrättande av tjänster, ledigförklarande av tjänster, tjänstetillsättningar och disposition av domarpersonal. Sektionen skall vidare handlägga ärenden angående besvär, tjänstledigheter, löner och pensioner, handha företagsnämndsfrågor och personalvårdsfrågor samt svara för anvisningar och central rådgivning i frågor om tolkning och tillämpning av avlöningsavtal m. m. Sektionen ansvarar för PAI såvitt angår domstolsväsendet. Häri ingår bl. a. personalregistrering, leverans av indata och värdering av utdata. Manuell avlöningsuträkning kan förekomma i viss utsträckning.

För sektionen beräknas
8 handläggare
7 biträden

En handläggare skall vara verkets kontaktman med avtalsverket och svara för eller biträda vid förhandlingar och överläggningar med personalorganisationerna. Av det beräknade antalet tjänstemän skall en handläggare och två biträden utgöra en central PAI-grupp.

Utbildnings- och informationssektion

Sektionen handhar den utbildnings- och informationsverksamhet som verket skall svara för. Härför beräknas

3 handläggare
2 biträden *S:a 21 tjänstemän*

7.3.6 Juridisk enhet

För handläggning av de ärenden av juridisk natur, remissyttranden m. m. som skall ankomma på verket fordras

1 enhetschef
2 handläggare
1 biträde *S:a 4 tjänstemän*

Enhetschefen och åtminstone en av handläggarna bör ha erfarenhet av domstolsarbete.

7.3.7 Revisionsenhet

Revisionsenheten (revisionskontoret) skall svara för att redovisningsrevision sker vid de domstolar och övriga myndigheter som ingår i redovisningsgruppen. Enheten skall också utföra förvaltningsrevision på uppdrag av myndighet inom gruppen. För enheten beräknas

2 handläggare
1 biträde *S:a 3 tjänstemän*

7.3.8 Det samlade personalbehovet

Sammanlagt behöver domstolsverket enligt utredningens mening 75 tjänstemän enligt följande fördelning

1 verkschef
4 enhetschefer
35 handläggare
30 biträden
2 telefonister
3 expeditionsvakter

8 Administrativ personal hos domstolarna

Vilka administrativa uppgifter som bör åvila domstolarna själva efter det att ett domstolsverk inrättats har angivits under 6.2. Utredningen anser sig också böra gå in på frågan om vilken personal som behövs hos domstolarna för att sköta dessa uppgifter och om relationen mellan detta personalbehov och nuvarande resurser.

För nedre justitierevisionens del medför utredningens förslag att biträdespersonalen på revisionens kansli kan minskas med en tjänst. Dimensioneringen av personal för här avsedda uppgifter hos regeringsrättens kansli, som skall inrättas från den 1 januari 1972, är svår att bestämma eftersom organisationen ännu inte i detalj utformats. Det förefaller emellertid som om det behövs tre biträden utöver den handläggande personalen för att klara uppgifterna.

Vad beträffar den nya kammarrättsorganisationen beräknar utredningen att det för kammarrätten i Göteborg kommer att behövas en handläggare och tre biträden. Kammarrätten i Stockholm har i dag två handläggare och fyra biträden för administrativa uppgifter. Denna kammarrätt torde efter omorganisationen behöva två handläggare, varav en i Sundsvall, och tre biträden.

Den omfördelning av administrativa uppgifter som utredningens förslag medför påverkar i hög grad hovrätternas nuvarande administration. Hovrätternas administrativa avdelningar torde kunna minskas med sammanlagt 53,5 (79,5–26) tjänster på sätt framgår av följande sammanställning. Beräkningarna avser endast behovet av personal för ekonomiadministrativa och personaladministrativa uppgifter samt bygger på en närmare kartläggning av dessa uppgifter.

Nuläge	*Förslag*
Svea hovrätt	
6 handläggare	2 handläggare
20 biträden	6 biträden
S:a 26	S:a 8
Göta hovrätt	
3 handläggare	1 handläggare
9,5 biträden	3 biträden
S:a 12,5	S:a 4
Hovrätten över Skåne och Blekinge	
3 handläggare	1 handläggare
9,5 biträden	3 biträden
S:a 12,5	S:a 4
Hovrätten för Västra Sverige	
4 handläggare	1 handläggare
11,5 biträden	3 biträden
S:a 15,5	S:a 4
Hovrätten för Nedre Norrland	
2 handläggare	1 handläggare
4 biträden	2 biträden
S:a 6	S:a 3
Hovrätten för Övre Norrland	
2 handläggare	1 handläggare
5 biträden	2 biträden
S:a 7	S:a 3
Totalt 79,5 tjänster	Totalt 26 tjänster

Tingsrätter och hyresnämnder får med utredningens förslag vidgade befogenheter i administrativa frågor. Utredningen räknar inte med några behov av personalförstärkningar i anledning härav. Personalbehovet vid Tornedalens rättshjälpsanstalt påverkas inte av reformen.

9 Genomförande

9.1 *Tidpunkten för genomförande*

Utredningen föreslår att ett domstolsverk med i det föregående angivna arbetsuppgifter och organisation inrättas från den 1 juli 1972. Skälen härför är följande. Vid nämnda tidpunkt skall enligt föreliggande tidsplaner myndigheterna inom domstolsområdet övergå till ett nytt ekonomiadministrativt system för bl. a. redovisning och revision. Den 1 juli 1972 kommer också såvitt nu kan överblickas, i vart fall vid de allmänna domstolarna, ett nytt personalregistreringssystem och ett därtill knutet nytt avlöningsuträkningssystem att vara i drift. Ett genomförande av de nämnda rationaliseringsprojekten medför stora ändringar i rutinerna för olika slag av administrativa ärenden och återverkar därmed också på personalorganisationen inom nuvarande domstolsadministration. En central instans krävs för en rationell användning av de olika ADB-systemen. Även andra skäl talar för att ett domstolsverk tillskapas så snart som möjligt. Det har uttryckligen betonats att den domstolsväsendets organisationsnämnd som inrättas den 1 juli 1971 är ett provisorium i avvaktan på resultatet av domstolsverksutredningens arbete. Organisationsnämnden bör således upphöra när domstolsverket inrättas. Ett längre provisorium än ett år medför vissa olägenheter. Som utredningen understrukit i olika sammanhang är det angeläget att till en central förvaltningsmyndighet överflytta åtskilliga uppgifter som rör domstolsadministrationen vilka i dag handläggs i justitiedepartementet. På den provisoriska organisationsnämnden har lagts endast en del av dessa uppgifter. Härtill kommer att en eventuell fördröjning av tidpunkten för domstolsverkets inrättande skulle innebära provisorier även för domstolarnas, i första hand hovrätternas egen administration. Hovrätternas administration måste redan den 1 juli 1972 anpassas till de krav som de nya rutinerna för bl. a. ekonomisk redovisning och personalregistrering ställer. Det torde vidare vara angeläget att ett domstolsverk på olika sätt medverkar till att den nya förvaltningsdomstolsorganisationen skall fungera på bästa sätt redan under de första åren. Starka skäl talar således för att domstolsverket kommer till stånd den 1 juli 1972. Om utredningens olika förslag till ny domstolsadministration i sin helhet kan genomföras vid nämnda tidpunkt eller om en successiv omläggning kan vara lämplig är särskilda frågor, som utredningen återkommer till i det följande.

9.2 *Domstolsverkets lokalisering*

Enligt direktiven för domstolsverksutredningen bör undersökas om ett blivande domstolsverk kan förläggas utanför Storstockholmsområdet. Samråd bör därvid ske med delegationen för lokalisering av statlig verksamhet. För beredningen av denna fråga

har domstolsverksutredningen studerat den huvudrapport om decentralisering av statlig verksamhet som ett led i regionalpolitiken (SOU 1970:29), vilken avgivits av nämnda delegation. Kungl. Maj:t har den 26 februari 1971 framlagt proposition (1971:29) angående omlokalisering av viss statlig verksamhet.

Såvitt utredningen kan finna torde för nytillkommande verk böra ske en prövning av förutsättningarna för lokalisering utanför Storstockholmsområdet efter samma principer som i fråga om redan etablerade, centrala verk. De av delegationen uppställda förutsättningarna för utlokalisering av myndighet är i huvudsak följande. Verksamheten skall vara inriktad på hela riket. Myndigheten skall inte ha för få anställda. Gränsen har dragits vid ett femtiotal. Verksamheten skall inte innefatta omfattande kontakter med statsdepartementen och riksdagen eller med andra huvudstadsfunktioner. En utlokalisering får vidare inte avsevärt försämra möjligheterna till besök och uppvaktningar från statliga och kommunala organ, organisationer och allmänheten.

Utredningen finner att de angivna förutsättningarna, vad gäller ett domstolsverk, i och för sig är för handen. Domstolsverket skall enligt utredningens förslag ha 75 tjänstemän. I detta antal ligger ett tiotal tjänstemän som "inlånas" från domstolarna, främst hovrätterna, och som efter viss tids tjänstgöring återgår till sina domstolar och efter behov successivt ersätts av andra. Utredningen finner att vissa negativa effekter uppstår vid en förläggning av domstolsverket utanför Stockholm. Omfattningen härav beror i viss mån på till vilken region lokalisering sker. Dessa effekter är i huvudsak följande. En naturlig rekryteringsbas för tjänsterna i domstolsverket är personal vid hovrätternas administrativa avdelningar och vid domstolsväsendets organisationsnämnd. Berörd personal i Svea hovrätt och i nämnden utgör ca hälften av denna bas. Utredningen har beräknat att hovrättsadministrationen kommer att minska med sammanlagt ett femtiotal tjänster i samband med att ett domstolsverk inrättas. Även om verket förläggs till Stockholm eller annan hovrättsstad kan hovrättspersonal på fem orter som har intresse av tjänst i verket behöva flytta. Verkningarna blir för flertalet minst kännbara vid en lokalisering till Stockholmsområdet. I varje fall under de första åren av domstolsverkets verksamhet kan, åtminstone när det gäller handläggande personal, rekryteringssvårigheter förutses vid en lokalisering till ort utanför Stockholm. Det finns anledning anta att den övervägande delen av den personal som närmast kan tänkas komma i fråga har vissa svårigheter att flytta. Samtidigt måste domstolsverket från början få en fullgod rekrytering. Av kapitel 7 framgår att verket – som i möjlig mån kommer att anlita ADB för rutingöromål – behöver ett förhållandevis stort antal kvalificerade tjänstemän. Domstolsväsendets organisationsnämnd, som är ett provisorium i avvaktan på inrättandet av ett domstolsverk, kommer att förläggas till Stockholm. Medel beräknas för 16 tjänster. Det är möjligt att detta antal kommer att utökas. Personal i andra hovrätter än Svea hovrätt som söker och erhåller tjänst eller uppdrag i nämnden för att sedan övergå till domstolsverket kommer att få bosätta sig först i Stockholm och ett eller annat år därefter på annan ort. Det stora flertalet domstolar och hyresnämnder, nämligen omkring 110 av 130, är förlagda till Syd- och Mellansverige med tyngdpunkten i Storstockholmsområdet. En lokalisering bör ske under hänsynstagande till att verksamheten vid domstolsverket förutsätter omfattande direkta kontakter med domstolarna och hyresnämnderna. För att tillfredsställande sköta de olika uppgifter som domstolsverket kommer att ha som administrativ chefsmyndighet inom domstolsväsendet måste verkets tjänstemän i stor utsträckning företa besök vid domstolarna och hyresnämnderna.

I direktiven för utredningen efterlyses uttalande om lokalisering *kan* ske utanför Storstockholmsområdet, däremot inte ställningstagande till om sådan lokalisering *bör* ske. Inte heller begärs i direktiven uttalande

om till vilken eventuell ort utanför Stockholm lokalisering bör ske. Ett sådant uttalande kräver kännedom om arbetsmarknadsmässiga och andra förutsättningar. Utredningen har inte sådan kännedom. Utredningen finner att lokalisering kan ske utanför Storstockholmsområdet men vill samtidigt framhålla de olägenheter härmed som angivits i det föregående.

Utredningen har begärt yttrande av delegationen för lokalisering av statlig verksamhet om vilken ort som kan anses lämplig för förläggning av domstolsverket. Delegationen har för sin del förordat att verket förläggs till Sundsvall. Utredningens skrivelse och delegationens yttrande har intagits som bilagorna F och G till betänkandet. I sitt yttrande har delegationen bl. a. framhållit att domstolsverksutredningen anser att det nya verket bör förläggas till någon hovrättsstad. Utredningen vill med anledning härav uttala att något sådant ställningstagande inte gjorts. Det bör tilläggas att, om domstolsverket anses böra förläggas till ort utom Stockholm, det enligt utredningens mening i och för sig inte är nödvändigt att förlägga verket till en hovrättsstad. Sundsvall har den nackdelen att staden ligger i en del av landet, där antalet myndigheter inom domstolsväsendet är litet. Utredningen anser att det ur effektivitetssynpunkt är klart bättre att förlägga domstolsverket till någon ort i Mellansverige med goda möjligheter till kontakter mellan verket och myndigheterna inom förvaltningsområdet.

9.3 *Kostnader*

Om utredningens olika förslag till ny domstolsadministration i sin helhet kan genomföras den 1 juli 1972 beräknar utredningen följande kostnader för domstolsverket för *budgetåret 1972/73.*

Avlöningar	3 470 000
Sjukvård	15 000
Reseersättningar	150 000
Lokalkostnader	575 000
Expenser	1 610 000
Därav engångsutgifter	(750 000)
Lönekostnadspålägg	830 000
	6 650 000

Domstolsväsendets organisationsnämnd förutsätts upphöra i samband med att domstolsverket inrättas. För denna nämnd har beräknats medel för 16 tjänster. Som framgår av kapitel 8 beräknar utredningen att de administrativa resurserna vid nedre justitierevisionen och hovrätterna kan minskas med sammanlagt 54 tjänster i samband med att verket inrättas. Vissa arbetsuppgifter kommer enligt utredningens förslag att överföras från justitiedepartementet till verket. Utredningen beräknar att denna omfördelning av arbetsuppgifter leder till en minskning av arbetsbördan för departementets del motsvarande två årsarbetskrafter. Vidare beräknar utredningen att tre tjänster kan dras in vid riksåklagarens kansli i samband med att en redovisningscentral upprättas vid domstolsverket.

I betänkandet föreslås att verket skall fungera som central myndighet för de allmänna förvaltningsdomstolarna som f. n. organiseras om. Dessa domstolars administration byggs upp och dimensioneras som om ett domstolsverk kommer till stånd i enlighet med utredningens förslag. Om ett verk inte inrättas beräknar utredningen att regeringsrätten och kammarrätterna behöver ytterligare sex tjänster för administrativa uppgifter utöver dem som föreslagits i föregående kapitel.

Under angivna förutsättningar kan således tillkomsten av ett domstolsverk den 1 juli 1972 då beräknas medföra besparingar motsvarande kostnader för 81 tjänster eller sammanlagt 5 450 000 kr. I detta belopp ingår, förutom lönekostnader, bikostnader av olika slag såsom expenser och lokalkostnader.

Ett genomförande av PAI-systemet och system S medför åtminstone på sikt möjligheter till vissa personalvinster oberoende av om ett domstolsverk inrättas. Dessa vinster kan dock inte särredovisas här. Det är nämligen inte möjligt att renodla personalvinsterna av de nämnda ADB-systemen, eftersom systemen endast kan utnyttjas fullt ut om administrationen förändras genom att ett domstolsverk inrättas. Om en separat beräk-

ning skulle göras av angivna personalvinster måste därvid givetvis hänsyn också tas till kostnaderna för själva ADB-systemen. Här kan således endast redovisas den sammanlagda effekten av att en ny domstolsadministration införs samtidigt som vissa rationaliseringsprojekt genomförs.

