Domstols-organisationen

– sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1998:135

Domstols-organisationen

– sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté

SOU
1998:135

Ref KL
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1998:135
Justitiedepartementet

Domstolsorganisationen

– sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté

Stockholm 1998

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

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

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 42 95
Telefon: 08–405 47 29

Elanders Gotab 22717, Stockholm 1998

ISBN 91-38-21043-6
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen tillkallade den 29 juni 1995 en kommitté med uppdrag att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet (dir. 1995:102). Dåvarande generaldirektören vid Domstolsverket, Bertil Hübinette förordnades som ordförande i kommittén. Sedan Domstolskommitténs uppdrag begränsats till annat än de organisatoriska frågorna beslöt regeringen den 26 mars 1998 att ge kommitténs ordförande i uppdrag att sammanställa det grundmaterial som Domstolskommittén tagit fram rörande domstolsorganisationen.

I regeringsbeslutet angavs att sammanställningen skulle ske med biträde av kommitténs sekretariat. I sekretariatet har ingått hovrättsrådet Birgitta Holmgren, numera utnämnde hovrättsrådet Torbjörn Nordenson samt avdelningsdirektören Bertil Nordblom.

Härmed överlämnas betänkandet Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté.

Stockholm i november 1998

Bertil Hübinette

/Birgitta Holmgren

Torbjörn Nordenson

Bertil Nordblom

Innehåll

Sammanfattning **9**

I INLEDNING **13**

1 Uppdraget **13**
1.1 Bakgrund 13
1.2 Redovisningsarbetet 14

II ALLMÄN BAKGRUND **17**

2 Historik **17**
2.1 1971 års domstolsreform 18
2.2 Förvaltningsrättsreformen 19

3 Domstolsväsendets arbetsuppgifter och nuvarande organisation **21**
3.1 De allmänna domstolarna 21
3.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna 22
3.3 Arbetsorganisation 22

4 Senare års utredningar **25**
4.1 Statskontorets förslag till tingsrättsorganisation 25
4.2 Justitiedepartementets organisationsförslag 26
4.3 Riksrevisionsverkets rapport Domstolsväsendet 28

5 Domstolsorganisationen i några europeiska stater **31**

III UTGÅNGSPUNKTER **49**

6 Domstolarnas arbetsuppgifter – en omvärldsanalys **49**
6.1 Faktorer som påverkar båda domstolsorganisationerna 50
6.1.1 Vad är rättskipning? 50
6.1.2 Förändringar i samhället m.m. 51
6.2 De allmänna domstolarnas arbetsuppgifter 59
6.2.1 Målutvecklingen 59
6.2.2 Sidofunktionerna 62
6.3 De allmänna förvaltningsdomstolarnas arbetsuppgifter 63
6.4 Sammanfattning 65

7 Samhällets övergripande krav på domstolsväsendet – en helhetssyn ... 67
7.1 Grundlagen och Sveriges konventionsåtaganden ... 68
7.2 Kvalitet ... 69
7.2.1 Kompetens ... 69
7.2.2 Tillräckliga resurser ... 72
7.3 Övriga krav på organisationsstrukturen ... 72
7.4 Sammanfattning ... 74

8 Olika alternativ att samordna domstolsorganisationerna ... 77
8.1 Likheter hos och skillnader mellan de olika domstolsslagen ... 78
8.1.1 De olika domstolsorganisationernas verksamhetsområden ... 78
8.1.2 Skillnader i processordningarna ... 80
8.2 Skäl för att närma domstolsorganisationerna till varandra ... 82
8.3 Samarbete eller sammanslagning ... 85
8.3.1 Frivilligt samarbete ... 86
8.3.2 Sammanslagning ... 87
8.4 Överväganden ... 87
8.4.1 Betydelsen av skillnaderna mellan domstolsorganisationerna ... 88
8.4.2 Vilken samordningsform är lämpligast? ... 89
8.5 Författningsfrågor ... 92

IV UNDERRÄTTSORGANISATIONEN ... 95

9 Tingsrätterna ... 95
9.1 Utgångspunkter för en förändrad tingsrättsorganisation ... 95
9.1.1 Frågan om lämplig tingsrättsstorlek ... 96
9.1.2 Olika möjligheter att minska reseavstånden i en organisation med större domstolar ... 101
9.1.3 Tingsrätternas lokalisering i olika delar av landet ... 106
9.2 Sammanläggning av tingsrätter ... 108
9.2.1 Organisationsalternativ 1 – En organisation med tingsrätterna i huvudsak koncentrerade till residensstäder och andra större orter. ... 109
9.2.2 Organisationsalternativ 2 – En organisation med en mindre långtgående sammanläggning av tingsrätter ... 117
9.3 Förändringar inom befintlig organisation – Domstolar i nätverk ... 126
9.3.1 Organisationsmodell med endast den samordnande tingsrätten som självständig myndighet ... 127
9.3.2 Organisationsmodell med samtliga tingsrätter som självständiga myndigheter ... 128
9.4 Möjligheten att kombinera en begränsad sammanläggning av tingsrätterna med en nätverksorganisation ... 128

9.5 Analys av organisationsförslagen ... 129
9.5.1 De olika organisationsmodellernas konsekvenser för domstolsverksamheten ... 130
9.5.2 De olika organisationsmodellernas konsekvenser för andra samverkande myndigheter och för samhället i övrigt ... 139

10 Länsrätterna ... 145
10.1 Utgångspunkter ... 145
10.2 Länsrättsorganisationens utformning ... 147

11 Stockholms tingsrätt ... 151
11.1 Utredningsuppdraget m.m. ... 151
11.2 Tidigare utredningar och pågående reformarbete ... 152
11.3 Tingsrättens organisation m.m. ... 153
11.4 Tingsrättens arbetsuppgifter ... 160
11.5 Produktivitet och kvalitet ... 162
11.6 Resultatet av enkätundersökningen m.m. ... 167
11.7 Överväganden ... 171

V HOVRÄTTER OCH KAMMARRÄTTER ... 181

12 Hovrätternas och kammarrätternas domkretsar ... 181
12.1 Utgångspunkter ... 181
12.2 En ny hovrätt i Mellansverige? ... 183
12.3 Hovrätternas och kammarrätternas domkretsar vid en sammanläggning ... 184

VI GENOMFÖRANDEFRÅGOR ... 189

13 Vägledande principer för genomförandet av en domstolsreform ... 190

14 Personalfrågor ... 193
14.1 Frågor om anställningsskydd ... 193
14.2 Övriga personalfrågor ... 201
14.2.1 Stöd till personal som skall arbeta kvar inom domstolsväsendet ... 201
14.2.2 Åtgärder för övertalig personal ... 202
14.2.3 Nämndemännens ställning ... 203

15 Lokalfrågor m.m. ... 205

16 Genomförandeorganisation ... 207

17 Genomförandeplan ... 209

VII SAMLAD ANALYS AV KOSTNADER OCH BESPARINGAR 213

18 Ekonomiska analyser av en förändrad domstolsorganisation. 214
18.1 Besparingar inom domstolsväsendet 214
18.2 Ekonomiska konsekvenser för andra delar av den rättsliga sektorn 217

19 Genomförandekostnader 219

20 Besparingarnas och kostnadernas utfall över tiden 221

Bilagor
Bilaga 1 Uppdraget 223
Bilaga 2 Verksamhetsstatistik m. m. 225
Bilaga 3 Kartläggning av vissa förhållanden i domstolarna 239
Bilaga 4 Vissa uppgifter rörande Länsrätterna 267
Bilaga 5 Statistikuppgifter rörande Stockholms tingsrätt 271
Bilaga 6 Vissa uppgifter rörande hovrätterna och kammarrätterna 293
Bilaga 7 Sammanfattning av organisationsförslagen, tingsrätter 297
Bilaga 8 Besöksfrekvens i domstol 323
Bilaga 9 Organisationsförslagens ekonomiska effekter 337
Bilaga 10 Statskontorets yttrande rörande den ekonomiska analysen ... 417

Sammanfattning

Genom beslut den 26 mars 1998 gav regeringen dåvarande generaldirektören vid Domstolsverket, Bertil Hübinette, i uppdrag att sammanställa det grundmaterial rörande domstolsorganisationen som tagits fram av 1995 års Domstolskommitté.

Materialet från Domstolskommittén rör underrättsorganisationen, organisationen av mellaninstanserna samt frågan om en integrering av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Således saknas bl.a. en utredning av de högsta instanserna och av ledningsfrågorna i domstol. Dessa frågor hade inte utretts när Domstolskommitténs uppdrag genom nya direktiv begränsades. Redovisningen i betänkandet bygger på de promemorior som behandlats av Domstolskommittén. De slutsatser rörande olika förhållanden som återfinns är emellertid helt mina egna.

Som en bakgrund till organisationsfrågorna behandlas inledningsvis en analys av olika *omvärldsförhållanden.* Det konstateras att domstolarnas roll i samhället sannolikt kommer att öka. Samtidigt ställer samhället ett krav på att domstolsverksamheten skall hålla en hög kvalitet och att domstolarna skall vara effektiva. Kraven påverkar bedömningen av hur såväl den yttre som den inre organisationen bör utformas. Olika överväganden rörande domstolsstorleken tyder nämligen på att något större domstolar bättre kommer att kunna uppfylla de krav som ställs på framtidens domstolsväsende.

Vilken arbetsbörda domstolarna kommer att ha i framtiden är svårt att förutse. Mycket talar för att antalet inkomna mål även fortsättningsvis kommer att variera över tiden men att målstrukturen generellt kommer att bli tyngre. Växlingarna i domstolarnas omvärld innebär att domstolarna måste ha en flexibel organisation som kan möta olika förändringar utan en omorganisation.

Enligt Domstolskommitténs direktiv skulle övervägandena om en ny organisation styras av en *helhetssyn* på domstolsväsendet. Grundläggande för en sådan helhetssyn är naturligtvis det övergripande kravet att domstolarna på ett rättssäkert och effektivt sätt skall klara sina arbetsuppgifter - domstolsverksamheten skall hålla en hög kvalitet. Kvalitetskravet kan endast uppnås genom att det finns en hög

kompetens i domstolarna. Detta förutsätter bl.a. en god domarutbildning och en fortlöpande utbildningsinsats för domstolspersonalen samt möjligheter till viss specialisering.

Domstolarna måste emellertid också, för att kunna upprätthålla kvalitetskravet, ha tillräckliga resurser. Vad som skall anses vara "tillräckliga resurser" är beroende av hur effektivt domstolsverksamheten bedrivs. För en effektiv domstolsverksamhet måste domstolarna t.ex. vara juridiskt och administrativt bärkraftiga och ha en flexibel organisationen. En möjlighet att öka effektiviteten genom minskade administrationskostnader och större flexibilitet är att närma de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna till varandra. Detta skulle även kunna ge kvalitetshöjande effekter.

Andra krav på domstolsorganisationen som också bör ingå i vad som menas med en helhetssyn på domstolsväsendet är att domstolarna skall vara reellt åtkomliga för allmänheten både genom en lättbegriplig organisationsstruktur och genom att avstånden till domstolarna inte är altför långa.

Ett närmande mellan domstolsorganisationerna kan ske på olika sätt. En total sammanslagning till en sammanhållen organisation kräver omfattande förändringar av antalet domstolar. Det framstår därför som mer realistiskt att endast slå samman domstolar på samma nivå på de orter där vardera domstolen även efter sammanslagningen kan bilda en rationell domstolsenhet. Vid en sådan sammanslagning bör de tidigare domstolsnamnen behållas. För att inte äventyra kvaliteten i rättskipningen bör en specialisering finnas kvar inom de båda rättskipningsområdena.

För *tingsrättsorganisationen* presenteras därefter tre olika organisationsmodeller, ett alternativ med olika långt gående sammanläggningar av tingsrätter, ett alternativ med förändringar inom befintlig organisation som innebär att domstolarna knyts samman i administrativa och judiciella nätverk och slutligen ett alternativ som kombinerar en begränsad sammanläggning med nätverksmodellen. En analys av de olika modellerna visar att alternativet med den mest långtgående sammanläggningen av tingsrätter bäst uppfyller de olika krav som kan ställas på framtidens domstolsväsende. Nackdelarna med en så omfattande organisationsförändring gör att det kan finnas skäl att överviga även andra alternativ där en avvägning får ske mellan kvalitets- och effektivitetskraven och de övriga konsekvenser som en omorganisation har för samhället.

Vad gäller *länsrättsorganisationen* konstateras att en sammanslagning mellan länsrätter och tingsrätter endast är möjlig på de nuvarande länsrättsorterna och eventuellt på några ytterligare orter. En längre gående sammanslagning skulle splittra länsrättsdömandet och därmed

äventyra kvaliteten i förvaltningsrättskipningen. Vidare framhålls att länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö bör behållas som egna myndigheter.

Av de största domstolarna har endast *Stockholms tingsrätt* utretts. Utredningen visar att tingsrätten hanterar sina arbetsuppgifter på ett fullt tillfredsställande sätt. Det har inte framkommit några skäl för att förändra vare sig den yttre eller den inre organisationen. Tingsrätten bör i stället få tid för att fortsätta sitt utvecklingsarbete inom ramen för sin nuvarande organisation.

Kraven på *organisationen i mellaninstans* är desamma som de som ställs på domstolsorganisationen som helhet. Verksamheten skall vara av hög kvalitet och bedrivas resurseffektivt. Framför allt kravet på resurseffektivitet, men också t.ex. kravet på en flexibel organisation, gör att det kan övervägas att sammanföra hovrätterna och kammarrätterna till en organisation. Ett förslag presenteras med kammarrätter på samtliga hovrättsorter och med en administrativ samordning domstolarna emellan. Svea hovrätt och Kammarrätten i Stockholm föreslås dock kvarstå som särskilda myndigheter.

Genomförandet av en domstolsreform bör ske efter vissa principer. Rättssäkerheten får inte bli lidande. Genomförandearbetet kräver en särskild organisation både centralt och lokalt. Organisationen måste byggas upp i ett tidigt skede av omställningsprocessen. Av omsorg om personalen bör genomförandefasen sedan vara så kort som möjlig. Överhuvudtaget kräver personalfrågorna särskild hänsyn. Genom omorganisationen får viss personal nya arbetsuppgifter medan andra blir övertaliga. Övertalighetsfrågan gör att frågorna om anställningsskydd måste uppmärksammas särskilt. För de ordinarie domarna finns ett grundlagsskydd som gör att lagmännen inte torde vara skyldiga att flytta till en ny domstol om de inte får behålla uppgiften som chef för en domstol. För övrig personal gäller de vanliga arbetsrättsliga reglerna. Det innebär att de i viss utsträckning har rätt till omplacering. Hur långt denna rätt sträcker sig beror på hur man skall tolka arbetsgivarbegreppet i statlig verksamhet.

En översiktlig genomförandeplan presenteras. En omorganisation bedöms kunna genomföras inom fyra år från ett inledande principbeslut.

I *kostnadsavsnittet* analyseras både kostnaden för den genomförda organisationen och för genomförandet. Endast i det mest långtgående förändringsalternativet är det möjligt att uppfylla det sparmål Domstolskommittén hade, nämligen 200 milj kr i årskostnad.

I INLEDNING

1 Uppdraget

Genom beslut den 26 mars 1998 gav regeringen dåvarande generaldirektören vid Domstolsverket, Bertil Hübinette, i uppdrag att sammanställa och redovisa det grundmaterial som tagits fram av 1995 års Domstolskommitté i de delar som inte redovisats i kommitténs betänkande Domaren och beredningsorganisationen (SOU 1998:88). Uppdraget till Bertil Hübinette återfinns i bilaga 1.

1.1 Bakgrund

Regeringen tillkallade den 29 juni 1995 en kommitté med uppdrag att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet (dir. 1995:102). Bertil Hübinette förordnades hösten 1995 till ordförande i kommittén.

Den översyn som kommittén hade att göra skulle ske med utgångspunkt i de ökande kraven på domstolarnas, främst underrätternas, kompetens och förmåga att handlägga allt svårare mål samt i kraven på rationaliseringar inom domstolsväsendet. Målet för utredningen var ett domstolsväsendet med slagkraftigare domstolar, så organiserade att de skulle kunna uppfylla högt ställda krav på kvalitet i rättskipningen, kompetens hos domstolspersonalen och på effektivitet.

Arbetet i kommittén skulle enligt direktiven bedrivas utifrån en helhetssyn på domstolsväsendet. Samverkan mellan olika slag av domstolar på samma nivå skulle utvecklas, varvid en sammanslagning av överinstanserna kunde komma ifråga. I uppdraget ingick att, om det ansågs lämpligt, behandla frågan om en ny beredningsorganisation för främst underrätterna och att avge ett principförslag till en reformerad notarie- och domarutbildning.

Av hänsyn till det allvarliga ekonomiska läget i landet skulle arbetet inriktas mot sådana förslag som innebar avsevärda utgiftsminskningar.

I direktiven ställdes i konsekvens härmed ett krav på att förslagen skulle innebära en årlig utgiftsminskning för domstolsväsendet som helhet (ca 2,5 miljarder kronor) med minst 200 miljoner kronor.

I tilläggsdirektiv den 20 mars 1997 fick kommittén tillstånd att lämna kompletterande förslag som, utan att innebära så omfattande kostnadssänkningar, uppfyllde de krav på domstolsorganisationen som de ursprungliga direktiven uppställde. Kommittén fick vidare i uppdrag att lämna förslag till en ny beredningsorganisation i domstolarna (dir. 1997:50). Genom tilläggsdirektiv den 26 mars 1998 begränsades kommitténs uppdrag till denna fråga och till notarie- och domarutbildningen (dir. 1998:22). Kommittén har i betänkandet Domaren och beredningsorganisationen, SOU 1998:88, fullgjort sitt uppdrag. Kommitténs direktiv återges i sin helhet i nämnda betänkande.

1.2 Redovisningsarbetet

Uppdraget att sammanställa kommitténs grundmaterial måste tolkas mot bakgrund av det arbete kommittén utfört.

Arbetet i kommittén, som inleddes i januari 1996, bedrevs inledningsvis med en arbetsgrupp av de sakkunniga i kommittén som granskade sekretariatets material innan det förelades kommittén i sin helhet. På detta sätt framarbetades de inledande avsnitten, Allmän bakgrund och Utgångspunkter för en organisationsförändring.

För kommitténs uppdrag i övriga delar – Underrättsorganisationen, De största domstolarna, Hovrätterna och kammarrätterna, De högsta instanserna, Domarbanan och beredningsorganisationen samt Genomförandefrågor – bildades efter en tid sex särskilda arbetsgrupper. Varje arbetsgrupp leddes av en sakkunnig eller en expert. Det material arbetsgrupperna tog fram redovisades för diskussion i kommittén. När kommitténs uppdrag i organisationsdelen återkallades återstod emellertid visst arbete. Således hade endast ett mycket begränsat material framtagits vad gäller de högsta instanserna. Arbetsgruppen för de största domstolarna hade endast hunnit behandla Stockholms tingsrätt. Vidare återstod vissa övriga frågor att behandla, t.ex. ledningsfrågorna i domstol.

Det material som fanns framtaget när kommitténs uppdrag begränsades, dvs. de inledande avsnitten och arbetsgruppernas promemorior rörande domstolsorganisationen, är det grundmaterial som redovisas i det följande. Det bör uppmärksammas att kommitténs arbete vid den tidpunkten inte innehöll en fullständig genomarbetning av samtliga utredningsavsnitt. Därför bör dessa i vissa delar endast betraktas som principskisser. Materialet presenteras med utgångspunkt

i det synsätt som återspeglas i kommitténs ursprungliga direktiv, nämligen att den inre och yttre domstolsorganisationen är avhängiga av varandra. Det innebär att framställningen i det följande behandlar även frågor och avsnitt som till viss del presenterats i kommitténs betänkande Domaren och beredningsorganisationen. Detta sker för att den helhetssyn som präglat utredningsuppdraget inte skall gå förlorad. De överväganden och slutsatser som återges i det följande har visserligen diskuterats i kommittén, men är helt mina egna.

I bilagor till detta betänkande redovisas visst statistiskt material och den undersökning kommittén lät Statistiska Centralbyrån genomföra avseende besöksfrekvensen i domstol. Vidare finns där den bedömning som Statskontoret på uppdrag av kommittén gjort av de ekonomiska beräkningarna. Eftersom kommitténs arbete pågick under två och ett halvt år har det varit nödvändigt att uppdatera en del av grundmaterialet. Uppdateringen har så långt möjligt skett till den 1 januari 1998.

II ALLMÄN BAKGRUND

I detta avsnitt redogörs för hur det nuvarande domstolsväsendet vuxit fram, dess organisation och verksamhet. Slutligen lämnas en sammanfattning av de utredningar som på senare tid genomförts beträffande domstolsorganisationen.

Som en bakgrund till avsnitten rörande organisationsfrågorna redovisas i det följande översiktligt hur det nuvarande domstolsväsendet vuxit fram, hur det är organiserat och de utredningar som på senare tid genomförts beträffande domstolsorganisationen.

2 Historik

Det svenska domstolsväsendets organisation har sitt ursprung i medeltidens häradsrätter på landet och rådhusrätter i städerna. Organisationen hade en stor geografisk spridning med mindre enheter på varje plats. Domstolarnas uppgifter var i första hand att lösa tvister mellan enskilda och att döma i brottmål. En överprövning av domstolarnas avgöranden kunde göras av kungen. För att avlasta kungen denna uppgift inrättades Svea hovrätt år 1614, avsedd att vara sista instans. Kungen förbehöll sig dock möjligheten att överpröva domstolens domar genom revision. Denna revisionsrätt överflyttades av Gustaf III från riksrådet till Högsta domstolen 1789. Efter Högsta domstolens inrättande har organisationen av de allmänna domstolarna, med undantag för den förändring som skedde 1849 när lagmansrätterna och kämnärsrätterna avskaffades, i huvudsak varit densamma. De förändringar som skett har syftat till att minska antalet underrätter, senast då den nuvarande tingsrättsorganisationen tillskapades genom 1971 års domstolsreform. Vidare har överrättsorganisationen utökats genom inrättande av nya hovrätter, senast i samband med införandet av den nya rättegångsbalken 1948.

Ursprungligen gjordes det inte någon åtskillnad mellan förvaltningsrättskipningen och förvaltningsmyndigheternas verksamhet. När samhället utvecklades uppstod emellertid ett behov av organ för prövning av frågor avseende förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Samtidigt som den statliga länsförvaltningen började byggas

upp under 1600-talet bröts Kammarrevisionen – sedermera Kammarrätten – ut från Kammarkollegiet och gavs domsrätt under kungen i vissa förvaltningsmål. I samband med inrättandet av Högsta domstolen delades målen upp i judiciella och administrativa mål i vilka den slutliga prövningen låg kvar under regeringsmakten. Domsmakten började dock ses som en självständig oberoende makt som skulle värna inte bara mot övergrepp av enskilda utan även av den verkställande makten. Med hänsyn härtill och till den stora arbetsbelastning som de administrativa målen innebar för regeringsarbetet, inrättades år 1909 den fristående Regeringsrätten. Såväl instansordningen som organisationen på förvaltningsrättssidan var dock fram till 1970-talet mycket splittrad.

2.1 1971 års domstolsreform

Som framgått ovan har de nuvarande tingsrätterna utvecklats ur en mycket gammal domstolsstruktur olika för stad och landsbygd. Allmän underrätt på landet och i stad som hörde till domsaga, var häradsrätt och i övriga städer rådhusrätt.

Häradshövdingens ämbetsområde var domsagan. Det ansågs att en domsaga i allmänhet inte borde vara större än att arbetet kunde klaras av häradshövdingen, några notarier och biträden. Om organisationen inte räckte till delades domsagan. Senare löstes problemen med en växande arbetsbörda genom att man inrättade tjänster för biträdande domare. Vid tiden för 1971 års domstolsreform fanns 29 städer med rådhusrätt och 112 domsagor. Vissa av domsagorna var uppdelade på flera tingslag.

Efter ett antal utredningar som berörde domstolsorganisationen tillkallades år 1963 en kommitté med uppgift att göra en allmän översyn av domstolsorganisationen i sin helhet. Kommittén hade som utgångspunkt att underrätternas ställning och funktion inom domstolsväsendet borde stärkas ytterligare och att underrättsorganisationen borde vara likformig och rättskipningen därmed likvärdig i hela landet.

Kommittén ansåg att det borde eftersträvas att varje domkrets skulle ges en sådan storlek, att den möjliggjorde en effektiv och ändamålsenlig underrättsorganisation. Kommittén föreslog därför att ingen domkrets borde vara mindre än att den kunde bereda sysselsättning åt minst tre domare, SOU 1963:56. Kommittén menade vidare att domkretsarnas minsta enheter borde vara kommunerna och att länsgränserna i princip skulle respekteras. Kommittén föreslog, med bl.a. dessa riktlinjer som utgångspunkt, att 86 domkretsar skulle inrättas. Samtidigt föreslogs att underrätterna skulle ha, utöver lokaler på kansliorten, 52 tingsställen.

De principer kommittén förordat medförde att departementschefen i prop. 1969:44 föreslog bl.a. att tingsrätter skulle vara allmänna underrätter samt fastställde vissa allmänna riktlinjer för den framtida domkretsindelningen. Genomförandet av reformen beträffande de organisatoriska frågorna föreslogs utföras av en arbetsgrupp inom departementet som efter samråd med olika regionala organ och hovrätterna skulle utarbeta ett förslag till domkretsindelning.

Genom olika förordningar genomfördes därefter flertalet av domkretsförändringarna den 1 januari 1971. Efter vissa smärre förändringar fanns det den 1 januari 1974 etthundra tingsrätter och därutöver 47 tingsställen. Antalet tingsrätter har därefter, sedan den 1 januari 1983, varit 97. Från och med den 1 oktober 1996 finns det 96 tingsrätter.

2.2 Förvaltningsrättsreformen

Förvaltningsrättskipningen i första instans ankom tidigare på länsstyrelserna. Den 1 juli 1971 organiserades länsstyrelserna i tre avdelningar. Till den ena av dessa knöts två länsdomstolar, länsrätten som handlade körkortsmål, barnavårds- och nykterhetsvårdsmål m.m., samt länsskatterätten som handlade besvär över taxeringsnämndernas beslut. Den 1 juli 1975 knöts en fastighetstaxeringsrätt till länsstyrelserna. Det processuella förfarandet reglerades vid länsdomstolarna av förvaltningsprocesslagen.

Förvaltningsrättskipningen i högre instans förändrades den 1 juli 1972, då Regeringsrättens huvuduppgift blev prejudikatbildande och kammarrätterna sköts in som en instans före Regeringsrätten.

Redan vid tillkomsten av länsskatterätterna och länsrätterna diskuterades frågan om att inrätta fristående regionala förvaltningsdomstolar. År 1977 tillkallades en kommitté med uppgift att utreda frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning, målområde m.m. Kommittén fann att starka principiella synpunkter talade för att bryta ut länsdomstolarna från länsstyrelserna till fristående förvaltningsdomstolar, bl.a. principen om domstolarnas självständighet och strävanden att skilja rättsskipning och förvaltning åt (SOU 1977:80). Eftersom en stor del av länsdomstolarnas målområde härrörde från överklagade myndighetsbeslut som fattats eller i vart fall handlagts av tjänstemän vid länsstyrelserna kunde den enskilde få uppfattningen att domstolsprövningen inte var helt obunden. Även tillsättningsförfarandet av domarna ansågs olämpligt.

Efter proposition, prop. 1977/78:170, genomfördes kommitténs förslag och 24 länsrätter inrättades.

3 Domstolsväsendets arbetsuppgifter och nuvarande organisation

3.1 De allmänna domstolarna

De allmänna domstolarna består av 96 tingsrätter, sex hovrätter och Högsta domstolen. Sedan den 1 juni 1998 pågår en försöksverksamhet med samverkan mellan två tingsrätter genom bl.a. gemensam domstolschef. Vidare pågår från samma datum en motsvarande försöksverksamhet med samverkan mellan en tingsrätt och en länsrätt.

Tingsrätterna varierar mycket i storlek, allt från domstolar med arbetsunderlag för endast en domare till den största, Stockholms tingsrätt, med omkring 90 domare. Av historiska och befolkningsmässiga skäl ligger domstolarna tätt i de södra delarna av landet medan avstånden kan vara avsevärda i Norrland. Förutom tingsrättsorterna finns det 26 orter med tingsställen, dvs. orter där en tingsrätt har tillfälligt dömande verksamhet.

Efter den sammanslagning av häradsrätter och rådhusrätter som beskrivits ovan, har tingsrätterna behållits i sin traditionella organisationsform. Ursprungligen inskränkte sig de allmänna domstolarnas uppgifter till att döma i tvister mellan enskilda medborgare och att bestraffa brottslingar. Att avgöra tvistemål och brottmål är alltjämt huvuduppgiften. Utöver sina dömande uppgifter har tingsrätterna att utöva viss offentlig kontroll. Inskrivningsmyndigheterna för register över alla fastighetsförvärv och andra förhållanden rörande fastigheter. Boupptecknings verksamheten innebär att tingsrätterna registrerar bouppteckningar och är beskattningsmyndighet. Inom justitiedepartementet bereds dock förslag att flytta dessa verksamheter från tingsrätterna.

Förutom tvistemål och brottmål finns det vissa måltyper som avgörs av tingsrätterna i särskild sammansättning, fastighetsdomstolsmål och vattendomstolsmål. Fastighetsdomstolar finns vid 25 tingsrätter och vattendomstolar vid sex tingsrätter. Från och med den 1 januari 1999 kommer särskilda miljödomstolar att inrättas vid fem tingsrätter. Vattenmålen kommer därefter att handläggas vid dessa domstolar.

3.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna

De allmänna förvaltningsdomstolarna består av 23 länsrätter, fyra kammarrätter och Regeringsrätten.

Länsrätterna dömer som första instans i en mängd olika måltyper, cirka 400, som huvudsakligen avser överklagande av myndighets beslut. Som exempel på olika måltyper kan nämnas skattemål, sociala mål rörande tvångsomhändertagande, psykiatrimål, biståndsmål och socialförsäkringsmål. Huvuddelen av länsrätternas mål handläggs numera som en tvåpartsprocess.

3.3 Arbetsorganisation

Vilka personalkategorier som skall finnas vid domstolarna framgår av rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Vid underrätterna, tingsrätt och länsrätt, skall således t.ex. finnas lagman och, om regeringen inte bestämmer annat, en eller flera rådmän samt ett kansli. Underrätt kan vara avdelningsindelad och det kan även finnas en eller flera chefsrådmän. Ordförande för en underrättsavdelning är antingen lagman eller chefsrådman.

I hovrätt och kammarrätt skall finnas president, lagmän och råd (hovrättsråd respektive kammarrättsråd). Dessa domstolar skall vara delade i två eller flera avdelningar och ordförande för avdelning är lagman och i vissa fall president.

I Högsta domstolen och Regeringsrätten finns justitieråd respektive regeringsråd. Ett av råden utses att vara domstolens ordförande. Även de högsta domstolarna är indelade i avdelningar med en ordförande som chef för respektive avdelning.

Av såväl rättegångsbalken som lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framgår indirekt att det skall finnas andra personalkategorier vid domstolarna än dem som uttryckligen nämns i lagtexten. I både underrätt och mellaninstans finns det således icke ordinarie domare, både sådana som genomgår en utbildning och sådana som slutfört sin utbildning men ännu inte fått en fast domaranställning, Vidare stadgas för de olika instanserna att beredningen av mål får utföras av annan tjänsteman vid domstolen som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Annan tjänsteman är dels vid underrätt notarier och vid hovrätt och kammarrätt fiskaler och fiskalsaspiranter dels domstolssekreterare.

Notarier, fiskalsaspiranter och fiskaler genomgår utbildning vid domstolarna efter avlagd jur.kand.examen. Notarietjänstgöringen sker vid underrätt och omfattar två års tjänstgöring. Fiskals- och aspiranttjänstgöringen ingår som ett led i domarutbildningen. Domarutbild-

ningen omfattar tre moment. Aspiranttjänstgöringen innebär att aspiranten hjälper till med beredningen av mål, föredrar dem för överrättens ledamöter och är protokollförare vid huvudförhandlingar och andra muntliga förhandlingar. Om överrättstjänstgöringen godkänns förordnas aspiranten efter nio – tolv månader som fiskal och är därmed behörig att fortsätta på domarbanan. Därefter följer minst ett år som domare vid underrätt. Underrättsåret innebär att fiskalen skall som yngre domare tjänstgöra ett år vid en underrätt. Efter underrättsåret tjänstgör fiskalen som ledamot, domare, i hovrätt respektive kammarrätt under ytterligare nio månader. Tjänstgöringen avslutas med att fiskalen godkänns som assessor och därmed blir behörig att söka ordinarie domartjänster. Från och med den 1 december 1998 kommer en försöksverksamhet att bedrivas vid samtliga hovrätter och kammarrätter att efter den modell som Domstolskommittén föreslår ersätta aspiranttiden med en tjänstgöring som överrättsnotarie.

Beredningsorganisationen vid de högsta domstolarna skiljer sig från övriga domstolar. För beredningen av målen i dessa domstolar finns revisionssekreterare respektive regeringsrättssekreterare. Dessa är i allmänhet godkända assessorer och har ett fullständigt ansvar för beredningen av målen. När målen är klara för avgörande föredras de av sekreterarna för ledamöterna.

Vid samtliga domstolar finns domstolssekreterare som tillsammans med juristerna bereder målen för avgörande.

Förutom nu nämnda personalkategorier deltar nämndemän i den dömande verksamheten i samtliga domstolar utom i de högsta instanserna. Nämndemän deltar vid de allmänna domstolarna framför allt i brottmål och familjemål och vid de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans som huvudregel i samtliga måltyper. Vid underrätt är antalet nämndemän som huvudregel tre och i överrätt två.

Gemensamt för samtliga domstolar är att inkomna mål fördelas på rotlar. Varje rotel förestås av en domare. I underrätt samt i hovrätt och kammarrätt förestås rotlarna antingen av ordinarie domare, dvs. rådmän, hovrättsråd och kammarrättsråd, eller av icke ordinarie domare, dvs. fiskaler under utbildning, tings-och länsrättsfiskaler samt i överrätt adjungerade ledamöter. Rotelansvaret i de högsta domstolarna vilar på föredragandena i beredningsorganisationen. Till roteln är oftast knuten, i underrätt en domstolssekreterare och en notarie eller protokollförare och i överrätt en sekreterare och en fiskal eller fiskalsaspirant. Även i de högsta domstolarna finns domstolssekreterare. I länsrätterna finns handläggare med i stort samma uppgifter som notarierna, knutna till rotlarna.

Rotelinnehavaren har det övergripande ansvaret för att målen bereds och avgörs inom rimlig tid. Som framgått ovan kan vissa arbetsupp-

gifter delegeras till annan personal, som då utför arbetsuppgifterna under eget ansvar. På motsvarande sätt dömer notarierna på eget ansvar i vissa enklare mål.

4 Senare års utredningar

Under 1980-talet utsattes domstolarna för stora påfrestningar. Ett väsentligt skäl till detta var den allt större arbetsbelastningen. Utvecklingen inom samhället hade tillfört domstolarna fler och alltmer komplicerade uppgifter utan att de tillförts resurser i motsvarande mån. Mot denna bakgrund utarbetades inom Justitiedepartementet promemorian Domstolarna i framtiden – en idéskiss (Ds 1989:2). Den hade som utgångspunkt att domstolarnas svårigheter inte kunde mötas enbart genom resursförstärkningar. Istället ansågs det att mer grundläggande frågor om domstolarnas framtida arbetsuppgifter och organisation måste övervägas.

Idéskissen och resultatet av remissbehandlingen ledde till att en parlamentarisk kommitté, Domstolsutredningen (Ju 1989:06), tillsattes. I dess uppdrag ingick att utreda domstolarnas framtida uppgifter, arbetssätt och organisation (dir. 1989:56). Domstolsutredningen biträddes av Statskontoret i den del av uppdraget som avsåg domstolarnas organisation.

4.1 Statskontorets förslag till tingsrättsorganisation

Resultatet av Statskontorets uppdrag redovisades i rapporten 1991:31 A, Översyn av tingsrättsorganisationen, Del 1 – Organisationsfrågor. Statskontoret konstaterade att den nuvarande tingsrättsorganisationen inte gick att förena med de krav som statsmakterna genom budgetprocessen ställde på domstolarna i fråga om resultatansvar och högre effektivitet. En flexibel organisation, som gav möjlighet till en bättre styrning och ett mer rationellt utnyttjande av personalresurserna, var enligt rapporten en förutsättning för att tingsrätterna skulle kunna bedriva en effektiv verksamhet. Dessutom innebar den renodling av tingsrätternas verksamhet, som Domstolsutredningen föreslog, i kombination med den pågående datoriseringen att personalbehovet vid tingsrätterna skulle komma att minska väsentligt.

Mot denna bakgrund föreslog Statskontoret en genomgripande förändring av tingsrättsorganisationen genom en organisatorisk samordning. I huvudsak innebar förslaget att antalet tingsrätter skulle begränsas till ca 30 mot dåvarande 97 och att övriga tingsrätter skulle upphöra att vara självständiga myndigheter och i stället bli lokala enheter inom

de nya tingsrätterna. Merparten av de administrativa funktionerna avsågs föras samman till de trettio tingsrätterna, vilka skulle vara ett slags regionala domstolar. Den dömande verksamheten skulle dock bedrivas vid samtliga enheter vid den regionala domstolen och varje enhet skulle behålla sin domkrets. Tanken var att tillskapa ett tillräckligt underlag för en effektiv administration med geografiskt och kommunikationsmässigt väl sammanhållna domkretsar inom varje tingsrättsområde samt att tillgodose behovet av en lokal förankring.

Cheferna för de nya tingsrätterna skulle enligt förslaget få ett betydligt större administrativt ansvarsområde än hittills. Därför föreslogs det att plenum och kollegium skulle avskaffas. Dessa organ ansågs inte vara ändamålsenliga i en ny organisation med större tingsrätter och lokala enheter och inte heller överensstämma med de krav som ett fullt verksamhetsansvar och den nya budgetprocessen ställde på en domstolschef. Domstolschefen borde i stället få hela verksamhetsansvaret. Som stöd skulle denne ha en administrativ chef med ekonomisk utbildning samt en ledningsgrupp för beredande av viktigare administrativa ärenden och övergripande frågor.

Statskontoret lade i rapporten fram två alternativ för den nya tingsrättsorganisationen. I det ena alternativet utgjorde länen indelningsgrund. I det andra alternativet var endast hovrätternas domkretsar gränssättande. Enligt Statskontoret hade denna modell den fördelen att det skulle bli möjligt att få en geografiskt sett naturligare sammansättning av tingsrätterna och deras olika verksamhetsställen. Statskontoret ansåg att modellen gav möjlighet att få större organisatoriska enheter och därmed ett bättre administrativt underlag samt en jämnare storlek på tingsrätterna. Nackdelen med modellen var att det inte gick att etablera administrativ samordning med länsrätter i alla residensstäder. Denna modell innebar att det skulle komma att finnas 28 tingsrätter med 69 lokala enheter.

4.2 Justitiedepartementets organisationsförslag

Domstolsutredningens uppdrag vad gäller de organisatoriska frågorna återkallades genom tilläggsdirektiv (dir. 1991:94). Istället genomfördes översynen av domstolsorganisationen inom Justitiedepartementet och resultatet redovisades i departementspromemorian Domstolsväsendet, Organisation och administration i framtiden (Ds Ju 1992:38).

I promemorian framhölls som ett skäl för en organisationsöversyn att det redan i samband med tillkomsten av den nya rättegångsbalken

hade uppmärksammats att det förelåg ett behov av en sådan översyn. Den faktiska utvecklingen av domstolsväsendets organisation efter införandet av rättegångsbalken kunde inte anses ha följt en genomtänkt strategi. Å ena sidan hade det varit ett uttalat mål att man skall ha ett domstolsväsende med en bred och allsidig kompetens. Å andra sidan hade det genom inrättandet av olika specialorgan gjorts betydande avvikelser från denna målsättning.

Redan mot denna bakgrund fanns det, enligt promemorian, anledning att se över möjligheterna att organisera domstolsväsendet i dess helhet på ett sätt där generalisering och specialisering sammanfogades på ett genomtänkt sätt. Dessutom anfördes de argument som framhållits i såväl idéskissen som av Statskontoret.

I promemorian fördes resonemang om begreppen judiciell respektive administrativ bärkraft. Man fann att dessa krav samt kravet på lokal förankring av den dömande verksamheten inte hade lika stor betydelse för hur länsrätterna och överrätterna organiseras. Mot denna bakgrund fann man att det främst var tingsrättsorganisationen som behövde förändras.

I promemorian redovisades tre alternativ för en domkretsreglering rörande tingsrätterna. Det första alternativet utgick från att en tingsrätt skulle ha minst tre domare, det andra att det skulle finnas minst fyra domare och det tredje att varje tingsrätt skulle ha minst sju domare.

Effektivitetsskäl talade enligt promemorian i och för sig för att skapa större domstolar med sjudomarmodellen som mönster. De judiciella fördelarna med en sådan lösning ansågs dock inte så stora att de skulle uppväga de nackdelar som en nedläggning av ett 60-tal tingsrätter skulle innebära, bl.a. genom en radikalt försämrad lokal förankring, höga investeringskostnader i nya domstolsbyggnader och tidsödande tingsresor.

Vidare ansågs fyradomarmodellen ytligt sett kunna förefalla vara en marginell förändring jämfört med tredomarmodellen när det gäller den judiciella bärkraften. Men i sitt praktiska utförande skulle den innebära att bara ett fåtal tingsrätter skulle hamna på nivån fyra domare och att ca 80 procent av tingsrätterna skulle ha sex domare eller fler. Å andra sidan blev konsekvenserna att ett 40-tal tingsrätter skulle läggas ned.

Övervägande skäl talade därför enligt promemorian för att man – i enlighet med de ursprungliga intentionerna bakom 1971 års domstolsreform – borde stanna vid en domkretsreglering som innebar att varje tingsrätt fick ett verksamhetsunderlag som gav sysselsättning för minst tre domare samt att varje nedlagd domstol i princip borde ersättas med ett tingsställe.

Promemorian konstaterade att tredomarmodellen tillgodosåg rimliga krav både på judiciell bärkraft och på lokal förankring av döman-

det men att det därav inte följde att förutsättningar hade skapats för att decentralisera administrativa uppgifter till tingsrätterna i den utsträckning som var önskvärd. Tredomartingsrätterna skulle inte medföra tillräckligt stora enheter för att samtliga domstolar på ett rationellt och ekonomiskt sätt skulle kunna ta över ett fullständigt verksamhetsansvar och helt sköta sin egen administration. Hovrätterna borde därför utnyttjas för att ge administrativt stöd åt de mindre tingsrätterna. Denna lösning skulle på sikt möjliggöra en avveckling av Domstolsverket, som avsågs ersättas av en central instans under regeringen.

Remissyttrandena ställde sig i allmänhet positiva till tankegången att en tingsrätt borde ha minst tre domare. De nedläggningshotade tingsrätterna anförde dock skäl för att just de skulle undgå nedläggning. Däremot framfördes starkt negativ kritik mot förslaget att lägga ned Domstolsverket och den föreslagna lösningen för hur de administrativa uppgifterna skulle lösas.

Remissyttrandena ledde till att justitieministern inte lade fram något förslag om förändring av tingsrättsorganisationen. I samband härmed uttalade Justitieutskottet att den slutsats som kunde dras av då befintliga uppgifter var att några avgörande invändningar inte kunde riktas mot tingsrättsorganisationen (prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 26, bet. 1992/93:JuU24 s. 4 f.). Vidare frångicks tanken på att lägga ned Domstolsverket. I stället genomfördes förändringar av domstolsväsendets förvaltning för att möjliggöra att fler administrativa uppgifter skulle kunna övertas av domstolarna själva (prop. 1992/93:100 bil 3 s. 26, prop. 1993/94:17, bet. 1993/94:JuU10).

4.3 Riksrevisionsverkets rapport Domstolsväsendet

Regeringen gav den 13 februari 1997 Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att granska fördelningen av resurser inom domstolsväsendet. RRV skulle vidare med utgångspunkt i nuvarande organisation och arbetsformer identifiera väsentliga hinder för ett effektivt resursutnyttjande inom domstolsväsendet. Uppdraget har redovisats i RRVs rapport 1997:48 Domstolsväsendet; resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande.