Genomförandet av ny domstolsadministration innebär med angivna förutsättningar följande förändringar i *årskostnaderna* för den administration som påverkas av utredningens förslag.

Kostnader för domstolsverket	5 900 000
Besparingar vid olika myndigheter	–5 450 000
	450 000

Årskostnaderna ökar sålunda med 450 000 kr. Budgetåret 1972/73 tillkommer 750 000 kr för utgifter av engångskaraktär. Ökningen av årskostnaderna beror huvudsakligen av kostnaderna för de administrativa datasystemen. Införandet av systemen innebär att eljest erforderliga framtida ökningar av den administrativa personalen kan begränsas. I sammanhanget kan anmärkas att lokalkostnaderna för domstolsverket är svåra att uppskatta. Om nybyggnad behövs kan årskostnaderna beräknas till förut angivna 575 000 kr.

Arbetssituationen vid hovrätternas administrativa avdelningar är på många håll betungande. Om inte ett domstolsverk inrättas kommer vissa administrativa avdelningar att behöva organiseras om varvid tjänster kan behöva nyinrättas. Hänsyn har dock inte tagits till detta vid kostnadsberäkningarna.

För domstolsverket erfordras 75 tjänstemän. Om man jämför detta personalbehov med den personalminskning på 81 tjänstemän vid olika myndigheter som utredningen i det föregående kommit fram till, innebär detta ett minskat behov av sex tjänstemän. Detta är i och för sig en rationaliseringsvinst. Man kan utgå från att domstolsverkets arbete – med den av utredningen angivna målsättningen härför – kommer att leda till ytterligare rationaliseringsvinster inom domstolsväsendet. Domstolsverket torde vidare få helt andra möjligheter att utföra rationaliseringsuppgifter och lämna administrativ service än vad nuvarande domstolsadministration medger.

9.4 *Övergångsåtgärder*

Enligt direktiven bör utredningen undersöka om inte den nya myndigheten kan byggas upp successivt under några år efter hand som det visar sig lämpligt att föra över uppgifter från departementet och från hovrätterna. En riktpunkt bör därvid enligt direktiven vara att myndigheten byggs upp i sådan takt att den kan leda genomförandet inom domstolsväsendet av vissa ADB-system.

Inrättandet av domstolsväsendets organisationsnämnd från den 1 juli 1971 torde mot bakgrunden av de motiv som förelegat härför få anses som ett led i en sådan successiv uppbyggnad av ett domstolsverk som berörts i direktiven. När domstolsverket inrättas bör självfallet organisationsnämnden upphöra. Frågan är om det utöver de åtgärder som sålunda redan vidtagits behövs några särskilda övergångsåtgärder i samband med att domstolsverket kommer till. De uppgifter som avses för organisationsnämnden och som kommer att överföras på domstolsverket är uppgifter som i dag huvudsakligen ligger på justitiedepartementet. Omläggningen till nytt redovisningssystem samt de nya rutinerna för personalregistrering och avlöningsuträkning innebär överflyttning av uppgifter från hovrätterna till domstolsverket. Utredningen har den principiella uppfattningen att den ytterligare överflyttning av uppgifter från justitiedepartementet och hovrätterna till domstolsverket som utredningens förslag innebär bör ske samtidigt med att verket börjar sin verksamhet. Även den omfördelning i övrigt av administrativa uppgifter som utredningens olika förslag medför bör då genomföras. Utredningen är emellertid medveten om att det kan vara förenat med svårigheter av olika slag att genomföra en sådan omedelbar omläggning.

För att domstolsverket skall kunna fullgöra alla avsedda uppgifter redan från starten krävs att så gott som alla tjänster i verket är

tillsatta, att lokalfrågan är löst samt att kontorsmöbler, telefoner och annan utrustning anskaffats. När det gäller verkets lokalisering vill utredningen understryka att det – inte minst med hänsyn till frågans betydelse för personalrekryteringen till det nya verket – är väsentligt att definitiv ställning tas så tidigt som möjligt, helst redan under hösten 1971. När beslut fattats om till vilken ort domstolsverket skall förläggas, kan man också avgöra om lämpliga lokaler kan hyras eller om nybyggnad krävs. Skulle det senare bli fallet är det uppenbart att häri ligger en risk för att domstolsverket inte kan fungera redan den 1 juli 1972 utan kanske först efter ytterligare något år. Ett alternativ som skulle innebära att provisoriska lokaler först ordnas på en ort, låt oss säga i Stockholm, varefter lokalisering eventuellt sker till annan ort, vill utredningen bestämt avstyrka. En sådan lösning måste allvarligt återverka på möjligheterna att rekrytera och behålla personal i domstolsverket. Utredningen räknar med att bl. a. personal vid hovrätternas administrativa avdelningar kommer att vara intresserad av anställning i verket. Den antydda lösningen skulle kunna medföra att berörd personal fick byta stationeringsort två gånger, kanske bara med något års mellanrum. Blir det nödvändigt att bygga för att lösa verkets lokalfråga och kan inte provisoriska lokaler ordnas på den slutliga förläggningsorten, är det enligt utredningens mening bättre att man skjuter på tidpunkten för verkets inrättande.

Rekryteringen av personal till det nya verket är som redan antytts en väsentlig fråga. Skall verksamheten kunna påbörjas den 1 juli 1972 måste nästan alla tjänster då vara tillsatta. Detta kräver i sin tur att tjänsterna blivit utlysta i god tid dessförinnan. Tillsättningsförfarandet tar tid. Utredningen vill i detta sammanhang understryka, att vid tillsättning av tjänsterna i domstolsverket stor hänsyn bör tas såväl till sökande från domstolsväsendets organisationsnämnd som till sökande från hovrätterna, vilka blir övertaliga därför att deras arbetsuppgifter i hovrätten upphör.

En ytterligare faktor som har betydelse för möjligheterna att genomföra den nya domstolsadministrationen från den 1 juli 1972 är vilka möjligheter som föreligger att hinna med sådan personalutbildning som krävs för att de nya administrativa rutinerna skall kunna löpa. Särskilt angeläget är att berörd personal i tingsrätter och hyresnämnder får administrativ skolning i de nya uppgifterna.

Som framgår av det föregående kan det komma att visa sig att utredningens förslag inte kan genomföras i ett sammanhang – vilket i och för sig vore önskvärt – utan att genomförandet i stället får ske i olika etapper. Bl. a. kan därvid en successiv överflyttning av uppgifter från hovrätterna till domstolsverket komma i fråga. Det är emellertid inte möjligt för utredningen att överblicka vilka lösningar som därvid kan vara lämpliga, hur de olika stegen i en sådan etapplösning bör utformas eller i vilken takt genomförandet bör ske. Lokaliseringsfrågan har härvid stor betydelse.

Enligt utredningens mening bör övervägas att uppdra åt domstolsväsendets organisationsnämnd att utarbeta närmare planer för genomförandet med beaktande av de förutsättningar särskilt beträffande lokaliseringsfrågan som under ärendets fortsatta beredning kan komma att uppställas. Organisationsnämnden bör också kunna få uppdrag att närmare organisera det nya domstolsverket. Nämnden kan sålunda, om så prövas lämpligt, bl. a. fungera som provisorisk styrelse för domstolsverket och tillsätta vissa tjänster.

Vid bifall till utredningens förslag bortfaller ett femtiotal tjänster vid hovrätterna. Organisationsnämnden bör ta hand om de problem som kan uppstå beträffande sådana administrativa tjänstemän vid hovrätterna som förlorar sina uppgifter i hovrätten och som inte har möjlighet att få tjänst i domstolsverket. I dessa fall bör självfallet alla möjligheter tillvaratas att placera personalen vid hovrätten eller någon närbelägen tingsrätt, i första hand på hovrättsorten. Om detta inte lyckas skall statens personalnämnd

inkopplas. Utredningen förutsätter att handläggningen av dessa personalfrågor sker i nära kontakt med berörda personalorganisationer.

För att domstolsverket skall kunna före den 1 september 1972 avlämna en sammanfattande anslagsframställning för hela domstolsväsendet fordras att förberedelser härför igångsätts redan i början av 1972. Centrala anvisningar för domstolarnas budgetarbete kan behöva utfärdas i ett tidigt skede. Organisationsnämndens medverkan i dessa frågor är naturlig.

Som utredningen inledningsvis påpekat (1.2) har utredningen inte, i avvaktan på pågående utredningar, till alla delar kunnat ta någon definitiv ståndpunkt beträffande administrationen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det fortsatta arbetet härmed bör också bli en uppgift för organisationsnämnden. Omorganisationen av vattendomstolarna från den 1 januari 1972 medför vidare, som utredningen anfört i sitt remissyttrande över vattenlagsutredningens betänkande om revision av vattenlagen (SOU 1970:40), behov av särskilda övergångsåtgärder i administrativt hänseende, som organisationsnämnden torde böra överväga.

Om domstolsväsendets organisationsnämnd kan åläggas de olika uppgifter som utredningen sålunda angivit i det föregående, skulle detta vara ägnat att skapa en smidig övergång till den nya domstolsadministrationen och underlätta reformens genomförande.

10 Inverkan av en rättshjälpsreform m.m.

10.1 *Rättshjälpsreform*

I direktiven för domstolsverksutredningen uttalas att utredningen bör följa det arbete på en reform av rättshjälpen som inletts inom justitiedepartementet samt att, om detta arbete leder till ett system av statliga rättshjälpsanstalter, starka skäl talar för att dessa i administrativt hänseende inordnas under samma myndighet som domstolsväsendet.

I en inom justitiedepartementet utarbetad PM angående reform av samhällets rättshjälp (stencil Ju 1970:14) uttalas att det med hänsyn till det pågående arbetet inom domstolsverksutredningen inte synes lämpligt att ta slutlig ställning till frågan om vilken myndighet som bör handha den centrala ledningen för rättshjälpsorganisationen. Övervägande skäl talar emellertid enligt promemorian för att i administrativt hänseende inordna rättshjälpsmyndigheterna under samma centrala förvaltningsmyndighet som de allmänna domstolarna. Vidare framhålls att det inte torde medföra någon olägenhet eller svårighet att denna myndighet får fullgöra de ytterligare uppgifter – utöver de rent administrativa – som bör ankomma på centralmyndigheten inom rättshjälpsorganisationen.

Utredningen har i yttrande den 7 oktober 1970 över promemorian uttalat, att det är lämpligt att den centrala förvaltningsmyndigheten för domstolsväsendet förutom ärenden angående domstolsväsendet handlägger även de personal- och ekonomiadministrativa uppgifter rörande rättshjälpsorganisationen som enligt promemorian skall ankomma på en centralmyndighet för denna organisation. I fråga om centralmyndighetens organisation har utredningen anfört bl. a. följande.

Domstolsverksutredningen kan inte nu göra några bestämda uttalanden om hur de centrala rättshjälpsfunktionerna bör organiseras. Det förefaller dock lämpligt att frågor rörande rättshjälpsorganisationen av samma art som frågor beträffande andra myndigheter som kan komma att administreras av ett domstolsverk, t. ex. ekonomi- och personalärenden, handläggs på de olika sakenheter för sådana frågor som förmodligen kommer att finnas i verket. Svårare blir att avgöra hur de uppgifter som har samband med själva rättshjälpen skall handläggas. Som utredningen tidigare framhållit måste krav ställas på särskild sakkunskap för att rättssäkerheten skall bli tillgodosedd. Enligt direktiven för utredningen bör ett domstolsverk ledas av en styrelse med inslag av lekmän. De besvärsärenden som enligt förslaget skall avgöras av centralmyndigheten lämpar sig enligt utredningens mening mindre väl för handläggning i en sådan styrelse. Avgörande för denna bedömning är bl. a. den omfattning som exempelvis prövningen av en kostnadsfråga i ett större mål kan få. Enligt utredningens mening kan det vara lämpligare att sådana frågor prövas av centralmyndigheten i särskild sammansättning.

Beredningen inom justitiedepartementet av en rättshjälpsreform är ännu inte avslutad.

En sådan reform torde inte komma att nämnvärt påverka det beräknade antalet tjänster i domstolsverket för personal- och ekonomiadministrativa uppgifter. Däremot kan troligen de rent juridiska uppgifterna medföra att den juridiska enheten i domstolsverket behöver förstärkas. Verksstyrelsen kan möjligen också behöva utökas, förslagsvis med en ledamot av Sveriges advokatsamfund.

10.2 *Reform av förmynderskapsväsendet*

I betänkandet Förmynderskap (SOU 1970:67) har förmynderskapsutredningen framlagt förslag till en genomgripande omorganisation av förmynderskapsväsendet. Bl. a. föreslås att staten skall utse överförmyndare, som i möjlig utsträckning skall vara heltidsanställda, samt att staten skall svara för kostnaderna för överförmyndarorganisationen. Överförmyndarnas distrikt skall utgöras av domsaga. Det föreslås vidare bl. a. att överförmyndarna skall kunna i vissa fall betala ersättning av statsmedel till förmyndare.

Domstolsverksutredningen har uppmärksammat att förmynderskapsutredningen inte har föreslagit vilken myndighet som skall administrera överförmyndarorganisationen och vill framhålla att det ligger nära till hands att anförtro detta uppdrag åt domstolsverket.

11 Förslag till instruktion för domstolsverket

Inledande bestämmelse

1 § Allmänna verksstadgan (1965:600) skall tillämpas på domstolsverket.

Uppgifter

2 § Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och, i den mån uppgiften ej ankommer på statens hyresråd, för hyresnämnderna samt för Tornedalens rättshjälpsanstalt.

3 § Det åligger domstolsverket särskilt att

tillse att verksamheten inom förvaltningsområdet bedrives rationellt och effektivt,

leda och samordna den administrativa verksamheten inom förvaltningsområdet,

i anslutning till den allmänna uppsikten över den administrativa verksamheten meddela föreskrifter, råd och anvisningar för denna,

avge anslagsframställningar för myndigheterna inom förvaltningsområdet.

4 § Domstolsverket är redovisningscentral och utför revision för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyresnämnderna, justitiekanslern, riksåklagaren med läns- och distriktsåklagarmyndigheterna, Tornedalens rättshjälpsanstalt, arbetsdomstolen, statens förliknings-mannaexpedition samt statens hyresråd.

Om redovisning och revision gäller särskilda bestämmelser.

Organisation

5 § Domstolsverket ledes av en styrelse. Ledamöter av denna är chefen för domstolsverket, som är styrelsens ordförande, samt högst sex andra ledamöter, som Kungl. Maj:t utser särskilt. För var och en av de särskilt utsedda ledamöterna utser Kungl. Maj:t en ersättare.

6 § Chef för domstolsverket är en generaldirektör.

Inom domstolsverket finns en ekonomienhet, en organisationsenhet, en personalenhet, en juridisk enhet samt ett revisionskontor.

Varje enhet och revisionskontoret förestås av en chef. En av enhetscheferna är generaldirektörens ställföreträdare.

7 § Hos domstolsverket är i övrigt anställda tjänstemän enligt personalförteckning samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel.

I mån av behov och tillgång på medel får domstolsverket anlita experter och sakkunniga.

8 § Inom domstolsverket finns en tjänsteförslagsnämnd.

Generaldirektören är ordförande i tjänsteförslagsnämnden. Dessutom ingår i nämnden, när fråga är om tjänst vid allmän domstol eller hyresnämnd, fyra andra ledamöter, varav en hovrättspresident, vilka Kungl. Maj:t utser särskilt. När fråga är om tjänst vid kammarrätt ingår i nämnden förutom generaldirektören kammarrättspre-

sidenterna och ytterligare en ledamot, vilken Kungl. Maj:t utser särskilt.

Är fråga om tjänst som teknisk ledamot i domstol skall i nämnden ingå som ledamot även en av Kungl. Maj:t särskilt utsedd sakkunnig.

I nämnden skall dessutom vid handläggning av ärende som rör antagning av fiskalsaspirant ingå en ledamot av styrelsen, som Kungl. Maj:t utser särskilt.