RRV ansåg att fördelningssystemet inom domstolsväsendet lider av vissa svagheter. Enligt RRV beror en stor del av bristerna i fördelningssystemet på att domstolsorganisationen består av domstolar som varierar alltför mycket i storlek, alltifrån några få, mycket stora domstolar till ett stort antal domstolar med färre än tjugo anställda. Det

innebär att alla domstolar inte kan behandlas på samma sätt när det gäller fördelningen av resurser. Små domstolar måste tillföras olika typer av tilläggsbelopp. Den relativa andelen av dessa s.k. smådomstolstillägg är så stor att systemet med en fördelning efter varje domstols behov i praktiken inte fungerar. RRVs slutsats är att den viktigaste åtgärden för att åstadkomma en resursfördelning som svarar mot varje domstols behov, vore att göra resursmottagaren större. Detta skulle göra det möjligt att tillämpa ett enda fördelningssystem inom domstolsväsendet. Fluktuationer av olika slag skulle då kunna jämnas ut automatiskt och betydligt färre tillägg skulle behövas. Resursfördelningssystemet skulle därmed bli mer lättförståeligt.

När det därefter gällde hinder för ett effektivt resursutnyttjande pekade RRV på att många av dessa hänger samman med att den enskilda domstolen är för liten. Enligt RRV ger detta bland annat större sårbarhet, bristande administrativ effektivitet, avsaknad av underlag för förbättrad beredningsorganisation, sämre förutsättningar att skapa en professionell utveckling, risk för sämre social miljö, högre kostnader, större beroende av god samverkan med åklagarna samt sämre möjligheter att möta framtidens krav. RRV framhöll även att resursutnyttjandet skulle bli effektivare om domstolar på samma nivå hade en större administrativ samverkan vad gäller t.ex. kompetensförstärkning, personalutveckling, bibliotek m.m.

För att komma till rätta med problemen i det nuvarande resursfördelningssystemet föreslog RRV att en grupp av tingsrätter eller en grupp av tingsrätter och länsrätter skulle tilldelas gemensamma resurser. Syftet skulle vara att förenkla fördelningssystemet och göra det mer stabilt över tiden samt att det gemensamma resursutnyttjandet skulle bidra till större effektivitet.

5 Domstolsorganisationen i några europeiska stater

I detta kapitel redovisas uppgifter om hur domstolsväsendet är organiserat i Danmark, Norge, Finland, England, Wales, Frankrike, Tyskland och Nederländerna. Urvalet har gjorts för att få med länder som liknar vårt eget men som valt delvis skilda organisationsmodeller för domstolsväsendet.

Kommittén har även inhämtat uppgifter om hur domarutbildningen och domarrekryteringen fungerar i dessa länder. De uppgifterna har redovisats i kommitténs betänkande (SOU 1998:88).

Uppgifterna bygger huvudsakligen på redogörelser lämnade i Hovrättsprocessutredningens betänkande Ett reformerat hovrättsförfarande (SOU 1995:124), Fri- och rättighetskommitténs betänkande Domstolsprövning av förvaltningsärenden (SOU 1994:117), 1993 års domarutrednings betänkande Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99) och 1987 års domarutrednings betänkande Domarbanan – Utbildning och meritvärdering (SOU 1988:53). Informationen har sedan uppdaterats och sammanställts under år 1996. Beträffande de nordiska länderna och Nederländerna har ytterligare uppdatering skett under år 1998.

Danmark

Domstolsorganisation

Den danska domstolsorganisationen är i huvudsak uppbyggd efter ett treinstanssystem med byret, landsret och Højesteret. Danmark exkl. Färöarna och Grönland är indelat i 82 byretskredse. Mellaninstans består av Østre och Vestre Landsret. Härutöver bör nämnas specialdomstolen Sø- og Handelsretten. Danmark har inte någon motsvarighet till våra förvaltningsdomstolar. I Danmark finns en särskild domstol som bl.a. beslutar om disciplinär bestraffning av domare, resning i brottmål och frågor om avstängning av försvarare. Domstolen som bär namnet Den Særlige Klageret består av en højesteretsdomare, en landsretsdomare och en byretsdomare. Då domstolen beslutar om resning i

brottmål och i mål som avser uteslutning av en försvarare deltar även en advokat och en rättsvetenskapsman.

Brottmål

Byretten är vanligtvis första instans i brottmål. Byrettens sammansättning består i normalfallet av en lagfaren domare och två domsmenn (nämndemän). I mål där åklagaren yrkar fängelse i fyra år eller mer, om det är aktuellt att döma den tilltalade till internering eller att överlämna denne till institution för vård eller om målet rör "politiska brott", är i stället landsretten första instans. Den består då av tre lagfarna domare och tolv nævninge (jurymän). Nævninge avgör skuldfrågan och deltar även vid bestämmandet av påföljden.

Byrettens dom överklagas till landsretten genom anke, som kan avse bedömningen av skuldfrågan, rättstillämpningen eller påföljden. För att få överklaga en dom i ett mer bagatellartat brottmål där påföljden inte överstigit 20 dagsböter eller 3 000 DKK i penningböter krävs prövningstillstånd. Frågor om prövningstillstånd avgörs av en fristående nämnd bestående av en domare från vardera Højesteret, landsret och byret, en advokat samt en rättsvetenskapsman. Prövningstillstånd meddelas endast om saken är av principiellt intresse eller om det i övrigt finns särskilda skäl. Landsretten är som andra instans domför med tre lagfarna domare. Om domsmenn deltagit i byrettens avgörande skall även tre domsmenn delta i avgörandet i landsretten.

För att Højesteret skall pröva landsrettens dom krävs att den tidigare nämnda fristående nämnden gett prövningstillstånd. Detta krav omfattar dock inte landsrettens domar när den dömt som första instans.

Tvistemål

I flertalet tvistemål är byretten första instans. Landsretten är dock behörig som första instans i mål överstigande 500 000 DKK och i vissa mål där parterna inte är eniga om att byretten skall pröva målet. Vidare kan vissa mål, bl.a. om de innefattar en principfråga, på yrkande av part hänvisas från byretten till landsretten. I Storköpenhamn handläggs sjörättsmål, handelsrättsliga mål samt vissa andra måltyper i första instans av Sø- og Handelsretten.

Byretten är i allmänhet domför med en lagfaren domare och Sø- og Handelsretten med en lagfaren domare och två, eller undantagsvis fyra, sakkunniga inom sjöfart eller handel.

Byrettens avgöranden överklagas till landsretten, vars prövning omfattar både rätts- och sakfrågan. Om yrkandet avser ett värde understigande 10 000 DKK krävs prövningstillstånd av den i det föregående nämnda fristående nämnden. Landsretten är domför med minst tre domare. Sø- og Handelsrettens domar överklagas i regel direkt till Højesteret. Kravet i fråga om prövningstillstånd för överklagande av landsrettens avgöranden är detsamma som för brottmål.

För att underlätta förlikning får rätten tillkännage vad man på grundval av befintligt material bedömer bli utgången i målet och föreslå parterna att träffa förlikning i enlighet med tillkännagivandet. För att bespara rätten arbete med domskrivning brukar tillkännagivandet lämnas omedelbart efter avslutad huvudförhandling. Om förlikning inte uppnås är rätten inte bunden av tillkännagivandet. Normalt kan en förlikning inte överklagas. Om tappande part vill överklaga ett avgörande måste dom begäras. En annan arbetsbesparande reform infördes år 1984 då byretterna gavs möjlighet att utfärda summariska domar. Domar av detta slag innehåller inte sakframställning eller muntlig bevisning utan bara yrkanden, grunder och de egentliga domskälen. Överklagas sådana domar skall rätten avge en kompletterande redogörelse för saken samt för upptagna parts- och vittnesförhör. Om det framstår som sannolikt att domen kommer att överklagas bör den avfattas på traditionellt vis.

Förvaltningsrätt

Danmarks centrala statsförvaltning uppdelas i departement, direktorat och nämnder.

Departementen har i likhet med Sverige en minister som högsta chef. Departementets uppgift är, förutom att förbereda ny lagstiftning, bl.a. att styra i frågor rörande den förvaltning som underställda myndigheter har att sköta. Till skillnad från Sverige har ministern befogenhet att själv avgöra dessa frågor, inklusive besvärsärenden.

Direktoraten motsvarar de svenska ämbetsverken och lyder under departementen.

I den danska statsförvaltningen finns också olika nämnder med skilda uppgifter. Som exempel kan nämnas ankenævner som behandlar klagomål i administrativa ärenden bl.a. på kommunalförvaltningens område.

Kontrollen av att förvaltningsbeslut är riktiga utförs i första hand av överordnade myndigheter som har befogenhet att efter klagomål ändra en underordnad myndighets avgöranden. Detta klagoinstitut kallas administrativ rekurs. Rekursen är först och främst en möjlighet för den

enskilde att få sin sak behandlad i ännu en instans. Den används ofta eftersom den är ett relativt billigt och snabbt medel att få ett beslut omprövat.

Som ovan nämnts finns det inte några förvaltningsdomstolar i Danmark. En rätt till domstolsprövning står dock öppen vid sidan av de förvaltningsrättsliga besvärsmöjligheterna. Huvudregeln i dansk rätt är också att möjligheten till administrativ rekurs inte behöver ha uttömts, innan domstolsprövning kan äga rum.

Organisatoriska förändringar under 1990-talet

Av Danmarks (exkl. Färörarna och Grönland) 82 byrettskretsar är 48 sk. endommerembeden, dvs. har domstolar med endast en domare. Det verkliga antalet enmansdomstolar är emellertid större. I en del byrettskretsar med två domare har verksamheten nämligen delats upp i en civilrätt och en kriminalrätt med en domare i vardera domstol. I dessa domkretsar är man emellertid i färd med att lägga samman verksamheten till en domstol. Vid årsskiftet 1998 – 1999 återstår åtta byretskretsar med sådana skilda civil- och kriminalbyretter.

Under åren 1991–1993 undersökte Justitsministeriet med hjälp av en konsultfirma vilken ämbetsstorlek och domkretsstruktur som gav de bästa förutsättningarna för en väl fungerande byrett. I konsultrapporten, Byretterne – embedsstörrelse og byrettsstruktur, slogs fast att det var nödvändigt att ändra byrettsstrukturen om man ville få full rationaliseringseffekt av de olika teknologiprojekt som skulle genomföras och om domstolarna skulle göras mer självständiga i personal- och budgetfrågor.

Samtidigt konstaterades i rapporten att både de små och stora domstolarna fungerade väl. Man fann att personal vid små domstolar trivdes och kände stort ansvar för sina arbetsuppgifter. Särskilt kontorspersonalen vid de små byretterna var mycket tillfreds med att få arbeta på en liten arbetsplats där alla kände alla. Även flera av de anställda juristerna som inte var domare trivdes med att vara anställda vid små domstolar. Domarna i undersökningen var visserligen i stort sett nöjda med sin arbetssituation men menade att den juridiska och ämnessakkunniga miljön var för begränsad. En del saknade t.ex. kolleger att rådfråga i svårare mål. Den juristutbildade personalen kritiserade också att utbildnings- och utvecklingsmöjligheterna var otillräckliga vid de små domstolarna. För att råda bot på dessa missförhållanden menade man från juristhåll att det var nödvändigt med fler jurister vid domstolarna, gärna fyra till fem personer, domarna inräk-

nade. Endomardomstolar har normalt två jurister anställda och detta ansågs alltså vara för lite.

Konsultrapporten ledde inte till några mer grundläggande organisatoriska förändringar av det danska domstolsväsendet. Några förändringar genomfördes dock efter undersökningen. Bland annat infördes en s.k. "rejsedommerordning" enligt vilken man anställt totalt fyra domare med särskild skyldighet att vid behov förstärka i byrett. Dessa domares uppgifter är att ge assistens till domstolar med särskilt långa handläggningstider för att därmed minska sårbarheten vid de minsta domstolarna.

Samtidigt skapades också en möjlighet att flytta brottmål från en byrett till en annan om det är påkallat med hänsyn till arbetsbelastningen eller till resursförhållandena.

Även bland kontorspersonalen har man skapat en särskild förstärkningsorganisation, ett s.k. "ambulancehold", med för närvarande elva medarbetare för att ge bistånd till särskilt hårt belastade tingslysningskontor (inskrivningsmyndigheter).

Justitsministeriet har under år 1998 tillsatt en utredning om det danska domstolsväsendet, den s.k. Domstolenes strukturkommission. Kommissionen har i uppgift att undersöka och överväga en rad frågor som rör det danska domstolsväsendet. Dess huvuduppgift består emellertid i att undersöka och utvärdera den danska byrettsstrukturen. Uppdraget skall vara slutfört före utgången av år 2000.

Norge

Domstolsorganisation

I Norge är domstolsorganisationen uppbyggd i ett treinstanssystem. Första instans består av sammantaget 87 herredsretter och byretter, andra instans av sju lagmansretter och tredje instans av Norges högsta domstol, Høyesterett. Härtill kommer sju specialämbeten däribland byfogd, skifterett och byskriver vilka samtliga finns på byrettsnivå. Norge saknar förvaltningsdomstolar.

Brottmål

Brottmål handläggs i första instans av byrett eller herredsrett. Domstolen är vanligen domför med en lagfaren domare och två meddommere (nämndemän). I mål som rör brott på vilka kan följa fängelse

i mer än sex år samt när målet är särskilt omfattande eller det föreligger andra skäl kan rättens ordförande bestämma att rätten skall bestå av två lagfarna domare och tre meddommere. Majoriteten av brottmålen handläggs genom ett förenklat förfarande, den sk. forhørsretten. Detta förenklade förfarande får tillämpas om gärningarna är erkända, gärningarna inte kan föranleda strängare straff än fängelse i tio år, den misstänkte samtycker till förfarandet och erkännandet stöds av utredningen i övrigt. Dessutom krävs att åklagarmyndigheten eller polisen begär ett sådant förfarande. I dessa fall är byretten eller herredsretten domför med en lagfaren domare. Det förenklade förhöret innebär ett förfarande utan ett fullständigt åtal och utan en fullständig huvudförhandling.

Byrettens eller herredsrettens domar fullföljs genom s.k. anke till lagmansretten. Tre lagfarna lagmansrettsdomare, som förbereder målet, kan besluta att inte släppa fram ett mål om de finner att överklagandet inte kommer att nå framgång. Avser överklagandet ett brott varpå fängelse över sex år kan följa får ett sådant beslut inte fattas. I mål där åklagaren inte yrkat annat än böter och domstolen inte dömt till strängare påföljd tar lagmansretten upp målet till prövning endast om samtliga tre domare gett sitt samtycke. Ett samtycke förutsätter att det föreligger särskilda skäl. Om prövningen rör påföljdsfrågan eller skuldfrågan prövar lagmansretten överklagandet med tre lagfarna domare och fyra meddommere. Skall skuldfrågan avgöras till nackdel för den tilltalade krävs fem röster. Rätten består av tre lagfarna domare om överklagandet endast avser handläggningsfrågor och/eller rättstillämpningsfrågor. Rör målet brott på vilket kan följa fängelse i mer än sex år är huvudregeln att skuldfrågan avgörs av en tiomannajury. Om juryn finner den åtalade skyldig avgörs påföljdsfrågan av tre lagfarna domare, juryns ordförande och tre av juryns ledamöter. Rätten har vissa möjligheter att gå ifrån juryns bedömning.

Ett avgörande i första instans kan undantagsvis överklagas direkt till Høyesterett. Det förutsätter att Høyesteretts s.k. kjæremålsutvalg ger sitt samtycke. För att ett sådant samtycke skall lämnas krävs att överklagandet gäller en fråga som har betydelse utöver föreliggande mål eller att det är av särskild betydelse att saken blir snabbt avgjord.

Domar som meddelats av lagmansrett överklagas till Høyesterett genom anke. För att målet skall tas upp till prövning krävs Høyesteretts kjæremålsutvalgs samtycke. Sådant samtycke ges om den aktuella frågeställningen är av principiell betydelse eller om det av andra skäl är av särskild vikt att saken prövas.

Tvistemål

Även i tvistemål är herreds- eller byrett första instan. En förutsättning för att en tvist skall tas upp i domstol är i regel att parterna först försökt komma överens under medverkan av ett forliksråd som finns i varje kommun. Forliksrådet består av tre forliksmenn, som är lekmän och väljs av kommunstyrelsen för fyra år. Visar sig förlikning inte vara möjlig måste käranden för att inte förlora sin talerätt väcka talan vid domstol inom ett år. Normalt är herreds- eller byrett domför med en lagfaren domare. Om någon part begär det eller rätten finner det lämpligt skall dock två meddommere (nämndemän) ingå i rätten.

En dom meddelad av herreds- eller byrett överklagas genom anke till lagmansrett. Lagmannens samtycke krävs om anken rör ett förmögenhetsvärde som understiger 20 000 NOK. I regel ges samtycke endast om avgörandet har principiell betydelse eller när saken har särskilt stor betydelse för klaganden. Sammansättningen är vanligtvis tre lagfarna domare, och om någon av parterna begär det eller domstolen finner det lämpligt, två eller fyra meddommere.

Med samtycke från Høyesteretts kjæremålsutvalg kan en dom meddelad av herreds- eller byrett överklagas direkt till Høyesterett. Det är sällsynt att sådant samtycke ges.

Domar från lagmansrett fullföljs genom anke till Høyesterett. Understiger anken ett förmögenhetsvärde av 100 000 NOK krävs Høyesteretts kjæremålsutvalgs samtycke. Samtycke skall ges om avgörandet har principiell betydelse eller om saken har särskilt stor betydelse för klaganden. Även om förmögenhetsvärdet överstiger 100 000 NOK kan Kjæremålsutvalget vägra samtycke i vissa fall. Så kan t.ex. ske om utvalget, sedan klagande fått tillfälle att yttra sig, enhälligt finner att klaganden inte kommer att få framgång med sin fullföljdstalan. Detsamma gäller om klaganden inte gjort sannolikt att denne är utan skuld till att ny åberopad bevisning inte tagits upp i underinstansen. I Høyesteretts avgöranden deltar fem lagfarna domare.

Förvaltningsrätt

Norges centrala statsförvaltning är liksom Danmarks uppdelad i departement och direktorat. Härtill kommer ett antal förhållandevis fristående organ som leds av ett särskilt kollegium. Dessa fristående organ består dels av centrala råd med rådgivande uppgifter, dels av beslutande nämnder.

Huvudregeln är att förvaltningsbeslut kan överprövas av närmsta högre myndighet. Förvaltningsbeslut kan också komma under dom-

stolsprövning. Den som berörs av ett beslut kan t.ex. väcka talan mot den aktuella förvaltningsmyndigheten med yrkande att domstolen måtte fastställa att förvaltningsbeslutet är ogiltigt. Det förekommer också att domstolar får ta ställning till giltigheten av förvaltningsbeslut i samband med att det framställs skadeståndsyrkanden på grund av felaktiga förvaltningsbeslut.

Vem som helst kan inte väcka talan i domstol mot ett förvaltningsbeslut. Det krävs enligt 54 § tvistemålsloven att käranden har ett rättsligt intresse i att få målet prövat. Kravet får dock inte uppfattas alltför strängt.

Tidigare kunde den som ville angripa ett förvaltningsbeslut välja mellan att klaga hos högre förvaltningsmyndighet eller hos allmän domstol. Efter ändringar i tvistemålsloven kan förvaltningsmyndighet numera bestämma att ett förvaltningsbeslut eller ett ersättningsanspråk i anledning av ett felaktigt förvaltningsbeslut inte får prövas i domstol förrän den enskilde uttömt sina möjligheter att söka rättelse hos överordnad förvaltningsmyndighet.

Organisatoriska förändringar under 1990-talet

Ett utvalg (NOU 1980:12) föreslog år 1980 att man skulle ändra domstolsstrukturen i första instans genom en övergång till färre men större enheter. Förslag om sammanläggning av domstolar mötte emellertid ett betydande lokalpolitiskt motstånd. Under 1990-talet har Justisdepartementet lagt fram förslag till Stortinget angående enskilda sammanläggningsprojekt. Man har koncentrerat sig på att lägga samman domstolar som har kontor i samma stad. Av den här typen av projekt återstår Bergen, Stavanger och Trondheim som samtliga hyser förstainstansdomstolar som är uppdelade i två specialdomstolar. Vidare är man i färd med att slå samman Karmsund och Haugesund sorenskriverembeter som bägge har kontor i Haugesund. Man överväger också att slå samman sorenskriverembetene i Horten och Holmestrand.

I andra instans har man gått motsatt väg genom att dela upp den gamla Eidsivating lagmannsrett i Oslo i två mindre lagmannsretter, den nya Eidsivating lagmannsrätt på Hamar och Borgarting lagmannsrätt i Oslo. Lagmannsretten i Oslo är även efter uppdelningen klart störst i landet.

År 1997 tillsattes ett nytt utredningsutvalg med uppgift att se över herreds- och byrettsorganisationens struktur och arbetsområden. Utredningen skall vara slutförd till den 1 maj 1999.

Finland

Domstolsorganisation

Finland har en domstolsorganisation som i stora delar liknar den svenska, med allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

På Åland har man en speciell lösning som innebär att man har en allmän regional förvaltningsdomstol för landskapet Åland. Denna förvaltningsdomstol verkar i anslutning till Ålands tingsrätt. Vid Ålands förvaltningsdomstol finns en förvaltningsdomartjänst. Förvaltningsdomaren är ordförande vid domstolens sammanträden och lagmannen i tingsrätten och tingsdomarna är övriga ledamöter vid förvaltningsdomstolen.

Brottmål och tvistemål

Instansordningen i Finland överensstämmer med den svenska. De allmänna domstolarna består av 68 tingsrätter, sex hovrätter och Högsta domstolen. Domstolsorganisationen liksom rättegångsförfarandet i tvistemål reformerades år 1993. Rättegången i tvistemål kom då att präglas av principerna om muntlighet, koncentration och omedelbarhet. Man införde också en uppdelning av rättegången i förberedelse och huvudförhandling. Rättegångsförfarandet i brottmål reformerades först under år 1997. De nya reglerna innebär bl.a. att även brottmålsförfarandet präglas av muntlighet, omedelbarhet och koncentration.

Domförhetsreglerna och möjligheterna att överklaga är i huvudsak desamma som i Sverige. Detta innebär att flertalet brottmål i tingsrätten avgörs av en lagfaren domare och tre nämndemän. Mindre komplicerade brottmål, i vilka endast bötesstraff utdöms, avgörs av en ensamdomare. I familjerättsliga mål och hyresmål skall tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Övriga tvistemål avgörs av en eller tre lagfarna domare. Tingsrättens domar överklagas till hovrätt. Det saknas möjligheter att överklaga direkt till högsta instans. Hovrättens prövningsskyldighet är begränsad till vad som anförts i överklagandet och svarsskrivelsen.

Hovrätten är i regel domför med tre lagfarna domare. Hovrättens president kan bestämma att ett mål som är betydelsefullt ur prejudikatsynpunkt skall avgöras i sammansättning av fem domare eller i plenum. I hyresmål är sammansättningen tre lagfarna domare och tre experter.

Bevillningstillstånd krävs för prövning i Högsta domstolen. De s.k bevillningsgrunderna är prejudikatgrunden, återbrytningsgrunden samt om "det eljest föreligger vägande skäl".

Förvaltningsrätt

Den finländska förvaltningsapparaten består, förutom av presidenten och statsrådet dvs. regeringen, av en kombination av ministerförvaltning och ett system med centrala ämbetsverk. De senare är självständiga organ som står utanför statsrådets politiska styrning. I ledningen för varje förvaltningsområde finns ett ministerium. Inom ministerierna bereds och verkställs presidentens och statsrådets beslut. Dessutom har ministerierna självständig beslutanderätt som utövas antingen av ministern själv eller av annan tjänsteman vid ministeriet.

Finland har en förvaltningsdomstolsorganisation bestående av 12 länsrätter, inklusive Ålands förvaltningsdomstol samt Högsta förvaltningsdomstolen. Beroende på vilken myndighets beslut man vill överklaga kan man indela besvären i förvaltningsbesvär och kommunalbesvär.

I kommunalbesvärsmål anförs besvär i allmänhet hos länsrätt och över länsrättens beslut i dessa mål får talan fullföljas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Förvaltningsbesvärsvägarna är angivna i olika specialförfattningar. För besvär i första instans finns två vägar att välja på. Antingen föreskrivs i speciallagstiftningen att besvär över lägre förvaltningsmyndighets beslut skall överklagas till länsrätterna eller som huvudregel att lägre förvaltningsmyndighets beslut överklagas hos överordnad förvaltningsmyndighet. En sådan överordnad förvaltningsmyndighet utgörs ofta av ett centralt ämbetsverk eller ett ministerium. Besvär över statsrådets, ett ministeriums eller annan högre förvaltningsmyndighets beslut anförs till Högsta förvaltningsdomstolen som första domstolsinstans. Högsta förvaltningsdomstolen prövar besvär över länsrätternas beslut.

Den 1 december 1996 trädde en ny förvaltningsprocesslag i kraft. Den nya lagstiftningen innebär bl.a. att besvär över beslut av förvaltningsmyndighet som är underställd statsrådet alltid skall anföras hos länsrätten om inte annat stadgas. Lagstiftningen innebär också att länsrätterna kommer att vara första instans i en del ärenden som Högsta förvaltningsdomstolen tidigare behandlat som enda domstolsinstans. Samtidigt innebär den nya lagstiftningen en ökad skyldighet för länsrätterna att hålla muntlig förhandling.

Organisatoriska förändringar under 1990-talet

Under 1990-talet har man genomfört flera organisationsreformer.

Den mest genomgripande reformen ägde rum 1993 då landets 147 häradsrätter och 29 rådstuvurätter slogs samman till 70 tingsrätter.

Även efter sammanslagningen kvarstod ett antal domstolar som enligt Justitieministeriet var för små för att uppfylla de krav som man ansåg borde kunna ställas på en domstol. För att minska antalet sårbara enheter har ministeriet lagt samman två tingsrätter i Tammerfors samt två tingsrätter i mellersta Finland, Saarijärvi och Äänekoski. Det finns alltså numera 68 tingsrätter i Finland. Inom Justitieministeriet övervägs för närvarande en sammanslagning av ytterligare fyra tingsrätter.

På förvaltningsdomstolssidan har det också genomförts flera organisationsförändringar under 1990-talet. I slutet av 1994 avvecklades den särskilda omsättningsskatterätten och verksamheten överfördes till de allmänna regionala förvaltningsdomstolarna. Dessutom har som nämnts i det föregående förvaltningsdomstolen och tingsrätten på Åland knutits samman. Anledningen till att man vidtog sistnämnda åtgärd var att man ville säkerställa ett bevarande av en förvaltningsdomstol på Åland. Slutligen har man under år 1996 delat in vissa av förvaltningsdomstolarna i samverkansgrupper med gemensamma domkretsar inom vilka man kan flytta mål mellan domstolarna. Reformen har utformats så att de inblandade länsrätterna har kvar sina domkretsar, omfattande ett län vardera, samtidigt som de ingår i gemensamma domkretsar med andra länsrätter. På detta sätt har fyra gemensamma domkretsar bildas. Dessa är domkretsarna i västra Finland, mellersta Finland och norra Finland vilka alla omfattar två län vardera samt domkretsen i östra Finland vilken omfattar fyra län. Utanför denna indelning står Länsrätten i Nylands län och Ålands förvaltningsdomstol. Högsta förvaltningsdomstolen utser för var och en av de fyra gemensamma domkretsarna en överdomare som har att se till att ärendena fördelas jämnt mellan de enskilda länsrätterna.

England och Wales

Redogörelsen omfattar inte hela Storbritannien utan endast England och Wales eftersom Skottland och Nordirland har egna rättssystem. Den högsta instansen, House of Lords, är emellertid gemensam för hela Storbritannien. Domstolsorganisationen i England och Wales är relativt komplicerad främst beroende på den mängd undantag som finns rörande instansordningen. Här beskrivs endast huvuddragen i organisationen.

Brottmål

Utanför de större städerna fungerar drygt 600 Magistrate Courts som första instans i främst lindrigare brottmål. Dessa domstolar är domföra med en till tre obetalda lekmannadomare, s.k. fredsdomare. I de större städerna finns i stället Magistrates Courts. Dessa domstolar är domföra med en lagfaren domare.

Domar meddelade av Magistrate Court överklagas, om det rör sakfrågan eller påföljden, till Crown Court. I dessa fall kan Crown Courts domar normalt inte överklagas. Crown Court är även första instans i allvarligare brottmål. Överklagande är då möjligt till Court of Appeal.

Avgöranden av såväl Magistrate Court som Crown Court kan överklagas i de fall överklagandet avser handläggnings- eller rättsfrågor till Divisional Court of the Queens Bench Division. Denna är en del av Queens Bench Division som i sin tur organisatoriskt är en del av High Court of Justice.

Avgöranden av Divisional Court of the Queens Bench Division kan, i de fall målet rör en rättsfråga av allmänt intresse och prövningstillstånd meddelats, överklagas till House of Lords. House of Lords fungerar som en kassationsdomstol genom att avgöranden som domstolen upphäver återförvisas till lägre instans som är skyldig att följa House of Lords uppfattning i rättsfrågan.

Tvistemål

Första instans i tvistemål är antingen någon av de cirka 300 County Courts eller High Court of Justice. County Court och som huvudregel även High Court of Justice är domför med en domare. I praktiken prövas flertalet mål som rör högre värden än 50 000 GBP i första instans av High Court of Justice och de som rör mindre värden än 25 000 GBP av County Courts. High Court of Justice består av tre avdelningar, Chancery Division, Queens Bench Division och Family Division. Domstolen har totalt ett 80–tal domare.

Domar från County Court och High Court of Justice kan överklagas till Court of Appeal som prövar både sak- och rättsfrågor. För vissa måltyper har rätten att överklaga begränsats till rättsfrågor. Court of Appeals domar kan om målet rör en rättsfråga av allmänt intresse och prövningstillstånd meddelats prövas av House of Lords.

Sedan år 1970 finns en möjlighet att överklaga direkt från High Court of Justice till House of Lords. Det förutsätter att parterna är ense om detta, att domaren i underinstansen intygar att målet innehåller en

rättsfråga som är av allmänt intresse samt att House of Lords meddelar prövningstillstånd.

Förvaltningsrätt

Centralförvaltningen består av ca 40 oftast mycket stora departement. De svarar för både departementsuppgifter och för vad som i Sverige är uppgifter för förvaltningsmyndigheter. Ministern har i stort sett oinskränkt makt över sitt departement och den förvaltning som hör hemma under departementet.

Lokala organ har stor betydelse inom förvaltningsrätten. Frågor om social service handläggs t.ex. av en speciell myndighetstyp kallad tribunaler. Tribunalerna anses vara en del av det ordinära rättssystemet och jämställs i vissa avseenden med domstolar. Det finns oftast möjlighet att överklaga ett beslut av en tribunal till administrativa tribunaler. Utöver denna möjlighet föreligger det en generell rätt att få förvaltningsbeslut prövade vid domstol.

Rätten till domstolsprövning grundar sig på en konstitutionell princip i common law "the rule of law". Innebörden av principen är bl.a. att domstolarna skall ha möjlighet att kontrollera regeringens maktutövning. Detta har lett till att när det i lag föreskrivs att ett beslut inte får överprövas så har detta inte accepterats av domstolarna. Dessa har tolkat principen om the rule of law så att en inskränkningen i rätten till överprövning endast gäller den administrativa överprövningen och inte rätten att få ett beslut prövat i domstol.

Frankrike

Domstolsorganisation

Domstolsorganisationen är uppdelad i två från varandra fristående organisationer, allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Utöver dessa domstolar finns en mängd specialdomstolar.

Brottmål

I första instans finns tre olika domstolstyper. Lindrigare brott prövas i någon av landets 472 polisdomstolar sk. Tribunal de Police vars domsrätt omfattar brott som inte har strängare straff än böter eller fängelse i

högst två månader. Dessa domstolar är domföra med en domare. Brott med fängelse upp till fem år som strängaste straff prövas i någon av Frankrikes 181 Tribunal Correctionnel. Dessa domstolar är i normalfallet domföra med tre lagfarna domare. De allvarligaste brotten prövas i Cour d'assises. Det finns 99 stycken Cour d'assises och de är vanligen domföra med tre lagfarna domare och en niomannajury. De tar tillsammans ställning till såväl skuldfrågan som påföljdsfrågan.

Huvudregeln är att brottmålsdomar kan överklagas till någon av de ca 30 appellationsdomstolarna, Cour d'appel. För vissa typer av mindre brott råder dock överklagandeförbud.

Domar som meddelats av Cour d'assises kan överklagas till La cour de cassation som är som namnet antyder en kassationsdomstol. Den är bunden av den lägre instansens bedömning av de faktiska omständigheterna. Om domstolen finner att det överklagade avgörandet är felaktigt upphävs det och målet återförvisas för nytt avgörande av en annan domstol på samma nivå som den vars dom blivit kasserad.

Tvistemål

Första instans i tvistemål är i allmänhet antingen någon av de 472 Tribunaux d'instance, som är samma domstol som Tribunal de police, eller av Tribunaux de grande instance som är Tribunal correctionnel i dess tvistemålsform. Var ett mål hamnar beror på tvisteföremålets värde. Tribunaux d'instance är domför med en domare medan Tribunaux de grande instance dömer i en sammansättning med tre domare.

Även tvistemålsdomar kan enligt huvudregeln överklagas till Cour d'appel. Understiger tvisteföremålet 13 000 FRF råder överklagandeförbud.

Överst i instansordningen finns La cour de cassation.

Förvaltningsrätt

Förvaltningsrättsliga tvister kan som huvudregel tas upp i tre instanser. Första instans består av ett trettiotal Tribunal administratif. Avgöranden från Tribunal administratif kan överklagas till någon av landets fem Cour administratives d'appel. Genom talan om kassation kan målet slutligen föras vidare till Conseil d'Etat, som således även den är en kassationsdomstol. Härutöver finns det flera särskilda förvaltningsdomstolar med skilda fullföljdsmöjligheter.

Det bör nämnas att de franska domstolarna i likhet med de engelska menar att möjligheten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut alltid står öppen även om fullföljdsförbud skulle vara föreskrivet i lag.

Tyskland

Domstolsorganisation

Tyskland har två parallella domstolsorganisationer, allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Härtill kommer den tyska federala författningsdomstolen Bundesverfassungsgericht, som prövar författningsfrågor samt vissa specialdomstolar.

På den allmänna sidan finns 765 Amtsgerichte i första instans, 117 Landgerichte i andra instans samt 27 Oberlandesgerichte i tredje instans. Sista instans utgörs av Bundesgerichtshof, som till skillnad från övriga domstolar är federal.

På förvaltningssidan finns en domstolsorganisation för allmänna förvaltningsmål som består av tre instanser. Första instans utgörs av 52 Verwaltungsgerichte, andra instans av 16 Oberverwaltungsgerichte och tredje instans av Bundesverwaltungsgericht. För andra typer av förvaltningsmål finns ett antal specialdomstolar.

Brottmål

Första instans i flertalet brottmål är Amtsgericht. Vid mål angående allvarligare brottslighet är, med undantag för vissa fall av högförräderi, är Landgericht första instans. Högförräderi tas upp direkt i Oberlandesgericht, som är högsta instans i respektive förbundsstat.

Avgöranden av Amtsgericht överklagas till Landgericht. Brottmålsdomar som meddelats av Landgericht i andra instans kan överklagas till Oberlandesgericht som i dessa fall endast prövar rättsfrågor.

De brottmålsdomar som meddelats av Landgericht och Oberlandesgericht i första instans överklagas till Bundesgerichtshof. Bundesgerichtshof prövar endast rättsfrågor. Om en Oberlandesgericht i en rättsfråga vill avvika från ett avgörande från en annan Oberlandesgericht eller från Bundesgerichtshof, måste frågan underställas Bundesgerichtshof.

Tvistemål

Amtsgericht är första instans i förmögenhetsrättsliga mål som rör värden understigande 6 000 DEM samt i hyresmål och familjerättsliga mål. Övriga tvistemål prövas i första instans av Landgericht som också är överinstans till Amtsgericht. De avgöranden som Landgericht meddelar som andra instans kan inte överklagas.

Landgerichts avgöranden i första instans kan överklagas till Oberlandesgericht, där prövningen i tvistemål till skillnad från i brottmål kan avse både sak- och rättsfrågor. Slutligen kan avgöranden av Oberlandesgericht överklagas till Bundesgerichtshof. Vid sin prövning är Bundesgerichtshof bunden av underinstansens bedömning i sakfrågan och prövningen är således begränsad till rättsfrågor. Överklagande från Landgericht direkt till Bundesgerichtshof är möjligt om överklagandet endast avser rättsfrågor. Det förutsätter dock att motparten ger sitt medgivande.

Förvaltningsrätt

Tysklands regelsystem för domstolsprövning av förvaltningsbeslut har i allt väsentligt tillkommit under efterkrigstiden. Utgångspunkten har varit delstaternas rättsskyddssystem. En av de bärande grundrättigheterna i den tyska grundlagen, Grundgesetz, är den enskildas rätt till domstolsprövning av det allmännas handlande. Bestämmelsen innebär att domstolsprövning generellt skall kunna påkallas i allmän domstol om befintliga förvaltningsdomstolar saknar behörighet.

Den tyska förvaltningsdomstolsorganisation för allmänna mål består som nämnts i det föregående av tre instanser, Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte och Bundesverwaltungsgericht. Det finns dessutom särskilda förvaltningsdomstolsorganisationer för bl.a. skatte- och socialmål.

Nederländerna

Domstolsorganisationen i Nederländerna består av både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Under 1990-talet har en integreringsprocess inletts som medfört att det inom vissa domstolar handläggs såväl tvistemål och brottmål som förvaltningsmål. De erfarenheter som vunnits under integreringssträvandena redovisas i slutet av detta avsnitt. Vid beskrivningen av domstolsorganisationen har den gamla och alltjämt i huvudsak gällande indelningen i allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar följts. Det nederländska dom-

stolsorganisationen är särskilt på förvaltningssidan relativt invecklad bl.a. på grund av att den innehåller ett stort antal specialdomstolar. Den här lämnade redogörelsen omfattar endast huvuddragen i organisationen.

Allmänna domstolar

Domstolsorganisationen på den allmänna sidan består av fyra nivåer. Dock kan ett enskilt mål endast passera genom tre instanser. Den lägsta nivån utgörs av 62 lokala domstolar s.k. kantongerechten. Dessa domstolar handlägger bötesmål, förmögenhetstvister där tvisteföremålets värde understiger 5 000 gulden samt arbets-, hyres- och arrendetvister. En kantongerecht är domför med en domare.

Nästa nivå består av 19 distriktsdomstolar, s.k. arrondissementsrechtbanken. Dessa domstolar handlägger som första instans brott- och tvistemål som de lokala domstolarna inte är behöriga att handlägga. Distriktsdomstolarna prövar också överklagade domar från lokaldomstolarna. Förmögenhetsrättsliga tvister som rör mindre värden än 2500 gulden får dock inte överklagas. Som kommer att beröras i det följande fungerar distriktsdomstolarna också som domstol i en rad olika förvaltningsmål. En distriktsdomstol är domför med antingen en eller tre domare beroende på målets art.

Tvistemål och brottmål som prövats av distriktsdomstol som första instans får överklagas till någon av landets fem hovrätter, s.k. gerechtshoven. Dessa är vanligen domföra med tre ledamöter.

Sista instans på den allmänna sidan utgörs av högsta domstolen, Hoge Raad der Nederlanden. Denna överprövar hovrätternas avgöranden samt avgöranden i distriktsdomstol där distriktsdomstolen handlagt målet i andra instans. Det innebär således att även mål som startat i en lokal domstol som mest kan prövas i tre instanser.

Mål rörande skatter prövas i Nederländerna i allmän domstol. Här fungerar hovrätten som första domstolsinstans. Hovrättens avgöranden i skattemål kan liksom andra hovrättsavgöranden överklagas till Hoge Raad.

Hoge Raad har tre avdelningar en för brottmål, en för tvistemål och en för skattemål. Domstolen fungerar liksom sin franska motsvarighet som kassationsdomstol. Domstolen prövar inte bevisfrågor utan endast rättsfrågor och procedurfrågor. Avgöranden som bedöms som felaktiga upphävs och målet återförvisas då till den lägre instansen. I brottmål har vissa högre åklagare, s.k. procureurgeneraal rätt att överklaga ett avgörande även om partsföreträdarna i målet avstått från fullföljd. Sådant överklagande sägs ske i lagens intresse. Högsta domstolens avgöranden i sådana fall påverkar inte parterna i det aktuella målet men

avgörandet får prejudicerande verkan för framtida fall. Hoge Raad är domför med tre eller fem ledamöter.

Förvaltningsdomstolar

På förvaltningssidan bestod domstolsorganisationen i första instans tidigare bl.a. av tio stycken specialdomstolar. Raad van State som är en av två slutinstanser på förvaltningssidan avgjorde också en rad förvaltningsmål som första och enda instans. Verksamheten från de tio specialdomstolarna samt en del av Raad van States uppgifter som första instans har flyttats till särskilda förvaltningsavdelningar som inrättats vid de 19 distriktsdomstolarna. Fortfarande handläggs emellertid många typer av förvaltningsmål vid olika specialdomstolar. Det gäller t.ex. ärenden rörande immigrationsfrågor eller studielån.

Förvaltningsrättsliga avgöranden av distriktsdomstol fullföljs till någon av de två förvaltningsöverrätterna, Raad van State eller Raad van Beroep. Till den förstnämnda domstolen överklagas bl.a. avgöranden som avser tillstånd och koncessioner medan Raad van Bereop t.ex. prövar socialförsäkringsmål och mål som rör statsförvaltningen. Det kan tilläggas att Raad van State fortfarande fungerar som första och enda domstolsinstans i en del ärenden, bl.a. i vissa miljömål.

Reformsträvanden under 1990-talet

Under år 1992 började man föra förvaltningsdömande verksamhet till distriktsdomstolarna. Tanken var att även lokaldomstolarnas verksamhet i ett senare skede skulle föras till distriktsdomstolarna och att medborgarna därefter endast skulle ha en typ av domstol i första instans att vända sig till. Den del av reformen som hittills genomförts, dvs. Integrationen av förvaltningsdömandet, har enligt holländska bedömare varit framgångsrik. Den senare delen av reformen stötte emellertid på hårt motstånd både från berörd personal och från politiskt håll. En stark opinion ville bevara den småskaliga och lättillgängliga rättskipning som lokaldomstolarna svarar för. Från statsmaktens sida överväger man nu att pröva olika former av administrativ samverkan mellan lokaldomstolar och distriktsdomstolar. Härigenom hoppas man kunna behålla eller t.o.m. utöka det lokala dömandet. Samtidigt övervägs olika möjligheter att reformera och förenkla överrättsstrukturen.

III UTGÅNGSPUNKTER

6 Domstolarnas arbetsuppgifter – en omvärldsanalys

Domstolarnas verksamhet påverkas av en mängd olika förhållanden i omvärlden. Hur dessa kommer att förändras är emellertid svårförutsebart. Domstolsorganisationen måste därför i framtiden vara sådan att den utan större omorganisationer kan fylla sina uppgifter i en föränderlig omvärld.

Domstolarnas uppgift är att ha hand om rättskipningen. Samtidigt är deras verksamhet regelstyrd och de saknar möjlighet att själva styra sina arbetsuppgifter eller att påverka arbetsflödet. För ett effektivt domstolsväsende är det därför av största vikt att organisationen utformas så att den har möjlighet att klara av olika förändringar av de uppgifter som åläggs den. För övervägandena om en förändrad domstolsorganisation är det därför viktigt att ha någon uppfattning om hur domstolarnas omvärld ser ut i dag och hur den kan komma att förändras. Nedan kommer därför att redogöras för sådana faktorer som generellt kan förutses påverka domstolarnas verksamhet. Därefter lämnas en redogörelse för olika förändringar som berör respektive domstolsorganisation, bl.a. vad gäller målutvecklingen och redan beslutade eller planerade reformer.

6.1 Faktorer som påverkar båda domstolsorganisationerna

6.1.1 Vad är rättskipning?

I regeringsformen stadgas att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, 1 kap. 8 § regeringsformen. Domstolarnas huvuduppgift att handha rättskipningen är därmed den grundläggande utgångspunkten för hur organisationen bör utformas. Det bör därför undersökas om innebörden av begreppet rättskipning är något som kan ligga till grund för en bedömning av omfattningen av domstolarnas framtida arbetsuppgifter. Någon egentlig definition för vad som är rättskipning finns emellertid inte. I förarbetena till grundlagen uttalade departementschefen följande (prop. 1973:90 s. 233).

> Enligt gängse terminologi benämns domstolarnas dömande verksamhet rättskipning medan förvaltningsmyndigheternas uppgifter brukar anges vara förvaltning. Det är enligt min uppfattning inte meningsfullt att i RF:s inledningskapitel söka ge en närmare karakteristik av den roll som dessa olika samhällsorgan spelar. – Jag föreslår därför att i förevarande paragraf endast slås fast att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Domstolsutredningen, som hade till uppgift att utreda vilka frågor som borde förbehållas domstolarna, konstaterade att eftersom regeringsformen inte ger någon ledning för vilka arbetsuppgifter domstolarna skall ha, bör man utgå från vad domstolarna faktiskt har för uppgifter. Sammanfattningsvis anförde utredningen att den enskilde bör ha rätt till domstolsprövning av rättstvister mellan enskilda, vid vissa tvister mellan enskilda och det allmänna som enligt praxis i de europeiska organen anses innefatta prövning av enskildas civila rättigheter och skyldigheter, när det gäller anklagelser för brott, frihetsberövande samt vissa andra för den enskilde särskilt betydelsefulla frågor, t.ex. frågor om skatt. Domstolsutredningen framhöll vidare att det är angeläget att spara domstolsväsendets resurser till de kvalificerade frågorna som kräver domstolarnas särskilda kompetens (SOU 1991:106, s. 47 f.f.).