För var och en av de särskilt utsedda ledamöterna utser Kungl. Maj:t en ersättare.

Ärendenas handläggning

9 § Av styrelsen avgöres

1. viktigare författningsfrågor,
2. viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter,
3. frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen eller andra frågor av större ekonomisk betydelse,
4. frågor om tillsättning av tjänst i lägst lönegrad B 5,
5. frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten eller läkarundersökning,
6. andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen.

10 § Styrelsen är beslutför när generaldirektören och minst halva antalet övriga ledamöter är närvarande. När ärende av större vikt handlägges, bör om möjligt styrelsens samtliga ledamöter närvara.

Såsom styrelsens beslut gäller den mening varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. Om omröstning i fråga som avses i 9 § 5 gäller särskilda bestämmelser.

Är styrelseärende så brådskande att styrelsen icke hinner sammanträda för behandling av ärendet, avgöres detta genom meddelanden mellan generaldirektören och minst halva antalet övriga ledamöter. Kan ärendet icke lämpligen avgöras på detta sätt, får generaldirektören besluta ensam i närvaro av den föredragande till vars uppgifter ärendet hör. Beslut, som fattas enligt detta stycke, skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

11 § I styrelsens ställe avger tjänsteförslagsnämnden yttrande till Kungl. Maj:t över ansökningar till tjänst som hovrättsråd, rådman, teknisk ledamot i domstol, särskild inskrivningsdomare, kammarrättsråd samt hyresråd, som icke är chef för hyresnämndskansli i Stockholm, Göteborg eller Malmö. Dessutom handlägger nämnden ärenden angående antagning av fiskalsaspirant.

12 § Tjänsteförslagsnämnden är beslutför när generaldirektören och minst tre andra ledamöter är närvarande.

Såsom nämndens beslut gäller den mening varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

13 § Ärende, som icke skall avgöras av styrelsen eller tjänsteförslagsnämnden, avgöres av generaldirektören ensam.

14 § I arbetsordning eller genom särskilt beslut får överlämnas åt annan tjänsteman än generaldirektören att avgöra ärende eller grupp av ärenden som icke är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på generaldirektören.

15 § När generaldirektören är hindrad att utöva sin tjänst, utövas den av hans ställföreträdare. Denne inträder efter beslut av generaldirektören även i övrigt i hans ställe vid behandlingen av visst ärende eller viss grupp av ärenden.

16 § Uppkommer hinder för såväl generaldirektören som dennes ställföreträdare, fullgöres generaldirektörens åligganden av den enhetschef som generaldirektören bestämmer.

17 § I generaldirektörens frånvaro får ej fattas beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet, eller utan hans medgivande vidtagas åtgärd, som rubbar eller ändrar av domstolsverket meddelade föreskrifter eller tillämpade grunder.

Första stycket gäller även vid ledighet på generaldirektörstjänsten, till dess Kungl. Maj:t bestämmer annat.

18 § Ärende avgöres efter föredragning, som ankommer på enhetschef, chefen för revisionskontoret eller särskilt förordnad föredragande. I arbetsordning eller genom

särskilt beslut får medges att ärende som handlägges enligt 14 § avgöres utan föredragning.

Generaldirektören får själv övertaga beredning och föredragning av ärende.

Enhetschef eller chefen för revisionskontoret får närvara när ärende som hör till hans verksamhetsområde föredrages av annan.

19 § Om någon som närvarit vid den slutliga handläggningen av ärende eller föredraganden har skiljaktig mening, skall denna antecknas.

20 § Under tjänsteresa eller vid annat tillfälle, när ärende är så brådskande att föredragande ej kan tillkallas, får generaldirektören utan föredragning meddela beslut som icke kan uppskjutas utan olägenhet.

21 § Generaldirektören, enhetschef, chefen för revisionskontoret eller, efter beslut av generaldirektören, annan tjänsteman får infordra förklaring, upplysning eller yttrande i ärende som handlägges hos domstolsverket.

Tjänstetillsättning m. m.

22 § Generaldirektören förordnas av Kungl. Maj:t för högst sex år.

Styrelsens övriga ledamöter och de ledamöter i tjänsteförslagsnämnden som utses särskilt, förordnas för högst tre år.

Annan tjänst i lägst lönegrad C 1 tillsättes av Kungl. Maj:t efter anmälan av generaldirektören.

Övriga tjänster tillsättes och annan personal antages av domstolsverket.

Förordnande för enhetschef att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelar Kungl. Maj:t för högst tre år efter anmälan av generaldirektören.

Övriga bestämmelser

23 § Besked enligt 37 § andra stycket sista punkten statstjänstemannastadgan (1965:601) lämnas av domstolsverket i fråga om enhetschef som ej är generaldirektörens ställföreträdare.

24 § Generaldirektören får kalla styrelsen eller tjänsteförslagsnämnden till sammanträde även på annan ort än (förläggningsortens namn).

12 Sammanfattning

Domstolsverksutredningen har enligt sina direktiv haft att utreda frågorna om vilken ställning och vilka arbetsuppgifter som bör tillkomma en central förvaltningsmyndighet på domstolsväsendets område samt organisationen av en sådan myndighet.

Utredningen föreslår att ett *domstolsverk* inrättas från den 1 juli 1972. Verket skall vara central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, dvs. högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna samt för de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. regeringsrätten och kammarrätterna. Samma ställning skall verket också ha gentemot hyresnämnderna, i den mån uppgiften inte ankommer på statens hyresråd, samt gentemot Tornedalens rättshjälpsanstalt. Förvaltningsområdet innefattar sammanlagt omkring 130 enheter med 4 350 anställda.

Med domstolsverkets ställning som central förvaltningsmyndighet följer bl. a. att verket skall leda och samordna den administrativa verksamheten inom förvaltningsområdet. Verket skall alltså handlägga administrativa ärenden som rör domstolsväsendet. Verket skall självfallet inte ingripa i den dömande verksamheten men bör på olika sätt samverka med domstolarna för att skapa effektiva arbetsformer i domstolsarbetet. Målsättningen för verket bör vara att tillse att verksamheten inom förvaltningsområdet bedrivs rationellt och effektivt. Verket bör vidare lämna administrativ service åt domstolarna. Utredningen uttalar att det i det dagliga arbetet hos domstolarna kan komma upp frågor som kan sägas ligga på gränsen mellan rättskipning och administration. För ett domstolsverk, som förutsätts få befogenhet att utfärda föreskrifter och anvisningar till domstolarna, blir det angeläget att dylika gränsdragningsproblem kan lösas i samförstånd med domstolarna och i enlighet med en fast praxis.

Vid sina överväganden om den lämpliga avgränsningen av domstolsverkets arbetsuppgifter har utredningen funnit, att en överflyttning av uppgifter från befintliga organ till verket inte är en tillräcklig åtgärd. Även andra omläggningar av det administrativa arbetet hos domstolarna påkallas. En översyn är motiverad inte minst med hänsyn till att olika administrativa system, byggda på ADB, håller på att införas inom domstolsväsendet. Kraven på en ny domstolsadministration har utredningen formulerat på följande sätt.

Domstolsverket bör självfallet inte ha en större organisation än vad som är ekonomiskt försvarbart. De kostnader som föranleds av att ett domstolsverk inrättas bör i möjlig mån uppvägas av besparingar i den nuvarande domstolsadministrationen. Kostnadsskäl talar för att, när ett nytt verk tillskapas, det får alla de administrativa uppgifter som inte av särskilda skäl bör läggas på annat håll. Det är betydelsefullt att dubbeladministration undviks. Antalet beslutsnivåer bör begränsas och beslut bör inte

fattas på högre nivå än nödvändigt. Gränsdragningarna mellan olika organ beträffande beslutsnivåer och ansvar för skilda delar av verksamheten måste vara klara. Det formella beslutsfattandet bör så långt möjligt sammanfalla med det reella. Kännedom om personalförhållanden och närkontakt med verksamhetsinnehåll bör så långt möjligt tillvaratas. I fall då domstolarna bedöms ha bättre förutsättningar än domstolsverket att handlägga uppgifterna bör överflyttning av uppgifter till domstolsverket inte ske.

De sålunda angivna kraven strider i viss mån mot varandra. Utredningen har, när den prövat på vilken nivå olika ärenden skall avgöras, sökt väga kostnads- och effektivitetsskäl mot värdet av säkerhet i handläggningen.

Administrativa uppgifter som rör domstolarna och hyresnämnderna är i dag fördelade på flera myndigheter utan någon central samordnande förvaltningsmyndighet. Samordningsuppgiften fullgörs i stället av justitiedepartementet. Utredningen finner det angeläget att åtskilliga uppgifter som rör domstolsadministrationen och som nu handläggs i justitiedepartementet överflyttas på ett domstolsverk. Det är uppenbart att domstolsfrågorna kräver relativt sett större insatser från departementets sida än motsvarande frågor inom övriga grenar av rättsväsendet. Många frågor som rör domstolsområdet lämpar sig enligt utredningens mening inte för departemental handläggning med det synsätt på departementsarbetet som numera råder. I departementet måste dock självfallet ligga kvar vissa samordnande och ledande funktioner i fråga om de ekonomiska resurserna för domstolsväsendet, arbete med författningar i organisationsfrågor samt ansvaret för vissa tjänstetillsättningar.

Olika ADB-baserade administrativa system håller på att införas inom domstolsväsendet. Den 1 juli 1972 skall enligt föreliggande tidsplaner myndigheterna inom domstolsområdet övergå till ett nytt ekonomiadministrativt system för bl. a. redovisning och revision. Samtidigt kommer, i vart fall vid de allmänna domstolarna, ett nytt personalregistreringssystem och ett därtill knutet nytt avlöningsuträkningssystem att vara i drift. Ett genomförande av de nämnda rationaliseringsprojekten medför stora ändringar i rutinerna för olika slag av administrativa ärenden och återverkar därmed också på personalorganisationen inom nuvarande domstolsadministration. Omläggningen förutsätter central handläggning av berörda uppgifter och bör därför medföra överflyttning av uppgifter från bl. a. hovrätterna till domstolsverket. Även i andra hänseenden bör enligt utredningens mening administrativa uppgifter som nu handläggs av domstolarna själva centraliseras till domstolsverket. En sådan centralisering leder till påtagliga effektivitetsvinster genom att likartade ärenden blir enhetligt handlagda och genom att man på central nivå kan avdela särskild expertis för t. ex. ärenden som är ofta förekommande och är av speciellt slag. En överflyttning av uppgifter från domstolarna till domstolsverket bör enligt utredningens mening dock inte drivas för långt. Hovrätterna är i dag administrativa chefsmyndigheter för tingsrätterna och hyresnämnderna. Samma ställning kan hovrätterna inte längre ha när ett domstolsverk tillkommer. Med hovrätternas nuvarande uppgift att utöva tillsyn över särskilt tingsrätternas verksamhet är emellertid förenade vissa göromål som alltjämt bör ligga på hovrätterna.

Tingsrätterna har genom tingsrättsreformen den 1 januari 1971 blivit färre och samtidigt större. När tingsrätterna blir större ökar volymen av administrativa frågor och därmed också behovet av administrativa resurser. Åtgärder har vidtagits för att stärka dessa resurser och tingsrätterna har också fått vissa vidgade befogenheter i administrativa ärenden. Utredningen anser att förutsättningar finns att överföra ytterligare administrativa uppgifter på tingsrätterna.

Tyngdpunkten i administrationen inom domstolsväsendet kommer vid ett genomförande av utredningens förslag att ligga på domstolsverket. Utredningens förslag beträffande det närmare innehållet i en ny domstolsadministration sammanfattas i det

följande.

Utredningen utgår från att domstolsverket skall svara för anslagsframställningar för alla domstolar inom dess verksamhetsområde. Härmed följer en rad uppgifter. Domstolsverket bör utföra långtidsprognoser om den framtida utvecklingen inom verksamhetsområdet och den förväntade efterfrågan på domstolarnas tjänster. Till belysning härav måste siffermaterial inhämtas och sammanställas. Verksamhetsplaner skall vidare utarbetas. De skall innefatta beräkning av de insatser i form av personal, material och investeringar som krävs. Verksamheten måste centralt följas upp genom olika åtgärder och genom ett utvecklat redovisnings- och rapportsystem. Kraven på central planering och uppföljning ökar vid övergång till ett programbudgeteringssystem. Förberedelserna med att för domstolsväsendets del införa någon form av programbudget eller annan aktivitetsinriktad ekonomisk uppföljning torde innebära ett omfattande arbete för verket. Verket måste självfallet samordna dessa frågor med motsvarande utvecklingsarbete inom övriga delar av rättsväsendet.

En anslagsframställning från domstolsverket till Kungl. Maj:t bör grunda sig på framställningar från domstolarna till verket. Utredningen förutsätter att domstolsverket kommer att utarbeta anvisningar till ledning för domstolarnas budgetarbete för att så långt möjligt underlätta detta arbete. Sådana budgetanvisningar behövs för övrigt också för att arbetet särskilt på lokal nivå skall kunna bedrivas på ett enhetligt sätt. Tingsrätt och hyresnämnd skall ha i princip samma budgetansvar som hovrätt. Tingsrätternas och hyresnämndernas anslagsframställningar skall ställas till domstolsverket men inges till hovrätten. Hovrätten bör med eget yttrande översända framställningarna till verket.

Domstolsverket bör, inom ramen för de föreskrifter som meddelas i regleringsbrev eller på annat sätt, förfoga över anslagen till myndigheterna inom förvaltningsområdet och fördela anslagen på olika ändamål. Härvid bör gälla att domstolarna och hyresnämnderna skall disponera vissa medelsramar för att kunna förordna vikarier och anställa tillfällig personal samt för att kunna bestrida utgifter för omkostnader av olika slag. Hovrätterna behöver dessutom kunna disponera medel för att tillhandahålla tingsrätterna assessorer, fiskaler och övrig domararbetskraft, som behövs tillfälligt.

Omorganisationen av redovisningsverksamheten inom domstolsväsendet från den 1 juli 1972 innebär att olika kamerala uppgifter, såsom granskning, utbetalning, redovisning, bokföring och bokslut, centraliseras till en redovisningscentral inom domstolsverket. Ett nytt ADB-system för ekonomisk redovisning införs samtidigt. Systemet innebär bl. a. att domstolschef eller annan tjänsteman skall meddela utbetalningsbesked till redovisningscentralen beträffande utgift som domstolen själv får besluta om.

Utveckling och genomförande av olika på ADB byggda system är självklara uppgifter för ett centralt organ. Domstolsväsendets organisationsnämnd, som påbörjar sin verksamhet den 1 juli 1971, kommer att svara för att arbetet med olika påbörjade rationaliseringsprojekt fullföljs enligt föreliggande tidsplaner. När ett domstolsverk organiseras bör dessa uppgifter självfallet överflyttas på verket. Om detta sker den 1 juli 1972 kan vissa projekt då beräknas vara i produktion. I andra fall kommer man fortfarande att befinna sig i ett förberedande planeringsskede. Utredningen redovisar i betänkandet den förutsedda omfattningen och inriktningen av domstolsverkets arbete med olika ADB-projekt under de närmaste åren. Verket måste bl. a. aktivt följa det utvecklingsarbete som pågår inom riksrevisionsverket med olika former av kostnadsredovisning inom ramen för statens ekonomiadministrativa system (SEA) samt anpassa och förändra detta system enligt de krav domstolsväsendet ställer. Fortsatt försöksverksamhet med vissa delsystem inom ett personaladministrativt projekt (PA) måste följas upp. Inom ramen för rättsväsendets informationssystem (RI) planeras vidare olika projekt som kommer att kräva stora insatser från det nya verkets

sida. Principbeslut har fattats om införande av ADB inom inskrivningsväsendet. Domstolsverkets arbete med ett nytt inskrivningsförfarande kan komma att innebära bl. a. att verket medverkar i uppbyggandet av ett inskrivningsregister grundat på ADB genom att leda beredningen av fastighetsbokens innehåll före överföringen till registret.