Även 1993 års domarutredning behandlade frågan om innebörden av begreppet rättskipning. Utredningen uttalade att innebörden av

rättskipning, så som det används i Sverige, väsentligen är att objektivt och opartiskt avgöra rättsliga tvister mellan enskilda intressen eller mellan ett enskilt intresse och ett allmänt intresse samt att döma i brottmål och i mål som rör allvarliga inskränkningar eller eljest ingrepp i den enskildes personliga frihet eller integritet. Utredningen uttalade vidare att en sådan definition är statisk och tillbakablickande. I stället bör man söka ange vad rättskipning bör vara, dvs. vilken roll domstolarna som rättskipande organ bör spela i samhället (SOU 1994:99, s. 38 f.).

Domarutredningen framhöll att processens huvudfunktion är att bidra till att ändamålen, syftet, bakom den materiella lagen får maximalt genomslag i samhället. På det individuella planet sker detta genom att den enskilde bereds rättsskydd, konfliktlösning, reparation och på det allmänna planet genom handlingsdirigering, styrning och prevention. I ett framtidsperspektiv kommer domstolarnas roll i Sverige att öka. Enligt utredningen finns det en rad faktorer som talar i denna riktning. Den större betydelse domstolarna har i framförallt Europa kommer att påverka de nationella domstolarna. I samma riktning talar det växande politiska intresset för domstolarna. Utredningen uttalade att det inte längre finns en ideologisk bas eller ens tillräckliga ekonomiska resurser att generellt anförtro heltäckande tillsyns- och kontrolluppgifter till särskilda statliga och kommunala myndigheter. Domstolarna kan därvid komma att ta över en del av de tillsyns- och kontrolluppgifter som tidigare varit föremål för offentligt monopol eller dominans. Detta kan ske genom att enskilda och organisationer i större omfattning vänder sig till domstol med yrkanden om ersättning, förbud eller ändringsåtgärder. Målunderlaget för privaträttsliga tvister ökar därmed (a.a. s. 48 f.f.).

Avsaknaden av en definition av begreppet rättskipning innebär således att domstolarnas huvuduppgift – och därmed också omfattningen av domstolarnas arbetsbörda – är beroende av vad man vid skilda tillfällen väljer att lägga i begreppet. Utvecklingen tyder på att domstolarnas roll kommer att öka och att innebörden av rättskipningsbegreppet därmed kommer att vidgas, dvs. innebörden av rättskipningsbegreppet förändras med samhällsutvecklingen.

6.1.2 Förändringar i samhället m.m.

Förändringar i samhället påverkar således domstolarnas arbetsuppgifter. Utvecklingen inom olika områden skapar behov av ny lagstiftning som genererar nya måltyper. Komplexiteten i samhället medför också en lagstiftningsteknik med ökad användning av ramlagar och

generalklausuler som medför ett ökande behov av domstolsprövning. Samtidigt styrs målmängden i viss omfattning av det allmänna konjunkturläget i landet. Målmängden och målstrukturen är med andra ord beroende av förändringar i domstolarnas omvärld. Domstolarnas arbetsbörda påverkas, liksom andra samhällsområden, också av det statsfinansiella läget och av en förändrad syn på statsförvaltningen.

När det gäller det statsfinansiella läget har detta förändrats sedan Domstolskommittén fick sina första direktiv år 1995. I budgetpropositionen 1994/95:100 uttalas det således att det statsfinansiella läget kräver fortsatta besparingar och strukturförändringar i den statliga förvaltningen. I 1998 års ekonomiska vårproposition talas i stället om att Sverige kan möta 2000-talet med betydande tillförsikt och optimism. De offentliga finanserna har sanerats. Inflationen har nedbringats till en varaktigt låg nivå. Bytesbalansen visar växande överskott (prop. 1997/98:150, s. 13).

Det statsfinansiella läge som rådde i början av 1990-talet medförde att domstolarna fick vidkännas anslagsminskningar. Detta innebar påfrestningar för domstolarna i form av minskad personalstyrka. Besparingar fick – eftersom domstolarnas verksamhet är personalintensiv – göras genom uppsägning/minskning av antalet notarier, föredragande och domstolssekreterare. Trots att anslaget till domstolsväsendet minskade upparbetades under några år ett överskott, dvs. domstolarna förbrukade inte hela anslagsbeloppet. Detta medförde att domstolsväsendet för budgetåret 1998 inte bedömdes vara i behov av något resurstillskott. En kompensation beräknades dock behöva ske följande år p.g.a. att vissa resursbesparande reformer inte kunnat genomföras (prövningstillstånd i hovrätt och minskat antal nämndemän, prop. 1997/98:1, bil 4 s. 45). I budgetpropositionen för år 1999 bedöms att anslagssparandet, eftersom domstolarna nu förbrukar mer än tilldelade resurser, kommer att vara förbrukat vid ingången av år 2001. För år 1999 föreslås att domstolarna tillförs medel för miljöbalkens införande. Vidare görs vissa tekniska justeringar. Sammantaget tillförs domstolarna ytterligare 11 milj. kr (prop. 1998/99:1, bilaga 3, s. 78).

När det därefter gäller de förändringar som genomförts inom statsförvaltningen hänger även dessa delvis samman med det statsfinansiella läget. I det kärva ekonomiska klimat som rådde under början av 1990-talet utarbetades en förvaltningspolitik som syftade till en bättre styrning av förändringsarbetet och förvaltningsmyndigheternas ledning, förbättringar av budgetprocessen, chefsförsörjningen, resultatstyrningen och årsredovisningen samt en förbättrad intern kontroll (prop. 1994/95:100, bil. 1 och 8). Målet för reformarbetet var, trots minskade resurser, att rättssäkerheten och rättstryggheten skulle

stärkas och rättsväsendet utnyttjas ännu effektivare (prop. 1994/95:100, bil 3).

Det därefter förbättrade statsfinansiella läget har inte inneburit att utvecklingen av den ekonomiska styrningen avstannat. Tvärtom har det under år 1997 gjorts en samlad satsning för att ytterligare förbättra den ekonomiska styrningen, en satsning som regeringen beräknar fortsätta även under år 1999 (prop. 1998/99:1, volym 1, avsnitt 9). Utvecklingsarbetet har bl.a. skett mot bakgrund av Finansutskottets uttalande att en viktig förutsättning för att riksdagen skall kunna ta ställning till fördelningen av utgifter på utgiftsområden, men också till de konkreta anslagen, är att det finns en resultatanalys av föregående års verksamhet (FiU 1996/97, Del 1, s. 145). Det åligger också regeringen enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten att för riksdagen redovisa de mål som finns och de resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Målet för rättsväsendet har angetts vara "att tillförsäkra den enskilde rättssäkerhet och rättstrygghet" och för domstolsväsendet "att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt" (prop. 997/98 :1, volym 3, s. 10 och 38 och prop. 1998/99:1, volym 3, s. 68). Vikten av en ekonomisk styrning understryks ytterligare i budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, volym 1, avsnitt 9 och bilaga 6).

Mål- och resultatstyrningen innebär att även domstolarna måste ägna frågan om resursanvändningen stor uppmärksamhet. Samtidigt innebär det förändringar för domstolschefernas ansvar och uppgifter.

Informationsteknikens betydelse

IT, dvs. informationsteknik, är ett samlingsbegrepp för olika tekniker som används för att skapa, lagra, bearbeta, överföra och presentera ljud, text och bild. Tekniken innebär en i det närmaste obegränsad möjlighet till samverkan mellan individer och organisationer oberoende av mängden information och geografiska avstånd. Den ger förutsättningar för grundläggande förändringar i strukturerna, t.ex. för decentralisering och distansarbete. Därigenom kan även glest befolkade områden ges en samhällsservice som utan de tekniska innovationerna inte hade varit möjlig.

Den IT-utveckling som skett under det senaste decenniet och kanske framförallt under senare år, har således på ett radikalt sätt ändrat förutsättningarna för de vanliga organisationsstrukturerna. Särskilt tydligt är det beträffande de virtuella organisationerna där uppdelningen i centrum och periferi successivt förlorar i betydelse. Dessa organisationer fungerar som mer eller mindre fasta nätverk som

binder samman personer eller grupper med olika kompetenser kring en gemensam verksamhetsidé.

Det är tydligt att domstolarna inte kan eller bör stå utanför den tekniska utvecklingen. Vilken påverkan den kommer att ha för domstolsstrukturen är emellertid helt beroende av de övergripande mål som i demokratisk ordning läggs fast för domstolsväsendet. Regeringen har i prop 1995/96:125, s. 14, Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik, uttalat följande.

> IT har inte något egenvärde i sig. Även utvecklingen på detta område måste relateras till grundläggande behov hos individ och samhälle. Insatserna inom IT-området måste därför bli en del av en sammanhållen vision om vilken samhällsutveckling vi önskar och underordnas de övergripande mål som i demokratisk ordning läggs fast för olika samhällsområden. Det Sverige behöver är därför ingen fristående statlig IT-politik utan en politik för skilda samhällsområden som på bästa sätt tar vara på informations- och kunskapssamhällets möjligheter. För att skapa samsyn kring insatserna på IT-området behövs dock gemensamma mål för användningen och utvecklingen av IT.

Det är således fullt möjligt för domstolsväsendet att anamma den utveckling som finns inom privata organisationer med en sammanknytning endast i nätverk och med distansarbete eller arbete i mycket små organisationer. Förhandlingar skulle kunna genomföras endast eller i stor utsträckning med bildöverföring.

Frågan om en organisationsstruktur som bygger på nätverk mellan domstolar kräver emellertid särskilda överväganden. Här skall endast pekas på några aspekter som bör ingå i dessa överväganden. Domstolsväsendet måste organiseras så att det inte endast uppfyller högt ställda krav på kvalitet utan även så att allmänhetens förtroende för domstolarna vidmakthålls eller ökas. Det kan därvid inte bortses från att de byggnader domstolarna verkar i och den särskilda tyngd åt processen som en inställelse till en förhandling ger, har en särskild betydelse. Frågan om domstolsförhandlingar med hjälp av bild- och ljudöverföring har nyligen utretts (Ds 1997:7, Domstolsförfarandet, Förslag till förbättringar). Huvudregeln att de personer som deltar i en domstolsförhandling skall vara fysiskt närvarande föreslås bibehållen men uppmjukad så att i vissa fall parter i tvistemål, åklagare och målsägande i brottmål, parter i domstolsärenden och i konkursärenden samt vittnen m.fl. skall ha möjlighet att medverka i förhandlingar genom bild- och ljudöverföring.

I övervägandena om vilken inverkan den nya tekniken kan ha på organisationsstrukturen måste – utöver den möjlighet som förhandlingar "på distans" ger – också vägas in andra faktorer. Den flexibilitet

som är nödvändig att bygga in i organisationen främjas av en nära kontakt mellan administration och personal och mellan kolleger sinsemellan. Därmed uppkommer också frågan hur IT-utvecklingen påverkar domstolarnas inre organisation. Hittills har teknikutvecklingen nämligen påverkat domstolsväsendet framförallt genom att underlätta arbetet i domstolarna internt. I detta avseende har arbetet med ett teknikinförande skett i två etapper.

Den första etappen har avsett införandet av ord- och textbehandlingssystem medan den andra etappen avsett utvecklandet och installerandet av ett målhanteringssystem, MÅHS. Detta finns numera installerat vid samtliga länsrätter utom en och vid ett stort antal tingsrätter. Samtidigt som ett utvecklingsarbete pågår för att förbättra systemet utvecklas ett målhanteringssystem även för överrätterna. Vidare är samtliga domstolar numera anslutna till domstolsväsendets kommunikationsnät, Domnät, med den tillgång till juridisk information som detta innebär. Många har också möjlighet att använda e-post. Slutligen pågår ett utvecklingsarbete för att lämna det nuvarande informationssystemet för rättsväsendet, RI.

Införandet av IT-stöd i målarbetet har medfört förenklingar och rationaliseringar för framförallt domstolssekreterarna. Genom ord- och textbehandlingssystemen har det mesta av skrivarbetet övertagits av domarpersonalen och genom målhanteringssystemet har målarbetet underlättats. Rationaliseringsvinsterna vad gäller införandet av ord- och textbehandlingssystem har till viss del realiserats genom att Domstolsverket vid dimensioneringsberäkningarna för domstolarna räknat med en 20-procentig rationaliseringseffekt på kanslisidan, vilket resulterat i att domstolarna minskat antalet domstolssekreterare.

När det därefter gäller effekterna av MÅHS har den rationaliseringspotential som finns ännu inte realiserats fullt ut. Viss inverkan har emellertid införandet haft i budgetarbetet genom att domstolar som inte har fått målhanteringssystemet får ett tillägg till sin budget.

Sammanfattningsvis har teknikutvecklingen i dag framför allt utnyttjats för att rationalisera kanslipersonalens arbete. I framtiden kommer teknikutvecklingen emellertid att få en allt större betydelse även för domarpersonalen och därmed genomsyra all rättskipande verksamhet. Informationstekniken har redan gett tillgång till aktuell information i olika frågor. Härigenom skapas förutsättningar för ökad kvalitet i rättskipningen. Då informationstillgången i allt mindre utsträckning är beroende av hur organisationen är utformad ger teknikutvecklingen en stor frihet att utforma organisationsstrukturen efter hänsynstagande till andra faktorer.

IT-tekniken ger således möjlighet att överbrygga fysiska avstånd och kan därmed effektivisera domstolsarbetet och motverka negativa effekter av att avstånden mellan domstolarna i vissa delar av landet blir långa om en omfattande sammanläggning av tingsrätter skulle komma till stånd. Den möjliggör emellertid även att små domstolsenheter kan upprätthålla en hög kvalitet i sin verksamhet och att också dessa kan ha tillgång till samma grundläggande information som större domstolar. Vidare ger tekniken möjlighet att utveckla ett långtgående samarbete mellan olika domstolar, både administrativt och i den dömande verksamheten.

Internationaliseringen

Genom att Sverige blivit medlem av EU har ett helt nytt rättssystem införlivats med det svenska. Hur detta kommer att påverka domstolarnas verksamhet är emellertid för tidigt att bedöma med någon större säkerhet.

Rent allmänt kan dock sägas att principen om EG-rättens företräde framför nationell lagstiftning innebär att Sverige inträtt i en delvis ny rättslig miljö med gemensamt beslutad lagstiftning på många områden och med gemensamma institutioner.

Tillämpningen av EG-rätten ankommer i första hand på de nationella domstolarna. Det innebär att domstolarna har att handskas med materiellt nya regler. Samtidigt förändras dessa kontinuerligt genom Europadomstolens rättskapande verksamhet. Svårigheterna kommer delvis att ligga i att följa denna rättsutveckling, samtidigt som det kommer att finnas ett behov av att göra komparativa studier av hur andra länder löst någon viss fråga.

Den regionala utvecklingen inom andra statliga myndigheter

Regionberedningen har sitt slutbetänkande, Regional framtid, SOU 1995:27, konstaterat att det på många håll i landet och inom många samhällssektorer pågår en utveckling mot större administrativa regioner än de nuvarande länen. Beredningen pekar på att flera centrala ämbetsverk av effektivitetsskäl har indelat, eller är i färd med att indela, sin regionala organisation i större enheter än länen. Beredningen anser att det på sikt bör råda geografisk överensstämmelse mellan den verkliga funktionella regionindelningen och den administrativa indelningen för olika offentliga organ, vars verksamhet har något samband av betydelse. Det skall erfordras starka och klart

redovisade skäl för avvikelser från den gemensamma indelningen på regional nivå (a.a. s. 26).

Regionberedningen föreslår principer för framtida förändringar av länsindelningen. Enligt beredningen talar mycket för att en ökad effektivisering av den offentliga verksamheten i vissa fall kommer att kräva större enheter än dagens län.

Efter Regionberedningens betänkande har Kristianstads och Malmöhus län från och med den 1 januari 1997 slagits samman till ett län med Malmö som residensstad och säte för länsstyrelseorganisationen i Skåne län (prop. 1995/96:38 och prop. 1995/96:224). Vidare har Göteborg och Bohus län, Skaraborgs län samt Älvsborgs län från och med den 1 januari 1998 sammanförts till ett län, Västra Götalands län (prop. 1995/96:38). Förändringen i länsindelningen har direkt påverkat länsrättsorganisationen. I Skåne län finns således numera en länsrätt i Malmö med en avdelning placerad i Kristianstad. I Västra Götalands län har man i stället valt att behålla de tidigare länsrätterna. I länet finns det därför numera tre länsrätter.

Även utvecklingen inom andra delar av den statliga förvaltningen påverkar domstolarna. Mest näraliggande för domstolarnas del är åklagarväsendet och polisväsendet, men även skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas organisationer berör domstolarna.

När det gäller åklagarorganisationen har den regionala indelningen ändrats från och med den 1 juli 1996 (prop. 1995/96:110, SFS 1996:205). Åklagarverksamheten är nu indelad i sju åklagardistrikt med en åklagarmyndighet i varje. Kansliorterna för åklagarmyndigheterna är Stockholm, Västerås, Linköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå. Dessutom finns Statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

I varje åklagardistrikt skall finnas det antal åklagarkammare som Riksåklagaren bestämmer. Riksåklagaren bestämmer även åklagarkamrarnas lokalisering och på vilka övriga orter åklagarverksamhet skall bedrivas. Riksåklagarens beslutsrätt när det gäller den lokala indelningen kan delegeras till åklagarmyndigheterna.

Även polisväsendet har genomgått och genomgår stora organisatoriska förändringar. Antalet polismyndigheter har, till följd av besparings- och rationaliseringskrav, minskat från 117 till 21 – en myndighet i varje län. Samtidigt med denna strukturförändring sker interna organisationsförändringar. Betydande personalminskningar har ägt rum, främst vad avser de civilanställda. Målet är att förebygga brott genom en väl utvecklad närpolisverksamhet. För brott som ändå inträffar skall utredningar om mindre grova brott utföras av närpoliser samtidigt som de mest kvalificerade brotten handläggs inom länsavdelningar.

När det gäller kronofogdemyndigheternas organisation bestod denna tidigare av 24 självständiga kronofogdemyndigheter indelade i

åtta samverkansområden. Kronofogdemyndigheterna hade under sig 144 lokalkontor. Från och med den 1 januari 1997 är landet indelat i tio regioner med en kronofogdemyndighet i vardera. Sätesorterna för kronofogdemyndigheterna kommer från och med den 1 januari 1999 att vara Stockholm, Eskilstuna, Jönköping, Kalmar, Malmö, Göteborg, Karlstad, Gävle, Härnösand och Umeå (SFS 1997:1335). Det ankommer på Riksskatteverket att besluta om den lokala indelningen av verksamheten.

Skattemyndigheterna var tidigare indelade i länsmyndigheter med 122 lokala skattekontor. Från och med den 1 januari 1999 är landet indelat i tio regioner med ett regionkontor i vardera. Regionerna överensstämmer med kronofogdemyndigheternas regioner. Sätesorterna för skattemyndigheterna är dock inte desamma: Stockholm, Västerås, Linköping, Växjö, Malmö, Göteborg, Örebro, Gävle, Östersund och Luleå (SFS 1998:411).

Den regionala, demografiska utvecklingen

Det finns ett klart samband mellan domkretsarnas befolkningsstorlek – och sannolikt också åldersfördelning – och antalet inkomna mål till domstolarna. Detta är mycket tydligt t.ex. vad gäller inkomna brottmål. Omkring hälften av alla brott anmäls således i de tre storstadslänen där endast cirka en tredjedel av befolkningen bor (BRÅ-rapport 1998:2). På längre sikt kan därför domstolsorganisationen inte vara opåverkad av befolkningsutvecklingen och befolkningens fördelning mellan olika regioner.

Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, har redovisat den regionala utvecklingen ur olika synvinklar fram till år 1993 med prognoser fram till år 2000 (NUTEK R1994:59).

Av rapporten framgår att totalbefolkningens utveckling sedan 1980-talet uppvisar förhållandevis stabila mönster. Storstadsregionerna och de stora arbetsmarknadsregionerna har haft befolkningsökningar på mellan 0,5 och 1 procent per år, medan de små och mellanstora regionerna har minskat med 0,3 procent årligen. Sistnämnda regioner finns framför allt i Norrlands inland, Bergslagen, Värmland och vissa delar av Småland.

Stödområdena uppvisar de största relativa nettoutflyttningarna medan storstäderna inklusive Uppsala och Hallands län har den största nettoinflyttningen.

När det gäller åldersstrukturen finns mycket stora regionala skillnader. Om försörjningsbalansen, dvs. andelen ungdomar och pensionärer i procent av yrkesverksamma i åldern 20–64 år, studeras är denna i

landet som helhet cirka 74 procent. Procenttalet i Stockholmsregionen är 64,5 procent medan det i vissa stödområden är 85 procent. Av länen har Jönköpings, Kalmar och Kristianstads län en försörjningsbalans på cirka 81 procent, dvs sju procentenheter sämre än riksgenomsnittet. Prognoserna för år 2000 tyder inte på att några större förändringar kommer att ske i detta mönster.

NUTEKs prognoser bestyrks av senare statistik publicerad i Statistisk Årsbok 1998. Uppgifterna i årsboken är bl.a. dels hämtade från den senaste folk- och bostadsräkningen år 1990, dels offentlig statistik fram till år 1996.

Siffrorna visar att målunderlaget för små domstolar i vissa delar av landet riskerar att p.g.a. befolkningsutvecklingen bli mindre.

6.2 De allmänna domstolarnas arbetsuppgifter

6.2.1 Målutvecklingen

Målutvecklingens betydelse för arbetsbelastningen i domstolarna beror av två faktorer, dels antalet inkomna mål, dels målstrukturen.

När det gäller antalet inkomna mål till tingsrätterna framgår av bilaga 2 att brottmålen exklusive notariemål ökat successivt under 1990-talets första år för att minska under de följande åren. Minskningen har till en del tillskrivits vissa reformer som genomförts. Under år 1995 har t.ex. genomförts lagändringar som innebär avkriminalisering av vissa brott, särskilda restriktioner för åtalsprövning och utvidgade möjligheter till strafföreläggande. Minskningen av antalet inkomna brottmål har troligen också berott på de omorganisationer som genomförts inom polis- och åklagarväsendena. Dessa har antagits medföra en effektivitetsförlust med färre utredda mål och mål som balanserats vid åklagarkamrarna. Omorganisationerna har nu bedömts vara genomförda och bedömningen är att antalet brottmål återigen kommer att öka, se t.ex. Domstolsverkets budgetunderlag för tiden fram till år 2001.

I samma riktning talar en analys av brottsutvecklingen fram till år 2000 som Brottsförebyggande rådet (BRÅ) genomfört efter ett regeringsuppdrag. BRÅ konstaterar således att belastningen på rättsväsendet kommer att öka under de närmaste åren (BRÅ-rapport 1994:1). I BRÅ's rapport 1994:5 har BRÅ reviderat analysen på grund

av den stora osäkerhet som finns i framtidsprognosen inför 2000-talet. Av statistik från BRÅ kan emellertid utläsas att antalet anmälda brott minskade i början på 1990-talet för att öka något under åren 1995 – 1997. År 1997 steg således våldsbrotten med tre procent, stöldbrotten med sex procent och rånbrotten med 18 procent. BRÅ sammanfattar att det totala antalet anmälda brott fortfarande är lägre än i början av 1990-talet, trots de senaste årens ökningar. Under 1990-talet tycks dock brottsligheten ha stabiliserats på en relativt konstant nivå (BRÅ Apropå nr. 1/1998).

När det gäller tvistemålen har dessa ökat kraftigt under åren 1990–1993 för att minska med drygt 20 procent under 1994 – 1997. Ökningen under början av 1990-talet hängde troligen samman med dels lågkonjunkturen, dels överföringen av den summariska processen till kronofogdemyndigheterna. Sistnämnda reform skapade övergångsvis en ökad måltillströmning. Minskningen därefter beror till stor del på att antalet mål som börjat som betalningsföreläggande minskat kraftigt. Den ändrade lagstiftningen avseende underhållsbidrag som trädde i kraft den 1 februari 1997 har också lett till en minskning av antalet tvistemål.

Under 1990-talet har antalet mål i hovrätterna totalt ökat med 26 procent. Framför allt är det gruppen övriga mål som har ökat. De senaste åren har dock målantalet sjunkit något. Att brottmålen inte minskat i motsvarande mån som i tingsrätt torde ha samband med att bortfallet vid tingsrätterna främst rört mindre allvarliga brott och att överklagandefrekvensen troligen är högre ju grövre brott målet rör, se DV rapport 1987:8, Kvalitet och förtroende.

När det gäller målstrukturen tyder mycket på att utvecklingen går mot allt tyngre mål i domstolarna. Förändringen kan till viss del mätas genom utvecklingen av förhandlingstiden. Av en tidigare undersökning, arbetsplatsundersökningen, som tillsattes år 1973 för att studera frågan om hur man lämpligen bör mäta arbetsbelastningen i tingsrätterna, framgår nämligen att det finns ett linjärt samband mellan handläggningstid och förhandlingstid i målen. Vidare framgår det att förhandlingstiden är den enskilda faktor som har störst betydelse för arbetsbördan i domstolarna. Även om således förhandlingstiden framförallt använts för att studera förändringar i arbetsbördan är den ett av de viktigaste måtten på målstrukturen. Under perioden 1993/94 – 1997 ökade förhandlingstiden i tingsrätt för tvistemålens del med 29 procent och för brottmålen med 21 procent. Även andelen mål med en förhandlingstid om flera dagar ökade markant. För hovrätternas del var ökningen i förhandlingstiden för tvistemålens del 23 procent och för brottmålens del 30 procent (Domstolsverkets årsredovisning 1997 och

bilaga 3, underbil. 2). Ökningen av förhandlingstid per mål skulle därför tyda på att målen har blivit tyngre att handlägga.

Rent allmänt finns det också flera faktorer som talar för allt tyngre mål. Till en början finns det en generell strävan att föra de enklare målen från domstolarna. De mål som blir kvar är därmed tyngre och mer arbetskrävande. Vidare inverkar den internationalisering som talats om ovan på målens svårighetsgrad. Visserligen har EG-rätten till stor del integrerats även i svensk lagstiftning, men rättsutvecklingen pågår ständigt genom EU-domstolens avgöranden. Domarna måste därför tillägna sig en helt ny teknik för rättsfallsstudium, men även för komparativa studier av hur andra EU-länder löst olika rättsliga problem.

Internationaliseringen kommer troligen att för brottmålens del även visa sig genom att ett ökat internationellt polisiärt samarbete och den fria rörligheten av personer, varor och tjänster kommer att påverka den brottslighet som domstolarna har att bedöma. För tvistemålens del kommer internationaliseringen ställa ökade krav på kunnande för att lösa allt större och mer komplicerade rättsfrågor med beröring i flera länder.

När det gäller målstrukturen har också teknikutvecklingen en betydelse. Tekniken skapar förutsättningar för nya typer av brottslighet. Vidare har det i olika sammanhang framhållits att ökade satsningar skall göras för att bekämpa våldsbrott, narkotikabrottslighet och den ekonomiska brottsligheten, jfr. t.ex. prop. 1994/95:100, Bilaga 3 s. 8, prop. 1997/98:1, volym 3, s. 10 och prop. 1998/99:1, volym 3 s. 20. Ökade satsningar på att bekämpa vissa brottstyper, såsom t.ex. ekobrottslighet, kommer troligen att bli vanligare i framtiden. Detta påverkar direkt domstolarnas verksamhet.

Förutom de reformer som nämnts ovan kommer arbetsbördan i domstolarna att påverkas av reformer som antingen beslutats men ännu inte genomförts eller fått fullt genomslag eller som planeras i en nära framtid. Den nya rättshjälpslagen (1996:1619) som trädde i kraft den 1 december 1997 är ett exempel på en reform som sannolikt i framtiden kommer att minska antalet mål i domstolarna. Rättshjälpen har gjorts subsidiär i förhållande till rättsskyddsförsäkringen och möjligheterna att få rättshjälp i enklare ärenden, t.ex. ärenden rörande äktenskapsskillnad och underhåll, har begränsats. I minskande riktning kan också de nya reglerna om underhållsstöd, som trädde i kraft den 1 februari 1997 och de vidgade möjligheterna att utfärda strafföreläggande, verka.

Målstrukturen kommer också att påverkas av miljöbalkens i kraftträdande den 1 januari 1999. Som ovan berörts kommer miljödomstolar att inrättas vid fem tingsrätter, vilka kommer att ha att pröva

bl.a. de mål som tidigare handlades av Koncessionsnämnden för miljöskydd. Vidare kan målstrukturen vid vissa tingsrätter komma att förändras om Skiljedomsutredningens förslag (SOU 1995:65) genomförs. Skiljedomsutredningen föreslår, för att stärka domstolarnas kompetens i näringslivsrelaterade tvister, att särskilda avdelningar inrättas för handläggning av sådana mål vid sex av landets tingsrätter. Förslaget bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Sammanfattningsvis visar statistiken att antalet mål vid de allmänna domstolarna varierat över tiden, ibland med relativt stora upp- och nedgångar. Sannolikt kommer detta vara ett förhållande som består. Något som talar för detta är att det finns både beslutade och planerade reformer, vars verkan ännu inte helt har haft fullt genomslag, och planerade reformer som tyder på förändringar såväl i sänkande som höjande riktning. Ett antal faktorer pekar på att målstrukturen kommer att bli allt tyngre med ökade inslag av internationell rätt.

6.2.2 Sidofunktionerna

Tidigare har redogjorts för senare års utredningsarbete vad gäller domstolarnas organisation. En följd av detta arbete har varit att domstolarna renodlats allt mer mot rent dömande uppgifter. Ytterligare renodling av domstolarnas arbete planeras beträffande inskrivningsväsendet, dvs. fastighetsinskrivningen, inskrivningen av företagshypotek och Sjöfartsregistret samt boupptecknings verksamheten.

Frågan om inskrivningsmyndigheternas organisatoriska hemvist har utretts av Domstolsverket i samråd med Lantmäteriverket. Uppdraget har redovisats i rapporten Inskrivningsverksamhetens framtida organisation (DV-rapport 1997:5). I rapporten föreslås att fastighetsinskrivningsverksamheten förs bort från de allmänna domstolarna för att integreras i lantmäteriorganisationen. Genomförandet beräknas kunna ske den 1 januari år 2001.

Även frågorna om Sjöfartsregistret och registret för företagsinteckning har utretts av Domstolsverket. Verket föreslår att verksamheterna överförs till Sjöfartsverket respektive Patent- och registreringsverket (DV-rapport 1997:7 och 1998:1). Vidare har Lufträttsutredningen föreslagit att registret för luftfartyg, vilket förs vid Stockholms tingsrätt, överförs till Luftfartsverket (SOU 1997:22).

När det gäller boupptecknings verksamheten har Ärvdabalksutredningen föreslagit att denna överförs till skattemyndigheterna (SOU 1996:160).

Om inskrivningsväsendet (exklusive företagsinskrivningsregistret och Sjöfartsregistret) och boupptecknings verksamheten förs från dom-

stolarna minskar personalbehovet vid tingsrätterna med 64 notarier och 280 anställningar för administrativ personal. Uppgifterna bygger på tingsrätternas egna uppgifter om använda årsarbetskrafter budgetåret 1996. Antalet ordinarie domare som berörs är dock – förutom vid de största domstolarna – endast marginellt.

Frågan om hyres- och arrendenämndernas verksamhet skall integreras med tingsrätterna utreds för närvarande av en särskild utredare som har att redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 1998. Flertalet hyres- och arrendenämnder är redan i dag samlokaliserade med tingsrätterna. Förändringarna kommer därför inte att vara avgörande för utformningen av domstolsorganisationen. För de största domstolarna bör dock beaktas att dessa tillförs ytterligare personal.

6.3 De allmänna förvaltningsdomstolarnas arbetsuppgifter

Inom förvaltningsrättskipningen har stora reformer under senare år påverkat såväl måltillströmningen som målstrukturen. I tre etapper flyttades under åren 1994 – 1996 mål till länsrätt som tidigare prövats av kammarrätt i första instans. Vidare infördes ett krav på prövningstillstånd i ledet länsrätt – kammarrätt och körkortsmålen fördes över till länsstyrelserna med möjlighet att överklaga till länsrätt. Slutligen skedde en omläggning av taxeringsprocessen.

När det gäller antalet till länsrätterna inkomna mål har måltillströmningen likväl minskat sedan år 1990 med drygt 17 procent Den stora målminskningen avser framför allt skattemål och körkortsmål. Mellan år 1994 – 1997 ökade antalet inkomna mål med fyra procent.

Minskningen för kammarrätterna när det gäller inkomna mål sedan år 1990 understiger en procent. Måltillströmningen steg emellertid kraftigt under åren 1992 – 1993 för att sedan sjunka med 29 procent under åren 1994 – 1997.

De stora reformer som redogjorts för ovan har således medfört kraftiga förändringar i måltillströmningen. Andra förändringar som kan komma att påverka antalet inkomna mål är de nya reglerna om underhållsstöd och de kraftigt höjda taxeringsvärdena på villor och fritidshus vid den allmänna fastighetstaxeringen 1996. Båda faktorerna förväntas ge ett ökat antal mål till framför allt länsrätterna. Slutligen kan å andra sidan de ändrade reglerna om socialbidrag som trädde i kraft den 1 januari 1998 förväntas minska antalet mål.

När det därefter gäller målstrukturen innebär de reformer som genomförts att länsrätterna numera har cirka 400 måltyper i sitt målområde. Även om det endast kommer in mål i drygt 50 procent av de möjliga måltyperna innebär det ett mycket varierat arbetsfält. Målen av enklare slag har blivit färre och de mer komplicerade målen betydligt fler. Ett exempel på detta är den förändrade taxeringsprocessen, som inneburit att de enklare skattemålen försvunnit. Samtidigt har förvaltningsdomstolarna tidigare än de allmänna domstolarna påverkats av Sveriges tillträde till EU.

Även för förvaltningsdomstolarna gäller att vissa beslutade eller planerade reformer kommer att påverka måltillströmningen. Den 1 oktober 1997 trädde ändringar i utlänningslagen (1989:529) i kraft som bl.a. innebar att Statens invandrarverk tog över ansvaret för förvarsbeslut från polisen. Möjligheterna att överklaga sådana beslut utvidgades, något som kommer medföra en ökad belastning för förvaltningsdomstolarna. Vidare har Kommittén för ny instans- och processordning för utlänningsärenden (NIPU) i uppdrag att överväga om utlännings- och medborgarskapsärenden avgjorda av Statens Invandrarverk skall kunna överprövas av domstol, domstolsliknande organ eller av en renodlad förvaltningsmyndighet. Mycket tyder på att det kommer att krävas en domstolsprövning. Detta skulle – eftersom målmängden i dessa ärenden är beroende av både inrikes- och utrikespolitiska förhållanden som varierar med tiden – periodvis kunna innebära ett avsevärt antal mål. Sedan den 1 oktober 1998 finns en allmän kompletterande regel i förvaltningslagen att beslut av förvaltningsmyndighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om något annat inte är särskilt föreskrivet (SFS 1998:386). Från principen om domstolsprövning undantas beslut i administrativa frågor och normgivningsärenden. Regeln om domstolsprövning kommer att medföra en ökad arbetsbelastning främst för länsrätterna. Slutligen bereds för närvarande vissa frågor som behandlats i departementspromemorian Översyn av förvaltningsprocessen och Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen, Ds 1996:40 och Ds 1997:29. Det gäller bl.a. regler om talerätt och inhibition samt om förfarandet vid bifall till ansökan om resning och återställande av försutten tid. Vidare övervägs att ändra resningsinstitutet så att resning inte får beviljas om det skäligen kunnat krävas att sökanden redan i den avgjorda saken åberopat det resningsgrundande förhållandet. Vid prövningen skall hänsyn endast tas till sådana omständigheter som har åberopats av sökanden eller som i övrigt klart framgår av ärendet.

Sammanfattningsvis finns det flera faktorer som talar för en ökad måltillströmning till förvaltningsdomstolarna. Även för förvaltnings-

domstolarnas del kommer sannolikt samhällsutvecklingen och internationaliseringen att medföra att målstrukturen blir allt tyngre.

6.4 Sammanfattning

Domstolarnas roll kommer att förändras bl.a. till följd av att deras rättskapande uppgifter ökar dels på grund av influenser från övriga Europa, dels till följd av en ökad användning av ramlagar. Samtidigt ställer samhället ett krav på att domstolarna skall vara effektivare. Effektivitetskravet påverkar bedömningen både av hur den yttre och den inre organisationen bör utformas.

När det gäller den yttre organisationen kan denna komma att påverkas av den utveckling som skett på IT-området. Överföring av information genom såväl text som bild, både externt och internt, kan i framtiden komma att förändra synen på lokaliseringen av domstolar. Tekniken att överföra bild är dock ännu inte så utformad att den kan ersätta vanliga rättegångar.

Den regionala indelningen har förändrats genom tillskapandet av ett län i Skåne och i Väst-Sverige. En utveckling mot större administrativa regioner även i övriga delar av landet kan förutses. Också inom andra delar av rättsväsendet har större regionala indelningar valts. Även om dessa organisationsförändringarna inte försvårar samarbetet med domstolarna påverkar det arbetet med en ny struktur för domstolsväsendet.

När det därefter gäller den inre organisationen har Domstolskommittén föreslagit en förstärkt beredningsorganisation som bl.a. innebär att tingsrätterna får möjlighet att anställa särskilda beredningsjurister och att vissa beredningsåtgärder får delegeras från domare till andra personalgrupper. Vidare har det utvecklade IT-stödet möjliggjort en minskning av den sedvanliga kanslifunktionen. Det kan förutses att denna utveckling kommer att fortsätta.

Flera reformer har genomförts eller planeras för att renodla domstolarnas arbetsuppgifter. Antalet specialdomstolar har nedbringats och i en rad lagstiftningsärenden har understrukits att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans.

Vad gäller utvecklingen av domstolarnas arbetsbörda tyder mycket på att målstrukturen blir tyngre. Förutsägelser av hur antalet inkommande mål kommer att förändras är svårare. Målmängden har dock alltid varierat över tiden.

Domstolarnas omvärld växlar således ständigt. Detta innebär att domstolsorganisationen, för att vara stabil, måste vara flexibel för att utan större omorganisationer kunna möta olika förändringar.

7 Samhällets övergripande krav på domstolsväsendet – en helhetssyn

Utformningen av domstolsorganisationen måste bygga på en helhetssyn på domstolsväsendet. Ett grundläggande krav är att domstolarna skall sköta rättskipningen på ett rättssäkert och effektivt sätt. Domstolsorganisationen måste vara reellt åtkomlig för allmänheten genom en lättbegriplig struktur och en rimlig närhet till domstolarna. Vidare bör ett närmande ske mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I Domstolskommitténs ursprungliga direktiv uttalades att det är angeläget att övervägandena om en ny organisation får styras av en helhetssyn på domstolsväsendet. Kommitténs översyn skulle därför inte endast inriktas på de små tingsrätterna utan också behandla frågan om utformningen av ett samarbete i fastare organisatoriska former mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar på samma nivå. (dir.1995:103, s. 15).

Mot bakgrund av direktivens krav på en helhetssyn på domstolsväsendet har det varit angeläget att närmare söka en definition av vad som menas med detta. Grundläggande i denna analys har varit det krav på hög kvalitet i rättskipningen som måste ställas. Detta förutsätter att vi har oavhängiga och opartiska domstolar som på ett för parterna rättssäkert och effektivt sätt fullgör sina uppgifter. Efter ett inledande avsnitt om grundlagen och Sveriges konventionsåtaganden kommer därför att behandlas två förutsättningar för att uppnå rättssäkerhet och effektivitet i domstolsarbetet, nämligen en hög kompetens hos domstolspersonalen och tillräckliga resurser i domstolarna.

Båda dessa medel för att uppnå kvalitet i rättskipningen, kompetens och tillräckliga resurser, hänger nära samman och kan inte helt särskiljas. Kompetensen hos olika personalgrupper (liksom vilka personalgrupper man har) avgör nämligen hur arbetsorganisationen kan utformas vilket i sin tur styr vad som skall anses som tillräckliga resurser. Utan tillräckliga resurser kan domstolarna dessutom inte fullgöra sina uppgifter effektivt.

Slutligen kommer även andra mål som bör uppnås i en förändrad organisationsstruktur och som bör ingå i en helhetssyn, att belysas.

7.1 Grundlagen och Sveriges konventionsåtaganden

Det övergripande målet för domstolsväsendet avses garanterat av regeringsformens regler. Som en utgångspunkt för den helhetssyn som skall styra domstolsorganisationen redogörs här för regeringsformens regler och de med dessa korresponderande reglerna i Europakonventionen.

Reglerna i regeringsformen om själva domstolsorganisationen är få. I 11 kap. 1 § föreskrivs att Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Beträffande domstolsorganisationen i övrigt föreskrivs endast ett krav på att huvuddragen regleras genom lag, 11 kap. 4 §, och att det skall finnas ordinarie domare, 11 kap. 1 § 3 st.

Domstolarnas och domares särställning markeras därefter genom föreskriften i 11 kap. 2 § att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall och genom reglerna i 5 § om när en domare får skiljas från tjänsten.

Grundlagsreglerna om domstolsväsendet korresponderar med de internationella förpliktelser Sverige åtagit sig genom sitt tillträde till olika konventioner. Genom tillträdet till den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, har Sverige förbundit sig att tillhandahålla oavhängiga och opartiska domstolar för prövning av civila rättigheter och skyldigheter eller för anklagelser om brott. Motsvarande åtaganden finns i FN-konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna, artikel 14 och 15. Konventionerna ställer vissa krav både på domstolen och på förfarandet inför denna. Eftersom de båda konventionerna är i stort överensstämmande och då Europakonventionen sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag (SFS 1994:1219), kommer redogörelsen i fortsättningen endast att behandla denna.

Europakonventionen söker genom bestämmelsen i artikel 6 garantera att frågor av särskild betydelse för den enskilde kan bli föremål för prövning inför domstol och att prövningen sker under särskilda rättssäkerhetsgarantier. Domstolen skall således vara oberoende och opartisk och ha inrättats enligt lag. Förfarandet skall vara korrekt och rättvist mot den enskilde och prövningen skall ske inom skälig tid. Förfarandet skall vidare som huvudregel vara muntligt och domen avkunnas offentligt. När det gäller brottmål föreskrivs vissa ytterligare krav, bl.a. att den som åtalats för brott skall ha rätt att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar, att försvara sig personligen eller genom

ombud samt att förhöra vittnen som åberopas mot honom och att få vittnen inkallade och förhörda.

Vissa av garantierna i Europakonventionen är av särskild betydelse även vid en organisationsöversyn som avser domstolsstrukturen. Av direkt betydelse är bestämmelsen att domstolsprövningen skall ske inom skälig tid.

Även konventionens krav på muntlighet inverkar på domstolsorganisationen, i vart fall medelbart. Med de långa avstånd som förekommer i vårt land måste domstolsstrukturen utformas på ett sådant sätt att det är praktiskt möjligt att genomföra det krav på muntlighet som konventionen kräver.

Baserat på artikel 6 i Europakonventionen har Europarådet den 13 oktober 1994 antagit en rekommendation till medlemsstaterna avseende domarnas självständighet, Nr R (94) 12. Enligt rekommendationen bör alla nödvändiga steg tas av medlemsstaterna för att respektera, försvara och befrämja domarnas självständighet. När det gäller arbetsorganisationen uttalas att denna skall vara sådan att domarna kan arbeta effektivt, bl.a. genom att ett tillräckligt antal domare tillsätts och genom tillhandahållandet av lämplig träning åt domarna samt tillräcklig biträdespersonal och hjälpmedel. Vidare bör icke-juridiska göromål överföras från domarna till andra personer.

Även FN:s Basic Principles on the Independence of the Judiciary, som antogs vid den sjunde FN-kongressen om förhindrande av brott och behandlingen av brottslingar i Milano 1985, behandlar frågan om domares självständighet. Enligt principerna skall bl.a. domarnas självständighet garanteras av staten antingen i konstitutionen eller i lag. Staten skall även se till att det finns tillräckliga medel så att domarna på rätt sätt kan utföra sina göromål.

7.2 Kvalitet

Det grundläggande kravet på kvalitet i rättskipningen innebär, som ovan framhållits, bl.a. att oavhängiga och opartiska domstolar på ett för parterna rättssäkert och effektivt sätt fullgör sina uppgifter. Detta innebär ett krav på hög kompetens hos domstolspersonalen och på att domstolarna tillförsäkras tillräckliga resurser.