Domstolsverket bör fortlöpande överväga möjligheterna att begränsa behovet av personalinsatser inom domstolsväsendet genom tekniska hjälpmedel eller genom andra åtgärder. Verket bör ta initiativ till organisatoriska ändringar inom ramen för verkets uppgift som administrativ chefsmyndighet.

Ansvaret för att hålla domstolarna med lokaler vilar sedan den 1 januari 1971 helt på staten. Ansvarig central myndighet är byggnadsstyrelsen. Erfarenheten har visat att det finns behov av central bevakning av domstolsväsendets intressen på lokalhållningsområdet. Det gäller bl. a. att hävda domstolsväsendets behov och tillgodose de särskilda krav på lokalernas utformning som domstolarnas verksamhet föranleder. För byggnadsstyrelsens del föreligger både för lokalplaneringen och för projekteringen av särskilda byggnadsobjekt behov av medverkan från myndighet som har sakkunskap i fråga om domstolsväsendet. Även domstolarna själva kan ha behov av råd och ledning från en central instans som har överblick och sakkunskap. Detta gäller inte bara i fråga om lokalanskaffning och lokalplanering utan också i fråga om utrustning och inredning av lokalerna.

Personalfrågorna är särskilt betydelsefulla på domstolsområdet eftersom verksamheten i stor utsträckning bygger på personalinsatser. Vid en underrätt beräknas personalkostnaderna utgöra omkring 80–85 % av de totala kostnaderna. De processuella reglerna uppställer normer för handläggningen av mål och ärenden, vilka behörighetskrav som skall gälla, m. m. Utrymmet för en personalplanering på myndighetsnivå blir därför i hög grad beroende av statsmakternas intentioner. Ett domstolsverk kan givetvis ändå på olika sätt medverka till att dessa fullföljs. Verket kan också förbereda och föreslå ändringar i personalpolitiken.

En viktig uppgift för domstolsverket blir att beräkna behovet av och främja rekryteringen av domstolspersonal av olika kategorier. I den mån inte justitiedepartementet engagerar sig härför sker i dag inte någon central bedömning av dessa frågor. Vad särskilt angår domarrekryteringen får ett domstolsverk större möjligheter än de enskilda hovrätterna och kammarrätterna att bedöma rekryteringsbehovet. Domstolsverket bör utföra beräkningar av personalbehovet med hänsyn till sådana beslutade eller väntade reformer som kan påverka arbetet vid domstolarna. Arbetet härmed måste samordnas med den övergripande verksamhetsplanering, som kan framkomma genom utarbetande av program i anslutning till anslagsframställningar.

I direktiven för utredningen har angetts att vissa frågor om disposition av befintlig personal kan behöva handläggas centralt. Det framhålls i direktiven att utvecklingen mot större underrätter visserligen gör dessa mindre känsliga för variationer i arbetsmängden men att det ändå inte kan undvikas att arbetsmängden ibland blir så stor att arbetsbalanser uppstår. Bl. a. i vissa situationer av detta slag kan det enligt direktiven vara lämpligt att en central myndighet, som har överblick över personalläget inom hela domstolsväsendet, får möjlighet att dirigera viss arbetskraft till de domstolar där den bäst behövs. Utredningen konstaterar att vad sålunda anförts i huvudsak endast kan få betydelse för icke ordinarie domare.

Fiskal och assessor får nu sitt förordnande i viss hovrätt. I praktiken blir han ganska fast bunden till denna hovrätt från det han börjar som fiskalsaspirant till dess han förordnats till assessor. Utredningen har analyserat fördelarna och nackdelarna med denna bundenhet och har ingående övervägt skälen för och emot ett avskaffande av bundenheten. Av olika skäl finns f. n. inte tillräckligt underlag för ett ställningstagande till frågan om assessorstjänsterna bör tillhöra viss hovrätt eller avses för hela hovrättsorganisatio-

nen. Utredningen finner därför inte anledning att föreslå någon ändring i fråga om tjänstgöringsförhållandena för assessorer. Majoriteten anser dock att domstolsverket, i stället för Kungl. Maj:t, bör utfärda assessorsförordnande efter framställning av vederbörande hovrätt.

Vad angår fiskalspersonalen bör det ankomma på domstolsverket att verka för en jämn tillgång av fiskaler inom olika hovrättsområden och att bestämma hur fiskalstjänsterna bör fördelas mellan hovrättsområdena. Domstolsverket bör också ha i vart fall en yttersta rätt att bestämma över fiskalspersonalen. Verkets dispositionsrätt bör dock endast ta sig det uttrycket att verket när särskilda skäl undantagsvis påkallar det förordnar fiskal att tjänstgöra i eller under annan hovrätt. Det bör självfallet i första hand bli fråga om frivilliga åtaganden.

Enligt utredningens majoritet möter inte hinder att nu, i samband med att ett domstolsverk inrättas, ta ställning till ett avskaffande även i övrigt av bundenheten i fiskalsanställningen. Verket föreslås därför böra utfärda fiskalsförordnande efter framställning av vederbörande hovrätt. Förordnandet bör, liksom även förordnande som fiskalsaspirant, avse hela hovrättsorganisationen.

Nära samband härmed har frågan om hur fiskalsaspiranter skall anställas. Utredningens majoritet förordar central antagning av fiskalsaspiranter. Den nyantagne aspiranten bör emellertid förordnas att tjänstgöra vid viss hovrätt, som får ansvaret för hans utbildning under aspiranttiden och även efter fiskalsförordnandet fram t. o. m. tjänstgöringen som adjungerad ledamot. Fiskalernas tingsrättstjänstgöring förläggs i princip till tingsrätt under vederbörande hovrätt.

Varje hovrätt bör förfoga över fiskalerna inom sitt område och bestämma över fördelningen av antalet fiskaler för eget behov och för de domstolar som hör under hovrätten. Hovrätterna bör även i övrigt, inom den anslagsram för varje hovrätt som domstolsverket beräknar, tillhandahålla tingsrätterna assessorer och annan domararbetskraft som behövs tillfälligt.

Vad utredningen sålunda anfört och föreslagit i fråga om dispositionen av domarpersonal vid de allmänna domstolarna torde, frånsett att kammarrätterna inte har några underdomstolar, kunna appliceras på förhållandena inom kammarrättsområdet såsom de kommer att te sig efter den 1 januari 1972 då vi får två kammarrätter. Domstolsverket bör således fördela fiskalstjänsterna på de olika kammarrätterna. Fiskalsaspirant och fiskal anställs vid kammarrättsorganisationen och förordnas av domstolsverket att tills vidare tjänstgöra vid viss kammarrätt. Kammarrättsassessor bör i likhet med hovrättsassessor av verket förordnas vid viss domstol.

Anställning av tingsnotarier bör skötas av domstolsverket, som också inom ramen för av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser bör fastställa antalet tingsnotarier för varje tingsrätt. Det synes vidare lämpligt att domstolsverket meddelar riktlinjer om utformningen av tingsnotariernas utbildning.

En central ledning av utbildnings- och informationsverksamheten inom domstolsväsendet är en viktig och omfattande arbetsuppgift för domstolsverket. Verket bör bl. a. utföra en långsiktig utbildningsplanering med syfte att inordna personalen i ett meningsfyllt system av introduktionskurser och fackkurser. Utredningen understryker vikten av att domstolsverket får tillräckliga resurser för utbildningsverksamheten. Stora insatser krävs vidare för att genom fortlöpande skriftlig och muntlig information hålla personalen underrättad om vad som händer inom verksamhetsområdet.

Utredningen har övervägt olika lösningar hur man bör utforma ett organ med uppgift att avge yttrande beträffande domartjänster som tillsätts av Kungl. Maj:t efter ansökningsförfarande. Dessa är tjänster för hovrättsråd, tingsrättslagman, dock ej sådan lagman i Stockholms, Göteborgs eller Malmö tingsrätt, chefsrådman (ordförande på avdelning i tingsrätt), rådman, särskild inskrivningsdomare, teknisk ledamot i domstol samt annat hyresråd än chef för hyresnämndskansli i Stockholm, Göteborg eller

Malmö. Förord avges f. n. av det s. k. presidentkollegiet när det gäller flertalet lagmän och hyresråd samt chefsrådmännen. Hovrätten i plenum avger förord för hovrättsråd, rådman, särskild inskrivningsdomare och de tekniska ledamöter som i dag finns inom vattendomstolsorganisationen. Utredningen har funnit att hovrättsplenum i fortsättningen inte bör avge yttrande i berörda tjänstetillsättningsärenden. Utredningen har stannat för följande lösning. Tjänsterna för tingsrättslagman (utom i Stockholms, Göteborgs eller Malmö tingsrätt) samt chefsrådman tillsätts som för närvarande, dvs. efter yttrande av presidentkollegiet. Till detta bör chefen för domstolsverket adjungeras. Övriga ordinarie domartjänster som söks, nämligen tjänster för hovrättsråd, rådmän, hyresråd (utom chef för hyresnämndskansli i Stockholm, Göteborg eller Malmö) m. fl., bör enligt utredningens mening tillsättas efter förslag av en särskild *tjänsteförslagsnämnd* i domstolsverket som avger yttrande i styrelsens ställe. Besvär över nämndens beslut skall kunna anföras hos Kungl. Maj:t. Nämnden bör bestå av domstolsverkets chef, en hovrättspresident, ett hovrättsråd, en lagman och en rådman i tingsrätt. När det gäller utseende av teknisk ledamot i domstol bör nämnden förstärkas med en sakkunnig, lämpligen ett vattenrättsråd. Det hovrättsråd, den lagman och den rådman som ingår i nämnden bör utses av Kungl. Maj:t sedan synpunkter inhämtats från företrädare för intressesammanslutning som representerar dessa personalkategorier.

Tjänster för kammarrättsråd bör liksom hovrättsrådstjänsterna – med ändring av vad nu gäller – tillsättas av Kungl. Maj:t efter ansökningsförfarande. Yttrande bör avges av den föreslagna tjänsteförslagsnämnden. När nämnden yttrar sig om kammarrättsrådstjänster bör den bestå av domstolsverkets chef, de två kammarrättspresidenterna och ett av Kungl. Maj:t särskilt utsett kammarrättsråd.

Ärenden om antagning av fiskalsaspirant inom hovrättsorganisationen eller kammarrättsorganisationen bör också handläggas av den föreslagna tjänsteförslagsnämnden. För att tillgodose intresset av ett lekmannainflytande bör dock nämnden i dessa fall förstärkas med en av de representanter för det allmänna som förutsätts komma att ingå i domstolsverkets styrelse. Det kan nämligen vara av intresse för det allmänna att följa rekryteringen av aspiranter till domarbanan.

Utredningen räknar med att hovrätter och kammarrätter skall ha en administrativ chefstjänst under presidenten. Sådan tjänst bör tillsättas efter anmälan av presidenten. Om Kungl. Maj:t eller domstolsverket skall besluta om tillsättning av dessa tjänster blir beroende av vilken ställning tjänsterna får.

Alla tjänster för icke rättsbildad personal vid högsta domstolen med nedre justitierevisionen, regeringsrätten, hovrätt eller kammarrätt liksom vid Tornedalens rättshjälpsanstalt bör enligt utredningens mening tillsättas av dessa myndigheter själva. Detsamma bör gälla vid Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter. Beträffande tjänster för icke rättsbildad personal vid tingsrätterna (utom de nyss nämnda) och vid hyresnämnderna bör enligt utredningens mening gälla att tjänster i lönegrad A 15 och däröver tillsätts av domstolsverket och de övriga tjänsterna av de lokala myndigheterna själva. Besvär över beslut i tillsättningsärende som rör icke rättsbildad personal bör anföras hos domstolsverket.

Till den personaladministrativa verksamheten i domstolsverket bör hänföras vissa andra personalärenden utöver dem som redan nämnts. Sålunda bör det bl. a. ankomma på verket att handlägga ärenden om inrättande och ledigförklarande av tjänster samt vissa tjänstledighetsärenden, att svara för erforderliga kontakter med statens avtalsverk och med personalorganisationerna inom domstolsväsendet samt att svara för anvisningar och central rådgivning i frågor om tolkning och tillämpning av avlöningsavtal.

Myndigheterna inom domstolsverkets förvaltningsområde kommer att anslutas till ett på ADB byggt personalregistrerings- och personalinformationssystem (PAI) samt till

ett därtill knutet ADB-baserat avlöningsuträkningssystem. Uppgifter som har samband med dessa system bör fördelas mellan domstolsverket och övriga myndigheter. Verket bör bl. a. svara för driften av PAI-systemet inom förvaltningsområdet och för den grundläggande rapporteringen till systemen. Viss rapportering förutsätts kunna ske direkt från de enskilda myndigheterna till den för PAI-systemet ansvariga centrala myndigheten och inte över domstolsverket.

Domstolsverket kommer självfallet att i likhet med centrala förvaltningsmyndigheter i allmänhet behöva ta befattning med en mängd olika juridiska frågor. Med hänsyn till verkets förvaltningsområde kan man räkna med att de juridiska frågorna kommer att få en framträdande roll. Vid de myndigheter som betjänas av verket uppkommer ofta frågor angående innebörden av administrativa föreskrifter.

Utredningens ställningstaganden i det föregående innebär bl. a. att hovrätter och tingsrätter med några undantag får samma ställning i administrativt hänseende. Undantagen avser befogenheten att tillsätta tjänster för icke rättsbildad personal, där hovrätterna föreslås få större befogenheter än tingsrätterna i allmänhet, samt de särskilda uppgifter för hovrätterna som har samband med ansvaret för fiskalsutbildningen och för dispositionen av icke-ordinarie domare. Den nya uppgiftsfördelningen medför att hovrätterna får avsevärt färre administrativa uppgifter än i dag. Flertalet av de uppgifter som i dag ligger på hovrätternas administrativa avdelningar överflyttas på domstolsverket eller till viss del på tingsrätterna. Härigenom minskas kontakterna mellan hovrätt och tingsrätt. Kvar blir dock de kontakter som skapas genom den yngre domarpersonalens gång mellan de olika instanserna, vilken hänger samman med utbildningen av denna personal. Kvar blir också bl. a. den kännedom om tingsrätternas verksamhet som hovrätterna vinner vid sin prövning av mål och ärenden som fullföljs från tingsrätterna. Utredningen anser att hovrätterna i fråga om tingsrätternas verksamhet även härutöver skall ha vissa tillsynsuppgifter, som dock i främsta rummet avser rättskipningens bedrivande och förutsättningarna därför. Sålunda bör särskilt förordnande av yngre domarpersonal vid tingsrätterna och arbetsfördelningen mellan domarna där ankomma på hovrätterna. Även i fråga om hyresnämndernas verksamhet bör hovrätterna ha viss tillsyn.

Med den uppdelning av administrativa uppgifter mellan domstolsverket och domstolarna som redovisats i det föregående har utredningen sökt tillgodose de inledningsvis anförda allmänna synpunkterna i fråga om målsättningen för en ny domstolsadministration. Den gränsdragning som gjorts mellan centrala, lokala och i vissa fall regionala uppgifter bör kunna bidra till att skapa en funktionsduglig domstolsadministration. En aldrig så klar gränsdragning mellan skilda organ beträffande ansvaret för olika delar av den administrativa verksamheten är emellertid enligt utredningens mening inte tillräcklig. Det krävs också goda kontakter och ett gott samarbete mellan de olika organen. Frågorna måste lösas praktiskt och smidigt.