7.2.1 Kompetens

För att tillgodose kraven på en hög kompetens är domarutbildningens utformning och en fortlöpande utbildning av all personal av grundläg-

gande betydelse. Frågan om en specialisering av domaruppgiften och frågan om specialdomstolar är också viktiga faktorer.

Utbildning

Domarbanans utformning ävensom utbildningen i övrigt inom domstolsväsendet har utretts av Domstolskommittén. Målet med kommitténs förslag är naturligtvis bl.a. att tillförsäkra att domare och övrig personal har en hög kompetens och att denna kan vidareutvecklas.

Kommittén föreslår i korthet att den nuvarande notarieutbildningen förlängs från två år till två år och sex månader och att möjlighet ges till en utbildning både i tingsrätt och i länsrätt. Vidare föreslår kommittén att den fortsatta domarutbildningen skall förlängas och också den omfatta utbildning i såväl brottmål och tvistemål som förvaltningsmål. I stället för den aspiranttid i hovrätt eller kammarrätt, som nu inleder domarutbildningen, föreslår kommittén att ettåriga anställningar som notarier inrättas i kammarrätt respektive hovrätt och att de som skall fortsätta domarbanan rekryteras från denna grupp.

De jurister som utbildas inom domstolarna förutsätts att i viss utsträckning avgöra mål.

När det gäller sättet att organisera arbetet i domstolarna konstaterar kommittén att en effektiv arbetsorganisation förutsätter att domarna får mer tid för det kvalificerade arbetet i domstolarna. Det förutsätter att vissa arbetsuppgifter förs från domarna till en kompetent beredningsorganisation. Kommittén föreslår att tingsrätterna skall få möjlighet att anställa beredningsjurister och att förberedelsearbetet i samtliga domstolar i ökad omfattning skall kunna utföras av andra än domarna.

Kommittén föreslår slutligen att frågan om att inrätta en särskild domstolsskola med utbildning för all personal inom domstolarna utreds och att frågan om viss utbildning bör göras obligatorisk för domarna övervägs i det sammanhanget.

Kommitténs förslag är inte beroende av att en organisationsförändring sker. Genomförandet av förslaget till en mer sammanhållen notarie- och domarutbildning skulle dock underlättas av ett fastare organisatoriskt samarbete mellan de båda domstolsorganisationerna. Vidare pekar kommittén på att en utbyggd beredningsorganisation lättare kan införas och tillgodogöras i något större domstolar.

Specialisering eller specialdomstolar?

När det gäller frågan om en specialisering av domstolarnas verksamhet har en strävan varit att domstolarna och domarna inom respektive domstolsorganisation skall kunna avgöra så gott som alla förekommande måltyper. Den specialisering som finns har därför setts som undantag från denna huvudregel. Specialiseringen har skett på två sätt, antingen genom inrättandet av specialdomstolar eller genom att inom de två domstolsorganisationerna koncentrera mål till vissa domstolar, avdelningar eller rotlar. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas vattendomstolarna (efter den 1 januari 1999 miljödomstolarna) och fastighetsdomstolarna, som utgör särskilda domstolar knutna till vissa av tingsrätterna samt sjörättsmål och tryckfrihetsmål som handläggs vid vissa avdelningar eller rotlar.

Specialiseringen, som kan ses som ett medel att tillförsäkra särskild kompetens i vissa måltyper, har behandlats bl.a. i Departementspromemorian (1992:38) Domstolsväsendet, Organisation och administration i framtiden. Där uttalas att specialdomstolarna i möjligaste mån skall avskaffas och deras verksamhet inordnas i någon av domstolsorganisationerna.

Specialdomstolarna har vidare behandlats i departementspromemorian (Ds 1993:34) Specialdomstolarna i framtiden. I promemorian anges de argument som vanligen anförs för att inrätta specialdomstolar, snabbhet i förfarandet, behovet av särskild kunskap och deltagande av intresseledamöter. I promemorian uttalas att de skäl som tidigare anförts för att inrätta specialdomstolar i allmänhet inte längre har någon bärkraft. Domstolsväsendet bör i stället vara mer sammanhållet än i dag och det är av vikt att slå fast principen om domstolarnas generella kompetens. Det är fullt möjligt att inom domstolsorganisationerna tillgodose både behovet av sakkunskap och ett snabbt förfarande. Utgångspunkten är att intresseledamöter inte skall delta i dömande verksamhet och att flertalet av de måltyper som i dag handläggs i specialdomstolar bör prövas av domstolar som har en mera generell kompetens, och att specialdomstolarna följaktligen i möjligaste mån bör föras samman med dessa domstolar.

Med denna utgångspunkt är det av vikt att domstolsorganisationen utformas på ett sådant sätt att möjligheterna till specialisering i vissa måltyper tillgodoses utan inrättandet av specialdomstolar. Förutsättningen för en sådan specialisering är dock mycket liten inom de mindre domstolarna.

7.2.2 Tillräckliga resurser

Den andra aspekten av kvalitet i rättskipningen, att rättskipningen skall utföras på ett effektivt sätt, förutsätter att domstolarna har tillräckliga resurser för sin verksamhet.

Vad som skall anses vara tillräckliga resurser är helt avhängigt av hur effektiv den inre organisationen är, dvs. arbetsorganisationen. Det bör här framhållas att någon motsatsställning inte behöver finnas mellan kraven på kvalitet i rättskipningen och kraven på ett effektivt resursutnyttjande. Det gäller i stället att finna en balans mellan dessa faktorer.

Frågan om hur arbetet skall organiseras inom domstolarna har behandlats av Domstolskommittén (SOU 1998:88). Utgångspunkten för kommitténs förslag är att domarrollen skall renodlas, dvs. att domare framför allt skall ägna sig åt att avgöra mål och åt kvalificerade arbetsuppgifter som har samband med detta medan övriga uppgifter bör delegeras till annan personal.

Genom att domarrollen renodlas kommer färre domare att behövas samtidigt som domarnas effektivitet kan öka. Detta förutsätter dock domstolar som inte är alltför små. De allra minsta domstolarna kan nämligen inte ta till vara resursvinsten av en god beredningsorganisation (a.a. s. 160). Vidare är, som kommer att behandlas ytterligare nedan, kostnaderna något högre i de mindre domstolarna. Vad som är tillräckliga resurser för domstolsväsendet i sin helhet hänger därmed nära samman med organisationsstrukturen.

7.3 Övriga krav på organisationsstrukturen

Domstolskommitténs ursprungliga direktiv innehöll vissa krav som borde uppfyllas av en ny organisationsstruktur för domstolsväsendet. Ett mer sammanhållet domstolsväsende skulle tillskapas genom att antalet tingsrätter nedbringades och genom att de båda parallella domstolsorganisationerna fördes närmare varandra genom en långtgående administrativ samordning. En annan utgångspunkt var treinstanssystemet, med en klar tyngdpunkt i första instans, och att domstolarna gjordes så stora att de inom sig gav en möjlighet till specialisering.

I det följande kommer att undersökas olika möjliga organisationslösningar som så långt möjligt uppfyller de krav som direktiven innehöll. Utöver dessa krav bör domstolsorganisationen vara stabil i ett längre tidsperspektiv. För att uppfylla kravet på stabilitet är det nödvändigt att i själva strukturen bygga in möjligheter till förändring, dvs. till flexibilitet. Domstolarna måste kunna ta sig an ständigt nya

uppgifter samtidigt som personalen, för en effektiv verksamhet, måste vara rörlig mellan olika uppgifter. Domstolarna bör vidare uppfylla kraven på juridisk och administrativ bärkraft. Slutligen bör organisationen utformas så att den är begriplig för allmänheten och uppfyller kraven på en rimlig samhällsservice.

Ett medel för att uppnå ett stabilt och flexibelt domstolsväsende skulle kunna vara någon form av administrativ samordning mellan i vart fall underinstanserna, antingen mellan mindre domstolar av samma slag eller mellan länsrätter och tingsrätter på samma orter. Den ändrade länsindelning i Skåne och Västsverige öppnar vidare en möjlighet att överväga om länsgränserna fortfarande skall utgöra den huvudsakliga grunden för länsrätternas domkretsar. En förändring av dessa skapar förutsättningar för att på fler orter än i residensstäderna samordna länsrätterna med tingsrätterna. Med en mer samordnad underrättsorganisation och med ett nära samarbete mellan hovrätter och kammarrätter skapas förutsättningar för ett i framtiden helt sammanhållet domstolsväsende.

En mer sammanhållen domstolsorganisation skulle på ett mer påtagligt sätt uppfylla målet för en strukturomvandling av domstolsväsendet, att skapa en både stabil och flexibel organisation som samtidigt skulle kunna uppfylla kraven på att varje domstol skall ha både juridisk och administrativ bärkraft.

Med den juridiska bärkraften[1] har menats att varje domstol på ett riktigt sätt och inom rimlig tid skall kunna avgöra de mål som förekommer vid domstolen, dvs. vad som ovan hänförts till kvaliteten i rättskipningen. Till den juridiska bärkraften har emellertid även hänförts att varje domstol skall kunna uppfylla dessa kvalitetskrav med den egna personalen, utan att vara beroende av personalförstärkningar utifrån och oavsett om domstolen drabbas av tillfälliga påfrestningar i form av mycket stora mål, mål som kräver skyndsam handläggning eller bortovaro på grund av sjukdom, semester m.m. Kravet att inom den egna organisationen klara av alla förekommande uppgifter förutsätter ordentligt stöd i form av bibliotek, IT-stöd, fortbildning etc. Såsom tidigare framhållits förutsätts även att möjligheterna till specialisering byggs in i organisationen.

Den administrativa bärkraften har framför allt kommit att diskuteras i samband med att domstolsförvaltningens framtida utformning utretts. Bakom tanken att domstolarna skall vara administrativt bärkraftiga har funnits principiella överväganden om att domstolarnas självständighet

[1] Se härom och i det följande, Ds 1992:8, Domstolsväsendet – organisation och administration i framtiden

även kräver att domstolarna så långt möjligt skall vara självstyrande i administrativt hänseende, prop. 1993/94:17, s. 13. Med administrativ bärkraft har då menats att varje domstol skall vara av den storleken att det är möjligt att delegera de beslutsbefogenheter som tidigare varit centraliserade. Man har menat att domstolarna därför behövt knyta administrativ specialkompetens till sig för att domstolscheferna inte skall behöva befatta sig med den löpande administrationen.

De flesta administrativa besluten har numera delegerats till alla domstolar. Vissa utbildningsinsatser beträffande domstolspersonalen har skett och viss administrativ kompetens finns därför redan även inom de mindre domstolarna.

Med administrativ bärkraft kan emellertid även menas att domstolarna skall vara av en sådan storlek att rationaliseringar i verksamheten kan utnyttjas, t.ex. när det gäller arbetsorganisation och teknikutvecklingen.

Organisationsstrukturen måste, utöver vad som anförts ovan, också utformas på ett sätt som tar hänsyn till medborgarnas intresse av en rimlig samhällsservice. Även om betydelsen av den lokala förankringen har förändrats i takt med utvecklingen av allmänna kommunikationer och ökad teknikanvändning, måste det tillses att avstånden till domstolarna inte är längre än att parter och andra kan inställa sig till förhandlingar utan orimliga restider. Det måste också vägas in att domstolarna skall vara så belägna att de är praktiskt tillgängliga för allmänheten. Därvid är det inte enbart lokaliseringen som har betydelse. Även frågan om att utforma domstolsväsendet på ett sätt som för allmänheten är begripligt spelar in. Denna fråga har även samband med förtroendet för domstolarna. Till rimlig samhällsservice hör också tillgången på advokater. Sambandet mellan domstolsorter och förekomsten av advokater måste beaktas.

Lokaliseringen av domstolarna måste slutligen ta hänsyn till andra myndigheters organisation. Både åklagarorganisationen och polisorganisationen måste beaktas.

7.4 Sammanfattning

Samhällets övergripande krav på domstolsväsendet, att det på ett rättssäkert och effektivt sätt klarar sina arbetsuppgifter innebär ett kvalitetskrav som endast kan uppfyllas om domstolarna har en hög kompetens och tillräckliga resurser.

Medel för att uppnå en hög kompetens är en god domarutbildning med en väl fungerande rekrytering av domare och en fortlöpande ut-

bildningsinsats för såväl domare som annan personal. Ett annat medel är att erbjuda möjligheter till specialisering.

Effektivitet i domstolsväsendet kan endast uppnås genom att flexibiliteten i arbetsorganisationen ökas så att denna kan anpassas efter skiftande förutsättningarna i omvärlden – varje domstol måste så långt möjligt vara bärkraftig. Effektivitetskravet innebär också att lösningar bör sökas för att minimera kostnaderna för administration och ledning till fördel för den dömande verksamheten. Ett medel för att uppnå detta skulle kunna vara att närma de två domstolsorganisationerna till varandra för att skapa förutsättningar för en ökad personalrörlighet och minskade administrationskostnader.

Andra krav som kan ställas på organisationsstrukturen är att domstolsorganisationen skall utformas så att den är reellt åtkomlig för allmänheten, både genom att vara lättbegriplig och genom att tillgodose kraven på rimlig närhet till domstolarna.

8 Olika alternativ att samordna domstolsorganisationerna

En integrering mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna ger en flexibel organisation med fördelar både för kvaliteten och effektiviteten i rättskipningen. En total sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna till en domstolsorganisation kräver att antalet underrätter minskas väsentligt och att de största domstolarna omorganiseras. En annan lösning är att i stället genomföra en sammanslagning på vissa orter.

Enligt Domstolskommitténs direktiv skulle kommittén behandla bl.a. frågan om hur tingsrätter och länsrätter, hovrätter och kammarrätter samt de högsta domstolarna skulle kunna samarbeta i fastare organisatoriska former. Förslag skulle lämnas på hur ett mer långtgående samarbete mellan domstolarna borde utformas och kommittén var även fri att föreslå en sammanslagning.

Som ett krav på den framtida domstolsorganisationen uttalades vidare i direktiven att denna skulle främja en personalrörlighet mellan domstolar av olika slag eller mellan olika slags uppgifter genom i vart fall en långt gående administrativ samverkan mellan domstolar på samma nivå.

Som anförts ovan under avsnitt III:7, Samhällets övergripande krav på domstolsväsendet – en helhetssyn, är en förutsättning för att domstolsverksamheten skall kunna bedrivas effektivt en flexibel resursanvändning. Detta kan uppnås t.ex. genom den gemensamma notarie- och domarutbildning som Domstolskommittén föreslagit och genom att de båda parallella domstolsorganisationerna närmas varandra. Men det är inte bara effektivitetskrav som talar för att de båda domstolsorganisationerna förs samman. Nedan kommer att beröras även andra skäl för en sådan organisationsförändring. Men först redogörs för likheter och skillnader mellan de olika domstolsslagen.

8.1 Likheter hos och skillnader mellan de olika domstolsslagen

Som tidigare har nämnts är respektive instans vid de allmänna förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna organiserade på samma sätt. Domförhetsreglerna är i stort sett desamma. Domarutbildningen är också uppbyggd på samma sätt.

En skillnad mellan organisationerna är antalet domstolar. Det finns bara 23 länsrätter medan det finns 96 tingsrätter. Och det finns bara fyra kammarrätter, men sex hovrätter. Detta gör att man vid en diskussion om en samordning mellan organisationerna måste göra överväganden som är olika för de båda instanserna och även ta hänsyn till var det bör finnas domstolar. Detta sker först i de avsnitt som behandlar respektive instans.

En annan skillnad mellan organisationerna gäller deras sakliga verksamhetsområden och ytterligare en gäller processordningarna. Dessa frågor behandlas i avsnitt 8.1.1 respektive 8.1.2.

8.1.1 De olika domstolsorganisationernas verksamhetsområden

Fördelningen av mål mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bygger ytterst på en hävdvunnen uppdelning mellan rättskipning och förvaltning. Som beskrivits i avsnitt II:2 Historik fanns det ursprungligen ingen klar skillnad mellan rättskipning och förvaltning. Förvaltningsärenden, tvistemål och brottmål kunde handläggas i samma former vid tingen. Utvecklingen har emellertid medfört att verksamhetsområdena skilts åt.

Vid de allmänna domstolarna handläggs således, förutom domstolsärenden, fastighetsdomstolsmål och vattenmål, i huvudsak två måltyper, tvistemål och brottmål. Bland dessa måltyper förekommer ett stort antal mål av olika slag och det kan framstå som missvisande att bara tala om två måltyper. Materiellt gäller för tvistemålen att de rör ett civilrättsligt förhållande mellan två eller flera parter – enskilda rättssubjekt. De kan gälla allt från tvister om olika avtal och skadeståndsrättsliga frågor till familjerättsliga spörsmål som vårdnad, underhåll och umgänge. Olika förfaranderegler gäller för skilda tvistemålstyper. Brottmålen å sin sida rör alltid en fråga om ansvar och i den övervägande delen av brottmålen finns ett allmänt intresse som står mot ett enskilt. Brottmålen kan därutöver gälla vitt skilda områden och är

därför utöver detta grunddrag, liksom tvistemålen, inte någon enhetlig måltyp.

Vid de allmänna förvaltningsdomstolarna kan teoretiskt förekomma mellan 400 – 500 olika måltyper. Av tillgänglig statistik framgår att det endast är i cirka 55 procent (våren 1996) av dessa måltyper som det verkligen förekommer mål. På motsvarande sätt som det är något vilseledande att tala om endast två måltyper vid de allmänna domstolarna är det vilseledande att tala om över 400 måltyper i förvaltningsdomstolarna. I merparten av målen handlar det om en överprövning av myndighetsbeslut. Målen i länsrätt rör i allmänhet en fråga där ett enskilt rättssubjekt står mot det allmänna, dvs. staten eller en kommun. Dessa mål kan i sin tur indelas i skattemål, kommunalmål, byggnadsmål, socialförsäkringsmål, körkortsmål, mål enligt socialtjänstlagen, mål om verkställighet av allmän domstols dom ang. vårdnad och umgänge och mål om administrativa frihetsberövanden samt en grupp övriga mål. Dessa rör vitt skilda områden varav kanske särskilt bör nämnas mål som rör tillstånd för enskild att driva verksamhet av visst slag eller vidta någon åtgärd. Även bakom denna grova indelning döljer sig undergrupper. Så kan t.ex. skattemålen indelas i åtminstone fem–sex olika ganska skilda undergrupper såsom bl.a. mål om inkomsttaxering, varav företagstaxeringarna är en särskild och mycket komplicerad del, förmögenhetstaxering, fastighetstaxering, mål om punktskatter m.fl.

Man skulle också kunna indela målen i förvaltningsdomstol efter mål där endast förvaltningsdomstolar bildar instansordningen och sådan process där både förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter ingår.

I den förstnämnda måltypen anhängiggörs målen hos länsrätt genom en ansökan av den myndighet som för det allmännas talan. Exempel på sådana mål är t.ex. mål om administrativa frihetsberövanden, mål om utlämning till nordiska länder, ansökan om tvångsåtgärder i taxeringsförfarandet och mål om utdömande av viten. Förfarandet i dessa mål regleras till viss del i specialförfattning och kan jämföras med straffprocessen.

En del av de mål som länsrätt prövar som första instans kan dock i stället jämföras med tvistemål eftersom de rör fullgörelse som kan verkställas enligt utsökningsbalkens regler. Detta gäller bl.a. viss ersättningstalan enligt socialtjänstlagen och mål om verkställighet av allmän domstols domar eller beslut om vårdnad eller umgänge m.m. enligt 21 kap. föräldrabalken.

Ett antal målgrupper i de båda domstolsorganisationerna har beröringspunkter med varandra. Således överprövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna skattemyndigheternas taxeringsbeslut i frågor som

kan ha betydelse för beskattningen eller annat ekonomiskt mellanhavande med det allmänna. Hit hör också frågor om skattetillägg. Sådan avgift kan påföras bl.a. om någon i sin självdeklaration eller i annat skriftligt meddelande, som han under förfarandet avgett till ledning för taxeringen, lämnat uppgift som befunnits oriktig. En sådan uppgift kan också medföra ansvar enligt skattebrottslagen. Brottmålet handläggs dock av de allmänna domstolarna som, i de fall det är av avgörande betydelse för prövningen av brottmålet att skatte- eller avgiftsfrågan prövas först, måste låta handläggningen av brottmålet vila i avvaktan på utgången i skattemålet.

Beröringspunkter finns också i många andra målgrupper. De allmänna domstolarna prövar ansvarsfrågor till följd av t.ex. trafikbrottslighet och förvaltningsdomstolarna prövar frågor om körkortsåterkallelse. Det ankommer vidare på allmän domstol att besluta om vårdnad och umgänge med barn enligt 6 kap. föräldrabalken och på förvaltningsdomstol att pröva mål enligt 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av sådana avgöranden. Unga lagöverträdare kan bli föremål för åtal, som prövas av de allmänna domstolarna, eller för vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga där prövningen ankommer på förvaltningsdomstolarna. En allmän domstol kan som påföljd bestämma att en tilltalad skall överlämnas till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Frågan om vårdens upphörande prövas av förvaltningsdomstol.

Exempel på beröringspunkter mellan de allmänna domstolarnas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhetsområden av nu nämnt slag är legio. I en del fall, se t.ex. prop. 1990/91:58 s. 180 f.f., angående psykiatrisk tvångsvård m.m., har det varit en avsevärd tveksamhet när det gäller frågan om vilken domstolsorganisation som skulle väljas för måltypen.

8.1.2 Skillnader i processordningarna

I de allmänna domstolarna tillämpar man en processordning i tvistemål, en annan i brottmål och en tredje i domstolsärenden. Reglerna om rättegången i tvistemål och om rättegången i brottmål finns i rättegångsbalken. Reglerna om handläggning av ärenden finns i lagen (1996:442) om domstolsärenden (ärendelagen). Det finns också en del processuella bestämmelser i andra lagar.

Förvaltningsdomstolarna tillämpar förvaltningsprocesslagen och (ett stort antal) processuella bestämmelser som finns i andra lagar.

Rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen är utformade på olika sätt. Den mest iögonfallande skillnaden är omfånget. Rättegångsbalken innehåller över 750 paragrafer, medan förvaltningsprocesslagen bara har drygt 50 paragrafer.

Det finns olika förklaringar till denna skillnad. En är naturligtvis att rättegångsbalken reglerar två processordningar. En annan är att rättegångsbalken reglerar dispositiva tvistemål, vilket är en måltyp som kräver ett stort antal regler av ett slag som inte alls behövs i förvaltningsmål. Vidare ansågs det vid förvaltningsprocesslagens tillkomst att förvaltningsmålen motiverar att förvaltningsdomstolarna har en ganska stor handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika situationer som kan uppkomma. Man menade också att det kunde vara förenat med vissa risker att införa en ingående reglering på ett område där man bara hade erfarenheter av en ganska tunn reglering. Man ville också undvika en sådan formalisering som medförde att parterna i ökad utsträckning skulle behöva anlita ombud eller att domstolarna skulle ställas inför nya processuella problem (prop. 1971:30 s. 291). Ytterligare förklaringar är att förvaltningsprocesslagen kompletteras av bestämmelser i andra lagar och att den innehåller många hänvisningar till rättegångsbalken. En annan skillnad är att rättegångsbalken har olika regler för förfarandet i de olika instanserna. Förvaltningsprocessen regleras däremot på samma sätt i alla instanser, naturligtvis med de undantag som följer av att det är fråga om olika instanser.

Förvaltningsprocesslagen och ärendelagen uppvisar större likheter i utformningen.

Som tidigare har nämnts bygger de olika processordningarna i de flesta avseenden på samma grundläggande principer. Det finns dock vissa skillnader. Förfarandet i tvistemål och brottmål bygger på muntlighet. Till muntligheten hör principerna om omedelbarhet och koncentration. Förvaltningsprocessen och ärendelagen bygger på skriftlighet.

Principen om omedelbarhet innebär att en domstol som håller huvudförhandling enligt rättegångsbalken får grunda sitt avgörande endast på vad som har kommit fram under huvudförhandlingen. Koncentrationsprincipen innebär att huvudförhandlingen skall ske i ett sammanhang.

De flesta tvistemål och brottmål i tingsrätt avgörs efter huvudförhandling. Tingsrätterna kan dock under vissa förutsättningar avgöra enklare mål utan huvudförhandling. Detta gäller också för hovrätterna, men möjligheterna att avgöra mål efter ett skriftligt förfarande är större där.

Muntlighet förekommer även i mål som prövas enligt förvaltningsprocesslagen och i ärenden som prövas enligt ärendelagen. I cirka tio

procent av målen i länsrätt hålls muntlig förhandling. Enligt Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995, är rätten till muntlig förhandling större. Inslaget av muntlighet i förvaltningsdomstolarna har ökat de senaste åren och det är en vanlig uppfattning att denna utveckling kommer att fortsätta. I förvaltningsdomstolarna kompletterar den muntliga förhandlingen det skriftliga materialet i målet. Domstolen har alltså rätt att ta hänsyn även till material som inte har behandlats vid förhandlingen. Detta gäller också för allmänna domstolar när de handlägger ärenden enligt ärendelagen.

Det finns två andra processuella principer som bör nämnas, nämligen officialprincipen och förhandlingsprincipen. Officialprincipen innebär att det ytterst är domstolen som har ett ansvar för målets utredning. Motsatsen är förhandlingsprincipen. Ingen av processordningarna bygger helt och hållet på någon av dessa principer. Officialprincipen har dock haft en stor betydelse i förvaltningsprocessen. Det beror på att det i många mål i förvaltningsdomstolarna bara funnits en part. Under förvaltningsprocesslagens tid har utvecklingen inneburit att officialprincipen fått allt mindre betydelse i förvaltningsdomstolarna. Numera (sedan maj 1996) har man en tvåpartsprocess i förvaltningsdomstolarna. Därmed har processen i förvaltningsdomstol förändrats i grunden.

Här bör slutligen nämnas ett utredningsförslag som innebär att domstolstalan mot förvaltningsbeslut skall ske genom ett nytt rättsmedel, ansökan om rättens prövning. Enligt förslaget skall detta rättsmedel i princip ersätta överklagande i ledet myndighet - domstol. Syftet är att betona den skillnad som bör finnas mellan å ena sidan den överprövning som sker hos förvaltningsdomstolarna och å andra sidan den omprövning som sker hos myndigheterna (Ds 1997:29).

8.2 Skäl för att närma domstolsorganisationerna till varandra

Som tidigare har nämnts (III:7) talar effektivitetsskäl för ett närmande mellan de olika domstolsorganisationerna. I detta avsnitt diskuteras ytterligare skäl som talar i samma riktning. Denna diskussion har betydelse för vilken samordningsform som är lämpligast.

Domstolsorganisationerna har successivt närmat sig varandra

Tidigare prövades förvaltningsrättsliga tvister och tvister inom de allmänna domstolarnas arbetsområde på helt olika sätt. Under de senaste årtiondena har skillnaderna minskat.

Ett viktigt steg var inrättandet av de regionala kammarrätterna och av länsrätterna på 1970-talet. Dessa domstolar organiserades på i stort sett samma sätt som de allmänna domstolarna på motsvarande nivå i instanskedjan. Arbetsformerna kom också att bli mycket lika. Detta har samband med utformningen av de processuella reglerna. Det är nämligen till stor del de reglerna som bestämmer sättet att arbeta i en domstol.

De processuella regelsystemen kom att i de flesta avseenden bygga på samma grundläggande principer. Men det fanns viktiga skillnader. Länsrätterna var inte genomgående första domstolsinstans, utan i många fall överklagades myndigheternas beslut direkt till kammarrätterna. Hovrätterna var tvärtom första domstolsinstans bara i ytterst få fall. För förvaltningsdomstolarnas del har detta ändrats successivt och numera är länsrätterna med vissa undantag första domstolsinstans.

Ett annat steg i den utveckling som närmat domstolsorganisationernas arbetssätt till varandra var att man införde ett tvåpartsförfarande i förvaltningsdomstolarna. Detta skedde genom lagstiftning som trädde i kraft så sent som under år 1996. Genom denna reform skedde en definitiv markering av skillnaden mellan förvaltning och rättskipning. Det kommer säkert att påverka processen och arbetsformerna i förvaltningsdomstolarna på ett sätt som innebär att skillnaderna jämnas ut ytterligare.

Under senare år har det också i den allmänna debatten höjts allt fler röster för att förvandla förvaltningsdomstolarna till "renodlade domstolar" (Ds 1997:29 s. 97 f.).

Denna utveckling mot domstolar som är alltmer lika varandra har nu nått ett sådant skede att det framstår som naturligt att med organisatoriska medel underlätta en fortsatt utveckling i samma riktning.

Ett närmande ökar domarnas kompetens och främjar rättsutvecklingen

Utvecklingen mot ett alltmera enhetligt domstolsväsende har medfört många positiva effekter. Åtskilliga processuella frågeställningar är desamma i de båda domstolsslagen. Det betyder att en domare från den ena organisationen kan tillgodogöra sig erfarenheter ock dra nytta av de diskussioner som förts och de lösningar som valts inom den andra

organisationen. Detta betyder i sin tur att frågorna kan lösas med utgångspunkt i ett bredare perspektiv och med mindre risk för låsningar.

Ett närmande innebär att domarna får utblick över ett bredare juridiskt fält. Detta är en kompetenshöjning som medför positiva effekter av olika slag, inte minst för rättsutvecklingen. När det gäller den rättsutveckling som är aktuell med anledning av vår anslutning till den europeiska gemenskapen och den ökade internationaliseringen i övrigt bör ett ytterligare närmande mellan domstolsorganisationerna vara av särskilt stort värde. EG-rätten kommer att tillämpas av alla domstolar, men påverkar mest förvaltningsrättskipningen. Att det ligger ett stort värde i ett kunskapsutbyte och ett likartat synsätt på de frågor som den ökade internationaliseringen ger upphov till är uppenbart. Ett ytterligare närmande mellan organisationerna skulle underlätta detta.

I dag finns det nämligen inte några garantier för att samma juridiska fråga får samma lösning oavsett i vilken domstolsorganisation den prövas. Ett ytterligare närmande mellan de båda domstolsorganisationerna ökar förutsättningarna för enhetliga lösningar. Om man går så långt som till en total sammanslagning skapar man garantier för detta.

Gemensam domarkultur

Under senare tid har man alltmera uppmärksammat domstolarnas roll i samhället och det är en vanlig uppfattning att den – som en följd av influenserna från andra delar av Europa – kommer att få allt större betydelse. Detta påverkar också domarnas roll. En del upplever detta som något positivt. Andra snarast varnar för att detta kan medföra att frågor som borde lösas av demokratiskt valda församlingar i stället kommer att lösas av domstolar med juridiska metoder. Oavsett vilken ståndpunkt man intar i denna diskussion visar den vikten av att vi har självständiga domstolar och domare som är medvetna om sin roll och sitt ökande ansvar. I detta avseende finns det ingen skillnad mellan domstolar och domare i de båda olika domstolsorganisationerna. Det är tvärtom angeläget att man utvecklar ett synsätt på dessa frågor som kan accepteras allmänt. Detta är en del av något som kan kallas domarkultur. Detta begrepp är svårdefinierat, men man kan konstatera att det främst handlar om förhållningssätt till och synen på grundläggande rättsprinciper och på etiska frågor både i fråga om rättskipningen och domarrollen. Att alla domare i ett land omfattar en gemensam domarkultur är naturligt och har betydelse för förutsebarheten i rättstillämpningen. Möjligheten att ha en gemensam domar-

kultur är naturligtvis större ju närmare varandra de båda slagen av rättskipning är rent organisatoriskt.

Domstolarna som attraktiv arbetsplats

Domstolarna bör vara en så attraktiv arbetsplats att de bästa juristerna vill bli domare. Detta gäller inte minst vid en utveckling som innebär att domstolarna får en viktigare roll i samhället. De flesta människor tycker att det är spännande och stimulerande med nya arbetsuppgifter. Att man har möjligheter att växla mellan olika arbetsuppgifter är alltså något som gör arbetet mera attraktivt. Med en möjlighet för domarna att enkelt växla mellan förvaltningsrättskipning och annan rättskipning bör domstolarnas förutsättningar att vara en attraktiv arbetsplats för domare öka. Med sådana möjligheter blir också risken mindre att domarna upplever arbetsuppgifterna som så rutinartade att de stelnar i sina roller. Motsvarande gäller naturligtvis för all övrig personal inom domstolsväsendet.

Domarutbildningen

Domstolskommittén har föreslagit en domarutbildning med tjänstgöring i både allmän domstol och förvaltningsdomstol. En gemensam domarbana underlättas givetvis om domstolsorganisationerna närmar sig till varandra organisatoriskt.

8.3 Samarbete eller sammanslagning

Det finns alltså stora fördelar med att närma de båda domstolsorganisationerna till varandra. Det bör därför undersökas hur ett sådant närmande kan ske. Diskussionen kommer endast att gälla underrätterna och mellaninstanserna. De överväganden som måste göras för varje enskild instans kommer att redovisas under avsnitten om respektive instans.

De möjligheter som finns att föra domstolar i samma instans närmare varandra är antingen ett frivilligt samarbete eller en sammanslagning, enhetlig över hela landet eller endast på vissa orter.

8.3.1 Frivilligt samarbete

En möjlighet att närma de båda domstolsorganisationerna till varandra är att mer konsekvent samarbeta på olika områden, såväl vad gäller domstolsadministrationen som i den dömande verksamheten. Med samarbete avses en samverkan i frivilliga former. När det gäller administration kan denna då definieras som all verksamhet som inte ingår i domstolarnas huvuduppgift, dvs. inte heller kanslipersonalens arbetsuppgifter.

Ett frivilligt samarbete förekommer redan i dag mellan domstolar på samma nivå. Domstolskommittén sökte genom en enkätundersökning till samtliga underrätter kartlägga omfattningen av ett sådant samarbete. Kartläggningen visade att det samarbete som förekommer framförallt avser administrativa kringfunktioner (televäxel, reception, vaktmästeri, ADB-drift, förhandlingslokaler, bibliotek, lokalvård etc). Samtliga tingsrätter och länsrätter som har sin verksamhet i samma byggnad, totalt åtta domstolar, samverkar i två eller flera sådana arbetsområden. Omfattningen av samarbetet minskar väsentligt redan om domstolarna är belägna i samma stad men i skilda byggnader. Samarbetet mellan domstolar på samma nivå men på olika orter är mycket begränsat. Sådant samarbete förekommer framförallt vad gäller häktningsjourverksamheten, fastighetsrådens tjänstgöring och förstärkningsinsatser i den dömande verksamheten.

Ett samarbete mellan domstolar som är helt fristående myndigheter kan således framförallt avse olika administrativa funktioner. Att ett sådant samarbete kan ge besparingar framgår av Statskontorets rapport 1991:30 Bättre och billigare – samverkan mellan myndigheter på Riddarholmen. Ett samarbete mellan domstolarna på Riddarholmen, Regeringsrätten, Svea hovrätt och kammarrätten i Stockholm, vad gäller bevakning och säkerhet, lokalvård, upphandling, transport och posthantering, vaktmästeri samt telefonväxel och reception beräknades grovt ge en besparing om drygt 3,5 milj. kr årligen. Om sådan frivillig samverkan skall ske i större omfattning mellan tingsrätter och länsrätter måste dock, såsom kommitténs enkät visar, domstolarna vara inrymda i samma byggnad eller i byggnader som har ett kort avstånd mellan sig.

Ett samarbete kan naturligtvis också omfatta den dömande verksamheten. Detta skulle kunna avse framförallt vid förstärkningsinsatser i större mål eller vid andra tillfälliga behov av en personalförstärkning. Samarbetet kan slutligen avse utbildning både av ordinarie och icke ordinarie domare samt administrativ personal. Även här förekommer ett visst begränsat samarbete.

8.3.2 Sammanslagning

En möjlighet att närma de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är att – på samtliga domstolsorter eller endast på vissa orter – ge domstolar i samma instans en gemensam ledning och administration. Den dömande verksamheten kan ske på skilda avdelningar eller inom särskilda domstolar där domstolsnamnen behålls.

Oavsett hur den dömande verksamheten organiseras bildar de sammanslagna domstolarna en ny myndighet och all personal anställs i denna.

Om den dömande verksamheten därefter endast sker på skilda avdelningar bildas en gemensam ny domstol som därefter inom sig hanterar alla förekommande måltyper. Om däremot den dömande verksamheten fortsätter att utövas i respektive domstols namn kommer dessa att betraktas som särskilda domstolar, jfr NJA 1979 s. 107.

En annan möjlighet som skulle kunna övervägas är att ge två sammanslagna domstolar en gemensam ledning och administration men låta i vart fall den dömande personalen vara anställd i respektive domstol. Genom den gemensamma ledningen skulle budgetansvaret för båda domstolarna vila på denna.

En fråga som redan nu bör omnämnas är frågan om vilket sekretessskydd som gäller för olika handlingar som ges in. I en organisationsenhet som består av två särskilda domstolar bör, eftersom dessa betraktas som självständiga verksamhetsgrenar, en handling som ges in från den ena domstolen till den andra att vara att anse som allmän, 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. På motsvarande sätt kommer bl.a. reglerna om överföring av sekretess mellan myndigheter att gälla, 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100). Motsvarande sekretessbestämmelser torde inte gälla i en sammanslagen domstol som endast arbetar på skilda avdelningar.

8.4 Överväganden

Övervägandena om vilken lösning som är bäst för att närma de båda domstolsorganisationerna till varandra måste självklart beakta de skilda kvalitetskrav som beskrivits i avsnitt III. Som en utgångspunkt för övervägandena är det därför lämpligt att till en början se vad skillnaderna i verksamhetsområden innebär för integrationsfrågan. Först därefter diskuteras vilken organisationsstruktur som är lämplig.

8.4.1 Betydelsen av skillnaderna mellan domstolsorganisationerna

Det ryms i och för sig inte inom ramen för detta betänkande att mer djupgående än som här kunnat göras analysera skillnaderna mellan de båda domstolsorganisationernas verksamhetsområden. Av det som upptagits torde dock framgå att domstolsorganisationerna var för sig materiellt har en verksamhet som spänner över mycket stora områden. Vissa av målgrupperna kräver för att hanteras rättssäkert, dvs. både med en hög kvalitet och effektivitet i rättskipningen, en sådan erfarenhet att det behövs en viss specialisering mellan de olika rättskipningsområdena, brottmål och tvistemål å ena sidan och förvaltningsmål å andra sidan, även i en sammanslagen organisation.

På straffrättens område kan t.ex. frågorna om straffmätning och påföljdsval inte alltid lösas enbart genom ett studium av litteratur och rättspraxis utan avgörs i hög grad av den enskilde domarens på erfarenhet baserade omdöme. Även de dispositiva tvistemålen kräver en erfaren domare för att bli rätt hanterade. Här kan pekas på Skiljedomsutredningens betänkande Näringslivets tvistlösning, SOU 1995:5, vari föreslås en specialisering av vissa tvistemål till några tingsrätter för att stärka domstolarnas kompetens att avgöra näringslivstvister.

För förvaltningsdomstolarnas del kan som exempel nämnas skatteområdet och rättskipning i socialförsäkringsmål, där ett rättssäkert dömande kräver en överblick över hela lagområdet för att de enskilda frågorna skall bli rätt lösta. Skatteområdet, liksom den speciella förvaltningsrätten i övrigt, är dock i stor utsträckning lagreglerat. När det gäller den allmänna förvaltningsrätten är förhållandet det motsatta. Den består i stor utsträckning av allmänna, delvis hävdvunna grundsatser. Tillämpningen av dessa återfinns i en omfattande rättspraxis. Samtidigt anförtror den materiella lagstiftningen i stor utsträckning åt domaren att inom vida ramar göra lämplighets- och skälighetsöverväganden som endast styrs av allmänna ändamålsbestämmelser. Rättspraxis spelar därför en förhållandevis större roll i förvaltningsrätten än inom andra centrala rättsområden. Kunskap om denna är en förutsättning för ett rättssäkert och effektivt dömande i förvaltningsmål. Detta upplevs ibland som en svårighet för den som vill sätta sig in i rättsområdet. Andra menar att detta inte vållar några problem eftersom rättspraxis på området är lätt tillgänglig.

Det finns å andra sidan många mål som domare från de båda domstolsorganisationerna kan handlägga tämligen lätt. Detta gäller t.ex. mål av de slag som har beröring med de båda slagen av rättskipning. De enklare brottmålen behöver inte heller någon särskild specialisering. Slutligen är det tveksamt om det behövs en specialisering vad

gäller de mer udda måltyperna i förvaltningsdomstol. Sådana mål förekommer nämligen så sällan att hur man än organiserar verksamheten måste varje domare som kommer i kontakt med ett sådant mål ändå på nytt sätta sig in i aktuellt rättsområde. Vid kollegialt dömande i underrätt bör också kunna ingå domare från båda "sidorna".

Vad därefter gäller skillnaderna i de båda processordningarna kan även dessa försvåra för domarna att växla mellan rättskipningsområdena. Domarna i förvaltningsdomstolarna har i och för sig ofta goda kunskaper om rättegångsbalken. Eftersom förvaltningsprocessen innehåller många hänvisningar till rättegångsbalken är det nämligen inte ovanligt att de tillämpar den. I de situationer där förvaltningsprocessen inte innehåller någon lösning tjänar dessutom tviste- och brottmålsprocesserna i många stycken som vägledande förebilder (Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocess, 3 uppl. s. 7). Och domarna vid de allmänna domstolarna är vana vid att tillämpa ärendelagen som är mycket lik förvaltningsprocesslagen. Vid miljödomstolarna kommer dessutom förvaltningsprocesslagen att tillämpas. Denna bygger dessutom i stora delar på samma grundläggande principer som rättegångsbalken. Trots detta skall man naturligtvis inte bortse från att det finns skillnader i processordningarna och att bristande kunskaper kan leda till misstag som kan få olyckliga konsekvenser.

Sammantaget är skillnaderna både i den materiella rätten och i processordningarna sådana att de påverkar valet av samordningsform. Det måste säkerställas att det vid varje domstol finns ett tillräckligt antal mål inom respektive rättskipningsområde för att kvaliteten och effektiviteten skall kunna upprätthållas. Detta torde innebära att man måste räkna med att huvuddelen av domstolsarbetet behöver bedrivas med skilda arbetsenheter för förvaltningsmål och andra mål.

8.4.2 Vilken samordningsform är lämpligast?

I tidigare avsnitt har konstaterats att det finns två sätt att närma domstolsorganisationerna till varandra. Det ena är genom samverkan som de olika domstolarna själva kommer överens om. Det andra är att domstolar slås samman, antingen överallt eller på vissa orter.

För varje alternativ måste övervägas i vilken utsträckning det uppfyller de krav på ökad kvalitet genom stärkt kompetens som skall ställas på en framtida domstolsorganisation. Samtidigt måste kraven på en effektiv verksamhet med en inbyggd flexibilitet uppnås.

En samverkan mellan enskilda domstolar på det sätt som de själva finner lämpligast kan förefalla tilltalande. Man måste dock räkna med att det som kan vara bäst för den ena domstolen inte alltid är bäst för

bägge domstolarna sett ur ett större perspektiv. All erfarenhet säger också att det är först med en gemensam ledning och en gemensam budget som det går att få till stånd en helhetssyn på verksamheten. Om man lämnar över frågan om samverkan till domstolarna utan att samtidigt ge dem behövliga styrinstrument är det alltså stor risk att man inte åstadkommer den samverkan och de effektivitetsvinster som är önskvärda. Och helt klart är att man inte får till stånd samverkanslösningar som är enhetliga över hela landet. En frivillig samverkan framstår mot denna bakgrund inte som den lämpligaste lösningen för att föra domstolsorganisationerna närmare varandra.

Den integrationsform som därför återstår att överväga är olika långt gående sammanslagningar mellan domstolar i samma instans. Vid en sådan sammanslagning måste de överväganden som gjorts beträffande de båda domstolsorganisationernas rättskipningsuppgifter beaktas. Av dessa framgår att en specialisering av dömandet uppdelat i förvaltningsrättskipning och rättskipning i andra mål kommer att, åtminstone under en lång tid framöver, vara nödvändig om kraven på kvalitet i dömandet skall kunna upprätthållas. Detta innebär att det inte skulle vara effektivt – i betydelsen både kvalitativt och resurseffektivt – att de domare som idag tjänstgör vid en domstol skall vara tvungna att tillägna sig kunskap om och döma i andra måltyper än den "egna" domstolen har att handlägga.

Kravet på en viss specialisering återverkar därför på frågan om det skall ske en sammanslagning överallt eller bara på vissa orter. En sammanslagning på alla domstolsorter skulle p.g.a. specialiseringsbehovet kräva en mycket långt gående förändring av tingsrättsorganisationen. Kompetensen i förvaltningsrättskipningen skulle annars, genom en splittring till alltför många tingsrättsorter, riskera att gå förlorad. Vidare skulle de största domstolarna i Stockholm i både första och andra instans behöva minskas genom domkretsförändringar. En sammanslagning skulle annars ge alltför stora domstolar.

En så långt gående organisationsförändring som en total sammanslagning således kräver är av skäl som kommer närmare att framgå i det följande, inte möjlig. Här skall endast nämnas några av dessa skäl. Avstånden till tingsrätterna skulle bli alltför långa om antalet tingsrätter skulle nedbringas till ett för förvaltningsrättskipningen lämpligt antal, jfr avsnitt IV:10. Vidare framstår en domkretsförändring av t.ex. Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt inte som lämplig, jfr avsnitt IV:11 och V. Sammanslagningen av domstolsorganisationerna kan därför inte med ökad resurseffektivitet ske enhetligt i hela landet vare sig när det gäller underrätter eller mellaninstanser.

Alternativet är att i stället genomföra en sammanslagning endast på vissa orter där man kan skapa rationella domstolar. Nackdelen med en

sådan organisation är att man därmed får domstolar som antingen endast sysslar med rättskipning i brottmål och tvistemål eller förvaltningsmål samtidigt som det skulle förekomma domstolar som handlägger all form av rättskipning. För att undvika att detta kan verka förvirrande för allmänheten bör därför en organisationsform väljas som i vart fall behåller skilda domstolsnamn för förvaltningsrättskipning och rättskipning i brottmål och tvistemål.

Antingen kan detta ske genom att två domstolar slås samman till en ny myndighet där de sammanslagna domstolarna behåller sin ställning som särskilda domstolar eller genom att två självständiga domstolar visserligen får en gemensam ledning, men behåller sin myndighetsstatus. Oavsett vilken av dessa lösningar som väljs har en organisationsform där skilda domstolsnamn bibehålls flera fördelar. Organisationen behöver inte göras enhetlig i hela landet utan integreringen kan ske på de orter som har förutsättningar för att bilda väl avvägda enheter för respektive rättskipningsområde. Man kan samtidigt ha domstolar som handlägger all form av rättskipning och domstolar som handlägger antingen förvaltningsrättskipning eller rättskipning i brottmål och tvistemål utan att organisationsstrukturen blir förvirrande.

En partiell sammanslagning bör kombineras med att domstolar som inte har förutsättningar för att bilda organisatoriska enheter för båda rättskipningsområdena samarbetar kring vissa frågor. Framförallt gäller detta utbildningsfrågorna. Detta bör dock inte överlåtas till domstolarna själva att besluta om utan bör vara regelstyrt såsom också föreslås av Domstolskommittén.

När det därefter gäller frågan om sammanslagningen bör ske genom bildandet av en ny myndighet med en gemensam ledning för två domstolar utan egen myndighetsstatus eller genom en gemensam ledning för två självständiga domstolar med viss personal anställd i respektive domstol är det förstnämnda alternativet att föredra av följande skäl.

Det är lättare för ledningen att ta ett övergripande ansvar för hela verksamheten om det tillskapas en gemensam myndighet. Den flexibilitet som eftersträvas i organisationen kan då utnyttjas bättre allteftersom personalens möjligheter att ta på sig andra arbetsuppgifter ökar.

I en organisation som består av en gemensam ledning för två mer eller mindre självständiga myndigheter – domstolar – kan motsättningar mellan verksamhetsgrenarna uppstå. Det är också svårt att sätta upp klara gränser för vilket verksamhetsansvar som skall vila på den gemensamma ledningen och vilket verksamhetsansvar som skall bäras av de två domstolarna.

Av dessa skäl framstår det alltså som lämpligast att en sammanslagning sker genom bildandet av en ny myndighet med gemensam

ledning för två domstolar. Respektive domstol bör av skäl som framgått tidigare behålla sina domstolsnamn. Detta underlättar även vid den författningsändring som måste vidtas.

8.5 Författningsfrågor

Den integreringsform som här förordats som den mest lämpliga innebär att det kommer att finnas domstolar som endast sysslar med rättskipning i brottmål och tvistemål och domstolar som endast arbetar med förvaltningsrättskipning samtidigt som vissa domstolar kommer att handlägga all form av rättskipning. För de domstolar som kommer att ha en verksamhet inom endast ett rättskipningsområde behöver inte några författningsändringar göras. Organisationsformen för övriga domstolar nödvändiggör dock författningsändringar som möjliggör att två domstolar som bildar en myndighet kan ha verksamheten uppdelad på två särskilda domstolar.

Som framgått regleras domstolsorganisationen dels i grundlagen, dels i rättegångsbalken, dels i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Regleringen i dessa lagar avser domstolarnas funktion som rättskipande organisationer. Domstolarnas myndighetsfunktioner regleras i stället av bestämmelserna i de olika domstolsinstruktionerna.

När det gäller grundlagen finns det regler endast om de högsta instanserna. En sammanläggning av dessa båda domstolar kräver därför en grundlagsändring. En ändring av organisationen för övriga instanser kräver endast lagändringar. De lagändringar som måste genomföras hänger bl.a. samman med att en delvis ny organisationsform införs, en myndighet som ansvarar för två särskilda domstolar.

Det finns exempel från den tidigare domstolsorganisationen där särskilda domstolar knutits till den allmänna domstolsorganisationen. Vid tiden för rättegångsbalkens tillkomst handlades mål om expropriation vid underrätten i den ort där fastigheten var belägen. År 1949 genomfördes en organisationsförändring som innebär att expropriationsmålen skulle handläggas vid nyinrättade expropriationsdomstolar. Dessa var i organisatoriskt hänseende knutna till underrätterna, men ansågs vara särskilda domstolar, NJA II 1950 s. 247 – 248, 251.

Också i nuvarande lagstiftning finns exempel på när särskilda domstolar organisatoriskt knutits till den befintliga domstolsorganisationen. Både fastighetsdomstolarna och vattendomstolarna har inlemmats i tingsrättsorganisationen genom särskilda lagbestämmelser som utpekar att vissa tingsrätter skall vara fastighetsdomstolar respektive vattendomstolar. För de miljödomstolar som kommer att inrättas har också en sådan lösning valts. Beträffande fastighetsdomstolarna har det

funnits en diskussion om dessa är i processrättslig mening att anse som särskilda domstolar. Frågan har i rättsfallet NJA 1979 s. 107 besvarats jakande. Trots detta skall de åtgärder i mål och ärenden som ankommer på fastighetsdomstolen vidtas av tingsrätten och t.ex. stämningsansökan göras vid denna domstol (prop. 1969:44 s. 400).

Även om de exempel som finns från tidigare omorganisationer inte löser frågan om hur två domstolar som slås samman skall kunna behållas som särskilda domstolar utan att vara myndigheter kan viss ledning hämtas från dem. Varken fastighetsdomstolarna eller vattendomstolarna kan således betraktas som särskilda myndigheter. De har inte någon personal anställd och har inte heller något eget budgetansvar. Man har således skilt på domstolens rättskipande funktion och myndighetsfunktionen. På motsvarande sätt bör det vara fullt möjligt att låta en tingsrätt och en länsrätt fortfara att vara domstolar utan att de är självständiga myndigheter. Eftersom rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar framförallt reglerar domstolsfunktionen kan dessa bestämmelser vara i stort oförändrade. På detta sätt behålls även det regelsystem som anger till vilken domstol t.ex. handlingar skall inlämnas och vilken domstol som skall vidta olika åtgärder. Ändringar måste dock göras så att det framgår att det för (inte i) varje domstol i underrätt skall finnas en lagman och för varje mellaninstans en president.

Domstolsinstruktionerna, som behandlar bl.a. frågan om vem som är administrativ chef för en domstol m.m. måste omarbetas. Det kan vara lämpligt att varje instans får en gemensam domstolsinstruktion. Ett arbete med att se över domstolsinstruktionerna har på initiativ av Domstolsverket påbörjats.

I samband med denna översyn och vid utarbetandet av de lagändringar som krävs för en integrerad domstolsorganisation kan de synpunkter som framfördes av 1993 års domarutredning beaktas – att vissa delar av det regelsystem som angår domstolsadministrationen och som finns i domstolsinstruktionerna, bör lagregleras (SOU 1994:99 s. 213 f.f.).

IV UNDERRÄTTS-ORGANISATIONEN

9 Tingsrätterna

I avsnittet presenteras tre olika organisationsmodeller för tingsrätterna, ett alternativ med olika långt gående sammanläggningar av tingsrätter (organisationsalternativ 1 och 2), ett alternativ med förändringar inom befintlig organisation som innebär att domstolarna knyts samman i administrativa och judiciella nätverk och slutligen ett alternativ som kombinerar en begränsad sammanläggning med nätverksmodellen.

9.1 Utgångspunkter för en förändrad tingsrättsorganisation

Enligt Domstolskommitténs ursprungliga direktiv var målet med en utredning av tingsrättsorganisationen inte endast att söka fastställa en övre och en nedre gräns för hur stor en domstol bör vara. Kommittén hade också att söka fastställa på vilka orter det behövs en domstol. Utgångspunkten borde enligt direktiven vara att det bör finnas en tingsrätt i varje residensstad eller större stad, men att avsteg måste kunna ske med hänsyn till befolkningsstrukturen, avstånden och kommunikationerna.

I ett i vissa delar glest befolkat land är det naturligt att domstolsorganisationen måste utformas med hänsyn till sådana avvägningar som de ursprungliga direktiven talar om, t.ex. mellan den bärkraftighet varje domstol bör ha och den samhällsservice som bör finnas med bl.a. inte alltför stora avstånd till en domstol. Eftersom olika vikt kan läggas vid de skilda faktorer som inverkar på

organisationsstrukturen presenteras här tre olika sätt att organisera tingsrätterna. Det ena innebär en sammanläggning av tingsrätterna till 43 alternativt 64 domstolar. Den andra organisationsmodellen innebär att tingsrätterna knyts samman i administrativa och judiciella nätverk. Den tredje lösningen är en kombination av en mindre långtgående sammanläggning av tingsrätterna med en nätverksorganisation för de minsta domstolarna.

För var och en av dessa modeller måste analyseras om de uppfyller de krav på domstolsorganisationen som närmare har utvecklats i avsnitten III:6 en omvärldsanalys och III:7 en helhetssyn. Flera av dessa krav talar för att det antingen behövs större domstolar eller att andra organisatoriska lösningar måste eftersträvas som gör att även de mindre domstolarna är bärkraftiga inför framtiden. För utformningen av olika organisationslösningar är det därför nödvändigt med en diskussion om lämplig tingsrättsstorlek. Vidare behövs en redogörelse för andra faktorer som direkt har en betydelse för utformningen av tingsrättsorganisationen, t.ex. olika förhållanden rörande avstånden till tingsrätterna.

9.1.1 Frågan om lämplig tingsrättsstorlek

Jämförelser mellan tingsrätter av olika storlek

De utredningar som tidigare arbetat med en organisationsreform för tingsrätterna har samtliga utgått från att domstolsstorleken har eller kan ha en betydelse för effektiviteten. En jämförelse mellan tingsrätter av olika storlek redovisas därför i bilaga 3. Jämförelserna har inriktats på olika mätbara förhållanden. Det har således inte gjorts något försök att undersöka om det finns kvalitetsskillnader i den dömande verksamheten mellan små och stora domstolar. Det finns inte heller något som tyder på att så hittills skulle vara fallet. Nedan lämnas en sammanfattning av de jämförelser som gjorts.

Ett redovisat jämförelsemått är *handläggningskostnaden per mål*. På denna punkt visar jämförelsen att kostnaden per mål tenderar att vara högst i de minsta tingsrätterna och att kostnaden i huvudsak minskar med ökad domstolsstorlek.

En viktig förklaring till att kostnadsnivån är något högre i de mindre tingsrätterna är bl.a. att dessa domstolar, relativt sett till mål- och ärendevolymen, har något mer personal än övriga tingsrätter. Detta beror i sin tur sannolikt på en något större sårbarhet vid personal-

frånvaro. De administrativa kostnaderna är också, relativt sett, högst i de minsta tingsrätterna. Till någon del beror de högre kostnaderna i de minsta tingsrätterna också på att dessa domstolar i större utsträckning än andra håller förhandlingar vid tingsställen på annan ort än kansliorten.

Trots en större lokalyta per anställd i de mindre tingsrätterna skiljer sig *lokalkostnaden räknat per anställd* inte på något avgörande sätt från flertalet andra tingsrätter. Detta beror på att de mindre tingsrätterna i allmänhet har sina kanslier på små orter med en förhållandevis lägre hyresnivå. *Lokalkostnaden beräknad per avgjort mål* är inte heller direkt beroende av domstolsstorleken. Beräknad på detta sätt är lokalkostnaden lägst i tingsrätter med 10–15 domare.

I ett viktigt avseende utfaller jämförelsen mellan storleksgrupperna i viss mån till de mindre tingsrätternas fördel genom att de har något *kortare omloppstider* i brottmål och tvistemål. Detta förhållande måste bedömas mot bakgrund av att de minsta tingsrätterna har något mer resurser än större domstolar. Enligt den arbetstidsundersökning, som kommittén har låtit genomföra, arbetar domarna vid de minsta tingsrätterna också genomsnittligt fler timmar per vecka än domarna vid de större tingsrätterna (SOU 1998:88, bilaga 9). De minsta domstolarna har även, räknat i procent av den fasta domarorganisationen, fler icke ordinarie domare.

Vid jämförelserna har slutligen också beräknats antalet *sökande per utlyst anställning* som lagman och som rådman i tingsrätter av olika storlek. Antalet sökande till anställning som lagman är i huvudsak detsamma i alla tingsrätter. Det genomsnittliga antalet sökande till anställning som rådman ökar däremot i huvudsak med domstolsstorleken från fyra sökande per utlyst anställning i de minsta tingsrätterna till tolv sökande i de största. I samtliga tingsrättsgrupper är emellertid rekryteringsläget, när gäller det antalet sökande till anställning som ordinarie domare, gott eller i vart fall godtagbart.

Storleksöverväganden

Frågan hur stor en tingsrätt bör vara för att fungera väl bör behandlas både ur ett mera övergripande perspektiv med hänsyn till samhällets krav på domstolsorganisationen och ur ett mer avgränsat perspektiv med hänsyn främst till verksamhetens interna organisation och kostnader. Det är knappast möjligt att ange någon viss bestämd storlek på en tingsrätt som är optimal med hänsyn till såväl inre som yttre faktorer.

Som ovan framhållits är det ändå nödvändigt att ha någon uppfattning om lämplig tingsrättsstorlek. Vid en sammanläggning av tingsrätter inverkar det på antalet tingsrätter och därmed indirekt också på lokaliseringen av domstolarna och storleken på domkretsarna. Om en nätverksmodell väljs påverkar det antalet nätverk. Storleksövervägandena har gjorts endast för att vara till hjälp vid prövande av de olika organisationsmodeller som kommer att presenteras. Vid en sådan prövning måste även andra faktorer vägas in såsom kravet på en hög kvalitet i verksamheten, geografiska och demografiska förhållanden, samhällsservice och effektivitetsskäl. Det bör därför understrykas att en lämplig domstolsstorlek vad gäller antalet domare endast kan ses som en av flera faktorer som inverkar på domstolsorganisationen. Av dessa faktorer är det övergripande kvalitetskravet, att domstolsorganisationen måste utformas så att den kan uppfylla de allt högre kraven på kvalitet i rättskipningen, det viktigaste.

I kvalitetskravet ligger bl.a. att domstolarna skall inom sig vara juridiskt bärkraftiga och kunna arbeta med en renodlad domarroll som ger mer dömande av ordinarie domare.

Med juridisk bärkraft har tidigare menats att ingen domstol bör vara mindre än att den är domför i samtliga måltyper, något som för tingsrätternas del innebär en minsta domstolsstorlek om tre domare. Med juridisk bärkraft bör dock också menas en bärkraftighet i materiell mening. Domstolarna bör kunna hantera svårare och större mål utan störningar i den övriga verksamheten. Vidare bör domstolarna, för att minska behovet av specialdomstolar, inom sig ha en sådan kompetens att huvuddelen av de måltyper som finns kan handläggas av de egna domarna. Eftersom målen i framtiden sannolikt kommer att vara materiellt svårare och ofta röra specialområden såsom t.ex. miljöbrott och ekobrott, innebär detta att tingsrättsorganisationen måste vara sådan att den ger möjlighet till specialisering. Detta kan gälla organisationen i stort eller varje enskild domstol.

Det är inte möjligt att närmare ange hur stor en domstol måste vara för att inom sig möjliggöra en specialisering. Tidigare specialisering vad gäller tvistemål och brottmål, som ju avser en övergripande indelning av alla mål vid en tingsrätt, har endast tillämpats vid domstolar som haft nio domare eller fler. Åklagarorganisationen har ansett att en minsta storlek för en åklagarmyndighet bör vara cirka tio åklagare för att ge tillräcklig bärkraft (Åklagarväsendet Rapport 1995:4, s. 12). Det är inte troligt att en domstol på tre–fyra domare kan uppfylla kravet på att medge viss specialisering. Vid en så liten domstol måste samtliga domare kunna handlägga alla mål. Målunderlaget för de mål som kräver en specialisering skulle också bli alltför litet för att ge någon kompetenshöjande effekt av att endast en domare hand-

lägger dem. Vid en domstol om fem–sex domare skulle troligen en viss specialisering kunna ske av mycket stora målgrupper, något som inte heller skulle ge den kvalitetseffekt som eftersträvas. En mer sannolik bedömning är att det först vid en domstolsstorlek om nio–tio domare, med ett målunderlag om drygt 2000 mål, kan ske en specialisering.

Kvalitetskravet innebär också att organisationen bör vara sådan att domarrollen kan renodlas. Genom en god beredningsorganisation ges domarna möjlighet att ägna sig åt de mer kvalificerade frågorna. Domstolskommittén har för en förstärkt beredningsorganisation föreslagit att tingsrätterna får möjlighet att arbeta med särskilda beredningsjurister. Beräkningar som kommittén gjort tyder på att en beredningsjurist kan handlägga mål från tre rotlar (SOU 1998:88). För att inte tillskapa en alltför sårbar beredningsorganisation bör denna sannolikt bestå av minst tre beredningsjurister. En minsta storlek för en domstol skulle med detta betraktelsesätt ha i vart fall nio rotlar. Inte heller detta mått är emellertid exakt. Undantagsvis kan en beredningsorganisation fungera i en sexdomardomstol. Sårbarheten kan i dessa domstolar vägas upp av att notarierna fullgör i stort samma uppgifter som beredningsjuristerna. En domstol med endast tre – fyra domare och bara en beredningsjurist är för liten för att i vart fall ge någon resursvinst med en ny arbetsorganisation.

När det gäller den interna organisationen har tidigare fastslagits att mindre tingsrätter har något kortare omloppstider för målen. En utredning av arbetstiden vid domstolar av olika storlek visar emellertid att domarna vid de minsta domstolarna arbetar cirka fem timmar mer per vecka än domare vid större domstolar (SOU 1998:88, bilaga 9). De har även betydligt högre andel icke ordinarie domare räknat i procent av den fasta domarorganisationen, bilaga 3, tabell 6. Det innebär att dömandet vid de minsta domstolarna i högre grad utförs av icke ordinarie domare. Mot bakgrund av det ökade kravet att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans, bör dömandet i ökad omfattning utföras av ordinarie domare, något som även det talar för större domstolar.

En annan utgångspunkt som utvecklats i avsnitt III:7 En helhetssyn, är att det grundläggande kravet på kvalitet inte kan uppnås utan att domstolsväsendet har tillräckliga resurser. Detta medför i sin tur att domstolsorganisationen måste vara effektiv bl.a. med hänsyn till resursanvändningen. Utredningsmaterialet visar att mindre domstolar har en något högre handläggningskostnad per mål än större domstolar. Orsakerna härtill är flera och beror till stor del på förhållanden som de mindre domstolarna inte råder över. När det gäller att finna en organisation som är resurseffektiv kan dock inte bortses från att en

domstol med omkring tio domare är den som har lägst kostnad per avgjort mål.

Ett sätt att skapa ett ur resurssynpunkt effektivare domstolsväsende är således att inrätta större domstolar, något som också ökar flexibiliteten i organisationen och därmed ytterligare minskar kostnaderna. Ytterligare ett sätt att öka både resurseffektiviteten och flexibiliteten är en integration mellan domstolsorganisationerna. En integration minskar kostnaderna för administrationen till fördel för den dömande verksamheten och ökar den administrativa bärkraften. Samtidigt ökas flexibiliteten i organisationen; domare med olika kunnande inom rättskipningen kan inte bara berika diskussionerna utan även förstärka vid avgörande av mål.

En sådan integration skulle i första instans helt genomförd innebära att förvaltningsdömandet decentraliserades till varje ort som har en tingsrätt. Om alltför många tingsrätter tillåts vara kvar skulle länsrätternas domare splittras på ett sätt som skulle äventyra den förvaltningsrättsliga kompetensen. För att motverka en sådan effekt av integrationen mellan tingsrätt och länsrätt talar mycket för att en domstol bör ha minst tre förvaltningsdomare och att avsteg från denna princip endast bör göras i undantagsfall. En organisation med tre förvaltningsdomare innebär i och för sig inte att någon bestämd gräns för tingsrätternas storlek kan dras. De flesta av domstolar måste dock ha mellan sju – nio domare, bilaga 3.

Ett förhållande som slutligen också måste beaktas när det gäller lämplig domstolsstorlek är behovet av att organisationen är långsiktigt hållbar. Mål- och ärendemängden i en domstol varierar normalt av många olika orsaker, bl.a. konjunkturväxlingar, befolkningsutveckling och ny lagstiftning som tillför nya måltyper eller för bort befintliga måltyper från domstolsprövning. Domstolarna måste ha en storlek som gör att de, trots mer eller mindre tillfälliga variationer i målunderlaget, kan bibehållas som rationella enheter. Tingsrätterna bör således vara tillräckligt stora för att klara en framtida nedgång eller uppgång i arbetsunderlaget på uppskattningsvis minst 15 – 20 procent.

Sammantaget med övervägandena ovan vad gäller olika faktorer som talar för att en domstolsstorlek om cirka nio–tio domare innebär kravet på en stabil organisation som tål förändringar i omvärlden att det bör eftersträvas att en domstol har i vart fall minst tio domare. Med mindre domstolar i organisationen måste olika vägar sökas för att uppväga de nackdelar detta har.

Den fråga som därefter inställer sig är om det finns någon övre gräns för hur stor en domstol kan vara utan att effektiviteten minskar. Av de jämförelser mellan tingsrätter med olika storlek som redovisats ovan och motsvarande uppgifter som tidigare framkommit, framgår att

det numera inte förefaller finnas någon påtaglig stordriftsnackdel för de tre största tingsrätternas del. Detta förhållande bör dock inte tolkas så att en domstol automatiskt blir kostnadseffektivare med ökad storlek. De erfarenheter av stora domstolar som finns tyder alldeles klart på att det finns övre gränser för hur stor en domstol bör vara. Var den gränsen går kan emellertid inte med någon säkerhet beräknas. Det är inte heller meningsfullt att fastställa någon sådan övre gräns. Eftersom lokaliseringen av varje tingsrätt måste fastställas med hänsyn till yttre förhållanden i den egna regionen, bl.a. befolkningstäthet och tillgänglighet för den allmänhet som skall inställa sig i domstolen har vid dessa överväganden inte någon tingsrätt, förutom de två största, kommit att överstiga 25 domare. En sådan domstol, med ca 80–90 anställda, är väl lämpad för en indelning i tre avdelningar och kan därmed knappast anses för stor.

De speciella organisationsproblem som rör de största domstolarna behandlas i avsnittet om Stockholms tingsrätt.

9.1.2 Olika möjligheter att minska reseavstånden i en organisation med större domstolar

Tingsrättsorganisationen måste utformas så att reseavstånden till tingsrätterna från olika delar av respektive domkrets är godtagbara. Viktigare än avstånd i kilometer är dock restiden. Det övervägande antalet invånare i en domkrets måste kunna närvara vid en domstolsförhandling av normal omfattning utan att tvingas övernatta utanför hemmet.

För att minska olägenheterna av en organisationsreform som ger större domkretsar än för närvarande har det därför övervägts om en lösning skulle kunna vara att låta domkretsarna i vissa fall bryta länsgränserna. Vidare har även andra organisatoriska lösningar undersökts i regioner där avstånden till domstolarna är särskilt stora.

Domkretsar över länsgränserna m.m.

I den nuvarande organisationen utgörs tingsrätternas domkretsar endast av kommuner från ett och samma län. Ett skäl att ändra på detta förhållande är om allmänheten därigenom får en bättre tillgång till domstolarna. Det kan också vara en fördel för allmänheten att ha en domkretsindelning som anknyter till de "naturliga" regioner som uppkommit genom allmänhetens kontakt- och rörelsemönster och som på vissa håll inte överensstämmer med länsindelningen. Genom att låta

en domkrets gå över en länsgräns kan man eventuellt också i några fall lägga samman två eller flera små tingsrätter för att därigenom skapa tingsrätter med större bärkraft.

Möjligheterna att vid en domkretsreform inrätta domkretsar som går över en länsgräns har därför övervägts. De sammanläggningar av tingsrätter över en länsgräns som framför allt kan vara aktuella är bl.a. följande (den tänkbara lokaliseringsorten är angiven inom parentes):

Sölvesborgs tingsrätt (Kristianstad)
Ljungby tingsrätt (Värnamo eller sammanläggning i motsatt riktning)
Karlskoga tingsrätt (Kristinehamn eller sammanläggning i motsatt riktning)
Hudiksvalls tingsrätt (Sundsvall)
Örnsköldsviks tingsrätt (Umeå)
Skellefteå tingsrätt (Piteå eller sammanläggning i motsatt riktning)

Tillgängligheten till dessa sammanlagda tingsrätter skulle bli något bättre än om en sammanläggning sker med det egna länets residensstad. Fördelarna för allmänheten måste dock vägas mot de problem och kostnader som kan uppkomma för de myndigheter som har någon form av samband med domstolarnas verksamhet. Särskilt bör de kontakter som domstolarna har med övriga organ inom rättsväsendet uppmärksammas, främst polis- och åklagarväsendena samt kriminalvården.

I åklagarväsendets nya organisation omfattar åklagarmyndigheterna på den regionala nivån två eller flera län. Den lokala nivån – åklagarkamrarna – anknyter också till länsindelningen såtillvida att ingen åklagarkammare delas av en länsgräns. En domkretsindelning som går över länsgränserna skulle medföra att tingsrätten vid planeringen av förhandlingar och häktningsjour måste samverka med åklagarkammare i fler än ett län. Om den aktuella länsgränsen också är en gräns mellan två åklagarmyndigheter kan tingsrätten även behöva planera sin verksamhet i kontakt med två regionåklagare. För åklagarväsendet riskerar en sådan organisation att medföra effektivitetsförluster, bl.a. genom längre resor vid förhandlingar i ett angränsande län.

Även polisväsendet anknyter till länsindelningen med en myndighet i varje län.

En domkretsindelning som bryter länsgränserna har också den konsekvensen att man, vid en integration mellan länsrätter och samtliga tingsrätter, kan behöva gå över länsgränsen också när det gäller länsrättsmålen. Konsekvenserna för länsrättsmålen har inte närmare utretts, men man kan befara en del komplikationer i mål där de länsvis indelade myndigheterna medverkar som part eller på annat sätt.

Vid en samlad bedömning väger nackdelarna med att låta tingsrätterna bryta länsgränserna tyngre än de fördelar som kan uppnås för allmänheten. Denna bedömning grundar sig också på att kommunikationerna inom ett län med residensstaden genomgående är bättre än till angränsande orter utanför länsgränserna.

Utöver en domkretsreform över länsgränserna bör emellertid också övervägas om vissa kommuner, som i sitt län kan uppfattas som felplacerade eftersom de dåligt ansluter sig till invånarnas naturliga kontakt- och resemönster, kan omplaceras i domstolsorganisationen. Regionberedningen redovisar 16 sådana kommuner (SOU 1995:27 s. 440). Flertalet av dessa ingår emellertid numera i de båda nyinrättade länen, Skåne län och Västra Götalands län. I de domkretsförslag som redovisas i det följande har härigenom flera av dessa kommuner fått en lämpligare domkretsplacering utan att en länsgräns behövt överskridas.

Tingsrättsorganisationen i vissa glesbefolkade regioner

I vissa regioner kan avstånden och kommunikationerna medföra problem med tillgängligheten till tingsrätten, om befintliga tingsrätter läggs samman med en större tingsrätt. Dessa regioner är främst följande: (Kansliorten för de nuvarande tingsrätterna anges inom parentes)

- Gotlands län (Visby; speciella förhållanden genom trafiken med fastlandet)
- Norra delen av Kalmar län (Västervik)
- Nordvästra delen av Västra Götalands län (Strömstad)
- Norra delen av Värmlands län (Sunne)
- Norra och västra delarna av Dalarnas län (Mora)
- Södra delen av Jämtlands län (Sveg)
- Norra delen av Gävleborgs län (Hudiksvall, Ljusdal)
- Norra delen av Västernorrlands län (Örnsköldsvik)
- Västra och norra delen av Västerbottens län (Lycksele, Skellefteå)
- Norra och nordöstra delen av Norrbottens län (Gällivare, Haparanda)

Tingsrätterna på de nämnda orterna har mellan en och fyra domare. Avståndet till närmaste större stad (residensstad eller motsvarande) är i flertalet fall 10 mil eller längre. Om tingsrätter med tre domare ses som ett absolut minimum kan omkring hälften av angivna orter inte behållas som kansliorter. Samtidigt gör kraven på tillgänglighet till tingsrätterna att det bör undersökas om det finns en alternativ utformning av organisationen i dessa regioner. Följande alternativ har övervägts.

- Inrätta lokala tingsrättsenheter som ingår i en större tingsrätt

- Omfördela kommuner inom domkretsarna för att öka målunderlaget i de minsta tingsrätterna.
- Inrätta fler tingsställen

Lokala tingsrättsenheter

För att ge de minsta domstolarna större bärkraft skulle det kunna övervägas att inrätta en ny typ av domstolsenhet som inte utgör en administrativt fristående domstol.

En sådan lokal tingsrättsenhet skulle utgöra en integrerad del av en större tingsrätt som har sitt kansli på en annan ort. Mål från en geografiskt avgränsad del av tingsrättens domkrets skulle avgöras vid den lokala enheten. Förhandlingar i vissa mål, bl.a. tyngre tvistemål som avgörs kollegialt och brottmål med häktade samt häktningsförhandlingar, kan hållas vid tingsrättens huvudenhet på kansliorten. I brottmålen skulle de kostnadskrävande långa transporterna av häktade härigenom kunna reduceras. Viss administration och ledning som gäller den lokala enheten kan också fullgöras vid den större del av tingsrätten som finns på kansliorten.

Förslaget innebär att det vid en lokal enhet skall finnas ordinarie domare, notarier och annan personal som är stationerad vid enheten. I den dömande verksamheten förutsätts den lokala enheten arbeta på samma sätt och enligt samma regler som andra tingsrätter.

Det finns vissa uppenbara nackdelar med en organisatorisk enhet som inte utgör en administrativt fristående domstol. Domarnas tjänstgöring vid en sådan enhet kan komma att framstå som mindre kvalificerad och därmed mindre attraktiv vid framtida rekrytering av domare. Risken för detta är särskilt stor om de mer kvalificerade målen inte handläggs vid enheten. För allmänheten kan rättskipningen vid en lokal tingsrättsenhet riskera att framstå som mindre kvalificerad än vid andra tingsrätter. Besparingsmöjligheterna – som undersökts för länsrätten i Skåne län med en avdelning placerad i Kristianstad – är inte särskilt betydande. Nackdelarna är således relativt stora. De sammanläggningsalternativ som presenteras nedan utgår därför från att det inte inrättas lokala tingsrättsenheter. Eftersom lokala domstolsenheter likväl kan vara ett sätt att undvika alltför långa avstånd kommer ett sådant alternativ att ändå ingå i framställningen nedan i avsnitt 9.3 Förändringar inom befintlig organisation. Därvid kommer organisationsformen att närmare diskuteras.

Omfördelning av kommuner inom domkretsarna

I flertalet län finns åtminstone en större tingsrätt (i de flesta län residensstadens tingsrätt) och en eller flera mindre tingsrätter. Om man genom omfördelning inom domkretsarna kunde flytta kommuner från större tingsrätters domkretsar till mindre tingsrätter skulle man eventuellt kunna uppnå mera jämnstora tingsrätter och därigenom ge de minsta tingsrätterna en större bärkraft.

En undersökning av sådana möjligheter till omfördelning har visat att denna aspekt torde ha beaktats redan vid utformningen av dagens domkretsindelning. Åtskilliga av residensstädernas tingsrätter utanför storstadslänen har en domkrets som består av endast en kommun. Dessa tingsrätters domkretsar kan därför i praktiken inte delas. I de fall en omflyttning av kommuner mellan domkretsar är möjlig rör det sig i huvudsak om små kommuner med ett litet målunderlag. För vissa kommuner skulle en sådan omflyttning innebära en betydligt sämre tillgänglighet till tingsrätten.

Möjligheterna att genom omfördelning av kommuner inom domkretsarna stärka underlaget för de minsta tingsrätterna har därför inte bedömts vara någon framkomlig väg.

Inrättande av fler tingsställen

Möjligheten att hålla domstolsförhandlingar på andra orter än tingsrätternas kansliorter, är i flera regioner ett ändamålsenligt sätt att begränsa allmänhetens resor till tingsrätten, särskilt i Norrlands inland. De flesta av de tingsrätter som har tingsställen utanför kansliorten avgör en mindre del av sina mål där. För vissa tingsrätter är kostnaderna för att upprätthålla verksamhet vid tingsställena ändå betydande, bl.a. beroende på tidsspillan i samband med tingsresorna och vid inställda förhandlingar. Det har också visat sig svårt att vid tingsställena tillgodose de ökade kraven på lokalernas tekniska standard och säkerhet.

Det har under utredningsarbetet inte framkommit något som tyder på att inrättande av tingsställen som ersätter en mindre tingsrätt, skulle kunna bidra till en effektivare domstolsorganisation.

9.1.3 Tingsrätternas lokalisering i olika delar av landet

Förutsättningarna för utformningen av tingsrättsorganisationen skiljer sig betydligt i olika delar av Sverige. De utgångspunkter som bör gälla för de större städerna är inte desamma som de i mer glesbefolkade delar av landet. För vissa regioner bör det uppmärksammas om det finns särlösningar som bättre skulle tillgodose tillgängligheten till domstolarna.

Tingsrätterna i de tre storstadslänen

Det finns inte några domstolsorganisatoriska eller andra skäl som talar för att de tre största tingsrätterna – Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter – bör bli större än för närvarande. De bör därför endast i undantagsfall tillföras någon verksamhet från andra tingsrätter i den nuvarande organisationen. Snarare bör uppmärksammas möjligheten att föra över arbetsuppgifter från de tre största tingsrätterna till andra tingsrätter.

De tre länen har i huvudsak goda allmänna kommunikationer. I norra delen av Västra Götalands län finns dock relativt stora glesbefolkade områden. Efter sammanläggningen av län i västra Sverige och i Skåne finns i de två nya länen ett betydande antal tingsrätter av varierande storlek, varav några tillhör de minsta i landet. Särskilt i de tätbefolkade delarna av de tre storstadslänen finns förutsättningar för ytterligare koncentration av tingsrättsorganisationen till färre enheter utan att detta behöver medföra nämnvärda olägenheter för allmänheten i form av förlängda resor.

Övriga residensstäder

I flertalet län är residensstaden den största orten i länet och har vanligen den mest kvalificerade offentliga förvaltningen, administrativa servicen, sjukvården och utbildningen i länet. För att ge länsinvånarna tillgänglighet till dessa tjänster är residensstädernas kommunikationer med länets olika delar i allmänhet goda. En ofta omfattande arbetspendling till residensstäderna medför också väl utbyggda kommunikationer. De flesta residensstäder har ett häkte och är i stor utsträckning också lokaliseringsort för en åklagarkammare. Flertalet residensstäder har därför goda förutsättningar för att också framtiden vara kansliort för en tingsrätt.

Till fördelarna med residensstäderna som kansliort för en tingsrätt hör också möjligheterna till olika former av samverkan med länsrätten på orten.

Större städer utom residensstäderna

Förutom residensstäderna finns det i flera län större städer som nu är kansliort för en tingsrätt med minst sex ordinarie domare. Städer med sådana tingsrätter är följande: Eskilstuna, Norrköping, Kristianstad, Helsingborg, Varberg, Borås, Vänersborg och Sundsvall. Av dessa tingsrätter är Eskilstuna och Sundsvalls tingsrätter betydligt större än respektive tingsrätt i residensstaden.

Dessa städer utgör centralorter med betydande administrativ och annan service. De har goda kommunikationer med sina respektive omland och med övriga delar av länet. I Kristianstad och Vänersborg finns också ett länsrättsdömande som ger samverkansfördelar mellan tingsrätt och länsrätt. Samtliga åtta städer bedöms även i framtiden vara lämpliga som kansliort för en tingsrätt.

Tingsrättsorganisationen i Norrland

De stora avstånden och de glest befolkade områdena i stora delar av Norrland ställer särskilda krav på tingsrättsorganisationen. I denna del av landet finns åtskilliga små tingsrätter, varav tre med endast en domare. De tingsrätter som har de till ytan största domkretsarna har ett eller flera tingsställen utom kansliorten, ofta med en betydande användningsfrekvens. Norrlandsförhållandena medför även i framtiden att det i denna del av landet behöver finnas fler mindre tingsrätter i förhållande till folkmängden än i övriga delar av landet.

De skilda förhållanden som tingsrätterna arbetar under i olika delar av landet kan visas bl.a. genom en jämförelse mellan å ena sidan Skåne län och Blekinge län och å andra sidan de fem Norrlandslänen. Befolkningens storlek i de båda sydliga länen sammantagna (ca 1,2 milj. invånare) är i huvudsak densamma som i Norrlandslänen. I de båda sydliga länen finns 16 tingsrätter på en sammanlagd yta som motsvarar ca 6 % av de 19 Norrlandstingsrätternas samlade domkretsar.

I Norrlands kustland är avstånden mellan tingsrätterna inte så stora som i inlandet. Av samtliga 19 tingsrätter i Norrland ligger 13 vid kusten eller inom ett avstånd på 4–5 mil från denna. Befolkningen i Norrland är till stor del koncentrerad till de kustnära områdena.

Kommunikationerna i kusttrakterna är förhållandevis goda och kommer att byggas ut ytterligare.

Mot denna bakgrund är förutsättningarna för att bilda tingsrätter, som både har en lämplig storlek och godtagbara reseavstånd inom sina domkretsar, bättre i Norrlands kustland än i inlandet. Härvid måste emellertid beaktas att flera av de tingsrätter som nu har sina kansliorter vid eller nära kusten har domkretsar som sträcker sig långt in i landet. Förhållandena i Norrland medför att man i denna del av landet särskilt måste uppmärksamma reseavstånden.

9.2 Sammanläggning av tingsrätter

De delvis svårförenliga krav som ställs på tingsrättsorganisationen har medfört att utredningsarbetet inriktats på två förslag till sammanläggning av tingsrätter.

Organisationsalternativ 1 innebär en långtgående minskning av nuvarande 96 tingsrätter till en organisation med 43 tingsrätter. Detta förslag utarbetades för att tillgodose Domstolskommitténs ursprungliga direktiv med krav på stora besparingar och på en koncentration av tingsrätternas verksamhet. Förslaget bygger också på förutsättningen att en tingsrätt bör ha minst ca 10 domare i regioner där detta bedöms möjligt med hänsyn bl.a. till avstånd och målunderlag.

Organisationsalternativ 2 innebär att antalet tingsrätter minskas med en tredjedel till 64 tingsrätter. Detta alternativ utarbetades inom Domstolskommittén som ett kompletterande förslag. Förslaget inriktas bl.a. på att behålla tingsrätter med minst tre ordinarie domare, vilket i praktiken vanligen innebär tingsrätter med minst fyra domare.

I de två organisationsförslagen redovisas organisationen länsvis. I bilaga 7 finns dessutom en tabell med en översikt över de båda förslagen. I bilagan redovisas också kartbilder över domkretsförslagen för tre län som ur domkretssynpunkt har mest komplicerade geografiska förhållandena, nämligen Dalarnas län, Skåne län och Västra Götalands län. I avsnittet IV:9.3 beskrivs ett alternativ som bygger på en närmare samverkan mellan tingsrätter, men med en oförändrad lokalisering. Även detta förslag sammanfattas i bilaga 7.

Redovisningen av antalet domare i de olika tingsrätterna gäller ordinarie domare. Beräkningen av antalet domare utgår från de förhållanden som rådde i tingsrätterna vid årsskiftet 1997/98. Härvid bör beaktas att antalet domare kan variera över tiden och att det i de flesta tingsrätter också finns en eller flera icke ordinarie domare – fiskaler eller assessorer. I antalet ordinarie domare inräknas ej fastighetsråd och miljöråd.

Vidare har de fem miljödomstolarnas inrättande beaktats vid utformning av förslagen till tingsrättsorganisation. Förslagen utgår också från att fastighetsdomstolarna (med ett undantag) finns kvar på de nuvarande orterna.

9.2.1 Organisationsalternativ 1 – En organisation med tingsrätterna i huvudsak koncentrerade till residensstäder och andra större orter.

Stockholms län har en förhållandevis liten yta, utgör landets befolkningstätaste region med goda kommunikationer i större delen av länet. Dessa förhållanden ger en betydande frihet att välja lokaliseringsorter för tingsrätterna eftersom avståndsfaktorn inte väger så tungt som i flertalet andra län. Det finns därför förutsättningar inom Stockholms län för att inrätta större tingsrätter än i åtskilliga andra delar av landet. Följande domkretsindelning föreslås:

- Stockholms tingsrätt behålls oförändrad. Tingsrätten tillförs enligt förslaget inte någon verksamhet från andra tingsrätter. En närmare redovisning av organisationsfrågor som rör tingsrätten lämnas i avsnittet IV:11 Stockholms tingsrätt. En av de nya miljödomstolarna kommer att ingå i Stockholms tingsrätt. Ett alternativ som kan diskuteras är att i framtiden föra miljödomstolen till någon annan tingsrätt i Stockholmsområdet, exempelvis Södra Roslags tingsrätt.
- Huddinge och Södertälje tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten, med Huddinge som kansliort, beräknas få 17 ordinarie domare.
- Handens och Nacka tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten, med Nacka som kansliort, beräknas få 13 ordinarie domare.
- Södra Roslags och Norrtälje tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten, med Stockholm som kansliort, beräknas få 12 ordinarie domare.
- Solna, Jakobsbergs och Sollentuna tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten, med Solna som kansliort, beräknas få 19 ordinarie domare.

Sammanfattningsvis innebär förslaget följande.

Antalet tingsrätter i länet minskar från tio till fem. Centralt i Stockholmsområdet behålls Stockholms tingsrätt oförändrad. För norra delen av länet föreslås två tingsrätter med norra och nordvästra delen respektive nordöstra delen av länet som domkrets. För den del av länet

som ligger söder om Stockholm föreslås två tingsrätter, med sydvästra respektive sydöstra delen av länet som domkrets.

Uppsala län har en storlek och befolkningsfördelning som gör det möjligt att även med beaktande av kraven på rimliga reseavstånd ha endast en tingsrätt i länet. Därför föreslås att Enköpings, Tierps och Uppsala tingsrätters domkretsar läggs samman till en domkrets. Den nya tingsrätten, med Uppsala som kansliort, beräknas få 13 ordinarie domare.

I **Södermanlands län** bör både Nyköping och Eskilstuna behållas som kansliorter för en tingsrätt. Förslaget till förändring innebär att Katrineholms tingsrätt läggs samman med Nyköpings tingsrätt. Det innebär att länet får två i huvudsak jämnstora tingsrätter med vardera 6 ordinarie domare.

Gotlands län har en tingsrätt med två ordinarie domare. Eftersom Gotland även i framtiden har behov av en tingsrätt föreslås emellertid ingen förändring av tingsrättens nuvarande lokalisering. En samverkan med Länsrätten i Gotlands län, som utgör landets minsta länsrätt, förutsätts.

I **Västmanlands län** är det med hänsyn till avstånden och befolkningsfördelningen möjligt att koncentrera tingsrätternas verksamhet i länet till en tingsrätt. Förslaget till förändring innebär att Sala, Köpings och Västerås tingsrätters domkretsar läggs samman, med Västerås som kansliort för den nya tingsrätten. Tingsrätten i Västerås beräknas efter sammanläggningen få 13 ordinarie domare.

Dalarnas län har fem tingsrätter där målantalet sammantaget ger ett underlag för en tingsrätt med 12 ordinarie domare. Med hänsyn till befolkningskoncentrationen i länets östra del och runt Siljan föreslås Falun som lokaliseringsort vid en sammanläggning av tingsrätterna i länet. Förslaget innebär således en sammanläggning av Falu, Ludvika, Hedemora, Leksands och Mora tingsrätter.