Även om tingsrätter och hyresnämnder med utredningens förslag får vidgade befogenheter att själva handlägga administrativa ärenden kommer de att ha stort behov av kontakter med domstolsverket. Detsamma gäller andra myndigheter inom förvaltningsområdet, om än kanske i något mindre grad. Det är därför angeläget att verket bedriver sin verksamhet i sådana former att dessa kontakter i möjlig mån underlättas. Detta kan ske på olika sätt. Domstolsverket kan inte tillfredsställande lösa sina uppgifter utan en omfattande inspektions- och besöksverksamhet hos domstolarna. Verket bör organisera sitt arbete så att det blir lätt att från domstolarna nå specialister på olika slag av ärenden. Verket måste avdela resurser för att besvara förfrågningar. Lika väsentligt är att domstolsverket utfärdar anvisningar och riktlinjer till ledning för domstolarnas handläggning av olika administrativa ärenden. Utredningen understryker i detta sammanhang behovet av fortlöpande insatser för utbild-

ning och information av den personal, framför allt i tingsrätterna, som har att sköta administrativa göromål.

I fråga om organisationen av det nya domstolsverket föreslår utredningen att verket skall ledas av en styrelse. Chefen för verket, som bör ha generaldirektörs ställning, är tillika ordförande i verksstyrelsen. I styrelsen bör, förutom verkschefen, ingå sex ledamöter. Två ledamöter förutsätts vara aktiva domare, varav en från de allmänna domstolarna och en från de allmänna förvaltningsdomstolarna. Två ledamöter bör ha erfarenhet från riksdagsarbete och två ledamöter bör – som ett led i pågående försöksverksamhet med vidgad förvaltningsdemokrati – representera de anställda inom domstolsverkets förvaltningsområde. Att i verket dessutom bör finnas en tjänsteförslagsnämnd som i styrelsens ställe handlägger vissa ärenden har förut nämnts. Utredningen föreslår vidare en verksorganisation med fyra huvudenheter, nämligen en ekonomienhet, en organisationsenhet, en personalenhet och en juridisk enhet. Härtill kommer ett revisionskontor. Detta sorterar direkt under verkschefen, vilket sammanhänger med att kontoret skall utföra särskilda undersökningar på uppdrag av såväl verksledningen för domstolsverket som övriga verksledningar inom den redovisningsgrupp för bl. a. vissa myndigheter inom rättsväsendet som planeras komma till stånd den 1 juli 1972.

För domstolsverket krävs enligt utredningens mening 75 tjänstemän, varav ett tiotal beräknas för kortare eller längre tid behöva "inlånas" från domstolarna. Den omfördelning av administrativa uppgifter som utredningens förslag innebär påverkar i hög grad hovrätternas nuvarande administration. Hovrätternas administrativa avdelningar torde kunna minskas med sammanlagt 53 tjänster i samband med att domstolsverket inrättas. Utredningen räknar inte med några behov av personalförstärkningar i tingsrätter och hyresnämnder.

Enligt direktiven för domstolsverksutredningen bör undersökas om ett blivande domstolsverk kan förläggas utanför Storstockholmsområdet. Utredningen konstaterar att ett ställningstagande från utredningens sida inte erfordras om en lokalisering *bör* ske utanför Storstockholmsområdet. Inte heller begärs i direktiven uttalande om till vilken eventuell ort utanför Stockholm lokalisering bör ske. Ett sådant uttalande kräver kännedom om arbetsmarknadsmässiga och andra förutsättningar. Utredningen har inte sådan kännedom. Utredningen finner att lokalisering kan ske utanför Storstockholmsområdet men framhåller samtidigt att olägenheter är förenade härmed. Utredningen har begärt yttrande av delegationen för lokalisering av statlig verksamhet om vilken ort som kan anses lämplig för förläggning av domstolsverket – Stockholm eller viss annan angiven ort. Delegationen har för sin del föreslagit att verket skall förläggas till Sundsvall. Utredningen uttalar att det ur effektivitetssynpunkt emellertid är klart bättre att förlägga verket till någon ort i Mellansverige med goda möjligheter till kontakter mellan verket och myndigheterna inom förvaltningsområdet. Utredningen understryker att det – inte minst med hänsyn till frågans betydelse för personalrekryteringen till det nya verket – är väsentligt att definitiv ställning tas till verkets lokalisering så tidigt som möjligt, helst redan under hösten 1971.

Om utredningens förslag till ny domstolsadministration i sin helhet genomförs, beräknar utredningen att årskostnaderna för domstolsadministrationen kommer att öka med 450 000 kr. Ökningen av årskostnaderna beror huvudsakligen av kostnaderna för de administrativa datasystemen. För budgetåret 1972/73 tillkommer 750 000 kr för utgifter av engångskaraktär, om domstolsverket inrättas från den 1 juli 1972. Enligt utredningens beräkningar uppkommer en personalminskning med 81 tjänster vid olika myndigheter vid ett genomförande av förslaget. Vid domstolsverket erfordras som nyss nämnts 75 tjänster. Reformen leder således till ett minskat behov av sex tjänster. Detta är i och för sig en rationaliseringsvinst. Man kan utgå från att domstolsverkets arbete – med den av utredningen angivna målsätt-

ningen härför – kommer att leda till ytterligare rationaliseringsvinster inom domstolsväsendet. Domstolsverket torde vidare få helt andra möjligheter att utföra rationaliseringsuppgifter och lämna administrativ service än vad nuvarande domstolsadministration medger.

Utredningen har den principiella uppfattningen att den överflyttning av uppgifter från justitiedepartementet och hovrätterna till domstolsverket som utredningens förslag innebär bör ske samtidigt med att verket börjar sin verksamhet. Även den omfördelning i övrigt av administrativa uppgifter som utredningens olika förslag medför bör då genomföras. Utredningen är emellertid medveten om att det kan vara förenat med svårigheter av olika slag att genomföra en sådan omedelbar omläggning. Bl. a. med hänsyn till lokaliseringsfrågans betydelse har det inte varit möjligt för utredningen att överblicka vilka lösningar som kan vara lämpliga om genomförandet måste ske i etapper. Enligt utredningens mening bör övervägas att uppdra åt domstolsväsendets organisationsnämnd att utarbeta närmare planer för genomförandet. Organisationsnämnden bör också kunna få uppdrag att närmare organisera det nya domstolsverket. Nämnden kan sålunda, om så är lämpligt, bl. a. fungera som provisorisk styrelse för domstolsverket och tillsätta vissa tjänster.

Reservation och särskilt yttrande

Reservation av herr Sidenbladh

På några punkter, som äger nära samband med varandra, kan jag inte biträda vad utredningen föreslår. Det gäller hur fiskalsaspiranter skall antas och hur fiskaler och assessorer skall få sina förordnanden.

Liksom övriga ledamöter utgår jag från att varje domstol skall ha sin uppsättning av ordinarie domare men att yngre domarpersonal skall ha en mindre fast anknytning till den domstol där de tjänstgör och – om denna domstol är en tingsrätt – till den hovrätt inom vars domkrets tingsrätten är belägen. Det har talats mycket om de yngres "bundenhet" till viss hovrätt. Jag skulle lika gärna kunna använda termen "anknytning", eftersom det tycks ha gått troll i ordet "bundenhet".

Denna anknytning får inte vara för stark. Från den anställdes synpunkt gäller, att anknytningen inte får vara så fast, att han inte kan få gå över från en hovrätt till en annan, om han har starka personliga skäl för att byta. Arbetsgivaren staten har intresse av att anknytningen inte hindrar att tjänstemannen blir skyldig att tjänstgöra i eller under annan hovrätt, om domstolsväsendets samlade behov kräver det och någon mindre ingripande utväg inte står till buds. I dessa avseenden är jag överens med övriga ledamöter av utredningen, även om jag måste framhålla med allt eftertryck, att de fall då dirigering av arbetskraft behövs mellan hovrätterna bör bli mycket sällsynta. Liksom hittills torde ett frivilligt samarbete mellan hovrätterna lösa de allra flesta problemen härvidlag. Jag anser vidare liksom majoriteten att det är riktigt att domstolsverket – under Kungl. Maj:t – skall ha det avgörande ordet i dessa avseenden. Jag måste emellertid bestämt bestrida, att de nu berörda förhållandena kan åberopas som ett skäl av någon betydelse, när det gäller att avgöra om en aspirant eller en fiskal skall förordnas vid viss hovrätt eller inom hovrättsorganisationen med placering vid samma hovrätt. Vad som enligt min mening är av vikt vid detta avgörande är att ordna förhållandena så, att domaraspiranten och den unge domaren får den garanti för en anständig personalpolitik, som man kan ge utan att eftersätta kravet att rättsväsendet skall vara effektivt och välorganiserat. Utredningsmajoritetens förslag bär, som jag ser det, prägel av ett försök att ändra bestående förhållanden samtidigt som man förklarar att någon ändring av praktisk betydelse inte är åsyftad. Jag kan inte se det värdefulla i en sådan "reform". För mig är det uppenbart att både den enskilde tjänstemannen och hovrätten måste finna det tryggare, att fiskalsaspiranterna och fiskalerna liksom nu förordnas vid den hovrätt, som kommer att bära ansvaret för deras utbildning och inom vars område de räknar med att få fullgöra sin huvudsakliga tjänstgöring under åren fram till assessorsförordnandet.

När det gäller antagning av fiskalsaspiran-

ter, är det både lämpligt och naturligt, att domstolsverket fortlöpande följer utvecklingen och bildar sig en uppfattning om hur många nya krafter som bör tillföras de olika hovrätterna. Detta kan emellertid inte vara något skäl för att verket skall anta aspiranterna, men inte heller något skäl för att antagningen skall skötas av hovrätterna. Avgörande härvidlag måste vara, vilket system som kan väntas ge hovrätterna de bästa aspiranterna, dock självfallet utan avkall på kravet på rättvis prövning.

Antagning av fiskalsaspiranter är något helt annat än antagning av tingsnotarier. Dessa måste antas huvudsakligen på grund av sina formella meriter, främst betyget i jur. kand.-examen. Man torde visserligen numera ganska allmänt inse, att detta betyg inte är någon särskilt tillförlitlig mätare på den unge juristens förmåga, men man har inte något bättre att lita till. När det gäller att välja ut fiskalsaspiranter, kan man däremot stödja sig också på hur den praktiska tjänstgöringen efter examen utfallit. Erfarenheten visar då, att åtskilliga med höga betyg i sin examen inte alls passar för domarbanan, medan en och annan som nätt och jämnt lyckats få tingsmeritera sig visar sig vara synnerligen lämplig för domaryrket. Utfallet av tingstjänstgöringen är svårt att fånga i betyg, och härtill kommer att de flesta antas – och bör antas – till fiskalsaspiranter medan ännu tingstjänstgöringen pågår, ofta flera månader i förväg. En formell urvalsmetod skulle vara synnerligen olycklig i fråga om antagning av fiskalsaspiranter.

Inom de skilda hovrätterna lägger man i dag ned mycken omsorg på att välja ut de bästa sökandena till aspiranttjänstgöring. Det kan sägas vara en av en hovrättspresidents mest grannlaga uppgifter att söka få fram de bästa krafterna. Man vill av lätt insedda skäl undvika att anta någon, som man sedan måste avvisa på grund av bristande kvalifikationer. Därför föregås antagningen regelmässigt av förfrågningar om hur de sökande skött sig under tingstjänstgöringen, därvid hänsyn också tas till hur pass generös i sina omdömen den brukar vara som yttrat sig om den sökande. I den mån presidentens egen personkännedom inte räcker till, brukar han fråga någon kollega för att få ytterligare synpunkter. Man har också ofta samråd mellan hovrätterna i de fall, där någon sökt till flera hovrätter, så att han om möjligt får komma till den hovrätt han föredrar.

Det finns anledning befara, att en centralisering av antagningen till domstolsverket skulle leda till ett mera formellt förfarande. Skall inte urvalet bli sämre än det nu är, torde det komma att fordras nästan lika stora insatser som nu från de olika hovrätternas och chefsdomarnas sida, även om dessa insatser inte leder till direkt antagning utan endast ingår som ett led i förberedelsen av ärendena inför det slutliga avgörandet i domstolsverket. Vinsten av en omläggning måste ifrågasättas redan av denna anledning. Härtill kommer att hovrätterna naturligen känner ett större ansvar för rekryteringen, om denna får ske i egen regi, och vidare det förhållandet, att aspirantantagningen f. n. torde fylla alla berättigade krav på tillförlitlighet och rättvisa.

Även om de nuvarande förhållandena måste anses tillfredsställande, kan de emellertid kanske ytterligare förbättras genom att man öppnar en möjlighet för den som ej lyckats bli antagen som fiskalsaspirant att få vända sig till domstolsverket med sina klagomål. Verket skulle då pröva ärendet och, när det i något fall skulle vara benäget att ge klaganden rätt, begära att någon hovrätt skulle ta sitt beslut att ej bereda plats åt den sökande under omprövning. Anledning saknas till annat antagande än att även en på sådant sätt antagen aspirant skulle få samma noggranna och rättvisa prövning som övriga aspiranter.

Kan antagningsproceduren förbättras genom att hovrättspresidenten vid sin sida får några särskilt lämpade medarbetare, har jag självfallet intet att invända däremot.

Till min inställning att hovrätterna även i fortsättningen bör anta fiskalsaspiranterna bidrar min bestämda åsikt, att domstolsverkets fördelning av aspiranter mellan hovrätterna inte skulle bli av nämnvärd praktisk

betydelse. Utredningsmajoritetens resonemang härvidlag finner jag inte bärkraftigt. De bättre aspiranterna vet vart de vill komma, och de bör också få komma dit, om det finns plats för dem där. Varje hovrätt har sina fördelar och sina nackdelar liksom ett visst naturligt rekryteringsunderlag. Man behöver inte misströsta om att alla hovrätter som behandlar sina anställda på ett hyggligt sätt också kommer att få godtagbara sökande till aspiranttjänsterna. Skillnader mellan olika hovrätters förhållanden har, som erfarenheten torde visa, en benägenhet att uppväga varandra men också att utjämnas.

I fråga om förordnande av fiskaler och assessorer kan man inte komma ifrån att hovrätten, som följt den unge juristens tjänstgöring och övervakat hans utbildning, är den som bäst kan säga om han fyller kraven för ett förordnande. Domstolsverket åter kan riktigare avgöra om det bör finnas plats för en ny fiskal eller assessor. Kompetensen bör därför fördelas mellan verket och hovrätterna så, att verket bestämmer antalet tjänster vid de olika hovrätterna, medan hovrätterna tillsätter tjänsterna. Det sakliga och det formella avgörandet följer då varandra. Vad beträffar fiskalstjänsterna, bör kompetensfördelningen inte vålla några svårigheter. Liksom för närvarande kan varje hovrätt tilldelas ett högsta antal tjänster för fiskaler och aspiranter. Vad angår assessorstjänsterna kan det vara svårare att ge hovrätterna en ram för det totala antalet tjänster. Det torde åtminstone ibland kunna komma i fråga, att domstolsverket på begäran får medge en hovrätt att erhålla ytterligare assessorer utöver ramen. Man skulle då kanske tycka, att det vore lika bra om hovrätten gjorde framställning om assessorsförordnande och verket förordnade den nye assessorn vid första tillfälle. Häremot torde främst kunna invändas, att assessorerna även enligt övriga ledamöters mening skall förordnas vid viss hovrätt och att det synes vara principiellt riktigast, att hovrätt får tillsätta de domartjänster, som Kungl. Maj:t inte önskar tillsätta.

Vad jag här framhållit tar sikte på förhållandena vid de allmänna domstolarna. Jag saknar den kunskap om kammarrättsorganisationen som krävs för att jag skall kunna hysa bestämda åsikter om hur kammarrätternas personalfrågor bör lösas. Jag vill dock knappast tro att det skulle innebära någon förbättring att flytta befogenheterna att anta aspiranter och att förordna fiskaler och assessorer vid kammarrätterna från dessa till domstolsverket.