För större delen av länets invånare blir avståndet till en tingsrätt i Falun godtagbart; mellan Falun och omgivningarna runt Siljan är det endast ca 6–9 mil. Avståndet mellan Falun och länets norra och västra delar, Älvdalens och Malungs kommuner, är emellertid som längst 20–25 mil. Detta förhållande kan tala för att skulle behövas en andra tingsrätt i länet med lokalisering till Mora.

Östergötlands län föreslås indelat i två domkretsar med Norrköping och Linköping som kansliorter. Förslaget till ny organisation innebär att nuvarande Mjölby, Motala och Linköpings tingsrätters domkretsar läggs samman. Tingsrätten i Linköping beräknas få 9 ordinarie domare. Norrköpings tingsrätt, som föreslås vara oförändrad, har för närvarande 7 ordinarie domare.

Jönköpings läns nuvarande tre domkretsar, med Värnamo, Jönköping och Eksjö som kansliorter, föreslås sammanlagda till en domkrets med Jönköping som kansliort för den nya tingsrätten. Denna beräknas få 12 ordinarie domare. Avstånden mellan kansliorten, Jönköping, och vissa mindre delar av länet blir som mest upp till ca 10 mil. Med de förutsättningar som gäller för detta organisationsalternativ ger varken målunderlaget eller de geografiska förhållandena i länet anledning att överväga fler än en tingsrätt.

I **Kronobergs län** kan Ljungby och Växjö tingsrätters domkretsar läggas samman till en ny tingsrätt med Växjö som kansliort. Den sammanlagda tingsrätten skulle få 11 ordinarie domare. Vissa mindre delar av länet får ca 8–9 mil till tingsrättens kansliort, men målunderlaget medger, enligt förutsättningarna för detta organisationsalternativ, inte fler än en tingsrätt i länet.

Kalmar län har betydande avstånd mellan de södra och norra delarna. Det begränsade målunderlaget i länet försvårar möjligheterna att skapa en ur alla synpunkter lämpligt avvägd tingsrättsorganisation i länet.

En sammanläggning av de tre tingsrätterna i länet, Kalmar, Oskarshamns och Västerviks tingsrätter, till Kalmar ger alltför stora avstånd för de norra delarna av länet, som längst omkring 20 mil. Även om tingsrätten skulle få en lagom storlek, nio domare, finns det därför anledning att överväga en organisationslösning med en tingsrätt i de norra delarna av länet och en i de södra. Kansliorterna för tingsrätterna skulle vara Kalmar med fem ordinarie domare och antingen Västervik eller Oskarshamn med fyra ordinarie domare.

Med hänsyn till kommunikationerna föreslås i stället att de kommuner som ingår i nuvarande Oskarshamns tingsrätts domkrets föras till Kalmar. Kalmar tingsrätt får då åttadomare och Västerviks tingsrätt två domare.

Örebro län har en befolkningskoncentration i Örebro-området och i södra och mellersta delen av länet. Avståndet från Örebro till flertalet större tätorter i länet, inklusive kansliorterna för de övriga tre tingsrätterna, är högst 4–5 mil.

Förslaget till ny organisation innebär att Hallsbergs, Karlskoga, Lindesbergs och Örebro tingsrätters domkretsar läggs samman, med Örebro som kansliort för den nya tingsrätten. Denna beräknas få 11 ordinarie domare.

Blekinge län är landets till ytan minsta. Tre av de nuvarande tingsrätterna har vardera en ordinarie domare medan en (Karlskrona tingsrätt) har tre ordinarie domare. En sammanläggning av Sölvesborgs, Karlshamns, Ronneby och Karlskrona tingsrätters domkretsar

föreslås. Den på detta sätt bildade tingsrätten, med Karlskrona som kansliort, beräknas få 6 ordinarie domare.

Med hänsyn till avståndet mellan Sölvesborg och Karlskrona (ca 8 mil) kan övervägas att låta västra delen av länet (kommunerna Olofström och Sölvesborg) tillhöra en domkrets i Skåne län med Kristianstad som kansliort. Något förslag om en sådan delning av länet ur domkretssynpunkt lämnas emellertid inte, med hänvisning till de överväganden om domkretsar över länsgränser som redovisats i det föregående.

Skåne län har tolv tingsrätter. Avstånden mellan kansliorterna är som mest 4–5 mil. Förutsättningarna är goda för att, med bibehållande av rimliga reseavstånd, reformera domkretsindelningen. Sammanläggningen av de båda tidigare länen i Skåne har underlättat en sådan reform. Befolkningskoncentrationen i södra och västra delen av länet medför att flertalet av länets tingsrätter även i framtiden bör finnas där.

Förslaget till framtida domkretsindelning i Skåne län innebär följande.

- Hässleholms och Kristianstads tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten med Kristianstad som kansliort beräknas få 8 ordinarie domare.
- Malmö tingsrätt behålls i sin nuvarande omfattning. Om Ystad blir kansliort för en tingsrätt i Sydskåne bör emellertid Vellinge kommun föras till Malmö tingsrätt. Vellinge kommun, som nu ingår i Trelleborgs tingsrätts domkrets, har en nära anknytning till Malmöområdet. Tillskottet till Malmö tingsrätt beräknas motsvara 2 domare.
- Ängelholms, Klippans och Helsingsborgs tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten med Helsingborg som kansliort beräknas få 16 ordinarie domare.
- Landskrona, Eslövs och Lunds tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten, med Lund som kansliort, beräknas få 12 ordinarie domare.
- Simrishamns och Ystads tingsrätters domkretsar samt Trelleborgs tingsrätts domkrets utom Vellinge kommun, läggs samman. Den nya tingsrätten föreslås få Ystad som kansliort och beräknas få 7 ordinarie domare.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att antalet tingsrätter i Skåne minskar från tolv till fem, med Kristianstad, Helsingborg, Ystad, Lund och Malmö som kansliorter.

Hallands län har under nuvarande förhållanden underlag för två tingsrätter i länet, varvid Halmstad och Varberg även i framtiden är lämpliga som kansliorter. De båda tingsrätterna har för närvarande 6 respektive 7 ordinarie domare. Ingen förändring föreslås.

Västra Götalands län har för närvarande 14 tingsrätter. Borttagandet av gränserna mellan de tidigare länen öppnar möjligheter till en ny domkretsindelning som bättre än den nuvarande anknyter till näringsgeografiska och andra samband som finns. Följande domkretsindelning föreslås.

Göteborgs tingsrätt behålls i sin nuvarande omfattning. I den norra delen av länet föreslås att en tingsrätt inrättas i Vänersborg genom en sammanläggning av nuvarande Vänersborgs, Trollhättans, Åmåls, Strömstads och Uddevalla tingsrätters domkretsar. Den nya tingsrätten (inklusive miljödomstolen) beräknas få ca 16 ordinarie domare. Ett alternativ till att inrätta en så stor tingsrätt är att, förutom tingsrätten i Vänersborg, behålla en tingsrätt också i Uddevalla genom en sammanläggning av den nuvarande tingsrätten där med Strömstads tingsrätt. Man får då två tingsrätter i norra delen av länet med ett avstånd mellan de båda tingsrätterna på ca 2,5 mil.

Enligt Strömstads tingsrätt är det stora antalet inställelser från Norge ett starkt skäl att behålla tingsrätten. Enligt en undersökning som genomförts av Strömstads tingsrätt på begäran av Domstolskommittén, förekommer det kallelser av personer från Norge i ca 30 % av brottmålen och tvistemålen.

Delar av nuvarande Alingsås tingsrätt (kommunerna Ale och Lerum) har en naturlig anknytning till Göteborgsområdet. Även nuvarande Stenungsunds tingsrätts domkrets, särskilt Kungälvs kommun, har en anknytning till Göteborg. Därför föreslås att Ale och Lerums kommuner samt hela Stenungsunds tingsrätts domkrets tillförs Mölndals tingsrätt. Denna domstol, med kansliet även i framtiden i Göteborg, får då 10 ordinarie domare.

Återstoden av Alingsås tingsrätts nuvarande domkrets (Alingsås, Herrljunga och Vårgårda kommuner) har relativt nära till Borås och bör därför tillföras tingsrätten där. Borås tingsrätt kommer då att ha 9 ordinarie domare.

I återstoden av länet (tidigare Skaraborgs län) finns fyra tingsrätter. Jämfört med flertalet övriga tingsrätter i länet är dessa fyra tingsrätter förhållandevis små. Förslaget till ny domkretsindelning innebär att Falköpings, Lidköpings, Skövde och Mariestads tingsrätters domkretsar läggs samman till en tingsrätt med Mariestad som kansliort och med 8 ordinarie domare. Härvid har beaktats att delar av Falköpings tingsrätts domkrets, genom den nya länsindelningen, har förts över till Jönköpings län.

Skövde är ett alternativ till Mariestad som kansliort för en tingsrätt. Förhållanden som kan tala för att Skövde är den lämpligaste kansliorten för en tingsrätt i denna del av länet är att Skövde befolkningsmässigt är den större kommunen. Skövde ligger centralt i den aktuella

delen av länet och är även kansliort för en åklagarkammare. Valet av kansliort påverkas emellertid också av att Mariestad, enligt de överväganden som låg till grund för den statliga verksamhetens lokalisering i det nya länet, skulle vara ett rätts- och förvaltningscentrum, med bl.a. ett länsrättsdömande. Det bör även vägas in att Mariestad har ett häkte.

Sammanfattningsvis skulle antalet tingsrätter i länet minska från fjorton till fem med Göteborg (två tingsrätter), Vänersborg, Borås och Mariestad som kansliorter.

Värmlands län är stort till ytan, med de norra delarna glest befolkade. De geografiska förhållandena gör det inte möjligt att lägga samman tingsrätter utan att delar av länet får betydande avstånd till tingsrätten. De tre mindre tingsrätterna i länet, Arvika, Sunne och Kristinehamns tingsrätter, är belägna så att något sammanläggningsalternativ som berör endast dessa tingsrätter inte kan utformas.

Med de förutsättningar som gäller för detta organisationsalternativ, främst kravet på bärkraft, finns det underlag för endast en tingsrätt i länet. Därför föreslås att Arvika, Sunne, Kristinehamns och Karlstads tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten, med 10 domare, föreslås få Karlstad som kansliort.

Avståndet från norra delen av länet till Karlstad, 15 – 20 mil, utgör ett problem ur tillgänglighetssynpunkt. Detta kan tala för att Sunne tingsrätt behålls. Med hänsyn till kraven på bärkraft, lämnas ej något sådant förslag.

I **Gävleborgs län** finns det, med hänsyn till de betydande avstånden mellan Gävle och norra delen av länet, 15 –20 mil, anledning att överväga möjligheten att behålla ett tingsrättsdömande i den norra delen. Det vore i och för sig möjligt att bilda en tingsrätt i norra delen av Gävleborgs län, med en domkrets som utgörs av nuvarande Bollnäs, Ljusdals och Hudiksvalls tingsrätters domkretsar. Kansliorten för en sådan tingsrätt kan vara antingen Hudiksvall eller Bollnäs. Med hänsyn till kommunikationerna mellan dessa båda orter, kan emellertid en sådan organisationslösning ifrågasättas. Bollnäs tingsrätt bör i stället sammanläggas med Gävle tingsrätt.

För att tillgodose kravet på tillgänglighet till en tingsrätt för den del av länet som ligger allra längst norr ut föreslås att tingsrätten i Hudiksvall behålls och att man till denna tingsrätts domkrets också lägger Ljusdals kommun.

Sammanfattningsvis innebär förslaget till ny domkretsindelning att Sandvikens, Gävle och Bollnäs tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten, med Gävle som kansliort, beräknas få 8 ordinarie domare. I norra delen av länet läggs nuvarande Hudiksvalls och

Ljusdals tingsrätter samman till en tingsrätt med Hudiksvall som kansliort och med 2 ordinarie domare.

Västernorrlands län har två centralorter, Sundsvall och Härnösand, med Sundsvall som den befolkningsmässigt största orten. Sundsvall är genom sin storlek den naturliga kansliorten för en gemensam tingsrätt för länet. Sundsvall är kansliort för det nya åklagardistrikt som omfattar Västernorrlands och Jämtlands län. I Härnösand finns å andra sidan länets enda häkte.

Att inrätta en tingsrätt i Sundsvall för hela länet innebär ett avsteg från principen att varje residensstad bör behållas som kansliort för en tingsrätt. Eftersom avståndet mellan Sundsvall och Härnösand är relativt litet (ca. 5 mil) finns dock förutsättning för en sammanläggning av dessa båda tingsrätter. Med endast en tingsrätt i länet lokaliserad till Sundsvall förlorar man emellertid möjligheter till samverkansfördelar med länsrätten i Härnösand. En omlokalisering av länsrätten till Sundsvall kan i detta fall övervägas.

Förslaget till ny domkretsindelning i Västernorrlands län innebär att Sundsvalls, Härnösands (inkl. fastighetsdomstolen) och Sollefteå tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten med Sundsvall som kansliort beräknas få 9 ordinarie domare. Med hänsyn till avståndet mellan Sundsvall och Örnsköldsvik, ca 16 mil, föreslås att Örnsköldsviks tingsrätt behålls.

Jämtlands län är stort till ytan och i stora delar glesbefolkat. Antalet brottmål och tvistemål i länet ger knappast underlag för mer än en tingsrätt.

Den förändring som föreslås innebär att Östersunds och Svegs tingsrätters domkretsar läggs samman till en domkrets. Den nya tingsrätten, med Östersund som kansliort, beräknas få ca 8 ordinarie domare inklusive de domare som tjänstgör i miljömål.

Avståndet mellan Östersund och Sveg är ca 19 mil. En avveckling av Svegs tingsrätt innebär naturligtvis därför ett avbräck för de befolkningsmässigt relativt små, men till ytan mycket stora, kommunerna Berg och Härjedalen. Samtidigt får Svegs tingsrätt, med en domare, anses vara för liten, särskilt om inskrivningsverksamheten och handläggningen av boupptecknings överförs till organ utanför domstolsväsendet.

Västerbottens län. Större delen av länets yta ingår i Lycksele tingsrätts domkrets, med för närvarande tre tingsställen. Lycksele tingsrätt har landets till ytan största domkrets. Tingsrätten är emellertid egentligen för liten. Detta gäller även Skellefteå tingsrätt. Att samla allt länets tingsrättsdömande i Umeå innebär emellertid nackdelar ur tillgänglighetssynpunkt för stora delar av länet. Om Lycksele tingsrätts nuvarande tre tingsställen behålls skulle det sannolikt bli betungande

att från Umeå upprätthålla verksamhet vid dessa tingsställen. Därför bör Lycksele tingsrätt vara kvar. Även Skellefteå tingsrätt bör med hänsyn till avstånden vara kvar. Tingsrättsorganisationen i länet föreslås således vara oförändrad.

Norrbottens län. Med undantag av Luleå tingsrätt har de fyra övriga tingsrätterna i länet till ytan mycket stora men glesbefolkade domkretsar. Länets för närvarande sammanlagt åtta tingsställen utanför respektive tingsrättsort fyller en viktig uppgift.

Följande förändringar föreslås. Piteå, Bodens, och Luleå tingsrätters domkretsar läggs samman. Den nya tingsrätten med Luleå som kansliort beräknas få 8 ordinarie domare. Piteå och Bodens tingsrätter domkretsar omfattar visserligen stora delar av länet. Sammanläggningen får ändå begränsad inverkan på reseavstånden för flertalet boende i den nya domkretsen eftersom Boden och Piteå ligger relativt nära Luleå (ca 4–5 mil) och förutsatt att tingsställena utanför dessa orter blir kvar.

Gällivare tingsrätt har en mycket stor domkrets och en frekvent användning av tingsstället i Kiruna. Avståndet till andra tingsrätter är stort. Med hänsyn till dessa förhållanden föreslås Gällivare tingsrätt vara oförändrad.

Även Haparanda tingsrätt har en stor domkrets och flera tingsställen. Avståndet mellan Haparanda och Luleå är ca 13 mil. Tingsrätten är en gränsdomstol, i vilken även personer bosatta i Finland ofta skall inställa sig. Mot denna bakgrund bör tingsrätten vara kvar i den framtida organisationen.

Sammanfattning av organisationsalternativ 1

Det förslag till organisation som beskrivits i det föregående innebär att tingsrättsorganisationen minskas från 96 tingsrätter till 43. Enligt förslaget skulle det finnas en enda tingsrätt i 10 av landets 21 län.

Med hänsyn till avstånden och de geografiska förhållandena inom några län innebär förslaget att sammanlagt åtta mindre tingsrätter, med ett underlag som motsvarar 1–3 ordinarie domare, blir kvar i den framtida organisationen. Detta innebär att det inte heller i framtiden skulle vara möjligt att undvika en organisation med en betydande spännvidd i storlek mellan större och mindre tingsrätter.

Förändringarna i tingsrättsstrukturen framgår av följande tabell.

Förändringar enligt organisationsalternativ 1, antal tingsrätter

	1-2 ordinarie domare	3-4 ordinarie domare	5-6 ordinarie domare	7-9 ordinarie domare	10-15 ordinarie domare	16-19 ordinarie domare	De tre största tr.	Summa
Den nuvarande organisationen	37	26	15	12	3		3	96
Förändring								
Tingsrätter som upphör	30	19	2	2				53
Den föreslagna organisationen	6	2	4	13	11	4	3	43

Det är i första hand tingsrätter med upp till tre ordinarie domare som föreslås upphöra. Den genomsnittliga storleken på en tingsrätt (exkl. de tre största) ökar med förslaget från nuvarande tre till åtta ordinarie domare. Vissa, i nuläget, mindre tingsrätter finns kvar i organisationen, men blir genom sammanläggningar med andra tingsrätter större, vilket medför att varje kolumn i ovanstående tabell inte går jämnt upp.

Det genomsnittliga antalet anställda vid en tingsrätt (exkl. de tre största och exkl. boupptecknings och inskrivningsmyndigheter) ökar med förslaget från ca 17 till 37.

9.2.2 Organisationsalternativ 2 – En organisation med en mindre långtgående sammanläggning av tingsrätter

Organisationsalternativ 2 innebär att färre tingsrätter berörs av en omorganisation. Utgångspunkten är här att en tingsrätt bör ha minst tre ordinarie domare. I praktiken innebär detta att en sådan tingsrätt ofta har fyra domare varav en är icke ordinarie. Avsteg från denna riktlinje har gjorts för vissa mindre tingsrätter som finns i glesbygder. Vidare har några större tingsrätter lagts samman med andra.

Stockholms län. De nio tingsrätterna i Stockholmsområdet är förhållandevis stora. Den minsta tingsrätten är Jakobsbergs tingsrätt med fyra ordinarie domare. En viss minskning av antalet tingsrätter i Stockholmsområdet ter sig befogad. Järfälla, som är kansliort för Jakobsbergs tingsrätt, är en av de orter i regionen som inte har fast

stationerade åklagare. En sammanläggning av Jakobsbergs tingsrätt med Solna tingsrätt föreslås, varvid Solna behålls som kansliort.

Utanför Storstockholmsområdet finns i länet endast en tingsrätt, Norrtälje tingsrätt. Tingsrätten har två ordinarie domare och har en domkrets som består av Norrtälje kommun. Kommunen har relativt goda kommunikationer med Stockholmsområdet. Vid en domkretsreform ligger det närmast till hands att välja en sammanläggning av Norrtälje tingsrätt med Södra Roslags tingsrätt, som även i fortsättningen bör ha Stockholm som kansliort.

Förslaget innebär således att Jakobsbergs tingsrätt läggs samman med Solna tingsrätt. Norrtälje tingsrätt läggs samman med Södra Roslags tingsrätt. Antalet tingsrätter i Stockholms län minskar därigenom från tio till åtta.

Uppsala län. Tierps tingsrätt i länets norra del är den minsta tingsrätten i länet med två ordinarie domare. Domkretsen, som omfattar nästan hälften av länet, har vissa glest befolkade delar. Kommunikationerna mellan länets norra del och Uppsalaområdet bedöms vara godtagbara för verksamheten vid en tingsrätt. Förslaget innebär en sammanläggning av Tierps tingsrätt med Uppsala tingsrätt.

Södermanlands län. Samtliga tre tingsrätter i länet har en bärkraft som tillgodoser de krav som uppställts för detta organisationsalternativ. Den minsta av dessa tingsrätter är Katrineholms tingsrätt, som har tre ordinarie domare. Avstånden i länet talar inte för en sammanläggning, med de förutsättningar som gäller för organisationsalternativ 2. Tingsrättsorganisationen i länet föreslås därför vara oförändrad.

Gotlands län. Med hänsyn till de geografiska förhållandena saknas möjligheter att med bibehållande av en godtagbar tillgänglighet till tingsrätten lägga samman Gotlands tingsrätt med någon tingsrätt på fastlandet. Gotlands tingsrätt föreslås därför vara oförändrad.

Västmanlands län. Samtliga tre tingsrätter i länet har en tillräcklig bärkraft enligt de krav som uppställts. Tingsrättsorganisationen i länet föreslås därför vara oförändrad.

Dalarnas län. Av länets fem tingsrätter har endast en, Falu tingsrätt, mer än tre ordinarie domare. En sammanläggning av tingsrätter i länet genom att fördela de nuvarande domkretsarna så att åtminstone två tingsrätter kan vara kvar i organisationen är lämpligt.

De stora avstånden och glesbygdsförhållandena i norra och västra delen av länet talar för att det även i fortsättningen bör finnas en tingsrätt i Mora. Till nuvarande Mora tingsrätts domkrets kan föras följande kommuner: Leksand och Rättvik (från nuvarande Leksands tingsrätt) samt Vansbro (nuvarande Ludvika tingsrätt). Härigenom bildas en tingsrätt i Mora med underlag för minst tre ordinarie domare.

Med hänsynen till kommunikationerna är förutsättningarna sämre för att i södra delen av länet göra en liknande sammanläggning av Ludvika och Hedemora tingsrätter. Båda orterna har emellertid goda förbindelser med Falun. En lämplig lösning torde därför vara att föra domkretsarna för Ludvika tingsrätt (exkl. Vansbro kommun) och Hedemora tingsrätt till Falu tingsrätt. Till Falu tingsrätt förs av geografiska skäl också Gagnefs kommun (från nuvarande Leksands tingsrätt).

Förslaget innebär således att två tingsrätter blir kvar i länet med Mora respektive Falun som kansliort.

Östergötlands län. Av de fyra tingsrätterna i länet har Mjölby och Motala tingsrätter färre än tre ordinarie domare. Avstånden från dessa båda orter till Linköping är tre respektive drygt fyra mil. Eftersom både Mjölby och Motala tingsrätter har ytmässigt relativt små domkretsar finns det av geografiska skäl inte något avgörande hinder mot en sammanläggning av de båda tingsrätterna med Linköpings tingsrätt. Därför föreslås att Mjölby och Motala tingsrätters domkretsar läggs samman med Linköpings tingsrätt.

En alternativ organisationslösning skulle kunna vara att lägga samman enbart Motala och Mjölby tingsrätters domkretsar. En sådan sammanläggning bedöms emellertid vara en mindre gynnsam lösning med hänsyn kommunikationerna i länet.

Jönköpings län. De tre tingsrätterna i länet har samtliga minst tre ordinarie domare och bör med angivna förutsättningar om bärkraft vara kvar i den framtida organisationen. Tingsrättsorganisationen i länet föreslås vara oförändrad.

Kronobergs län. Ljungby tingsrätt, med två ordinarie domare, ligger i den västra delen av länet. En sammanläggning av Ljungby tingsrätt med Växjö tingsrätt bedöms vara en lämplig organisationslösning, även om avståndet till Växjö från den sydvästra delen av Ljungby tingsrätts domkrets som längst är ca 9 mil.

En sammanläggning av Ljungby tingsrätt med Värnamo tingsrätt i Jönköpings län skulle medföra något kortare avstånd till tingsrätten för invånarna i vissa delar av Ljungby tingsrätts domkrets. Av skäl som tidigare nämnts föreslås ej sammanläggning av tingsrätter över en länsgräns. Förslaget innebär därför att Ljungby tingsrätt läggs samman med Växjö tingsrätt.

Kalmar län. Av de tre tingsrätterna i länet har Västerviks och Oskarshamns tingsrätter endast två ordinarie domare. Det finns tre alternativ till ny organisation.

En sammanläggning av alla tre tingsrätterna i länet med den nya tingsrätten lokaliserad i Kalmar medför nackdelar ur tillgänglighets-

synpunkt med hänsyn till avståndet, minst ca 15 mil, mellan länets norra delar och Kalmar.

Om enbart Oskarshamns tingsrätt läggs samman med Kalmar tingsrätt bedöms reseavståndet till den sammanlagda tingsrätten godtagbart för invånarna i nuvarande Oskarshamns tingsrätts domkrets. Västerviks tingsrätt blir då kvar oförändrad.

Det tredje alternativet innebär sammanläggning av Oskarshamns och Västerviks tingsrätter. Härigenom kan en tingsrätt inrättas med tre eller fyra ordinarie domare. I detta alternativ talar i viss mån de geografiska förhållandena i den norra delen av länet för att välja Västervik som kansliort för en gemensam tingsrätt för norra och mellersta delen av länet.

Av dessa alternativ förordas en sammanläggning av Västerviks och Oskarshamns tingsrätter till en tingsrätt med Västervik som kansliort.

Örebro län. Av de fyra tingsrätterna i länet har följande tre enbart två ordinarie domare: Hallsbergs tingsrätt, Karlskoga tingsrätt och Lindesbergs tingsrätt. De geografiska förhållandena ger inte goda förutsättningar för något sammanläggningsalternativ som berör endast dessa tre tingsrätter. Med hänsyn till de begränsade avstånden inom länet och till att residensstadens tingsrätt, Örebro tingsrätt, är centralt placerad i länet, förordas en sammanläggning av de tre mindre tingsrätterna i länet med Örebro tingsrätt som det lämpligaste alternativet. Den nya tingsrätten beräknas få 12 ordinarie domare.

Blekinge län. Av de fyra tingsrätterna i länet har tre, Sölvesborgs tingsrätt, Karlshamns tingsrätt och Ronneby tingsrätt endast en ordinarie domare. Tre alternativ till sammanläggning har övervägts.

Om de fyra tingsrätterna i länet läggs samman till en tingsrätt får den sammanlagda tingsrätten ett målunderlag som motsvarar sex ordinarie domare. Kansliorten förutsätts vara Karlskrona. Trots att Blekinge utgör ett litet län blir emellertid avståndet till tingsrätten i Karlskrona ca 6–7 mil för åtskilliga invånare i länets västra del.

Ett annat alternativ är att lägga samman Karlshamns och Ronneby tingsrätter med tingsrätten i Karlskrona. Sölvesborgs tingsrätt skulle i så fall läggas samman med tingsrätten i Kristianstad, som ingår i Skåne län.

Det finns också en möjlighet att utforma en organisation med två tingsrätter i länet, varvid Sölvesborgs, Karlshamns och Ronneby tingsrätter läggs samman till en tingsrätt, lämpligen med Karlshamn som kansliort. Karlskrona tingsrätt blir i detta fall oförändrad. En organisation med två tingsrätter i länet har emellertid den nackdelen att det är osäkert om båda tingsrätterna på sikt kommer att ha tillräckligt målunderlag. En sådan organisation föreslås därför ej.

Det alternativ som förordas är att lägga samman de fyra tingsrätterna i länet till en tingsrätt med Karlskrona som kansliort.

Skåne län. Av de tolv tingsrätter som finns i länet har två tingsrätter, Klippans och Simrishamns tingsrätter, endast en ordinarie domare. Med hänsyn till de geografiska förhållandena och angränsande tingsrätter bedöms det vara lämpligast att lägga samman Simrishamns tingsrätt med Ystads tingsrätt och Klippans tingsrätt med Ängelholms tingsrätt.

Med hänsyn till de förhållandevis små avstånden mellan flera av tingsrätterna i länet kan det också övervägas att lägga samman även andra tingsrätter. Tre tingsrätter i storleksgruppen med tre ordinarie domare finns på orter där avståndet till närmaste större tingsrätt är högst ca tre mil. Detta gäller Eslövs tingsrätt i förhållande till Lund, Landskrona tingsrätt i förhållande till Lund eller Helsingborg och Hässleholms tingsrätt i förhållande till Kristianstad.

Av tillgänglighetsskäl bedöms det inte nödvändigt att på sikt behålla tingsrätterna i Eslöv och i Landskrona. Eslövs och Landskrona tingsrätter bör därför läggas samman med Lunds tingsrätt. Lunds tingsrätt får då i stort sett samma storlek som Hälsingborgs tingsrätt. Med hänsyn till att Hässleholms tingsrätt har en till ytan betydligt större domkrets än flertalet andra tingsrätter i länet, framstår en sammanläggning med Kristianstads tingsrätt som något mindre motiverad.

Antalet tingsrätter i Skåne län föreslås minska från tolv till åtta genom följande förändringar:

Simrishamns tingsrätt läggs samman med Ystads tingsrätt.

Klippans tingsrätt läggs samman med Ängelholms tingsrätt.

Eslövs och Landskrona tingsrätter läggs samman med Lunds tingsrätt.

Hallands län. I länet finns två tingsrätter, Halmstads tingsrätt och Varbergs tingsrätt. Eftersom båda dessa tingsrätter har tillräcklig bärkraft, med sex respektive sju ordinarie domare, har någon förändring av tingsrättsorganisationen i länet inte övervägts.

Västra Götalands län. I länet har följande fyra tingsrätter en eller två ordinarie domare: Åmåls, Strömstads, Falköpings och Mariestads tingsrätter.

Åmåls tingsrätt tillhör de minsta tingsrätterna i landet. Tingsrätten bör sammanläggas med Vänersborgs tingsrätt.

Trollhättans tingsrätt är en domstol med tre ordinarie domare som är belägen mindre än två mil från den betydligt större tingsrätten i Vänersborg. Trollhättans tingsrätt har en ytmässigt relativt liten domkrets. De geografiska, befolkningsmässiga och domstolsorganisatoriska förhållandena talar inte för att det måste finnas en tingsrätt i Trollhättan. Trollhättans tingsrätt bör därför sammanläggas med Vänersborgs tingsrätt.

Strömstads tingsrätt har nära till gränsen mot Norge vilket medför att tingsrätten handlägger en del mål som kräver inställelse av personer

bosatta i Norge. Det kan inte uteslutas att sådana inställelser kan försvåras genom det ökade avstånd till tingsrätten som uppkommer vid en sammanläggning av Strömstads tingsrätt med en annan tingsrätt. Strömstads tingsrätt bedöms emellertid vara för liten för att på sikt finnas kvar. En sammanläggning av Strömstads tingsrätt med Uddevalla tingsrätt föreslås därför.

En sammanläggning av Falköpings tingsrätt med Skövde tingsrätt beräknas medföra att den sistnämnda tingsrätten får ett underlag motsvarande fyra ordinarie domare. En sammanläggning av de båda tingsrätterna med Skövde som kansliort föreslås därför.

Mariestads tingsrätt, som har endast två ordinarie domare, bör vara kvar med hänsyn bl.a. till framtida samverkansmöjligheterna med förvaltningsdömandet på orten. En sammanläggning av Mariestads tingsrätt och Lidköpings tingsrätt med placering i Mariestad skulle naturligtvis stärka en roll för Mariestad som rätts- och förvaltningscentrum, men ett sådant alternativ har ej närmare övervägts.

Förslaget till domkretsförändringar innebär följande:

- Åmåls tingsrätt och Trollhättans tingsrätt läggs samman med Vänersborgs tingsrätt.
- Strömstads tingsrätt läggs samman med Uddevalla tingsrätt.
- Falköpings tingsrätt läggs samman med Skövde tingsrätt.

Antalet tingsrätter i det nya länet minskar genom förslaget från 14 till 10.

Värmlands län. Av de fyra tingsrätterna i länet har följande enbart två ordinarie domare: Arvika, Sunne och Kristinehamns tingsrätter.

En sammanläggning av Sunne och Karlstads tingsrätter skulle för de norra delarna av länet medföra reseavstånd till tingsrätten på upp till ca 20 mil. Med hänsyn härtill bör Sunne tingsrätt finnas kvar i den framtida organisationen.

Arvika tingsrätts domkrets har inte riktigt samma glesbygdskaraktär som Sunne tingsrätts. Kommunikationerna mellan å ena sidan Arvika, Årjäng och Säffle och å andra sidan Karlstad bedöms vara förhållandevis goda. Det bedöms därför möjligt att lägga samman Arvika och Karlstads tingsrätter. Även Kristinehamns tingsrätt bör läggas samman med Karlstads tingsrätt. Som tidigare angetts för Örebro län är en sammanläggning av Kristinehamns och Karlskoga tingsrätter ett alternativ, som dock inte förs fram som förslag.

Förslaget till ny domkretsindelning innebär att Arvika och Kristinehamns tingsrätter läggs samman med Karlstads tingsrätt.

Gävleborgs län. Genom det förhållandevis korta avståndet mellan Sandviken och Gävle, ca 2 mil, bör det vara möjligt att utan några större nackdelar lägga samman Sandvikens och Gävle tingsrätter.

Förhållandena i mellersta och norra delen av länet ställer särskilda krav på tingsrättsorganisationen.

Bollnäs tingsrätt har numera underlag för två ordinarie domare. Tingsrätten har ett tingsställe i Söderhamn, som tillhör ett av de mest använda tingsställena i landet. De geografiska förhållandena i länet gör det svårt att med hänsyn till kraven på tillgänglighet omlokalisera tingsrättens verksamhet till någon annan ort i länet. Bollnäs tingsrätt bör därför finnas kvar i domstolsorganisationen

Ljusdals tingsrätt, med endast en domare, är för liten för att på sikt vara kvar i organisationen. Tingsrätten kan läggas samman antingen med Bollnäs tingsrätt eller med Hudiksvalls tingsrätt. Med hänsyn till kommunikationerna kan en sammanläggning av Ljusdals tingsrätt med Bollnäs tingsrätt vara att föredra. Ur domstolsorganisatorisk synpunkt finns det fördelar med en sammanläggning av Ljusdals tingsrätt med Hudiksvalls tingsrätt. Härigenom kan en tingsrätt inrättas i Hudiksvall med två eller tre ordinarie domare. Med hänsyn till avstånd och kommunikationer är det också önskvärt att behålla en tingsrätt i den norra delen av länet.

Den förändring av domkretsindelningen för Gävleborgs län som föreslås, innebär att Sandvikens tingsrätt läggs samman med Gävle tingsrätt och att Ljusdals tingsrätt läggs samman med Hudiksvalls tingsrätt.

Västernorrlands län. Två av de fyra tingsrätterna i länet, Sollefteå och Örnsköldsviks tingsrätter har färre ordinarie domare än tre.

Sollefteå tingsrätt, med endast en domare, kan läggas samman med Örnsköldsviks tingsrätt, vilket ger en tingsrätt med tre ordinarie domare i norra delen av länet. Med hänsyn till kommunikationerna kan lämpligheten av en sådan sammanläggning ifrågasättas. En lämpligare lösning bedöms därför vara att Sollefteå tingsrätt läggas samman med Härnösands tingsrätt.

Örnsköldsviks tingsrätt med ett målunderlag för två ordinarie domare och en relativt stor domkrets, bör vara kvar med hänsyn till de problem med tillgängligheten till domstolen som skulle uppkomma om den norra delen av Västernorrlands län förs till en tingsrätt i Härnösand eller Umeå i Västerbottens län.

Förslaget till förändring innebär således att Sollefteå tingsrätt läggs samman med Härnösands tingsrätt.

Jämtlands län. I länet finns två tingsrätter; Östersunds och Svegs tingsrätter, den senare med endast en domare. En sammanläggning av Svegs tingsrätt med Östersunds tingsrätt föreslås.

Västerbottens län. Av de tre tingsrätterna i länet, Umeå, Lycksele och Skellefteå tingsrätter, har de två sistnämnda endast två ordinarie

domare. Med hänsyn till de stora avstånden inom länet bedöms det emellertid inte möjligt att samla allt tingsrättsdömande i Umeå.

Lycksele tingsrätt har en mycket stor domkrets med tre tingsställen. En sammanläggning av Lycksele tingsrätt med Skellefteå tingsrätt bedöms inte vara något realistiskt alternativ med hänsyn till de geografiska förhållandena. Eftersom även Skellefteå tingsrätt inom sin domkrets har stora avstånd föreslås därför att båda tingsrätterna blir kvar.

Tingsrättsorganisationen i Västerbottens län föreslås vara oförändrad.

Norrbottens län. Av de fem tingsrätterna i länet har Bodens och Piteå tingsrätter endast två ordinarie domare. Gällivare och Haparanda tingsrätter har vardera tre ordinarie domare och bör under alla omständigheter vara kvar i organisationen med hänsyn till domkretsarnas storlek.

För Piteå och Bodens tingsrätter är det mest närliggande förändringsalternativet en sammanläggning med Luleå tingsrätt. Både Piteå och Bodens tingsrätter har mycket stora domkretsar som sträcker sig från Bottenvikskusten upp till riksgränsen mot Norge. I de båda domkretsarna finns sammanlagt tre tingsställen. Avståndet från Boden och Piteå till Luleå är 3,5 respektive 5,5 mil. En större del av invånarna i Piteå och Bodens tingsrätters domkretsar är koncentrerade till respektive kansliort eller dess närhet. Stora delar av Piteå tingsrätts domkrets har sannolikt inte sämre kommunikationer med Luleå än med Piteå. Förutsatt att tingsställena finns kvar medför en sammanläggning av Bodens och Piteå tingsrätter med tingsrätten i Luleå därför begränsade nackdelar ur tillgänglighetssynpunkt för flertalet berörda invånare i dessa domkretsar.

Förslaget till domkretsförändring innebär att Piteå och Bodens tingsrätter läggs samman med Luleå.

Sammanfattning av organisationsalternativ 2

Förslaget innebär en tingsrättsorganisation med minst 64 tingsrätter. Av de nuvarande 96 tingsrätterna läggs således 32 tingsrätter samman med andra tingsrätter.

I förslaget redovisas för några län flera alternativ. Det gäller bl.a. vissa mindre tingsrätter som, genom att slås samman med varandra i stället för med residensstadens tingsrätt, kan få en mer ändamålsenlig storlek än för de nuvarande. Befolkningsutvecklingen gör det dock tveksamt om detta långsiktigt är den bästa lösningen. Eftersom en sammanläggning med residensstadens tingsrätt dessutom ger bättre

kommunikationer för allmänheten har en sådan lösning valts i Östergötlands, Blekinge och Örebro län.

Vid utformningen av förslaget har särskild hänsyn tagits till förhållandena i Norrland och vissa andra glesbefolkade delar av landet. I Norrland har det emellertid bedömts oundvikligt att föreslå en avveckling av de tre tingsrätter som endast har en domare, nämligen Ljusdals, Svegs och Sollefteå tingsrätter. Därutöver föreslås en nedläggning av de tre tingsrätter som har sin kansliort på relativt litet avstånd från respektive residensstads tingsrätt, nämligen Sandvikens, Bodens och Piteå tingsrätter. I förslaget har, av samma skäl som i Norrland, mindre tingsrätter behållits också i de norra delarna av Kalmar län, Värmlands län och Dalarnas län. Tingsrätter med färre än tre ordinarie domare har således behållits på följande orter: Visby, Västervik, Mariestad, Sunne, Hudiksvall, Örnsköldsvik, Skellefteå och Lycksele.

Lämplighetsöverväganden har också medfört att avsteg från principen att alla tingsrätter med minst tre ordinarie domare skall vara kvar görs i två län på följande orter: Landskrona, Eslöv och Trollhättan.

Någon helt likvärd tillgänglighet till tingsrätterna i olika delar av landet finns varken i den nuvarande organisationen eller i den föreslagna. I de tre storstadslänen är det i många fall inte mer än någon mil mellan tingsrätterna, men med hänsyn till domstolarnas storlek i dessa län, föreslås relativt få förändringar.

Organisationsstrukturen när det gäller tingsrätternas storlek, räknat i antalet ordinarie domare, ändras genom förslaget på följande sätt.

Förändringar enligt organisationsalternativ 2, antal tingsrätter

	1-2 ordinarie domare	3-4 ordinarie domare	5-6 ordinarie domare	7-9 ordinarie domare	10-15 ordinarie domare	De tre största tingsr.	Summa
Den nuvarande organisationen	37	26	15	12	3	3	96
Förändring: Tingsrätter som upphör	28	4					32
Den föreslagna organisationen	7	19	14	12	9	3	64

Den genomsnittliga tingsrättsstorleken räknat i antal ordinarie domare (exkl. fastighetsråd och exkl. de tre största tingsrätterna) ökar genom förslaget från knappt tre ordinarie domare till drygt fem. Det genomsnittliga antalet anställda per tingsrätt (exkl. de tre största tingsrätterna och exkl. boupptecknings och inskrivningsmyndigheter) ökar från ca 17 till ca 25.

9.3 Förändringar inom befintlig organisation – Domstolar i nätverk

Regionaliseringen inom statliga myndigheter har, såsom redogjorts för i avsnitt III:6, En omvärldsanalys, genomförts på flera områden inom rättsväsendet. Skälen har bl.a. varit att organisationerna bestått av många små myndigheter som bedömts kunna få svårigheter att möta kraven på ökad kvalitet i sin verksamhet. Man har också eftersträvat en effektivare resursanvändning. De organisationslösningar som valts har därför utformats för att minska administrationskostnaderna och öka flexibiliteten i myndigheternas verksamhet. Genomgående har varit att de administrativa resurserna samlats i en regionmyndighet samtidigt som man till viss del behållit den lokala verksamheten.

Mot bakgrund av den betydelse som tillmäts tillgängligheten och den lokala förankringen i den dömande verksamheten bör det undersökas om en sådan organisationsform också skulle kunna utvecklas för domstolsväsendet.

Ett sådant organisationsalternativ skulle kunna vara att, med bibehållande av i stort sett samtliga tingsrätter, organisatoriskt knyta dem samman i såväl administrativa som judiciella nätverk.

I samtliga län, utom i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län, utses tingsrätten i residensstaden att administrativt samordna domstolsverksamheten i länet, se bilaga 7. I de tre storstadslänen behålls de största tingsrätterna oförändrade medan övriga tingsrätter i dessa län samordnas i ett fåtal nätverk. Efter ett principbeslut av riksdagen kan regeringen besluta vilka tingsrätter som skall vara samordnande och var dessa och övriga tingsrätter skall vara belägna.

Ett sådant organisationsalternativ ger två möjligheter att arrangera nätverket. Den ena möjligheten är att all personal anställs i residensstadens tingsrätt, men stationeras vid respektive tingsrätt, dvs. endast den samordnande tingsrätten behålls som självständig myndighet. Den andra möjligheten är att behålla samtliga tingsrätter som självständiga myndigheter med all personal anställd vid respektive domstol.

9.3.1 Organisationsmodell med endast den samordnande tingsrätten som självständig myndighet

Organisationsmodellen innebär att samtlig personal anställs i den samordnande tingsrätten och att i huvudsak all administration, inklusive budgetfrågor, sköts av denna. Därmed får endast den samordnande tingsrätten ett behov av en administrativ enhet. Denna enhet skulle också svara för all IT-samordning och informationsverksamhet. Lagmannen vid denna tingsrätt skulle på detta sätt komma att ha ett administrativt lednings- och samordningsansvar. Vid övriga tingsrätter i nätverket skulle emellertid lagmansanställningarna behållas även om dessa domstolar formellt inte skulle vara att anse som självständiga myndigheter.

Att behålla lagmansanställningarna vid samtliga tingsrätter i nätverket markerar att dessa skall vara självständiga i judiciell mening. Ansvaret för den judiciella verksamheten skall således ytterst vila på lagmannen vid respektive tingsrätt och inte på den samordningsansvarige lagmannen. Varje tingsrätt bör även behålla de domkretsar som finns i dag. Detta kan fortfarande regleras i förordning.

Den samordning i judiciellt avseende som behöver förekomma är att domstolarna i varje län bör ha en gemensam server placerad vid samordningstingsrätten. Därigenom kan en gemensam bas för registrering av inkommande mål, avgjorda mål m.m., skapas. Vidare kan sammankopplingen i nätverk möjliggöra att kansligöromål m.m. kan skötas från alla domstolar oavsett till vilken domstol målen hör. Detta skapar också förutsättningar för att domstolarna inom länet kan förstärka varandra med domararbetskraft utan att domarna behöver lämna sitt tjänsteställe annat än för muntliga förhandlingar.

Även om grundtanken är att samtliga mål skall kunna avgöras vid varje tingsrätt inom länet kommer i praktiken, liksom för närvarande, vissa måltyper att koncentreras till den större tingsrätten. Detta gäller t.ex. fastighetsdomstolsmål och i förekommande fall miljömål. Vidare är det redan i dag så att de tyngsta målen oftare handläggs vid de största domstolarna. Detta kommer naturligtvis inte att förändras genom endast en administrativ samordning.