En viktig synpunkt bör slutligen betonas. Domarbanan och domarutbildningen står inför en utredning, vars resultat torde föreligga inom en ej alltför avlägsen framtid. I ett sådant läge synes det angeläget att man i hithörande avseenden begränsar sig till sådana ändringar som påkallas av domstolsverkets inrättande eller som eljest framstår som klara förbättringar. Till sådana ändringar kan man enligt min mening inte hänföra något av de förslag, som jag enligt vad jag nu har utfört inte kan biträda.

Särskilt yttrande av herr von Feilitzen

Utredningen finner att övervägande skäl talar för att nuvarande bundenhet i fiskalsanställningen till viss hovrätt avskaffas. Jag delar inte denna uppfattning utan anser ställningstagandet vara olyckligt. För den berörda personalen medför nämligen omläggningen uppenbara nackdelar. Härigenom försvåras möjligheterna dessutom att rekrytera och behålla dugliga jurister på domarbanan. I sitt betänkande "Ny domkretsindelning för underrätterna" erinrade (sid. 62) domstolskommitté n om att befordran till ordinarie tjänst erhålls jämförelsevis sent på domarbanan och i allmänhet först i början av 40-årsåldern och att fiskaler och assessorer såsom icke ordinarie tjänstemän är underkastade en vidsträckt tjänstgöringsskyldighet inom domstolsväsendet. Det tillhör vanligheterna att domarna i begynnelse- och passagestadiet nödgas företa upprepade förflyttningar med stundom mycket kort varsel. Den rörliga tjänstgöringen uppfattas av de flesta som en påtaglig olägenhet som ökas genom svårigheterna att ordna bostad, flytta

barn till annan skola och möjliggöra arbetsbyte för förvärvsarbetande hustru. Domstolskommittén konstaterade att den föreslagna underrättsorganisationen inrymde möjligheter att begränsa den rörliga tjänstgöringen för fiskaler och assessorer utan att kravet på erforderlig underrättstjänstgöring behövde eftersättas. Kommittén betonade angelägenheten av att dessa möjligheter tillvaratogs effektivt. – I anslutning till de senaste årens reformarbete inom domstolsväsendet har bland domarna förts en livlig debatt angående bl. a. tjänstgöringsförhållandena på domarbanan. Genomgående har man härvid fäst uppmärksamheten på de påfrestningar för den enskilde som den rörliga tjänstgöringen innebär. Samtidigt har uttryckts förhoppningar om att den enhetliga underrättsorganisationen skall möjliggöra mer tillfredsställande förhållanden i detta hänseende. Inte minst mot denna bakgrund ter sig utredningens ställningstagande överraskande.

Som främsta motiv att slopa bundenheten till viss hovrätt har utredningen anfört att domstolsverket skulle verka för att domstolsarbetet bedrivs i effektiva former och att tillgängliga resurser utnyttjas på bästa sätt. Genom att fiskalspersonalen anställs i domstolsväsendet låt vara med placering i viss hovrätt får domstolsverket fria händer att dirigera personalen över hovrättsgränserna om arbetsläget skulle påkalla detta. Ett så långt drivet effektivitetskrav kan inte godtagas och rimmar inte heller väl med nutida personalpolitik. Det innebär nämligen att personalens berättigade intressen på ett otillbörligt sätt trädes för nära. Inte heller kan en sådan omläggning numera vara objektivt sett påkallad av organisatoriska skäl. Förutsättningarna borde nämligen nu vara större än tidigare att bemästra tillfälliga arbetsanhopningar vid underrätterna genom att den nya organisationen inrymmer större enheter. Till följd av att reformarbetet beträffande underrätterna i det stora hela nu är slutfört föreligger också bättre förutsättningar för att bedöma den erfoderliga personaluppsättningen. I de undantagsfall det kan bli aktuellt att disponera fiskaler över hovrättsgränserna bör man liksom hittills kunna förlita sig på frivilliga överenskommelser. Likaså bör man inom ramen för nuvarande system kunna lösa fall då fiskal av starka personliga skäl önskar gå över till annan hovrätt.

Såsom ett ytterligare vägande skäl att bibehålla nuvarande ordning vill jag hänvisa till utredningens uttalande att för utbildningens bedrivande och för kontroll av det sätt på vilket utbildningen sker det är av betydelse att den enskilde unge domaren under en lång följd av år kan följas i sitt arbete av en och samma hovrätt. I detta hänseende sammanfaller arbetsgivarens och den anställdes intressen, vilket emellertid inte betyder att avkall görs på kravet om en allsidig domarutbildning. Detta är såvitt gäller domartjänstgöringen väl tillgodosett inom nuvarande ordning.

I konsekvens med förslaget att anställa fiskalerna vid de allmänna domstolarna har utredningen föreslagit en centralisering av antagningen av domaraspiranter. En sådan ordning är emellertid även tänkbar med ett bibehållande av nuvarande hovrättsbundenhet. Utredningen konstaterar att rekryteringen av personal till domarbanan i regel gått bra. Som skäl för en ändring av den nuvarande ordningen för antagning av fiskalsaspiranter anförs att ett övergripande organ bättre än de enskilda hovrätterna kan säkerställa en jämn antagning vid de olika hovrätterna. Genom en central antagning kan vidare garantier skapas för en enhetlig och rättvis bedömning av dem som söker sig till domarbanan. Man gör klokt i att inte knyta alltför stora förhoppningar till möjligheterna att genom en central antagning kunna uppnå en jämnare fördelning – ur såväl kvantitativ som kvalitativ synpunkt – mellan hovrätterna. I allmänhet har de sökande nämligen klara önskemål om vilken hovrätt de önskar komma till. Detta gäller framför allt de mest meriterade sökande som är väl medvetna om sitt konkurrensvärde. Skulle önskemålen inte beaktas föreligger risk för att ansökan tas tillbaka och att domarbanan går miste om dugliga jurister. En enhetlig och rättvis bedömning av ansökningar är

självfallet av stort värde för de sökande. Att uppnå en sådan bedömning när antagningen sker på sex ställen är knappast möjligt. Denna brist får man emellertid väga mot risken för att den centrala antagningen blir mer summarisk och i betydande utsträckning baserad på formella meriter. Det ligger nämligen nära till hands att befara att den teoretiska betygsnivån i alltför stor utsträckning blir utslagsgivande. Eftersom hovrätterna även i fortsättningen kommer att behålla ansvaret för domarutbildningen syns det naturligt att de även får avgörande inflytande på antagningen av domaraspiranterna. Av här anförda skäl anser jag det inte nu påkallat att övergå till ett system med central antagning av domaraspiranter. I allt fall kan prövningen av denna fråga lämpligen anstå i avvaktan på den förestående utredningen angående domarutbildningen.

Däremot finner jag det naturligt att domstolsverket bestämmer antalet fiskalstjänster som varje hovrätt får tillsätta.

Vad jag här anfört med avseende på disponeringen och rekryteringen av icke ordinarie personal vid de allmänna domstolarna har i motsvarande hänseende relevans på kammarrättsorganisationen.

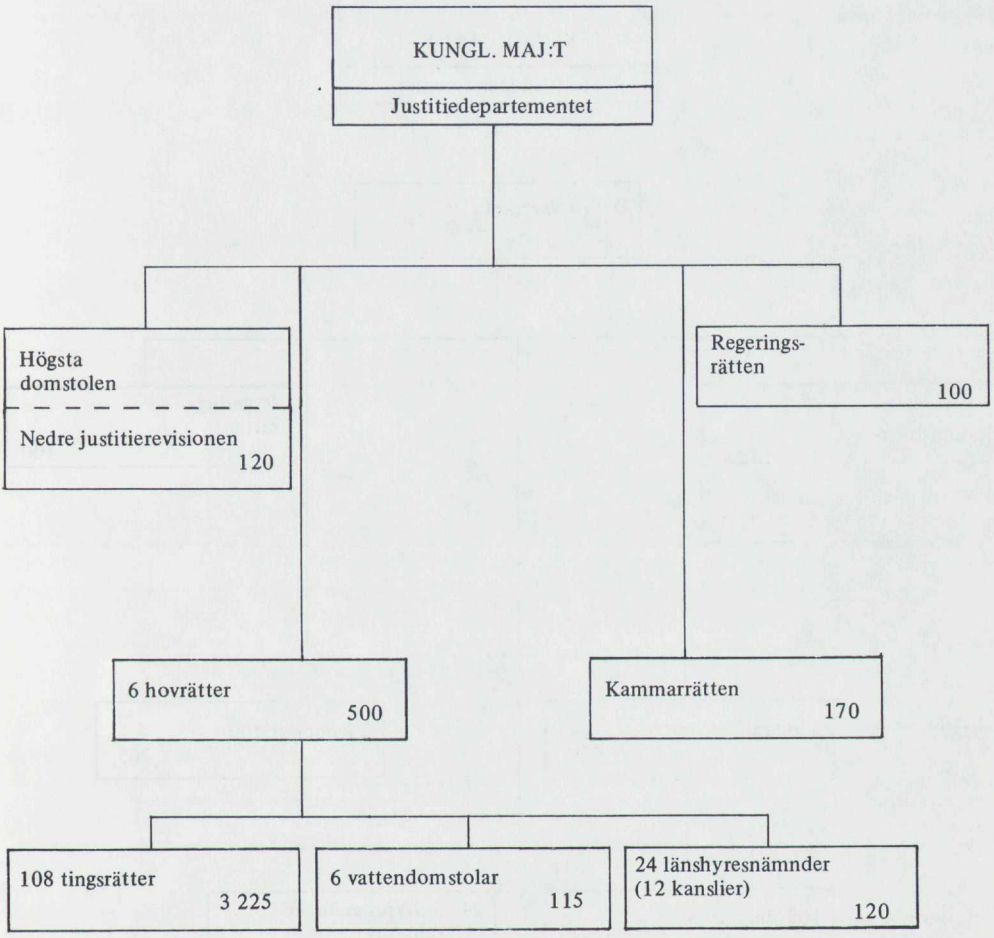
Bilaga A Förteckning över anslag som rör domstolsväsendet

Utdrag ur prop. 1971:1, bil. 4

Efterutbildning inom justitiedepartementets verksamhetsområde	200 000
Högsta domstolen m. m.	9 491 000
Regeringsrätten	5 900 000
Regeringsrättens årsbok	150 000
Kammarrätterna	13 200 000
Hovrätterna	34 360 000
Underrätterna	192 563 000
Ersättningar till nämndemän m. m.	15 100 000
Tekniska hjälpmedel m. m. vid domstolsväsendet	740 000
Anskaffande av blanketter och fastighetsböcker m. m. för domstolsväsendet	885 000
Domstolsväsendets organisationsnämnd	1 540 000
Ersättning åt domare, vittnen och parter	26 750 000
Kostnader enligt lagen om fri rättegång	14 000 000
Understöd för utomprocessuell rättshjälp	3 300 000
Tornedalens rättshjälpsanstalt	490 000
Hyresnämnderna	10 970 000
Byggnadsarbeten för domstolsväsendet	3 000 000

Bilaga B Nuvarande domstolsadministration

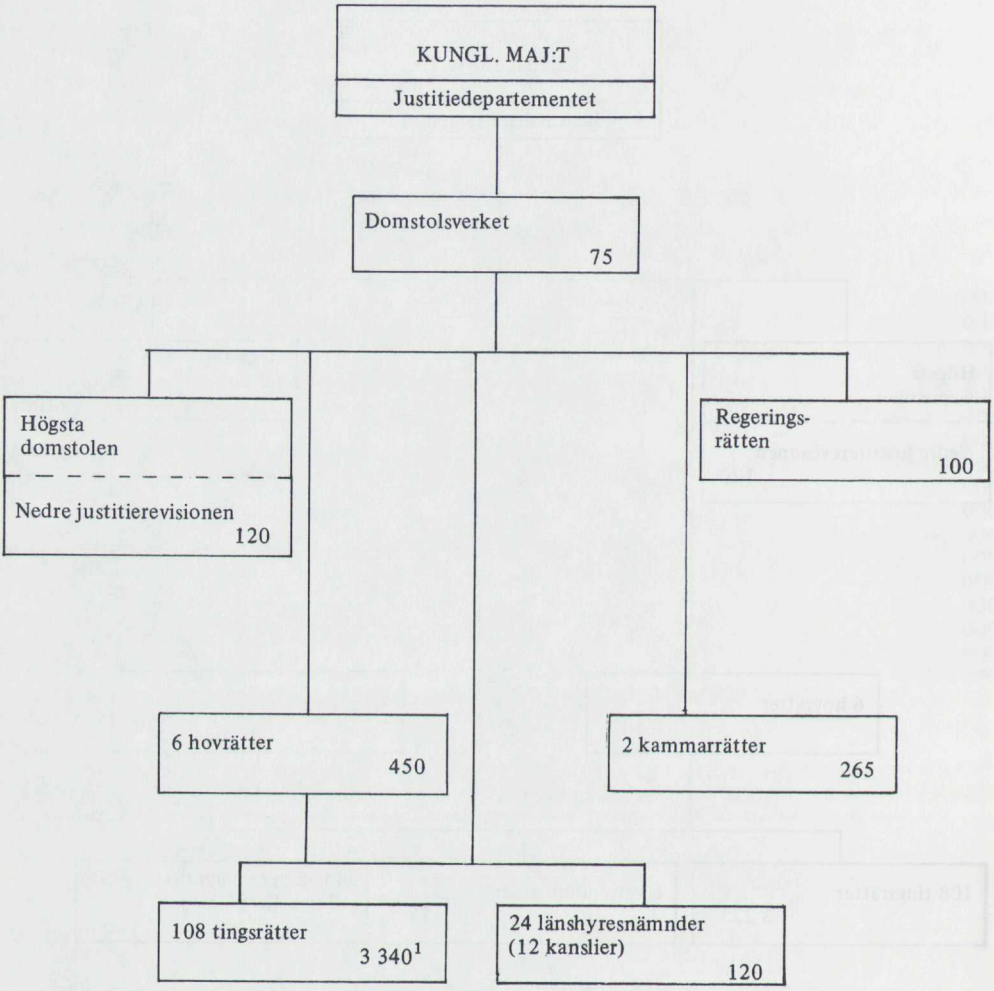
Organisationschema utvisande de olika myndigheternas ställning i administrativt hänseende



Anm. Antalssiffrorna anger antalet anställda tjänstemän.

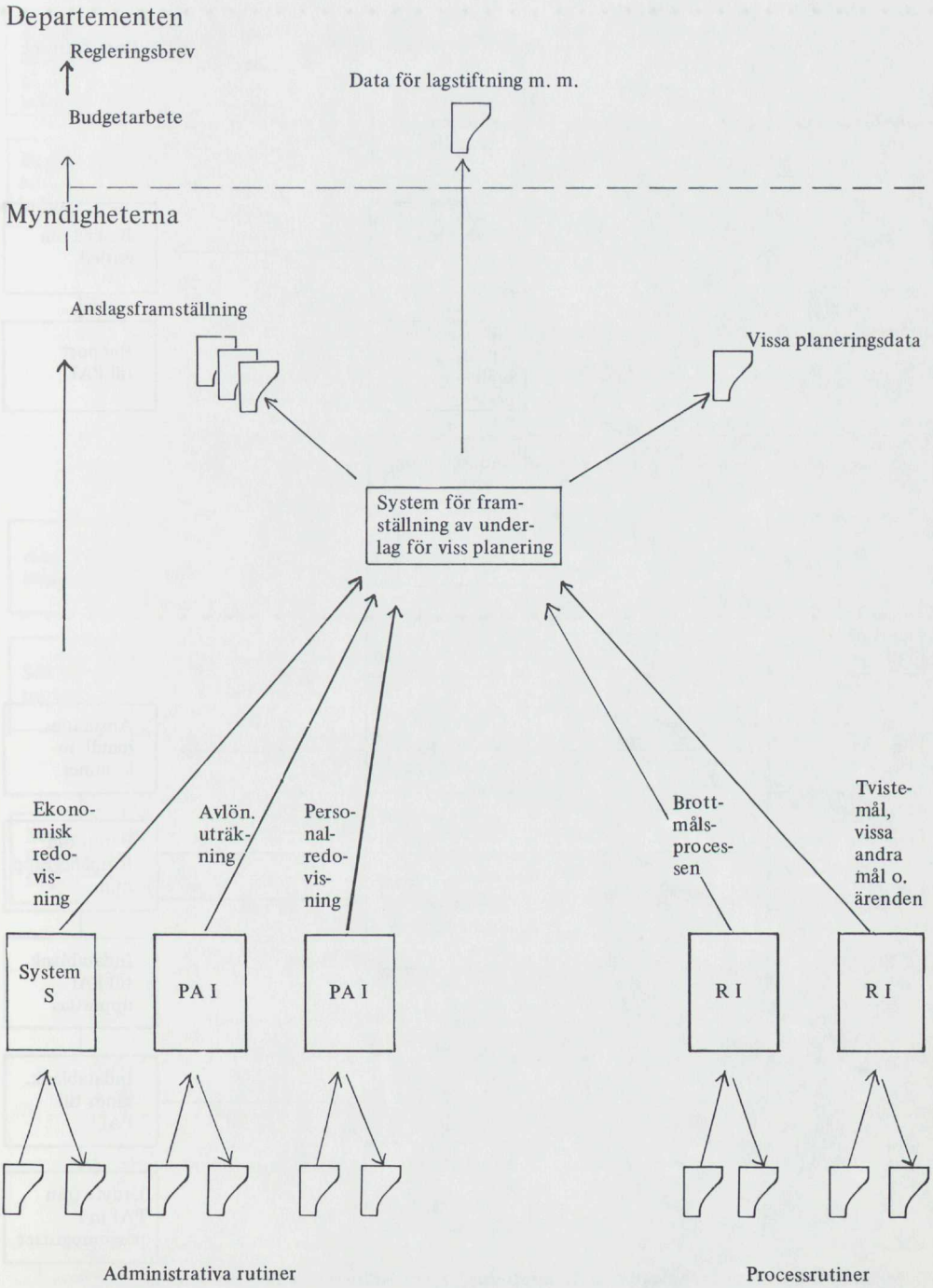
Bilaga C Ny domstolsadministration

Organisationsschema utvisande de olika myndigheternas ställning i administrativt hänseende



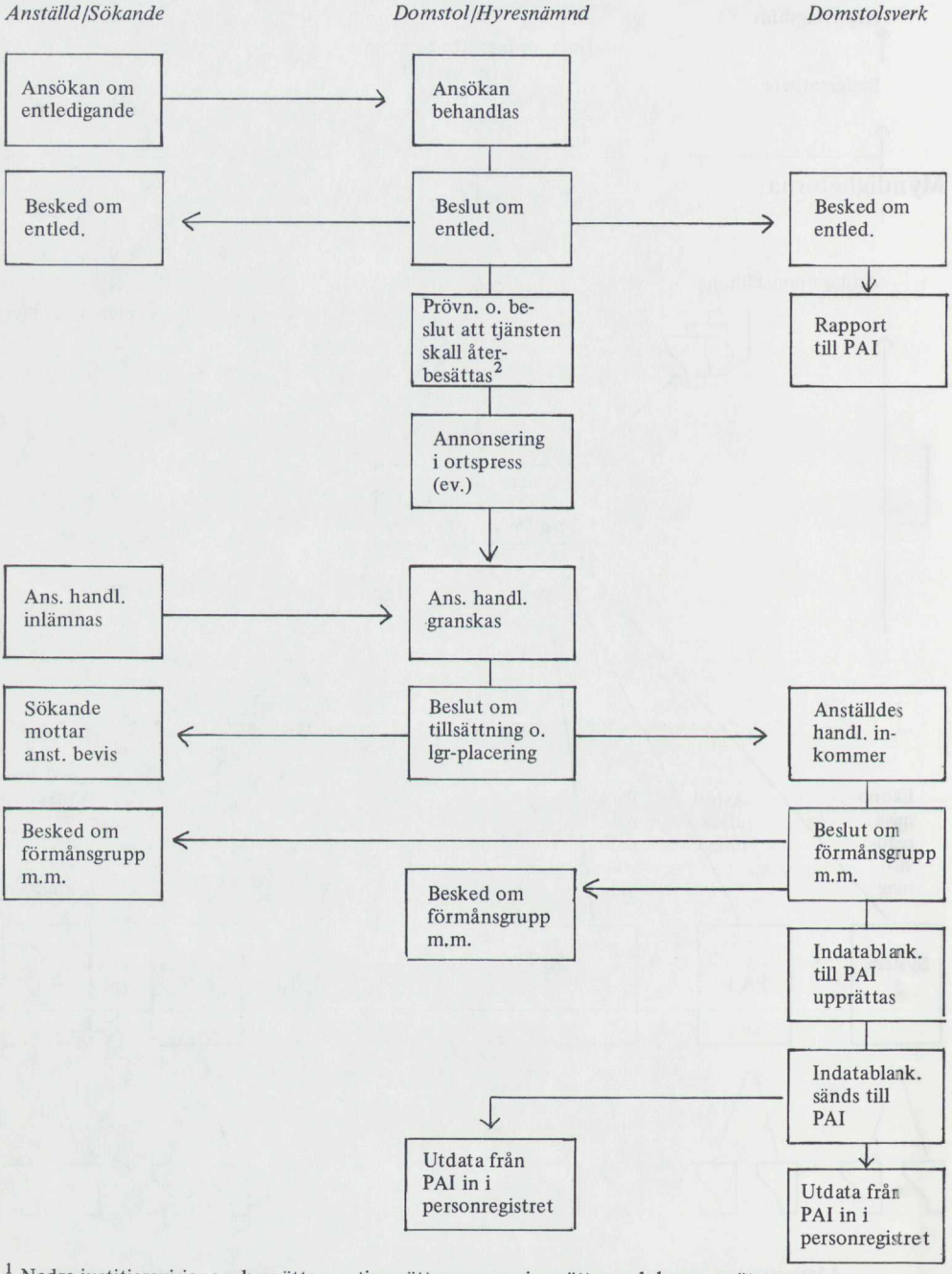
Anm. Antalssiffrorna anger antalet anställda tjänstemän.
[1] Inkl. vattendomstolarna.

Bilaga D Schema över de delar av RI-projektet som domstolsväsendet deltar i och över vissa andra projekt



Bilaga E Flödesscheman över åtgärder och beslut i samband med tjänstetillsättningar, ledigheter m. m. vid genomförande av ny domstolsadministration

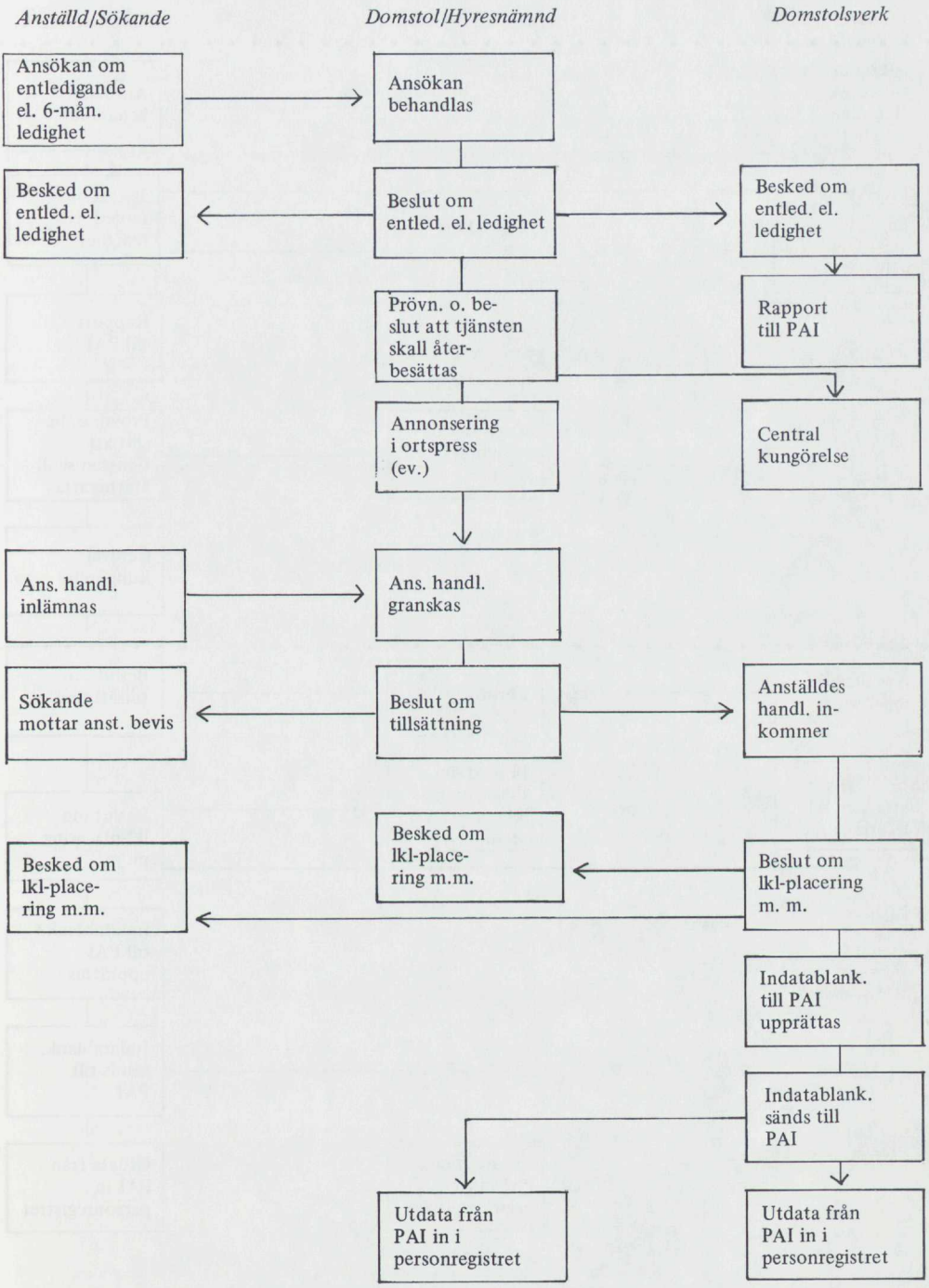
1. Rutiner vid tillsättning i domstol[1] och hyresnämnd av biträdestjänst inom *befordringsgång* i samband med entledigande



[1] Nedre justitierevisionen, hovrätterna, tingsrätterna, regeringsrätten och kammarrätterna

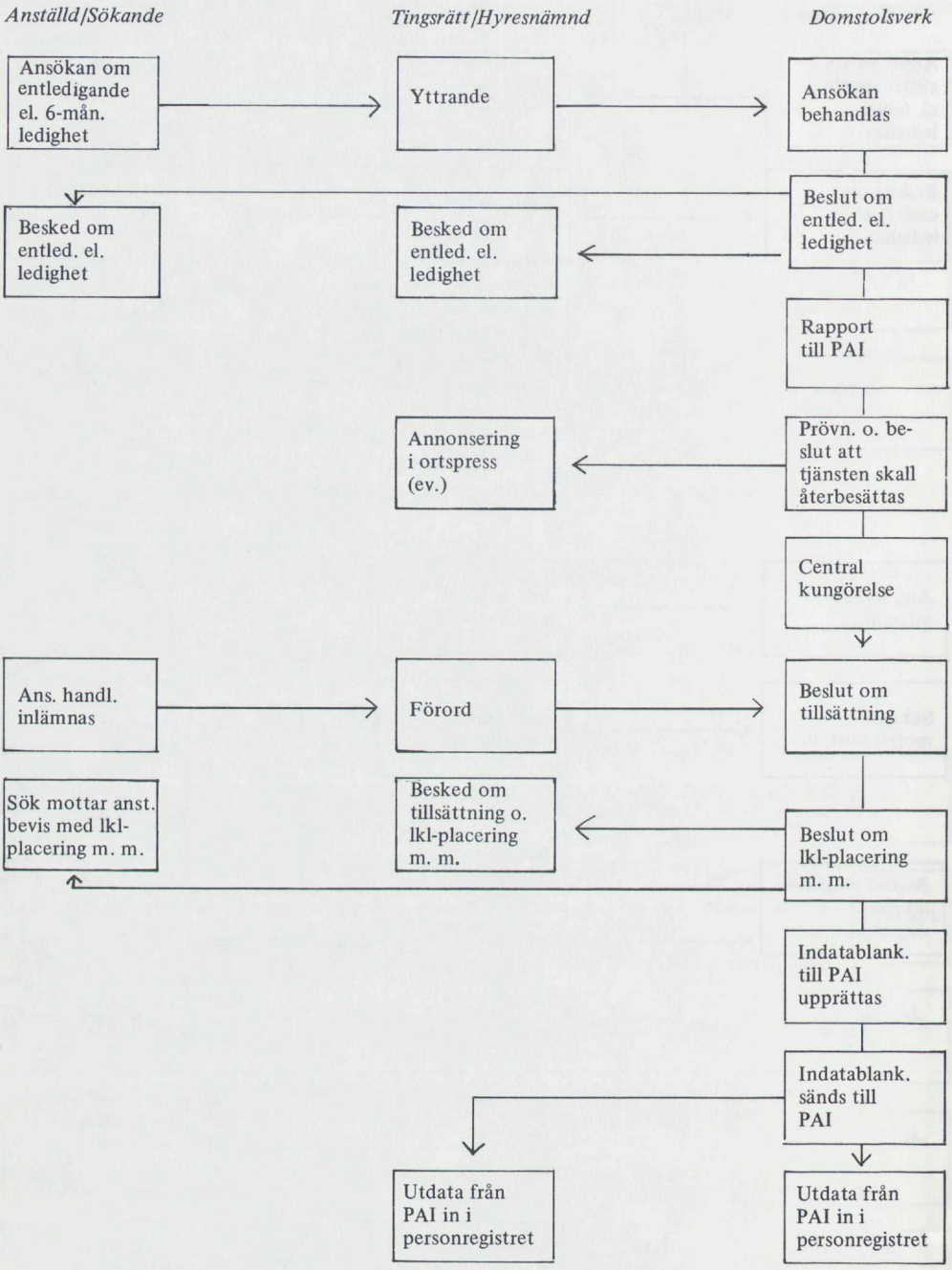
[2] Enl. 2 § KK (1970:90) om rätt att hålla tjänst vakant skall myndighet pröva om ledig tjänst bör återbesättas

2. Rutiner vid tillsättning i domstol och hyresnämnd[1] av tjänst eller långtidsvikariat på tjänst i *lönegrad A 11–A 28* i samband med entledigande resp. ledighet som är sex månader eller längre