För att ge utrymme för specialisering även vid övriga domstolar skulle domare oavsett tjänstgöringsställe kunna ha möjlighet att fördjupa sig inom någon målgrupp. Genom den gemensamma målregistreringen och målhanteringssystemet kan mål som kräver sådan särskild sakkunskap, även om det faller inom en viss domstols domkrets, handläggas och avgöras av den domare inom länet som valt att

specialisera sig på just den måltypen. Systemet förutsätter en viss utvidgning av tjänstgöringsskyldigheten för domare. En ökad tjänstgöringsskyldighet vid annan domstol inom länet bör emellertid ändå övervägas för att motverka de sårbarhetsproblem som de minsta tingsrätterna har.

Genom ett gemensamt målsystem och goda IT-kommunikationer möjliggörs att även de mindre domstolarnas behov av en beredningsorganisation kan tillgodoses. Den sårbarhet i beredningsorganisationen som finns vid dessa domstolar kan avhjälpas genom att beredningen av målen vid behov kan fullgöras vid någon av de övriga tingsrätterna i länet.

9.3.2 Organisationsmodell med samtliga tingsrätter som självständiga myndigheter

Den andra möjligheten till en nätverksorganisation är att behålla samtliga domstolar som självständiga myndigheter. All personal anställs vid respektive domstol i nätverket. Det som vid en sådan organisationsstruktur skulle kunna samordnas är administrativa stödfunktioner och IT-hanteringen med en gemensam bas för målregistrering och målhantering. Vidare skulle tjänstgöringsskyldigheten för all personal kunna utvidgas till en förstärkningsskyldighet vid samtliga domstolar i nätverket. Budgetansvaret skulle, eftersom personalen är anställd vid respektive domstol, åvila varje tingsrätt, som därmed är att anse som självständiga myndigheter.

9.4 Möjligheten att kombinera en begränsad sammanläggning av tingsrätterna med en nätverksorganisation

Olika faktorer som analyserats under utredningsarbetets gång tyder på att framtiden ställer sådana krav på domstolsväsendet att det behövs större domstolar.

Hittills har också beskrivits två alternativa modeller för tingsrättsorganisationen, ett som innebär olika långt gående sammanläggningar av tingsrätter och ett som innebär förändringar inom befintlig organisation. Båda alternativen bygger på ett närmande mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna med en vision om ett i framtiden integrerat domstolsväsende.

Det alternativ av dessa organisationsmodeller som framstår som mest realistiskt att genomföra innebär en sammanläggning av tingsrätter till cirka 64 domstolar. Därmed skulle 26 domstolar endast ha upp till fyra ordinarie domare. Dessa domstolar är ur olika synvinklar sårbara organisationer. De kommer, om vissa av sidofunktionerna förs från tingsrättsorganisationen, att ha endast mellan fyra – fjorton anställda. Utredningsresultatet tyder på att så små organisationer inte är vare sig juridiskt eller administrativt helt bärkraftiga. Det borde därför undersökas om det finns en möjlighet att kombinera en sammanläggning av tingsrätter med den organisationsmodell som innebär att domstolarna knyts samman i olika former av nätverk.

Om man anser att ett absolut minimum för en någorlunda bärkraftig domstol är att den har minst fem ordinarie domare innebär det att 26 domstolar skulle administrativt behöva knytas till en större domstol i samma län, se bilaga 7, tabell 4. Detta kan genomföras på det sätt att endast vissa funktioner fullgörs av den större tingsrätten, t.ex. IT-stöd och vissa andra expertfunktioner. Domstolarna skulle i övrigt vara helt självständiga. En annan möjlighet är att låta endast den större tingsrätten vara myndighet och därmed sköta all administration för de mindre domstolarna. Judiciellt skulle de mindre domstolarna behållas som självständiga organisatoriska enheter med en lagman som ansvarar för den dömande verksamheten.

Fördelen med att söka motverka de mindre domstolarnas sårbarhet skulle vara att dessa får ett fullgott administrativt stöd samtidigt som de får samma möjligheter till kompetensutveckling m.m. som de större domstolarna. Därmed skulle man undvika att skapa A- resp. B-domstolar.

9.5 Analys av organisationsförslagen

De organisationsförslag som redovisats ovan måste värderas efter hur de uppfyller de krav som ställs på domstolsorganisationen, att den även i framtiden på ett rättssäkert och effektivt sätt skall kunna fullgöra sina uppgifter. Organisationen bör också vara sådan att allmänheten får en rimlig samhällsservice, dvs. avstånden får inte vara alltför långa och organisationen bör vara reellt åtkomlig genom att ha en någorlunda lättbegriplig struktur. En domkretsreform får inte enbart konsekvenser för myndigheter som samverkar med domstolarna utan även för samhället i dess helhet.

Nedan behandlas först effekterna av de olika organisationsmodellerna för domstolsverksamheten vad gäller kraven på kvalitet och effektivitet. Därefter behandlas konsekvenserna för andra myndig-

heter och det övriga samhället. Kostnadseffekterna liksom frågor om genomförandet av en reform behandlas i särskilda avsnitt.

9.5.1 De olika organisationsmodellernas konsekvenser för domstolsverksamheten

Kvalitetskravet i verksamheten uppnås i domstolsväsendet genom en hög kompetens hos domstolspersonalen och genom att domstolarna tillförs tillräckliga resurser. I realiteten krävs också att domstolarna utnyttjar tilldelade resurser på ett effektivt sätt. Kravet på kvalitet i rättskipningen och effektivitet i resursanvändningen kan inte särskiljas helt. För tydlighetens skull görs dock i den fortsatta framställningen en uppdelningen mellan kvalitets- och effektivitetskraven.

De krav som har samband med kvalitet kan sammanfattas i bl.a. följande punkter:

En hög kompetens

1. Tyngdpunkten skall ligga i första instans, dvs. dömandet i första instans skall präglas av hög kvalitet och i ökad omfattning utföras av ordinarie domare
2. Organisationen skall medge specialisering i den dömande verksamheten, antingen så att varje domstol inom sig har en juridisk bärkraft för att kunna hantera samtliga mål och måltyper eller så att specialiseringsmöjligheten finns i organisationen som helhet
3. Domarrollen skall vara renodlad

Effektivitetskravet kan på motsvarande sätt sammanfattas i bl.a. följande punkter:

Domstolsorganisationen skall vara resurseffektiv

1. Domstolarna måste ha en administrativ bärkraft och vara tillräckligt stora för att kunna ta till vara besparingseffekter av olika rationaliseringsåtgärder
2. Personalrörligheten bör öka mellan domstolar av olika slag och/eller uppgifter av olika slag. En förutsättning för detta är att den samordnade notarie- och domarutbildning som föreslås av Domstolskommittén kan genomföras
3. Domstolarna skall ges organisatoriska förutsättningar för att utforma en beredningsorganisation som medverkar till att domarrollen renodlas

Med utgångspunkt i dessa krav på domstolsorganisationen lämnas nedan en redogörelse för de fördelar respektive nackdelar som finns med de organisationsalternativ som presenterats i det föregående.

Sammanläggning av tingsrätter

Organisationsalternativ 1

I en organisation som består av drygt 40 domstolar kommer flertalet av domstolarna ha en storlek som överstiger 7 domare (31 av 43) och nästan hälften ha tio eller fler domare (18 av 43).

För kravet på att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans innebär detta att de allra flesta domstolar är juridiskt bärkraftiga. De kommer att kunna hantera merparten av de mål och måltyper som kan förekomma. Flertalet domstolar kommer att ha en sådan storlek att det medger en viss specialisering. Dessutom kommer sårbarheten i organisationen att minska. Detta innebär att domstolarna blir mindre beroende av förstärkningsinsatser från icke ordinarie domare. Dömandet kommer därmed att i ökad omfattning att utföras av ordinarie domare.

Specialiseringsmöjligheten bör även medföra att domstolarna blir mer attraktiva som tvistlösare. För att detta skall vara möjligt måste organisationen dels medge en viss specialisering, dels ha möjlighet att prioritera dessa mål för att förkorta handläggningstiderna. Detta kräver en domstol av viss storlek.

När det gäller kvalitetskravet kommer de flesta domstolar slutligen att ha möjlighet att utveckla en god beredningsorganisation. Därigenom får domarna möjlighet att i stor utsträckning ägna sig åt de kvalificerade rättskipande uppgifterna. Detta är dock inte endast ett kvalitetskrav. Genom en effektiv beredningsorganisation blir domstolarna mer attraktiva som arbetsplatser och resurserna tas till vara bättre.

När det därefter gäller effektivitetskravet är ett grundläggande krav att den nya domstolsorganisationen skall vara resurseffektiv. Endast en organisation som innebär en sammanläggning av tingsrätterna till omkring 40 domstolar kan tillsammans med övriga förändringar i organisationen beräknas spara 200 milj kronor årligen, vilket var Domstolskommitténs sparmål.

Andra effektivitetskrav har med en mer flexibel organisation att göra. Vid större domstolar kan personalresurserna utnyttjas bättre med t.ex. en ökad personalrörlighet. En integration mellan länsrätter och tingsrätter kan också drivas längre än i andra organisationsmodeller.

Större domstolar innebär vidare att fler domstolar kan bära en administrativ specialkompetens som kan avlasta lagmannen administrativa uppgifter. Därigenom kan lagmännen ägna sig mer åt dömande uppgifter.

När det gäller IT-samordningen kan de flesta domstolar knyta till sig egen kompetens på detta område. Sådan kompetens kommer troligen i framtiden att vara en nödvändig tillgång för varje domstol. Det ger även effektivitetsfördelar för Domstolsverket som centralt har att utveckla och underhålla olika system. På motsvarande sätt underlättas resursfördelningen genom att organisationen består av färre domstolar med en jämnare domstolsstorlek.

Många av de krav som ställs på den framtida domstolsorganisationen uppfylls således vid en långtgående sammanläggning av tingsrätter. Detta innebär inte att organisationsmodellen saknar nackdelar.

Om fördelarna framför allt hänger samman med den interna domstolsverksamheten rör nackdelarna i flertalet fall sådant som har med konsekvenser för andra myndigheter och det övriga samhället. Dessa frågor berörs närmare nedan. En konsekvens av en långtgående sammanläggning av tingsrätter som har beröring med sådana effekter bör dock beröras redan här. Om det p.g.a. längre avstånd blir besvärligare att ta sig till tingsrätterna finns det en ökad risk för att personer som kallas till en domstolsförhandling uteblir. En ökning av inställda förhandlingar p.g.a. utevaro medför kostnader för såväl rättsväsendet som för parter och andra som berörs.

Problemet med inställda förhandlingar finns dock redan i dag. En undersökning genomförd av RRV visar att den vanligaste orsaken till att förhandlingar inställs före den utsatta dagen är delgivningssvårigheter. Om förhandlingen inställs samma dag beror det i stället ofta på att någon trots delgivning uteblir, vanligen den tilltalade. Problemen med inställda förhandlingar är störst i storstadsområdena, med relativt små avstånd till domstolarna. Tingsrätter med långa avstånd i domkretsen har inte högre frekvens inställda förhandlingar än andra domstolar. (RRV 1994:16 och Domstolsverkets årsredovisning 1997). Det är således inte troligt att ökade avstånd på ett mer betydande sätt kommer att öka andelen förhandlingar som ställs in. Likväl innebär de längre avstånden till tingsrätterna en nackdel för den allmänhet som måste besöka dem.

Genomförandekostnaderna för en långtgående omorganisation blir vidare betydande. Även om beräkningar tyder på att dessa kostnader tjänas in på ett ganska begränsat antal år kommer de inledningsvis att innebära en stor belastning för rättsväsendet.

En av de främsta nackdelarna med en omorganisation av domstolsväsendet är emellertid att det inte går att med siffror belägga vissa av de fördelar som bedöms vara förenade med en förändring. Således är det inte möjligt att i tal visa att kvaliteten inför framtiden skulle öka genom större domstolar. Vissa faktorer som hänger samman med kvaliteten har dock kunnat mätas, såsom t.ex. beroendet av icke

ordinarie domare. Att en specialisering endast är möjlig i större domstolar är också uppenbart. Vidare kan en utvecklad beredningsorganisation endast med effektivitet genomföras i större domstolar. Andra faktorer är något som man närmast måste ha en uppfattning om, men som är svåra att verifiera. Detta gäller i viss mån sårbarhetsproblemen och de därmed sammanhängande möjligheterna till kompetensutveckling samt uppfattningen att en god professionell miljö kräver ett visst antal individer. Motsvarande gäller uppfattningen att personalrörligheten kan öka i en större organisation.

Just problemen med att finna mätbara variabler är naturligtvis större ju mer långtgående omorganisationen är. Den organisationsmodell som innebär en nedläggning av mer än femtio tingsrätter medför stora förändringar för såväl personal som den allmänhet som domstolarna betjänar. För att genomföra en genomgripande organisationsförändring borde det kanske kunna ställas ett krav på att siffermässigt kunna visa att den nya organisationen blir åtskilligt bättre än den gamla.

Organisationsalternativ 2

Vid en mer begränsad sammanläggning av tingsrätter till 64 domstolar kommer 24 tingsrätter att ha fler än sju ordinarie domare och 12 att ha fler än 10 ordinarie domare. Dessa domstolar (36 av 64) kommer att ha samma fördelar av reformen som redogjorts för beträffande alternativ 1.

Ytterligare 14 domstolar kommer att ha mellan fem–sex ordinarie domare. Även sådana domstolar är juridiskt bärkraftiga i den bemärkelsen att de är domföra i alla förekommande mål. Däremot har de inte möjlighet till en specialisering i den dömande verksamheten.

Organisationsmodellen innebär emellertid också att 26 domstolar endast kommer att ha upp till fyra ordinarie domare.

En domstol med endast tre ordinarie domare kommer – om inskrivningsmyndigheterna och boupptecknings verksamheten flyttats till andra myndigheter – att bestå av cirka tio personer och en domstol med fyra ordinarie domare av cirka 14 personer. De sårbarhetsproblem som detta innebär är uppenbara. Därmed kommer dessa domstolar även i framtiden att få svårigheter med kompetensutveckling m.m. De kommer dessutom att vara beroende av förstärkningsinsatser från icke ordinarie domare.

En fullgod beredningsorganisation kommer troligen endast med svårighet att kunna införas vid de minsta domstolarna. Dessa kommer därmed inte att kunna renodla domarrollen fullt ut. Det finns därmed en risk för att de minsta domstolarna inte kommer att betraktas som likvärdiga de större domstolarna. Om detta skulle bli fallet och de

mindre domstolarna inte uppfattas som lika attraktiva som arbetsplatser kan detta påverka även personalrekryteringen.

När det gäller administrationen kan en domstol med så få anställda som 10 – 14 personer inte bära en egen administrativ specialistkompetens. Detta innebär att lagmannen i stor utsträckning måste syssla med administrativa uppgifter. En så pass liten enhet kan inte heller inom sig rymma den kompetens som behövs för att följa och underhålla det IT-stöd en domstol behöver. Problemen i budgetarbetet med många domstolar av mycket varierande storlek skulle också kvarstå (RRV Rapport 1997:48).

Sammantaget kommer således nästan hälften av domstolarna att vara så pass små att de inte kommer att vara vare sig fullt administrativt eller juridiskt bärkraftiga. Genom befolkningsutvecklingen finns det dessutom risk för att underlaget för dessa små domstolar minskar. Olika organisatoriska lösningar för att uppväga dessa nackdelar bör därför övervägas.

Integrationen mellan tingsrätter och länsrätter kan dock genomföras i residensstäderna. Den besparing som totalt uppkommer är likväl troligen endast hälften av den som uppkommer i organisationsmodell 1.

Genomförandekostnaderna blir vid en mindre genomgripande strukturomvandling inte så höga. Kortsiktigt kommer nackdelarna för domstolspersonalen inte att vara lika stora som i organisationsalternativ 1.

Förändringar inom befintlig organisation

Även för de organisationsmodeller som innebär förändringar inom den befintliga organisationen måste överväganden göras vad gäller frågan om de uppfyller direktivens krav på kvalitet och effektivitet.

Organisationsmodell med endast den samordnande tingsrätten som självständig myndighet

Vad gäller de fördelar organisationsmodellen har för kvalitetskravet innebär det nätverk som bildas att kraven på specialisering i framtiden kan tillgodoses. Vare sig målen handläggs vid den samordnande tingsrätten eller vid någon av de övriga tingsrätterna i nätverket finns möjligheter att utnyttja de domare som besitter särskild sakkunskap när sådan behövs. Endast för särskilda måltyper torde det finnas behov av en författningsreglering som stadgar att de bör handläggas vid tingsrätterna i residensstaden. Detta gäller troligen alltjämt fastighetsdomstolsmålen och miljömålen.

Genom att de administrativa göromålen koncentreras till endast den samordnande tingsrätten, således drygt ett 25-tal domstolar, ökar möjligheterna för varje lagman – utom i residensstaden – att döma i egna mål. Dessa lagmansanställningar bör kunna framstå som särskilt attraktiva för skickliga domare som är mindre intresserade av administration. Därigenom ökar också dömandet av befordrade domare vilket generellt sett torde förstärka kvaliteten i tingsrätternas verksamhet.

Sammantaget leder förslaget till att domstolarna får samma judiciella självständighet som i dag. Genom det nätverk som bildas ökar möjligheten till kompetensutveckling och specialisering.

När det därefter gäller de administrativa fördelarna – effektivitetsfördelarna – innebär en samordning att alla administrativa resurser som huvudregel samlas till en domstol inom varje län. Denna kan därmed bygga upp en administration med hög kompetens och kapacitet att ta över flertalet av de administrativa uppgifter som i dag utförs av Domstolsverket. Därmed ökar självständigheten mot bl.a. Domstolsverket samtidigt som verkets arbetsuppgifter underlättas såväl vad gäller resursfördelning och dimensionering som IT-utveckling och samordning.

Resursfördelningen mellan domstolarna underlättas genom att det endast är drygt 25 domstolar som skall tillföras medel. Fördelningen mellan domstolarna i varje län beslutas således inte av verket utan skulle kunna bestämmas inom t.ex. en ledningsgrupp av samtliga lagmän inom nätverket (kollegiet) för domstolarna. Därmed får varje tingsrätt ett stort inflytande på resursfördelningen samtidigt som det blir enklare att rätta till obalanser mellan domstolarna. Sådana obalanser kan uppkomma redan till följd av normala variationer i verksamheten. Det saknas i dag bra metoder för att komma till rätta med sådana problem.

Det problem som i dag finns med att utveckla och underhålla olika IT-system vid många små enheter som inte inom sig är bärkraftiga nog att ha en IT-samordnare skulle upphöra om all IT-kompetens samlas vid en samordnande domstol.

Genom den utvidgade tjänstgöringsskyldigheten blir tingsrätterna mer oberoende av överrätterna när det gäller personalförstärkningsinsatser vid tillfälliga behov. Samtidigt ökar möjligheten för en mer flexibel och effektiv resursanvändning.

Sammantaget torde organisationsmodellen administrativt ge en högre kompetens med en mera kostnadseffektiv administration än en organisationsmodell där samtliga tingsrätter är självständiga myndigheter.

Genom att förslaget till organisationsmodell i huvudsak anknyter till länen är det möjligt att administrativt samordna domstolsverksamheten i tingsrätterna och länsrätterna. Förutsättningarna för en större personalrörlighet ökar.

Slutligen innebär organisationsmodellen att kostnaderna per avgjort mål minskar genom den mer effektiva administrationen och genom den ökade möjligheten till specialisering. Även genomförandekostnaderna i en organisationsmodell som i huvudsak bygger på befintlig organisation blir mycket låga.

Organisationsmodellen har emellertid nackdelar. Dessa hänger till viss del samman med att den inte prövats tidigare i någon omfattning. De försöksverksamheter i Örebro och Blekinge län som tidigare omnämnts kan emellertid komma att ge svar på om de fördelar som ovan beskrivits kan uppnås. Man kan annars befara t.ex. att det finns en risk för att specialiseringen trots allt endast blir möjlig vid de större domstolarna. Om inte de administrativa fördelarna kan genomföras med ett långtgående samarbete också när det gäller målhanteringen kan följden bli att kvaliteten i stället för att höjas, försämras. De små domstolarna skulle inte få de kompetensutvecklingsmöjligheter de behöver och när svårare mål skall handläggas kommer de alltjämt att orsaka allvarliga störningar i verksamheten. De mindre domstolarna kan då komma att välja att överföra svårare mål till en av de större domstolarna i nätverket och därmed utarmas kompetensen ytterligare.

Vad gäller den judiciella självständigheten bör det också uppmärksammas att modellen förutsätter att samtlig personal skall vara anställd i den samordnande tingsrätten, men med stationering vid någon av tingsrätterna i nätverket. Därigenom kan en omstationering av all personal, inklusive domarna, ske genom enkla administrativa beslut. Samtidigt som detta är en av organisationsmodellens fördelar ligger också en väsentlig nackdel häri.

En administrativ beslutsordning vad gäller domares förflyttningsskyldighet måste, för att kunna genomföras, vara förenlig med 11 kap 5 § tredje stycket regeringsformen, som stadgar att ordinarie domare endast får förflyttas till annan jämställd domartjänst om det påkallas av organisatoriska skäl. Grundtanken med bestämmelsen är ytterst att värna om domarnas självständighet genom att ge dem ett grundlagsfäst skydd mot förflyttningar som grundar sig på annat än organisatoriska skäl.

I förarbetena till gamla regeringsformen, vari bestämmelsen först infördes i grundlag, uttalade departementschefen att "som ett organisatoriskt skäl enligt stadgandet bör anses ej endast det fall att domartjänst indrages eller förändras utan även det fall då stationeringsorten för en domstol ändras" (prop. 1964:140, s. 100).

Det kan i detta sammanhang knappast innebära någon skillnad om stationeringsorten för domstolen eller domaren ändras – båda fallen torde omfattas av grundlagsskyddet. Därmed skulle det inte finnas något hinder mot att anställa även domarpersonalen vid samordningstingsrätten men med stationering vid någon av tingsrätterna i nätverket.

Det finns dock en uppenbar risk för att vad som kan anses vara ett organisatoriskt skäl uttunnas om en rent administrativ beslutsordning införs för stationeringsbeslut rörande domare. Om samordningslagmännen vill utnyttja den inbyggda flexibiliteten i organisationen kan skyddet mot förflyttning komma att urholkas på ett sätt som inte överensstämmer med tanken bakom grundlagsbestämmelsen.

När det därefter gäller kravet på effektivitet måste uppmärksammas att en organisation som bygger på att administrationen samlas centralt medan den operativa verksamheten sköts på lokal nivå finns en risk att viss administration byggs upp även lokalt med dubbelarbete som följd. Det kan leda till att den eftersträvade besparingen uteblir.

Det finns även en viss risk att beslutsvägarna blir alltför långa och att de administrativa besluten – till följd av avstånden – inte får den acceptans som följer av ett regelbundet personligt sammanträffande på arbetsplatsen. De geografiska avstånden kan också medföra att de lokala tingsrätterna känner sig avskurna från möjlighet att påverka sin arbetssituation och en motsättning mellan de lokala tingsrätterna och den samordnande tingsrätten kan uppstå. Därmed kan den önskvärda tjänstgöringsskyldigheten för personalen att förstärka vid andra domstolar i nätverket bli svår att genomföra. Med en organisation med många små domstolar skulle därmed nackdelarna med en stor sårbarhet vid sjukdom och arbetstoppar och svårigheterna att kompetensutveckla kvarstå. Endast vid de större domstolarna skulle dessa problem alltjämt vara små. Risken finns därför att det endast är vid dessa domstolar som specialiseringen kommer att ske och att domstolarna sinsemellan därför inte kommer att framstå som likvärdiga.

Sammantaget finns det en risk för att organisationen kan bli administrativt svårstyrd med en ineffektivitet som följd.

Organisationsmodell med samtliga tingsrätter som självständiga myndigheter

Judiciellt skulle behovet av specialisering kunna tillgodoses även i denna modell. Tjänstgöringsskyldigheten skulle således kunna utformas på motsvarande sätt som i den modell där endast residensstadens tingsrätt har myndighetsstatus.

Fördelarna med en gemensam IT-hantering skulle även här kunna utnyttjas i kvalitetshöjande syfte så att alla domare oavsett domstol får tillgång till samma bibliotek m.m. Vidare skulle en utvidgad tjänstgöringsskyldighet underlätta för införandet av en effektiv beredningsorganisation även i de minsta domstolarna.

En viss förenkling av administrationen uppstår genom att tjänstgöringsskyldigheten utökas något. Tingsrätterna blir mer oberoende av överrätterna för personalförstärkningsinsatser vid tillfälliga behov. Vidare förenklas IT-hanteringen även i denna modell om en samordnande tingsrätt får ansvaret för all IT-verksamhet.

Genom att behålla samtliga tingsrätter som självständiga myndigheter kvarstår emellertid de administrativa svårigheter som redan i dag finns i domstolsorganisationen. Även om organisationsmodellen kombineras med att de minsta tingsrätterna läggs ned, skulle många domstolar vara alltför små för att bära den administrativa specialkompetens som behövs för att avlasta lagmännen vid dessa domstolar. Många av de administrativa uppgifterna skulle dessutom utföras inom fler myndigheter än nödvändigt, något som inte är resurseffektivt.

De problem som finns att finna rättvisa modeller för resursfördelningen skulle kvarstå. Således skulle det även i fortsättningen vara svårt att finna möjligheter att överföra medel mellan domstolarna när obalanser uppstår.

Svårigheterna att få den utvidgade tjänstgöringsskyldigheten att fungera när samtliga domstolar är budgetmyndigheter, är uppenbara. Det är inte troligt att flexibiliteten i systemet skulle utnyttjas i någon större omfattning, varför de problem den nu befintliga organisationen har skulle kvarstå.

Den utvidgade tjänstgöringsskyldigheten skulle även i en organisationsmodell där domstolarna är självständiga myndigheter, riskera att utnyttjas på ett sätt som strider mot grundtanken bakom skyddet för domare mot förflyttningar.

En organisation som kombinerar en begränsad sammanläggning med en nätverksmodell

Organisationsmodellen innebär att den minsta självständiga domstolen har fem domare. Domstolar med färre domare knyts samman i nätverk, Därmed kommer organisationen att bestå av domstolar som samtliga har både juridisk och administrativ bärkraft.

I huvudsak kommer de konsekvenser som ovan beskrivits för sammanläggningsalternativet med 64 tingsrätter att gälla för de

domstolar som behålls som självständiga myndigheter. För de domstolar som knyts samman i nätverk kommer beskrivningen av de effekter som en förändring inom befintlig organisation skulle få, att gälla. Det finns därför inte skäl att ytterligare analysera detta alternativ.

9.5.2 De olika organisationsmodellernas konsekvenser för andra samverkande myndigheter och för samhället i övrigt

Oavsett om man väljer att reformera domstolsorganisationen genom en långtgående eller mindre långtgående sammanläggning av tingsrätter medför det konsekvenser både för de myndigheter som har att samverka med domstolarna och för samhället i övrigt. Konsekvensernas omfattning beror på hur många tingsrätter som berörs. Nedan beskrivs därför de följder som kan förutses vid en omorganisation enligt de båda sammanläggningsalternativen. I en nätverksorganisation kommer dessa konsekvenser i stort sett inte alls att inträffa.

Åklagarorganisationen

Åklagarväsendet har omorganiserats och delvis omlokaliserats den 1 juli 1996. Genom att åklagarnas verksamhet i domstolarna förutsätter personlig inställelse är det naturligtvis lämpligt att avstånden mellan åklagarnas lokaliseringsorter och tingsrätterna är så små som möjligt. Sambanden mellan åklagarväsendet och övriga delar av rättsväsendet har behandlats i den proposition som låg till grund för den nya åklagarorganisationen (prop. 1995/96:110). I propositionen framhölls att såväl en framtida minskning av antalet tingsrätter som pågående organisationsförändringar inom polisväsendet ställer krav på en effektivare och mer flexibel åklagarorganisation.

Åklagarkamrarna i åklagarväsendets nya organisation är i hög grad lokaliserade till samma orter som föreslås vara kansliort för en tingsrätt enligt alternativ 1. För åklagarväsendet skulle en sådan domkretsreform medföra lägre reskostnader och mindre tidsspillan. I organisationsalternativ 2 finns det däremot ett betydande antal kansliorter för en tingsrätt som inte samtidigt har någon åklagare fast stationerad på orten. För åklagarna ger därför organisationalternativ 2 lägre besparingar än alternativ 1. Jämfört med dagens organisation ger båda alternativen lägre kostnader.

Transporter mellan tingsrätter och häkten

Kriminalvårdens transportorganisation, och i vissa fall polisen, svarar för transport av misstänkta i samband med häktningsförhandlingar och huvudförhandlingar med häktade. Transportkostnaderna blir ofta betydande genom att den misstänkte under transporten bevakas av flera personer. Vid transport av flera misstänkta måste dessa ibland av säkerhets- eller utredningsskäl transporteras i olika fordon. Tingsrätternas jour för häktningsförhandlingar under helger och veckoslut ställer ibland stora krav på transportorganisationen. I de fall då den tingsrätt som svarar för jouren ligger långt från häktesorten uppkommer ofta betydande transportkostnader.

Det finns nu häkten på 28 orter i landet, varav 4 i Stockholmsregionen. De flesta av dessa häkten har lokaliserats till residensstäderna eller städer av motsvarande storlek. Flertalet av landets nu 96 tingsrätter saknar således häkte på eller nära kansliorten. Både organisationsalternativ 1 och, i viss mån, alternativ 2 innebär att tingsrätternas verksamhet i högre grad förläggs till de orter som har ett häkte. Detta skulle medföra minskade transportkostnader för misstänkta i samband med häktningsförhandlingar och huvudförhandlingar med häktade.

Samband mellan tingsrätterna och polismyndigheterna

Polismyndigheterna utför vissa uppdrag åt tingsrätterna såsom delgivningar och bevakning i samband med särskilt säkerhetskrävande rättegångar. Sådana uppdrag fullgörs av polisen på den ort där uppdraget skall utföras. En koncentration av tingsrätterna till färre orter påverkar därför inte nämnvärt polisens kostnader för sådana uppdrag.

Polisens kostnader för hämtning av tilltalade och vittnen som uteblivit från en domstolsförhandling ökar naturligtvis om en domkretsreform medför längre sådana transporter eller om antalet transportuppdrag skulle öka. På motsvarande sätt kan resekostnaden öka då polismän skall inställa sig i domstolarna som vittne i ett brottmål. Den sistnämnda kostnadsökningen blir troligen obetydlig eftersom polisvittnen i många fall kan höras per telefon.

Konsekvenser för allmänheten

För allmänheten medför en avveckling av tingsrätten på en rad orter i de flesta fall längre resväg till tingsrätten. För dem som berörs medför naturligtvis detta praktiska olägenheter i form av tidsspillan och ökade

kostnader. För en samlad bedömning av sådana olägenheters omfattning bör uppmärksammas både hur mycket resvägen (eller snarare restiden) ökar och hur stor del av allmänheten som överhuvudtaget berörs av en domkretsreform.

I flertalet av de regioner i landet, som berörs av förslagen till domkretsreform, blir avståndet till den nya tingsrättens kansliort i de flesta fall högst 6 – 8 mil. Dessa förhållanden innebär, med normala kommunikationer, en restid till tingsrätten på 1–2 timmar. För att underlätta inställelse i tingsrätterna måste dessa naturligtvis efter en domkretsreform, i ännu högre grad beakta allmänhetens restider vid utsättande av tidpunkt för förhandlingar.

För att ta reda på hur stor del av allmänheten som överhuvudtaget berörs av de längre avstånden har en undersökning genomförts av besöksfrekvensen i domstol, bilaga 8. Enligt undersökningen är det ca 16 procent av den vuxna befolkningen som överhuvudtaget har besökt en tingsrätt. Flertalet av dessa personer, ca 80 procent har under sin livstid i genomsnitt besökt en tingsrätt högst två gånger. Under ett år beräknas att ca 3 procent av den vuxna befolkningen besöker en tingsrätt.

Större delen av tingsrätternas verksamhet finns i de större och mellanstora tingsrätter som blir kvar på de nuvarande kansliorterna. På dessa orter berörs allmänheten således inte av en domkretsreform. Eftersom det i huvudsak är de minsta tingsrätterna som läggs ner så är det i Organisationsalternativ 1 drygt en tredjedel av tingsrätternas verksamhet som får ny kansliort och i Organisationsalternativ 2 omkring en femtedel.

Även om det således är en relativt begränsad del av allmänheten som direkt berörs av en domkretsreform skall naturligtvis nackdelarna för dessa personer inte underskattas. En viktig del av utredningsarbetet har därför varit att försöka klargöra i vilka regioner allmänheten kan få så stora nackdelar av att bli av med sin tingsrätt att man där bör avstå från en domkretsförändring.

Tingsrättens betydelse för orten

En annan aspekt på frågan om avveckling av de mindre tingsrätterna är tingsrättens symbolvärde för allmänheten på de orter där tingsrättens verksamhet upphör.

Farhågor har framförts om att en avveckling av tingsrätten på en ort minskar det engagemang i rättsfrågor och känslan av rättstrygghet, som närheten till en tingsrätt antas medföra. Om tingsrättens verksamhet på en

ort skulle upphöra, innebär detta att en ofta långvarig historisk tradition bryts, vilket kan uppfattas som en nedgradering av ortens betydelse.

Sådana synpunkter är beaktansvärda, men det finns kanske förhållanden som kan mildra de befarade konsekvenserna. Det är numera få personer som av ett allmänintresse för rättsfrågor besöker rättegångar. Flertalet bland allmänheten får sin information om verksamheten i domstolarna via massmedia. Massmedias roll och möjligheter, när det gäller att bevaka rättegångar av stort allmänt intresse, minskar sannolikt inte om tingsrätternas verksamhet koncentreras till större orter. Allmänhetens engagemang i rättsfrågorna måste naturligtvis stödjas och underlättas på olika sätt. Efter en domkretsreform blir tingsrätternas utåtriktade insatser för att informera om arbetet i domstolarna naturligtvis ännu viktigare.

Tingsrätternas betydelse för tillgången till advokater på orten

En effekt vid en nedläggning av tingsrätter som kan befaras är att antalet advokater på de berörda tingsrättsorterna minskar. Eftersom advokater ingår som en viktig del i en orts samlade utbud av kvalificerade tjänster har eventuella samband mellan tingsrätternas och advokaternas lokalisering undersökts.

Det framgår av Sveriges Advokatsamfunds matrikel bl.a. följande:

- Alla landets nuvarande kansliorter för en tingsrätt har minst en advokat som är verksam på orten.
- Advokater finns på ca 60 orter, i många fall små orter, som inte har någon tingsrätt.
- Ett fåtal relativt stora orter som inte har någon tingsrätt har heller ingen advokat på orten.

För att belysa vilken betydelse tingsrätternas lokalisering kan ha för advokaternas ekonomiska underlag har orter av samma storlek med respektive utan tingsrätt jämförts när det gäller tillgången till advokater på orten. Även ersättningar som bekostats med rättshjälpsanslaget och som utbetalts till advokater på orter med respektive utan tingsrätt har jämförts (se bilaga 3).

Bland de utvalda orterna har i allmänhet de orter som är kansliort för en tingsrätt något fler advokater och ett högre utbetalt rättshjälpsbelopp än de orter som inte är en tingsrättsort. Uppdrag som bekostas med rättshjälpsanslaget är visserligen en viktig intäktskälla för advokaterna, men är i de flesta av exemplen inte den huvudsakliga intäkten.

Tingsrätternas lokalisering synes ha ett visst, om än begränsat, samband med hur rättshjälpsfinansierade uppdrag fördelas mellan

advokater på olika orter. Troligen har ortens näringsliv, antalet advokater på närbelägna orter och andra förhållanden större betydelse för antalet advokater på en ort än om en tingsrätt är lokaliserad dit eller ej.

Regionalpolitiska konsekvenser

En domstolsreform för tingsrätterna medför vissa regionalpolitiska konsekvenser. I det följande görs en bedömning av vilka konsekvenser en nedläggning av ett större eller mindre antal tingsrätter kan få för t.ex. sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet (jfr dir. 1992:50).

En avveckling av tingsrätten på vissa orter och motsvarande utbyggnad på andra orter påverkar naturligtvis fördelningen av arbetsplatser mellan orterna. Arbetstillfällena blir emellertid i huvudsak kvar i de olika regionerna. Det totala antalet arbetstillfällen vid tingsrätterna minskar endast i den utsträckning som omläggningen till färre och större tingsrätter möjliggör effektiviseringar av arbetet.

Den administrativa personalen i domstolarna rekryteras vanligen genom den lokala arbetsmarknaden på respektive ort. En tingsrätt med 2 – 4 domare har vanligen 15 – 20 anställda (inklusive personal för inskrivnings- och boupptecknings verksamheten). En tingsrätt utgör därför en mycket liten del av den totala arbetsmarknaden på orten. Domstolarna saknar emellertid inte betydelse för arbetsmarknaden. Särskilt på många mindre orter är utbudet av administrativa arbetsuppgifter ofta begränsat. Inom de kommuner där det finns en kansliort för en tingsrätt sätter man stort värde på att det inom kommunen finns arbetstillfällen för kvalificerad personal av det slag som domstolsjuristerna utgör.

Det totala antalet arbetstillfällen, räknat i årsarbetskrafter, är ca 650 (exkl. bouppteckningar och inskrivningsärenden och exkl. förändringar i Stockholmsområdet) vid de domstolar vars verksamhet enligt organisationsalternativet 1 skulle överförs till annan ort. Motsvarande siffra för organisationsalternativ 2 är ca 350 årsarbetskrafter.

Stockholmsområdet har utelämnats i ovanstående siffror beroende på att en omlokalisering av tingsrätternas verksamhet i denna region sannolikt medför att flertalet anställda blir kvar i domstolsorganisationen utan att byta bostadsort. Även i övrigt rör sig de föreslagna omlokaliseringarna av tingsrätternas verksamhet i åtskilliga fall om förflyttningar inom normala pendlingsavstånd. I sådana fall behöver en omläggning av domkretsindelningen inte medföra att tingsrätternas personal behöver byta bostadsort.

De regionala effekterna av de senaste årens rationaliseringar, besparingar och nedläggningar inom statlig verksamhet har nyligen undersökts av den s.k. REKO-STAT-utredningen (SOU 1997:13). I utredningen redovisas bl.a. hur personalminskningarna inom den statliga sektorn under de senaste tio åren har påverkat olika ortstyper. Den relativt sett största minskningen av statligt anställda har skett i regioner utanför storstäder och regionala centra. Det kan inte undvikas att det är de ortstyper, där antalet statligt anställda relativt sett har minskat mest, som också kan komma att påverkas vid en avveckling av tingsrätter.

10 Länsrätterna

En sammanslagning av länsrätter och tingsrätter är endast möjlig i de nuvarande residensstäderna och eventuellt på ytterligare några orter. Länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö bör dock behållas som egna myndigheter.

10.1 Utgångspunkter

Domstolskommittén hade i uppgift att utreda frågan hur ett långtgående samarbete mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna kunde utformas. För de högsta instanserna och för hovrätterna och kammarrätterna fick kommittén föreslå sammanslagningar. Senare utvidgades uppdraget till en möjlighet att även överväga lösningar som innebär en sammanläggning av tingsrätter och länsrätter (dir. 1995:102 och 1997:50).

I avsnitt III:8 har redogjorts för de skäl som finns för ett närmare samarbete mellan de båda domstolsorganisationerna. Ett sådant samarbete främjar på olika sätt kvaliteten i domstolsverksamheten. Vidare ger det en mer flexibel organisation med en större resurseffektivitet. Om kvalitetseffekterna skall uppnås måste det dock tillses att organisationsförändringen i vart fall inte inledningsvis påverkar ämnesområdet för domarnas dömande verksamhet. De flesta domare är sannolikt inte i dag beredda att döma annat än i den egna domstolens målområde. Allteftersom effekterna av en gemensam notarie- och domarutbildning uppstår skapar organisationsförändringen dock förutsättningar för ett på sikt mer långtgående samarbete även vad gäller det egentliga domstolsarbetet.

En självklar utgångspunkt är således att en organisationsförändring mot ett längre gående samarbete mellan domstolsorganisationerna inte får äventyra kvaliteten i den dömande verksamheten. Därför har också förordats, för det fall en integration beslutas, att domstolar i samma instans behålls som särskilda domstolar, men knyts till varandra genom en gemensam ledning och administration. All personal anställs dock i en och samma myndighet. Organisationsformen ger en möjlighet att undersöka olika alternativ till underrättsorganisation som vad gäller integrering inte behöver vara enhetlig i hela landet.

Ett organisationsalternativ skulle kunna vara att sprida länsrättsdömandet till fler orter än för närvarande. En första fråga blir då hur många förvaltningsdomare som varje domstol bör ha för att vara juridiskt bärkraftig när det gäller förvaltningsdömandet. Från den administrativa bärkraften kan bortses eftersom domstolarna vid en sammanslagning får beräknas ha sådan storlek att detta krav uppfylls.

Mot bakgrund av det mycket vidsträckta ämnesområdet i länsrätt och kompliciteten i målen bör antalet förvaltningsdomare i varje domstol vara så stort att det finns möjlighet till en viss specialisering. Det måste också finnas ett så stort antal förvaltningsdomare i varje domstol att det finns ett underlag för diskussioner i juridiska spörsmål kolleger emellan. Ett visst minsta antal fordras också för att verksamheten inte skall bli alltför sårbar vid ledigheter av olika slag. Då länsrätterna nu i vissa mål får vara två lagfarna domare bör ett absolut minimum vid tillskapandet av en ny organisation vara tre förvaltningsdomare i varje domstol. Härifrån måste dock göras undantag på de orter där länsrätterna redan nu, p.g.a. de demografiska förhållandena, har färre domare än så.

Vad gäller underlaget för att beräkna det ungefärliga antal förvaltningsdomare som det behövs i varje domkrets om länsrätterna sprids till fler orter än i dag, kan utgångspunkten vara domkretsens befolkningsunderlag. I samband med att Västra Götalands län bildades med tre länsrätter ändrades nämligen forumbestämmelserna för länsrätterna. Ändringarna innebär att om man inrättar flera länsrätter i ett län kan i vart fall större delen av målen förutses spridas på samtliga domstolar i länet (se t.ex. 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och t.ex. 36 § socialtjänstlagen (1980:620), 47 § (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 34 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, 23 § kupongskattelagen (1979:624), 20 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter m.m., m.fl.).

Efter dessa utgångspunkter redogörs nedan för ett förslag till länsrättsorganisation i ett samordnat domstolsväsende. Det bör framhållas att alla effekter av att dela en länsrätt på flera orter inte har analyserats. Vidare bör det anmärkas att det finns en hög andel icke ordinarie domare vid länsrätterna. Någon bedömning har inte skett av vilket behov respektive länsrätt har av ordinarie domare. Förslaget, som utgår från dagens organisation, skall därför mer ses som en principskiss.

10.2 Länsrättsorganisationens utformning

När det gäller länsrättsorganisationen finns det framför allt tre olika möjligheter till en förändrad struktur. Den första innebär att förvaltningsdömandet sprids till samtliga orter som har en tingsrätt. Den andra innebär att samordningen endast sker på länsrätternas nuvarande kansliorter. Den tredje möjligheten är att utöver en sådan samordning föra förvaltningsdömande till även vissa andra tingsrätter.

En spridning av förvaltningsdömandet till samtliga tingsrättsorter, ger när det gäller organisationsalternativet med 43 tingsrätter, ett stort antal domstolar (16) med endast en eller två ordinarie förvaltningsdomare. Flertalet domstolar, 22 av 43, skulle komma att ligga på eller under miniminivån. Många domstolar skulle således inte uppfylla kravet om minst tre domare, bilaga 4, tabell 1. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av de förändringar som en domstol bör kunna tåla, dels vad gäller målmängd, dels vad gäller befolkningsunderlag, är det inte tänkbart att skapa en så sårbar organisation. I storstadsområdena bör det också uppmärksammas att man skulle splittra förvaltningsdomstolarna på ett sätt som skulle försvåra den specialisering som just vid dessa domstolar är särskilt värdefull.

I en organisation med 64 tingsrätter är alternativet att sprida förvaltningsdömandet till samtliga domstolar än mer otänkbart. Vad som återstår att överväga är därför en sammanslagning av tingsrätter och länsrätter på endast de nuvarande kansliorterna för länsrätterna, eventuellt med en viss ytterligare spridning av länsrätterna. En sammanslagning på nuvarande länsrättsorter skulle innebära att det antal domare som nu finns vid varje länsrätt inte förändras. Endast vid tre länsrätter skulle antalet ordinarie domare understiga tre, nämligen i Visby, Karlskrona och Östersund, bilaga 4, tabell 2. Befolkningssituationen i dessa län är sådan att detta måste accepteras. Genom en samverkan med tingsrätten på motsvarande ort kan dock en del av de problem som finns med alltför små domstolar undvikas.