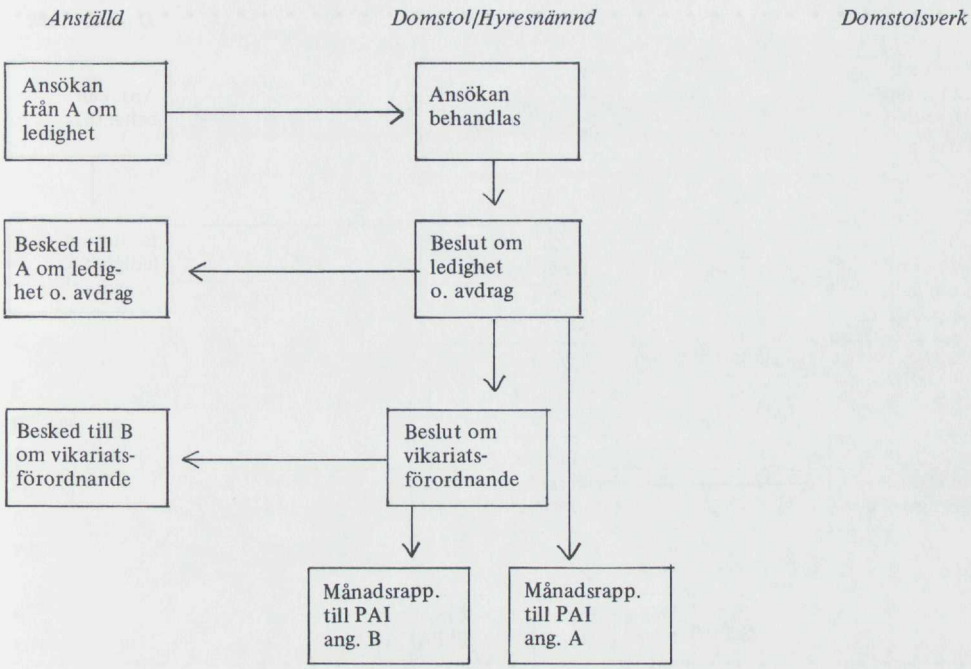
[1] Andra rutiner tillämpas vid tillsättning av tjänst eller långtidsvikariat på tjänst i lönegrad A 15–A 28 (se punkt 3) för alla tingsrätter, utom Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter, samt för hyresnämnderna

3. Rutiner vid tillsättning i tingsrätt[1] och hyresnämnd av tjänst eller långtidsvikariat på tjänst i *lönegrad A 15–A 28* i samband med entledigande resp. ledighet som är sex månader eller längre

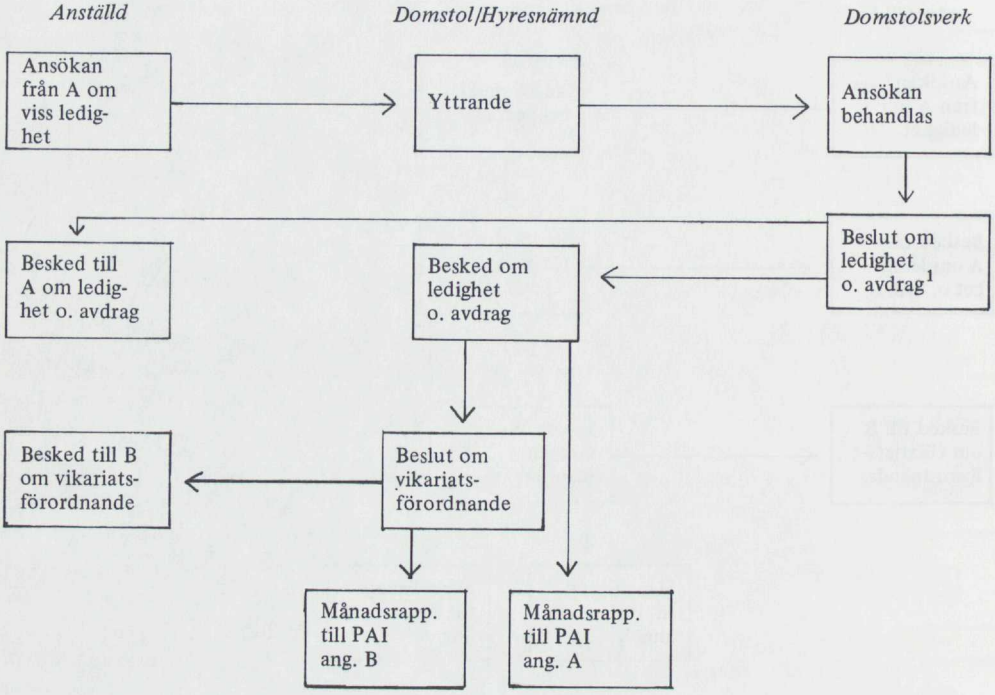


[1] Inte Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter

4. Rutiner i samband med ledighet som är kortare än sex månader och som domstolarna och hyresnämnderna äger bevilja



5. Rutiner i samband med viss ledighet för tjänsteman i domstol och hyresnämnd, t. ex. för studier och enl. K. Cirk (1970:388), som domstolsverket beviljar



[1] Om ledigheten föranleder långtidsvikariat följs i tillämpliga delar rutinerna enl. punkt 2 och 3 i denna bilaga.

Bilaga F Utredningens skrivelse till delegationen för lokalisering av statlig verksamhet

8.3.1971

Enligt direktiven för domstolsverksutredningen bör undersökas om ett blivande domstolsverk kan förläggas utanför Storstockholmsområdet. Samråd bör därvid ske med delegationen för lokalisering av statlig verksamhet.

För beredningen av denna fråga har domstolsverksutredningen studerat den huvudrapport om decentralisering av statlig verksamhet som ett led i regionalpolitiken (SOU 1970:29), vilken avgivits av delegationen.

Utredningen kommer att föreslå, att ett domstolsverk skall inrättas från 1.7.1972. Verket skall vara central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyresnämnderna och Tornedalens rättshjälpsanstalt. Förvaltningsområdet innefattar sammanlagt omkring 130 enheter med 4 500 anställda.

Såvitt utredningen kan finna torde för nytillkommande verk böra ske en prövning av förutsättningarna för lokalisering utanför Storstockholmsområdet efter samma principer som i fråga om redan etablerade, centrala verk.

De av delegationen uppställda förutsättningarna för utlokalisering av myndighet är i huvudsak följande. Verksamheten skall vara inriktad på hela riket. Myndigheten skall inte ha för få anställda. Gränsen har dragits vid ett femtiotal. Verksamheten skall inte innefatta omfattande kontakter med statsdepartementen och riksdagen eller med andra huvudstadsfunktioner. En utlokalisering får inte avsevärt försämra möjligheterna till besök och uppvaktningar från olika statliga och kommunala organ, organisationer och allmänheten.

Utredningen finner att de angivna förutsättningarna, vad gäller ett domstolsverk, i och för sig är för handen. Utredningen vill dock påpeka att ett domstolsverk sannolikt inte kommer att få mer än ett sjuttiofemtal anställda. I detta antal ligger dessutom ett tiotal tjänstemän som "inlånas" från domstolarna, främst hovrätterna, och som efter viss tids tjänstgöring återgår till sina domstolar och efter behov successivt ersätts av andra. Den lokaliseringsmässiga effekten, vägd mot de olägenheter som är förenade med en utlokalisering, beträffande ett så relativt ringa antal anställda kan ifrågasättas.

Utredningen finner nämligen att vissa negativa effekter uppstår vid en förläggning av ett domstolsverk utanför Stockholm. Omfattningen härav beror i viss mån på till vilken region lokalisering sker. Dessa effekter är i korthet.

Hovrättsadministrationen förutsätts av utredningen komma att minska med sammanlagt ett femtiotal tjänster i samband med att ett domstolsverk inrättas. En naturlig rekryteringsbas för tjänsterna i ett domstols-

verk är personal vid hovrätternas administrativa avdelningar och i justitiedepartementet. Berörd personal i Svea hovrätt i Stockholm och i justitiedepartementet utgör ca hälften av denna bas. Även om verket förläggs till Stockholm eller annan hovrättsstad – endast Jönköping eller Sundsvall torde i så fall av lokaliseringspolitiska skäl kunna bli aktuella – måste berörd personal på fem orter flytta. Verkningarna blir för flertalet minst kännbara vid en lokalisering till Stockholmsområdet.

Stora rekryteringssvårigheter, åtminstone när det gäller handläggande personal, kan förutses vid en lokalisering till ort utanför Stockholm. Det finns anledning anta att den övervägande delen av den personal som närmast kan tänkas komma ifråga har svårt att flytta. Samtidigt måste domstolsverket från början få en fullgod rekrytering. I sammanhanget bör betonas att verket – som i möjligaste mån kommer att anlita ADB för rutingöromål – behöver ett förhållandevis stort antal kvalificerade tjänstemän.

Fr. o. m. 1.7.1971 inrättas enligt 1971 års statsverksproposition (bil. 4, s. 48 ff) en domstolsväsendets organisationsnämnd som ett provisorium i avvaktan på inrättandet av ett domstolsverk. Nämnden kommer att förläggas till Stockholm. Medel beräknas för sexton tjänster. Man kan förutse att detta antal kommer att utökas. Personal i andra hovrätter än Svea hovrätt som söker och erhåller tjänst eller uppdrag i nämnden för att sedan övergå till domstolsverket kommer att få bosätta sig först i Stockholm och ett eller annat år därefter på den ort dit verket kan komma att förläggas.

Det stora flertalet domstolar och hyresnämnder, nämligen omkring 110 av 130 är förlagda till Syd- och Mellansverige med tyngdpunkten i Stockholmsområdet. En lokalisering bör ske under hänsynstagande till att verksamheten vid domstolsverket förutsätter omfattande direkta kontakter med domstolarna och hyresnämnderna. För att tillfredsställande sköta de olika uppgifter som domstolsverket kommer att ha som administrativ chefsmyndighet inom domstolsväsendet måste verkets tjänstemän i stor utsträckning företa besök vid domstolarna och hyresnämnderna. Bl. a. av kostnadsskäl bör därför endast någon i sammanhanget aktuell ort i Syd- eller Mellansverige kunna komma ifråga vid valet av lokaliseringsort.

I direktiven för domstolsverksutredningen efterlyses uttalande om lokalisering *kan* ske utanför Storstockholmsområdet, däremot inte ställningstagande till om sådan lokalisering *bör* ske. Inte heller begärs i direktiven uttalande om till vilken eventuell ort utanför Stockholm lokalisering bör ske. Ett sådant uttalande kräver kännedom om arbetsmarknadsmässiga och andra förutsättningar. Utredningen har inte sådan kännedom.

Domstolsverksutredningen finner att lokalisering i och för sig kan ske utanför Storstockholmsområdet men vill samtidigt framhålla de avsevärda olägenheter som är förenade härmed enligt vad som sagts ovan.

Under åberopande av det anförda anhåller domstolsverksutredningen att delegationen måtte avge yttrande till utredningen om vilken ort som kan anses lämplig för förläggning av ett domstolsverk – Stockholm eller viss annan angiven ort.

För domstolsverksutredningen

I. Wetterblad

Chr. af Winklerfelt

Bilaga G Yttrande från delegationen för lokalisering av statlig verksamhet

18.3.1971

Domstolsverksutredningen har i skrivelse den 8 mars 1971 anhållit om delegationens yttrande angående vilken ort som kan anses lämplig för förläggning av ett domstolsverk. Av skrivelsen framgår bl. a. att det nya verket avses omfatta ca 75 anställda.

När det gäller nyetablering eller ombildning av myndigheter är det enligt delegationens mening angeläget att en lokalisering utanför storstockholmsområdet övervägs. Enligt sina direktiv skall domstolsverksutredningen också undersöka om den nya myndigheten kan förläggas utanför storstockholmsområdet. Delegationen vill i detta sammanhang erinra om att vid remissbehandlingen av delgationens huvudrapport (SOU 1970:29) en rad remissinstanser pekade på lämpligheten av att dämpa expansionen i stockholmsområdet genom att nyetablerad statlig verksamhet förläggs utanför detta område.

Såvitt delegationen kan finna föreligger inte tillräckligt starka skäl för att det nya verket skall förläggas till storstockholmsområdet. Däremot anser delegationen liksom domstolsverksutredningen att verket bör förläggas till någon hovrättsstad. Utredningen framhåller själv i detta sammanhang att endast Jönköping eller Sundsvall kan bli aktuella. Vid valet mellan dessa båda orter vill delegationen framhålla följande.

Såväl Jönköping som Sundsvall är enligt delegationens mening lämpliga lokaliseringsorter. I proposition 1971:29 angående omlokalisering av viss statlig verksamhet föreslås utflyttning av central statlig förvaltning till både Jönköping och Sundsvall. När det gäller angelägenheten av att till de båda orterna lokalisera sådan verksamhet anser delegationen att Sundsvall har något företräde.

I den ovan nämnda propositionen föreslås att statens personalpensionsverk, centrala studiehjälpsnämnden och en ADB-enhet inom riksförsäkringsverket skall flyttas till Sundsvall. Vidare kommer två avdelningar inom den nya kammarrättsorganisationen att förläggas dit, vilket enligt delegationens mening också är av betydelse vid valet av lokaliseringsort för verket.

Delegationen anser således att övervägande skäl talar för att domstolsverket förläggs till Sundsvall.

Domstolsverksutredningen säger sig komma att föreslå, att det nya verket inrättas från den 1 juli 1972. Detta ställer krav på att det i den mottagande orten vid detta tillfälle finns kontorslokaler och bostäder för de anställda. Delegationen har från Sundsvalls kommun under hand inhämtat att kommunen anser sig med ca tre fjärdedels års varsel till nämnda tidpunkt kunna ställa erforderligt antal kontorsrum till förfogande. Vidare har kommunen förklarat att bostadsfrågorna också går att ordna.

Med hänvisning till det anförda förordar delegationen att, om ett domstolsverk inrät-

tas, detta förläggs till Sundsvall. Delegationen vill understryka att om verket inrättas från den 1 juli 1972 bör beslut härom och om lokaliseringen fattas i så god tid att bl. a. den mottagande orten hinner vidta nödvändiga förberedelser. Ett tidigt ställningstagande är också önskvärt med hänsyn till personalen.

I handläggningen av detta ärende har deltagit samtliga delegationens ledamöter.

Pierre Vinde

Alf Wallin

Statens offentliga utredningar 1971

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Post- och Inrikes Tidningar. [2]
Snatteri. [10]
Förslag till aktiebolagslag m.m. [15]
Ny domstolsadministration. [41]

Socialdepartementet

Familjepensionsfrågor m.m. [19]
Särskilda tandvårdsanordningar för vissa patientgrupper. [38]

Kommunikationsdepartementet

Ny sjömanslag. [6]
Ett nytt bilregister. [11]
Utredningen angående befordran av farligt gods på väg m.m. 1. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Betänkande I. [20] 2. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga A. [21] 3. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga B. [22] 4. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Register m.m. [23]
Sjömanspension. [30]
Lastbil och Taxi. [34]

Finansdepartementet

SOU 71. Handbok för det officiella utredningstrycket. [1] 1970 års långtidsutredning. 1. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet. Bilaga 2. [5] 2. Finansiella tillväxtaspekter 1960-1975. Bilaga 4. [7] 3. Arbetskraftsresurserna 1965-1990. Bilaga 1. [8] 4. Miljövården i Sverige under 70-talet. Bilaga 8. [12] 5. Utvecklingstendenser inom offentlig sektor. Bilaga 6. [13] 6. Varuhandeln fram till 1975. Bilaga 3. [14] 7. Regional utveckling och planering. Bilaga 7. [16] 8. Export och import 1971–1975. Bilaga 5. [40]
Större företags offentliga redovisning. [9]
Mått och vikt. [18]
Betalningsbalansutredningen. 1. Den svenska betalningsbalansstatistiken. [31] 2. Valutareserven och utrikeshandelns finansiella struktur. Bilaga. [32]

Utbildningsdepartementet

Vuxenpedagogisk forskning och utbildning. [24]
Kyrkan kostar. [29]
Produktionsresurser för tv och radio i utbildningen. [36]

Jordbruksdepartementet

Veterinärdistriktsindelningen, m.m. [3]

Handelsdepartementet

Fri affärstid. [33]
Konsumentpolitik – riktlinjer och organisation. [37]

Inrikesdepartementet

Servicekommittén. 1. Boendeservice 3. Kommunstudien. [25] 2. Boendeservice 4. Projektstudien. [26] 3. Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien. [27] 4. Boendeservice 6. Strukturstudier. [28]
Den fria rörligheten för personer inom EEC. [35]
Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. [39]

Civildepartementet

Kommunala val. [4]

Industridepartementet

Malm - Jord - Vatten. [17]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

K L Beckmans Tryckerier AB 1971 ALLF 238 71 041