När det gäller de största domstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö ger en sammanslagning mellan tingsrätterna och länsrätterna troligen inte någon egentlig resursvinst vare sig vad gäller kvaliteten eller resurseffektiviteten. En förutsättning för sådana effekter av en sammanslagning är sannolikt bl.a. att domstolarna finns i samma lokaler eller har lokaler i omedelbar närhet av varandra, jfr avsnitt III:8.3.1. Lokalfrågan torde emellertid vara svårlöst på dessa orter. Redan på den grunden bör dessa domstolars organisation inte ändras i det här avseendet. Härtill kommer att tingsrätterna på dessa orter redan är så stora att någon fördel genom att tillföra dem ytterligare verksamhet inte kan uppnås.

Vad därefter gäller frågan om att sprida länsrättsdömandet till ytterligare några orter utöver residensstäderna finns det inte något hinder att ett län har flera länsrätter. Den lösning som valts i Västra Götalands län visar att detta är fullt genomförbart. En fördel med att ha länsrätter på fler orter än för närvarande är att tillgängligheten till länsrätterna ökar för allmänheten.

Om man vidhåller kravet att varje länsrätt skall ha minst tre ordinarie domare är det, bortsett från länsrätten i Stockholm, endast länsrätterna i Göteborg, Malmö, Vänersborg och Luleå som är tillräckligt stora för att kunna delas. De orter som är tänkbara som nya kansliorter för en länsrätt är:

Borås. Borås ligger på ett avstånd om drygt tio mil från Vänersborg. Om Borås tingsrätt tillförs Alingsås, Vårgårda och Herrljunga kommuner skulle domkretsen få ett befolkningsunderlag på drygt 200.000 personer. Målunderlaget skulle därmed räcka för tre förvaltningsdomare. Efter en sådan domkretsförändring skulle det inom Västra Götalands län finnas underlag för tretton ordinarie förvaltningsdomare i Göteborg, fyra i Vänersborg, tre i Borås och fem i Mariestad.

Helsingborg. Avståndet mellan Helsingborg och Malmö är drygt sex mil. Helsingborgs domkrets har drygt 150 000 invånare. Om man lägger till domkretsarna för Ängelholms och Klippans tingsrätter blir befolkningsunderlaget ca 250 000 vilket bör ge underlag för drygt tre förvaltningsdomare. Domkretsen skulle då motsvara förslaget för tingsrätterna, organisationsalternativ 1. En möjlighet skulle kunna vara att tillföra domkretsen även Landskrona och Svalövs kommuner. Länsrätten i Helsingborg skulle därmed få omkring fyra förvaltningsdomare. Motsvarande justering skulle behöva göras för tingsrättens domkrets.

Kristianstad. Länsrätten i Malmö har nu en avdelning placerad i Kristianstad. En undersökning som genomförts av Domstolskommittén tyder på att det inte finns någon egentlig resursvinst med en sådan organisation. För att underlätta en samverkan med tingsrätten i Kristianstad borde orten ha en länsrätt. Om en länsrätt inrättas även i Helsingborg skulle Kristianstads domkrets omfatta följande kommuner: Hässleholm, Osby, Östra Göinge, Bromölla, Kristianstad, Hörby, Tomelilla och Simrishamn. Om endast Malmö och Kristianstad inrättas som länsrättsorter kan domkretsen följa den gamla länsgränsen. Beroende på vilket alternativ som väljs skulle länsrätten i Kristianstad få ett underlag för tre alternativt fyra förvaltningsdomare.

Förändringarna i Skåne län skulle, om Helsingborg tillförs en länsrätt, ge Länsrätten i Malmö sju ordinarie domare. Om alternativet med endast en länsrätt i Malmö respektive Kristianstad väljs skulle Malmö få elva förvaltningsdomare.

Gällivare. Länsrätten i Luleå, som har sex ordinarie domare, handläger ofta psykiatrimål i Gällivare. Resan tar ungefär en dag i anspråk för en ordinarie domare och en protokollförare. Under utredningen har det därför diskuterats möjligheten av att föra en förvaltningsdomare till tingsrätten i Gällivare. Domkretsen för en sådan länsrätt skulle omfatta Gällivare, Kiruna och Jokkmokks kommuner och ge underlag för omkring en förvaltningsdomare. Även om en sådan förändring skulle medföra kostnadssänkningar kan det ifrågasättas om det är lämpligt att bilda en ny länsrätt med endast en domare. Sårbarheten skulle i och för sig kunna mildras om man vid rekryteringen till en sådan tjänst och till tjänster som domare i tingsrätten satte ett särskilt värde vid erfarenhet från båda domstolsorganisationerna.

Ytterligare en domkretsförändring

När Västra Götalands län bildades behöll länsrätterna i länet sina dåvarande domkretsar. Den nya länsindelningen ger emellertid möjlighet att överväga vissa förändringar. En sådan förändring rör länsrätten i Vänersborg som har det förutvarande Älvsborgs län som domkrets.

Nordvästra delen av Västra Götalands län hör nu till Länsrätten i Göteborg. Länsdelen hör emellertid naturligen både geografiskt och kommunikationsmässigt till Vänersborg. Följande kommuner bör därför överföras till Länsrätten i Vänersborg: Strömstads, Tanums, Lysekils, Munkedals, Sotenäs och Uddevalla kommuner. Därmed skulle Länsrätten i Vänersborg tillföras ett ytterligare befolkningsunderlag om drygt 100 000 invånare, motsvarande drygt en förvaltningsdomare. Länsrätten skulle därmed i viss utsträckning kompenseras för det avbräck som en ny länsrätt i Borås skulle innebära.

11 Stockholms tingsrätt

Stockholms tingsrätt hanterar sina arbetsuppgifter på ett fullt tillfredsställande sätt. Utredningen har inte visat att det finns skäl att förändra vare sig den yttre eller den inre organisationen. Tingsrätten bör i stället få fortsätta sitt utvecklingsarbete inom ramen för den nuvarande organisationen.

11.1 Utredningsuppdraget m.m.

I Domstolskommitténs ursprungliga direktiv (Dir. 1995:102) framhölls att landets största domstolar kunde vara administrativt tungrodda och att detta kunde medföra svårigheter då det gällde att omfördela personal vid ändringar i arbetsbördan. I kommittédirektiven framhölls också att det i de största domstolarna kunde krävas särskilda organisatoriska åtgärder för att garantera flexibilitet, rörlighet och överblickbarhet.

Kommittén gavs i direktiven följande utredningsuppdrag rörande de största domstolarna (dir. s. 17).

> I fråga om de största domstolarna bör utredas om dessa skall delas upp på flera självständiga domstolar eller om en förändrad inre organisation är en framkomlig väg för att lösa eventuella problem. Utredningen bör i detta sammanhang bl.a. ta del av de erfarenheter som vunnits vid Stockholms tingsrätt av den nya organisationsmodell som tillämpas där.

Undersökningen av de största domstolarna begränsades av kommittén till att avse förhållandena vid Stockholms tingsrätt. Skälet till avgränsningen var bl.a. att Stockholms tingsrätt med sina drygt 450 anställda är landets i särklass största domstol. Stockholms tingsrätt antogs därför kunna ge underlag för slutsatser med giltighet även för andra större domstolar såsom Svea Hovrätt, Göteborgs tingsrätt och Länsrätten i Stockholms län, vilka samtliga har drygt 200 anställda.

Målsättningen med undersökningen var att studera om Stockholms tingsrätt hade organisatoriska problem som kunde antas vara specifika för stora domstolar. Utredningen har strävat efter att skilja problem som är relaterade till domstolens storlek från sådana som främst torde

bero på den yttre miljö domstolen verkar i och som alltså inte påverkas av hur tingsrättsverksamheten är organiserad.

Underlaget för utredningen har utgjorts av tingsrättens arbetsordning och verksamhetsberättelser, tidigare utredningar och rapporter samt dokumentation som tagits fram inom ramen för ett utvecklingsprojekt som för närvarande bedrivs vid Stockholms tingsrätt, det s.k. STURE-projektet. Domstolsverket och Stockholms tingsrätt har bidragit med statistiskt material. Vidare har synpunkter från de anställda inhämtats, dels genom en enkätundersökning, dels genom intervjuer med lagmannen och de samordnande chefsrådmännen. Härtill har yttranden inhämtats från åklagare och advokater med inblick i verksamheten vid Stockholms tingsrätt.

Merparten av det statistiska underlaget samt enkätundersökningen redovisas i bilagedelen, bilaga 5.

11.2 Tidigare utredningar och pågående reformarbete

Tidigare utredningar

Stockholms tingsrätt har varit föremål för ett flertal utredningar. Från senare decennier märks bl.a. Domkretsutredningen för Stockholms län som i betänkandet Förslag till domkretsindelning för Stockholms län (Ds Ju 1974:1) föreslog att Stockholms kommun skulle delas in i fyra domkretsar. Förslaget ledde i den delen inte till någon åtgärd.

Organisationen vid tingsrätten har också berörts i Domstolsverkets utredningar under 1980-talet om principerna för avdelningsindelning och personaldimensionering (se t.ex. DV Rapport 1983:4 och 1988:2).

En utredning som lett fram till relativt omfattande organisationsförändringar är den organisationsöversyn som Statskontoret utförde på regeringens uppdrag och som redovisades i rapporten Stockholms Tingsrätt en organisationsöversyn (1990:33).

Statskontoret kom i sin utredning fram till att de produktivitetsproblem som då fanns vid Stockholms tingsrätt inte borde lösas genom en delning av tingsrätten. Enligt statskontoret var det inte tingsrättens storlek i sig som var problemet utan snarare att organisationen var felaktig i förhållande till tingsrättens storlek. Statskontoret ansåg att en stor domstol kunde erbjuda en hög grad av flexibilitet och samtidigt ge möjlighet till specialisering om den organiserades på rätt sätt. I rapporten föreslog Statskontoret en rad åtgärder för att komma till rätta

med tingsrättens låga produktivitetstal. Förslaget har i något modifierad form genomförts vid Stockholms tingsrätt från den 1 oktober 1991.

Organisationsförändringen innebar att brottmålsavdelningarnas antal minskades samtidigt som varje avdelning gjordes större. För att stärka ledningsfunktionen vid tingsrätten indelades den dömande verksamheten i två samordningsområden, ett för brottmål och ett för tvistemål. De kollektiva beslutsorganen plenum och kollegium avskaffades och deras befogenheter överfördes till lagmannen. Samtidigt inrättades en ledningsgrupp som beredningsorgan för lagmannen. Förändringarna genomfördes trots bitvis stark kritik från i första hand juristpersonalen vid tingsrätten.

Reformen utvärderades av Domstolsverket år 1995. Utvärderingen visade att produktiviteten vid Stockholms tingsrätt under åren 1992–94 ökat med i vart fall 35 procent och att tingsrätten nu låg väl i nivå med övriga domstolar. I utvärderingen gjordes bedömningen att 1991 års organisationsförändring sannolikt i väsentlig grad bidragit till den positiva utvecklingen (DV rapport 1995:4).

Pågående reformarbete

Tingsrätten har med jämna mellanrum omprövat den egna organisationen. Sedan hösten 1996 bedrivs ett omfattande utvecklingsprojekt vid Stockholms tingsrätt – det s.k. STURE-projektet – i vilket all personal är engagerad. Projektet syftar till att effektivisera arbetet vid tingsrätten. Målet är att skapa en tingsrätt som inom ramen för oförändrade eller t.o.m. minskade resurser skall kunna fatta fler och snabbare avgöranden än i dag. Detta skall ske med bibehållen kvalitet i arbetet och med bibehållen omsorg om personalen. För att nå målet avser man bl.a. att undersöka om det går att i ökad utsträckning delegera arbetsuppgifter från domarna till andra personalkategorier. Man ser även över flödet av arbetsuppgifter genom organisationen för att i största möjliga utsträckning förhindra att det utförs onödigt dubbelarbete. Man avser också att genomföra omfattande utbildningsinsatser för att höja kompetensen hos personalen och därmed möjliggöra en omfördelning av arbetsuppgifterna inom organisationen.

11.3 Tingsrättens organisation m.m.

Nedan redogörs för vissa basfakta rörande tingsrätten, såsom dess yttre och inre organisation. Vidare berörs frågor med anknytning till

organisationen, t.ex. hur arbetet fördelas, hur informationen på olika nivåer hanteras m.m.

Tingsrättens organisation

Stockholms tingsrätt är med sina drygt 450 anställda landets i särklass största domstol. Domkretsen omfattar Stockholms kommun med över 710 000 innevånare. Tingsrättens verksamhet finns i två hus, dels Rådhuset, dels tingshuset i kvarteret Klamparen. Tingsrätten har 12 dömande avdelningar fördelade på två samordningsområden, ett för tvistemål (åtta avd.) och ett för brottmål (fyra avd.). Tingsrätten har vidare en ärendeavdelning med tre enheter, boupptecknings-enheten, inskrivningsenheten och det s.k. sjöfartsregistret. Slutligen finns det en administrativ enhet.

Lagmannen är administrativ chef för tingsrätten. Den administrativa enheten leds av en kanslichef. Varje samordningsområde leds av en chefsrådman. För varje samordningsområde finns ett kansli. I stället för plenum och kollegium finns en rådgivande ledningsgrupp som består av cheferna för de båda samordningsområdena samt cheferna för ärendeavdelningen och den administrativa enheten.

Den dömande verksamheten handläggs vid avdelningarna. Dessa är för tvistemål indelade i sju rotlar. Av brottmålsavdelningarna har tre åtta rotlar och en sju rotlar. Varje avdelning förestås av en chefsrådman, som samtidigt innehar en av avdelningens rotlar. Chef för den administrativa personalen är vid varje avdelning en kansliföreståndare. I de flesta fall är kansliföreståndaren också protokollförare på chefsrådmannens rotel.

Rotlarna för brottmål har samtliga en domare, en protokollförare eller notarie samt en domstolssekreterare. Enligt uppgift från tingsrätten kan kansliorganisationen komma att minskas något när MÅHS (målhanteringssystemet för domstolar) är infört på samtliga brottmålsavdelningar. Tvistemålsrotlarna är i stort sett bemannade på liknande sätt som brottmålsrotlarna. Variationer förekommer beroende på vilka arbetsuppgifter som ligger på respektive rotel.

Ledningsfunktionen

Ledningsstrukturen vid tingsrätten skiljer sig från den som förekommer vid landets övriga tingsrätter genom att man här övergett den kollegiala beslutsformen.

Ett principiellt skäl till att man 1991 överförde de befogenheter som i andra domstolar vilar på plenum respektive kollegium till lagmannen var att man ville ha en ordning där myndighetschefens ledningsansvar motsvarades av korresponderande beslutsbefogenheter. För att kunna tillvarata de samlade resurserna vid tingsrätten och se till att de samverkade på ett fruktbart sätt sågs det som nödvändigt att den centrala ledningen fick vittgående beslutsbefogenheter och en uppbyggnad som främjade ett snabbt beslutsfattande. Samtidigt som de strategiska besluten lades på lagmannen inrättades de två samordningsområdena. Cheferna för dessa utövar inom sitt verksamhetsområde och i samråd med chefsrådmännen på avdelningarna de funktioner som enligt verksförordningen annars åvilar lagmannen i egenskap av myndighetschef. De samordnande chefsrådmännen får också besluta i personal- och ekonomiadministrativa ärenden i den utsträckning som lagmannen bestämmer. Även ansvaret för lönebudgeten har lagts på de samordnande chefsrådmännen liksom de flesta frågor som rör förflyttningar av personal mellan avdelningar. Vidare svarar man tillsammans med lagmannen för övergripande informations- och utbildningsfrågor.

Chefsrådmannen på ärendeavdelningen, som ligger utanför samordningsområdena, utövar på sin avdelning de funktioner som annars ankommer på de samordnande chefsrådmännen.

De avdelningsindelade chefsrådmännen har att efter samråd med kansliföreståndare och annan berörd personal planlägga avdelningens arbete. De har också, vilket kommer att beröras mer i det följande, en betydelsefull roll att spela när det gäller att fördela arbetet inom avdelningen och att se till att informationsutbytet mellan avdelningen och den administrativa ledningen fungerar.

Det interna informationsutbytet

För att ledningen på olika nivåer skall ha möjlighet att fatta väl underbyggda beslut om fördelning av resurser och arbetsuppgifter krävs att man kontinuerligt har tillgång till relevant information. Det interna informationsutbytet är vid tingsrätten uppbyggt så att det på rotelnivå åligger rotelinnehavaren att hålla chefsrådmannen underrättad om arbetsläget på roteln.

Den avdelningsindelade chefsrådmannen är skyldig att hålla sig underrättad om arbetssituationen på avdelningen bland annat genom att minst två gånger om året gå igenom varje rotel på avdelningen och rapportera resultatet till lagmannen. Chefsrådmannen har också huvudansvaret för avdelningens kontakter med lagmannen, den samordnande chefsrådmannen och den administrativa enheten och är alltså den som i

första hand skall se till att dessa instanser nås av relevant information från avdelningen. Det kan exempelvis avse information om påtagliga förändringar i arbetsläget, mål som kräver uppmärksamhet från den centrala ledningen, behov av personalförstärkning eller möjlighet att frigöra egen personal för arbete på annan avdelning.

Chefsrådmannen för ärendeavdelningen svarar för att lagmannen och den administrativa enheten hålls underrättad om förhållandena på ärendeavdelningen.

Fördelningen av mål och ärenden

Enligt 8 § tingsrättsinstruktionen skall grunderna för fördelningen av arbetsuppgifterna framgå av tingsrättens arbetsordning. Enligt 11 § samma instruktion skall vid fördelningen av mål och ärenden på rotlar bl.a. iakttas att arbetsbördan såvitt möjligt blir lika stor för alla domare. Här lämnas också föreskrifter som innebär restriktioner när det gäller tilldelning av mål och ärenden till tingsfiskaler. Vid lottningen måste även 22 § tingsrättsinstruktionen, som innehåller föreskrifter om rättens sammansättning i s.k. tresitsmål, iakttas liksom föreskrifterna i 24 § tingsrättsinstruktionen om att lagmannen eller en chefsrådman bör delta när ett mål avgörs, om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets beskaffenhet.

Det lottningssystem som tillämpas vid Stockholms tingsrätt avviker från det som används vid andra tingsrätter på det sätt att arbetsordningen inte detaljreglerar hur lottningen skall ske på varje enskild rotel. I stället har man valt att reglera hur fördelningen skall ske mellan avdelningarna och överlåtit uppgiften att fördela arbetsuppgifterna på respektive rotel till de avdelningsindelade chefsrådmännen. I arbetsordningen föreskrivs således att chefsrådman på avdelning skall fördela domargöromålen på avdelningen. Vid fördelningen skall denne beakta att varje rotelinnehavare tilldelas så varierande måltyper som möjligt och att en tingsfiskal får en arbetsbörda som motsvarar 75 procent av vad en rådman har. Chefsrådmannen skall också beakta de tidigare nämnda bestämmelserna i 11, 22 och 24 §§ tingsrättsinstruktionen. Chefsrådmannen skall således bl.a. se till att arbetsbördan blir jämnt fördelad mellan rotlarna. Som nämnts tidigare skall en avdelningsindelad chefsrådman hålla sig underrättad om arbetssituationen på avdelningen och rapportera sina iakttagelser till lagmannen. Om det behövs med hänsyn till bestämmelserna om jäv eller om handläggningen av mål i tingsrättsinstruktionen eller till arbetsbelastningen skall chefsrådmannen fördela om mål eller ärenden mellan rotlarna eller besluta om andra erforderliga åtgärder.

Åliggandet för chefsrådmännen att fördela domargöromålen inom avdelningen gäller både på tvistemåls- och brottmålsavdelningarna. På brottmålssidan styrs emellertid måltilldelningen på respektive avdelning i hög grad av hur arbetet fördelas på åklagarmyndigheten. I arbetsordningen föreskrivs därför att chefsrådman vid brottmålsavdelning skall samråda med vederbörande chefsåklagare om grunderna för fördelningen av brottmål inom avdelningen.

De samordnande chefsrådmännen har formellt sett inte någon roll att spela vid fördelningen av mål och ärenden. De får alltså inte föranstalta om omflyttning av arbetsuppgifter mellan avdelningarna inom respektive samordningsområde för att på det sättet åstadkomma en jämnare arbetsbelastning. Deras möjlighet att utjämna arbetsbelastningen mellan avdelningarna är istället att omdisponera personalresurserna eller att se till att vakanser ersätts med vikarier utifrån. De samordnande chefsrådmännen har emellertid möjlighet att initiera förändringar i målfördelningen t.ex. vid de diskussioner som förs inom ledningsgruppen. Enligt arbetsordningen är det lagmannen som får besluta om tillfälliga avvikelser från lottningsreglerna i syfte att åstadkomma en jämnare fördelning av arbetsbelastningen. Lagmannen beslutar också om fördelningen av vissa ovanliga mål och ärendetyper som inte finns uppräknade i arbetsordningen. Detsamma gäller om det uppstår osäkerhet om tolkningen av lottningsbestämmelserna eller då det behövs för att underlätta handläggningen av brådskande mål eller för att man skall uppnå en enhetlig rättstillämpning.

På tvistemålssidan har målfördelningsreglerna utformats så att samtliga åtta avdelningar tilldelas allmänna tvistemål. Familjemålen handläggs på samtliga avdelningar utom avdelningarna 6, 9 och 10. De här målkategorierna fördelas på avdelningarna efter i arbetsordningen angivna procenttal. För övriga målgrupper har viss specialisering skett. Avdelningarna 2 och 6 tilldelas alla associationsrättsliga mål, avdelning 3 arbetstvister, avdelning 4 sjö- och transporträttsliga mål, avdelning 6 konkurser, avdelning 7 immaterialrättsliga mål och avdelning 8 tryckfrihetsmål, mål angående yttrandefrihet, mål och ärenden enligt konkurrenslagen samt mål och ärenden enligt marknadsföringslagen. Avdelning 9 tilldelas samtliga vattenmål och handlägger tillsammans med avdelning 10 fastighetsdomstolsmål samt hyres- och bostadsrättsmål.

På brottmålssidan sker målfördelningen på avdelning i huvudsak så att varje avdelning tilldelas mål från vissa i arbetsordningen angivna åklagarkammare och åklagarrotlar. Fördelningen innebär att samtliga fyra brottmålsavdelningar (avdelningarna 11–14) handlägger allmänna brottmål. Även på brottmålssidan sker viss specialisering. Sålunda handläggs mål om brott mot rikets säkerhet, mål rörande kvalificerad

narkotikabrottslighet och kopplerimål på avdelning 13 samt arbetsmiljömål, mål om brott mot miljöskyddslagen, mål om ekonomisk brottslighet och tullmål på avdelning 14.

När det gäller ärendeverksamheten är fördelningen mellan de olika enheterna från början given eftersom varje enhet är specialiserad på en viss typ av ärenden. Bouppteckningsärenden handläggs således på bouppteckningsenheten, inskrivningsärenden vid inskrivningsmyndigheten och sjöfartsregisterärenden på sjöfartsregistret.

Cirkulationsbestämmelser

För att säkra flexibilitet inom en organisation krävs att de enskilda medarbetarna har så bred kompetens att de vid behov kan rycka in och hjälpa sina kolleger. Bl.a. för att tillförsäkra en bred kompetens hos domarpersonalen finns bestämmelser om cirkulation i tingsrättens arbetsordning. Här föreskrivs att chefsrådmän delas in till tjänstgöring på tvistemålsavdelning för fyra år och på brottmålsavdelning för tre år. I stället för tjänstgöring på tvistemålsavdelning kan tjänstgöringen förläggas till ärendeavdelningen. Rådmän tjänstgör två år på en brottmålsavdelning och fyra år på en eller två tvistemålsavdelningar.

Enligt tingsrättens arbetsordning skall vid indelningen beaktas att domarnas tjänstgöring vid tingsrätten blir så mångsidig som möjligt. Vidare sägs att ingen domare bör förflyttas utan att själv ha hörts samt att domarens önskemål om möjligt bör beaktas. Vid indelningen skall även avdelningarnas behov av domare med erfarenhet av avdelningarnas respektive rättsområden beaktas. Den här regleringen innebär att det finns möjlighet för längre tjänstgöringstider på avdelningar som handlägger mål som kräver specialisering.

Regler om cirkulation för kanslipersonalen saknas i arbetsordningen och det är också i praktiken ovanligt att andra än jurister byter avdelning och arbetsuppgifter.

Budgetanslag och resursförbrukning

Tingsrättens årsbudget för kalenderåret 1996 uppgick till drygt 153 miljoner kronor vilket motsvarade 14,1 procent av de samlade anslagen till landets tingsrätter. En tillbakablick visar att resurstilldelningen varit relativt konstant åren 1989 – 1995. Härefter har tingsrätten i likhet med de flesta av landets domstolar fått se sina budgetanslag minskade. Från budgetåret 1996 till budgetåret 1997 minskade anslagen med ca 3 procent (se bil. 5 tab. 1).

Den utan jämförelse största kostnadsposten för landets domstolar utgörs av löner till personalen. För Stockholms tingsrätts del uppgick lönekostnaden år 1996 till drygt 144 miljoner kronor. Tingsrättens lönekostnader minskade i reella tal under åren 1989 – 1994 men har därefter börjat stiga (se bil. 5 tab. 2).

Tingsrättens personal

Kalenderåret 1996 hade tingsrätten i genomsnitt 456 anställda. Av dessa var 180 jurister, varav 127 domare och 53 notarier. Övriga anställda bestod, förutom av personal med administrativa uppgifter, av protokollförare och rotelsekreterare, jfr bil. 5 tab. 3-4.

Under år 1996 entledigades 29 personer – notarier och fiskaler oräknade. Av dessa sades nio personer upp p.g.a. arbetsbrist (medelsbrist). Under samma tid nyrekryterades 13 personer. Personalomsättningen uppgick till ca tre procent.

Övertidsuttaget för år 1996 uppgick till drygt 8 000 timmar vilket innebar en ökning med 450 timmar jämfört med kalenderåret 1995. Av övertidsuttaget som motsvarar ca 3,5 årsarbetskrafter svarade notarierna för ca 54 procent.

Statistik för kalenderåret 1996 visar att av den totala årsarbetskraften vid landets tingsrätter stod Stockholms tingsrätts personal för ca 17 procent av det arbete som utfördes av landets ordinarie domare, 16 procent av det arbete som utfördes av icke ordinarie domare, 9 procent av notariearbetet samt för 15 procent av det arbete som utfördes av övriga personalkategorier.

Studier av personalsammansättningen visar att Stockholms tingsrätt har en högre andel ordinarie domare men också en högre andel kanslipersonal än övriga tingsrätter. Däremot är notariernas andel av personalstyrkan markant lägre vid Stockholms tingsrätt än vid övriga tingsrätter (se bil. 5 tab. 5).

Lokaler

Sedan tingsrätten vuxit ur det rådhus som togs i bruk år 1915 kom man under 1970-talet att disponera lokaler på flera håll inom staden. Detta vållade betydande bekymmer för domstolen och under slutet av 1970-talet tillsattes en utredning med uppgift att studera hur tingsrättens lokalbehov kunde tillgodoses. Utredningen föreslog att rådhuset skulle behållas för brottmålshandläggningen och att ett nytt hus skulle uppföras för övrig domstolsverksamhet. Förslaget genomfördes och år

1987 kunde tingsrätten flytta in i ett nybyggt tingshus. Under åren 1989 till 1992 genomgick rådhuset en omfattande restaurering. I dag rymmer rådhuset samtliga fyra brottmålsavdelningar medan övriga avdelningar och enheter har sina lokaler i den nya tingshusbyggnaden. Under år 1996 togs en ny säkerhetssal i bruk. Salen disponeras av samtliga domstolar i Stockholm men administreras av Stockholms tingsrätt. Tingsrättens budgeterade lokalkostnad uppgick år 1996 till drygt 59 mkr och är räknad per anställd en av de högsta inom det svenska domstolsväsendet.

11.4 Tingsrättens arbetsuppgifter

I detta avsnitt redogörs för olika faktorer som alla har betydelse för arbetsbelastningen vid tingsrätten. Här redovisas statistik över måltillströmningen och här behandlas också hur målstrukturen ser ut samt hur målbalanserna utvecklats.

Måltillströmning

Inhämtad statistik visar att antalet inkomna tvistemål och brottmål, exklusive gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad och notariebrottmål, gick ned med ca 26 procent under perioden 1994 – 1997.

Närmare studium av brottmålsstatistiken ger vid handen att brottmålen ökade under åren 1991–1993 och att de därefter minskat år från år. En särskild balanskommission med bl.a. sex åklagare har emellertid inrättats för att komma till rätta med vissa balanser. Till kommissionen har ca 19 000 polisärenden överlämnats, varav flera angår brott med känd gärningsman. Om balanskommissionen blir framgångsrik kan det antas att tillströmningen av brottmål till Stockholms tingsrätt temporärt kommer att öka kraftigt.

För tvistemålens del visar siffrorna en relativt jämn tillbakagång under den undersökta perioden. Som berörs i nästa avsnitt finns det dock mycket som tyder på att målens komplexitet och svårighetsgrad ökat påtagligt.

I bilaga 5 tabell 6 redovisas statistik över mål- och ärendeutvecklingen vid tingsrätten 1993–1997 samt den av tingsrätten prognostiserade utvecklingen för år 1998. I samma bilaga, tabell 7, görs vidare en jämförelse av hur målutvecklingen sett ut vid Stockholms tingsrätt jämfört med andra tingsrätter.

Målstruktur

Stockholms tingsrätt får av flera skäl ta emot relativt sett fler komplicerade mål och ärenden än andra tingsrätter.

Tingsrättens arbetsbelastning påverkas givetvis i hög grad av att man har att svara för rättskipningen i en storstad som därtill är landets politiska och ekonomiska centrum. Det förhållandet att Stockholm är säte för många stora företag torde t.ex. bidra till att tingsrätten får handlägga fler komplicerade mål med näringslivsanknytning än andra tingsrätter.

Ett storstadsrelaterat problem som påverkar arbetsbelastningen på brottmålssidan är den höga kriminaliteten i Stockholm. Statistik från BRÅ visar att kriminaliteten i Stockholm ligger ca 50 procent över riksgenomsnittet och att den dessutom är av mer allvarlig karaktär (se bil. 5 tab. 8).

Vid Domstolsverket förs statistik över vissa variabler som har betydelse för arbetsbelastningen (se bil. 5 tab. 9–10).

Statistiken rörande tvistemålen visar att andelen mål som avgjorts i kollegial sammansättning är högre och att förhandlingstiderna längre vid Stockholms tingsrätt än genomsnittet för landets tingsrätter. Vad gäller brottmålen visar framtagen statistik inte på lika tydliga skillnader mellan förhållandena vid Stockholms tingsrätt och vid övriga tingsrätter.

Den framtagna statistiken är bristfällig i så måtto att den i huvudsak speglar det arbete som lagts ned vid förhandling i målen. I synnerhet då det gäller tvistemålshanteringen ligger emellertid en betydande del av domstolens arbete utanför förhandlingen. Statistik saknas emellertid över hur lång tid domare lägger på att läsa in handlingar i målet, studera doktrin och rättsfall eller på domskrivning. De nu nämnda arbetsmomenten är särskilt tidskrävande i omfattande och juridiskt komplicerade mål.

Uppgifter saknas också om hur lång tid som läggs på att utfärda föreläggganden att komplettera inlagor eller på kallelse- och delgivningsåtgärder. Det finns dock anledning anta att sådana åtgärder generellt sett tar mer tid i anspråk vid Stockholms tingsrätt än vid andra tingsrätter. Undersökningar visar t.ex. att delgivningssvårigheterna är större i Stockholm än på andra håll. Tingsrätten har också haft stora problem med att få kallade personer att inställa sig till förhandlingar. Antalet inställda förhandlingar har därför varit mycket högt vid Stockholms tingsrätt, trots att man från tingsrättens sida gjort stora ansträngningar för att komma tillrätta med problemen (se t.ex. Domstolsverkets årsredovisning 1995/96 s. 86f och Riksrevisions-

verkets rapport 1997:48, Domstolsväsendet, Resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande, s. 30ff).

Målbalanser

Storleken på målbalanserna har en avsevärd betydelse för arbetsbelastningen. Inneliggande mål genererar arbete i form av korrespondens och annan kommunikation med berörda parter. Detta gäller i synnerhet på tvistemålssidan. Stora balanser innebär också att rotelinnehavaren får svårt att ha överblick över målen vilket ökar risken för misstag i handläggningen.

Studier av hur målbalanserna är fördelade inom en domstol och hur de utvecklas över tiden kan också ge information om domstolen har tillräckliga resurser till sitt förfogande och om tillgängliga resurser används på ett lämpligt sätt. Då det är ledningens uppgift att se till att arbetsbelastningen är jämnt fördelad kan uppgifter om målbalansernas fördelning inom en domstol också ge visst underlag för en bedömning av hur väl ledningen fungerar.

Inhämtad statistik visar att balanserna pressats tillbaka under första halvåret 1997 och att man per den 30 juni 1997 hade i genomsnitt drygt 120 mål/rotel i balans på såväl brottmåls- som tvistemålssidan. Statistiken visar också att det i synnerhet på tvistemålssidan finns betydande balansskillnader såväl mellan avdelningarna som mellan enskilda rotlar på en avdelning. En jämförelse med andra domstolar ger vid handen att Stockholms tingsrätt fortfarande har större balanser än genomsnittet för landets tingsrätter. (Statistikuppgifter redovisas i bilaga 5; tab. 11 samt diagram s. 12.)

När det gäller målbalansernas åldersstruktur visar inhämtad statistik att Stockholms tingsrätt har en relativt hög andel gamla mål i balans. Det bör dock påpekas att situationen sannolikt kommer att förbättras avsevärt genom den balansavverkning som skett och sker vid tingsrätten under år 1997. (Statistik som belyser dessa förhållanden redovisas i bilaga 5 tab. 12–13.)

11.5 Produktivitet och kvalitet

Produktivitet definieras ibland som produktionsresultatet för en period satt i relation till de resurser använts för åstadkomma resultatet. För att belysa produktiviteten vid en domstol kan man t.ex. studera antalet avgjorda mål per domare eller kostnaden per avgjort mål. Sådana produktivitetsmått tar emellertid inte hänsyn till med vilken kvalitet

som arbetet utförts. Först när också sådana aspekter vägs in blir det möjligt att bedöma hur effektivt en verksamhet bedrivs.

I offentlig verksamhet förekommer att effektivitetsbegreppet användas som ett mått på värdet av ett beslut satt i relation till kostnaderna för beslutet. Värdet av beslutet bestäms av hur avnämaren bedömer tjänstens värde, nytta och kvalitet. Låga produktivitetssiffror behöver med detta synsätt inte betyda att en verksamhet bedrivs ineffektivt. Har man vid en domstol under en period handlagt fler vidlyftiga mål än vanligt påverkas oftast målavverkningen och därmed produktivitetstalen negativt. Det innebär emellertid inte att effektiviteten behöver ha sjunkit. Om kvaliteten på avgörandena varit tillräckligt hög kan effektiviteten t.o.m. ha ökat. Kvalitetsfrågorna behandlas mer utförligt nedan. Vidare behandlas uppgifter om hur tingsrättens produktivitet ser ut i dag, hur den utvecklats över tiden och hur den står sig i jämförelse med andra tingsrätter.

Produktivitet

Avgjorda mål per domare

Inhämtad statistik visar att det numera avgörs väl så många mål per domare vid Stockholms tingsrätt som vid övriga tingsrätter. År 1997 avgjordes 257 mål per domare vid tingsrätten och man visade då bättre produktivitetssiffror än genomsnittet för övriga tingsrätter (se bil. 5 tab. 14). Det bör framhållas att Domstolsverket, som tagit fram statistiken, för att möjliggöra en rättvisande jämförelse med andra tingsrätter vid beräkningen av domarårsarbetskrafterna tagit hänsyn till att de tre största tingsrätterna och då i synnerhet Stockholms tingsrätt har att handlägga relativt sett fler tidskrävande mål än övriga tingsrätter. Det kan noteras att målavverkningen per domare tenderat att variera mer i takt med måltillgången än som ett resultat av olika organisationsförändringar (se bil. 5 tab. 15). Tänkbara orsaker till detta förhållande i det följande.

Kostnad per avgjort mål

Produktivitet uttryckt i antal avgjorda mål per domare ger ett mått på främst juristpersonalens effektivitet. För att få ett mått som täcker in hela domstolsorganisationens verkningsgrad lämpar det sig bättre att studera kostnaden per avgjort mål. Inhämtad statistik tar tyvärr inte

hänsyn till att Stockholms tingsrätt har att handlägga fler komplicerade mål än andra tingsrätter. Värdet av en jämförelse med andra tingsrätter bli därför begränsat. Statistiken visar i vart fall att kostnaderna vid Stockholms tingsrätt budgetåret 1994/95 låg på ungefär samma nivå som vid övriga tingsrätter. Budgetåret 1996 hade kostnaderna per avgjort mål ökat. På brottmålssidan visade endast Göteborgs tingsrätt högre kostnader än Stockholms tingsrätt. Siffrorna för år 1997 ser för Stockholms tingsrätts del bättre ut vad gäller brottmålskostnaden. På tvistemålssidan har Stockholms tingsrätt redovisat högst styckekostnad både år 1996 och 1997. Differensen till kostnaden vid mindre tingsrätter är dock inte särskilt stor. Statistiken redovisas i bilaga 5 tabell 16.

Kvalitet

Uppgifter om balansutveckling och produktivitet ger som nämnts tidigare värdefull men otillräcklig information om hur väl en domstol fungerar. För att få en mer heltäckande bild av verksamheten måste man också ha information om kvaliteten i det arbete som presteras vid domstolen. Med kvalitet i dömande verksamhet torde främst avses hur väl rättssäkerhetskravet uppfylls. I rättssäkerhetsbegreppet ligger bl.a. att avgörandena skall vara materiellt riktiga och att de skall fattas inom rimlig tid. När man studerar kvaliteten i domstolsverksamheten bör man därför undersöka i vilken utsträckning en domstols avgöranden är materiellt riktiga samt om handläggningstiderna är rimliga.

Frågan i vilken utsträckning en domstol uppfyller kravet på att avgörandena skall vara materiellt korrekta låter sig inte besvaras enbart med hjälp av statistik. För att ändå få ett visst grepp om denna kvalitetsaspekt brukar man bl.a. se på i vilken utsträckning domar överklagats och ändrats i högre instans. Domstolsverket har under senare år genomfört två större undersökningar av överklagande- och ändringsfrekvensen vid de allmänna domstolarna (DV rapport 1987:8 och 1995:3). Domstolsverket har också i sin senaste årsredovisning redovisat siffror på överklagande- och ändringsfrekvensen under budgetåren 1992/93–1995/96. Dessa undersökningar har avsett tingsrättsorganisationen som helhet och ger därför inte underlag för en bedömning av hur förhållandena sett ut vid enskilda domstolar. Utredningen har därför med Domstolsverkets hjälp tagit fram uppgifter rörande avgöranden från Stockholms tingsrätt. Resultaten av undersökningarna redovisas i det följande. Vidare redovisas uppgifter om tingsrättens handläggningstider och omloppstider för avgjorda mål.

Uppgifter om ändringsfrekvens och handläggningstider kan emellertid på sin höjd ge en indikation om kvaliteten i den dömande

verksamheten. För att komplettera bilden har tingsrättens personal samt åklagare och advokater med inblick i verksamheten vid Stockholms tingsrätt fått lämna synpunkter på kvaliteten i domstolens avgöranden.

Överklagande- och ändringsfrekvens

I DV rapporterna 1987:8 och 1995:3 konstaterade Domstolsverket att rättssäkerhetsbegreppet var allt för mångfacetterat för att kvalitet i bemärkelsen rättssäkerhet skulle gå att mäta enbart med hjälp av statistik. Domstolsverket menade dock att det med hjälp av statistiska jämförelser över tiden var möjligt att belysa om det skett några kvalitetsmässiga förändringar i tingsrätternas arbete. En undersökning av ändringsfrekvensen kunde enligt verket ge en uppfattning om en viktig rättssäkerhetsaspekt, nämligen förutsebarheten i domstolarnas avgöranden. En låg ändringsfrekvens skulle således innebära att förutsebarheten var hög. Beträffande överklagandefrekvensen menade verket att man av den knappast kunde dra några slutsatser om kvaliteten i dömandet men att den i vart fall avspeglade allmänhetens benägenhet att godta tingsrätternas avgöranden.

De siffror över överklagandefrekvensen som finns redovisade i Domstolsverkets årsredovisning för budgetåret 1995/96 visar att överklagandefrekvensen under perioden 1992/93 – 1995/96 ökat från fjorton till drygt sexton procent. Undersökningen av Stockholms tingsrätts avgöranden visar att överklagandefrekvensen låg på 16,1 procent. Överklagandefrekvensen vid Stockholms tingsrätt ligger alltså i nivå med riksgenomsnittet.

Statistik för samtliga tingsrätter visar att ändringsfrekvensen under perioden 1992/93 – 1995/96 för tvistemålens del låg relativt stabilt på omkring 24 procent. För brottmålens del låg ändringsfrekvensen på ca 32 procent och tendensen var nedåtgående.

För Stockholms tingsrätts del visar undersökningen att ändringsfrekvensen år 1996 låg på 23 procent för tvistemålens och på 28 procent för brottmålens del. Ändringsfrekvensen låg alltså under riksgenomsnittet.

Statistiken över ändringsfrekvensen ger således inte skäl till annat antagande än att kvaliteten på avgörandena från Stockholms tingsrätt ligger i nivå med vad som presteras vid andra tingsrätter.

Handläggningstider

Som nämnts tidigare ingår som en viktig del av rättssäkerhetsbegreppet att domstolsavgörandena träffas inom rimlig tid. Domstolsverket för löpande statistik över omloppstiden för avgjorda mål, dvs. tiden från det att ett mål inkommit till domstolen tills det avgjorts.

År 1997 var omloppstiden 3,4 månader för brottmål och 3,8 månader för tvistemål. Motsvarande siffror för samtliga tingsrätter låg på 2,2 respektive 4,6 månader (se bil. 5 tab. 16–17). Jämfört med riksgenomsnittet hade Stockholms tingsrätt alltså längre omloppstider på brottmålssidan men kortare på tvistemålssidan. Skillnaderna var dock små. Det bör observeras att tingsrätten har en relativt hög andel gamla mål i balans. När dessa äldre mål avgörs kommer omloppstiderna att öka. Ett resultat av de pågående ansträngningarna att arbeta ner balanserna kommer därför bli att omloppstiderna för avgjorda mål temporärt blir längre. På sikt innebär emellertid balansavarbetningen att det skapas förutsättningar för en stabil nedgång av handläggningstiderna.

Synpunkter från tingsrättens personal samt från åklagare och advokater

Som framhållits i det föregående låter sig kvalitet i dömande verksamhet inte mätas enbart med hjälp av statistik. För att komplettera bilden har synpunkter inhämtats från tingsrättens egen personal samt från åklagare och advokater med inblick i tingsrättens verksamhet.

Personalsynpunkter

I den i det föregående nämnda enkäten har tingsrättens personal tillfrågats om de anser att Stockholms tingsrätt uppfyller de krav den rättsökande allmänheten har rätt att ställa på en domstol. Av de 39 som besvarat enkäten ansåg 23 att tingsrätten inte uppfyllde dessa krav. Ombedda att specificera i vilka avseenden tingsrätten inte uppfyllde kraven menade 22 av de 23 att handläggningstiderna var för långa. Ingen ansåg att tingsrätten meddelade för många felaktiga avgöranden.

Åklagar- och advokatsynpunkter

Åklagarmyndigheten i Stockholm och representanter för advokatkåren har fått möjlighet att lämna synpunkter både på Stockholms tingsrätts organisation och funktion. De synpunkter som lämnats på Stockholms tingsrätts organisation och funktion. Vad gäller Stockholms tingsrätts sätt att hantera sina åligganden har det från både åklagar- och advokathåll uttryckts att domstolen fungerar väl och man har alltså inte framfört någon kritik mot kvaliteten i tingsrättens arbete. För att markera den positiva syn man har på tingsrätten har det från advokathåll t.o.m. höjts enstaka röster för att tingsrättens domkrets borde utökas.

11.6 Resultatet av enkätundersökningen m.m.

Som omnämnts tidigare har en enkätundersökning genomförts bland tingsrättens personal. En redovisning av resultatet finns i bilaga 5, underbilaga 1. Kommenterande svar på vissa frågor sammanfattas dock i detta avsnitt. Vidare följer en sammanställning av vissa av de svar som lämnats vid intervjuer med ledningen för tingsrätten.

Personalens syn på ledningsstrukturen

I synnerhet de ordinarie domarna vid tingsrätten har tidigare kritiserat 1991 års organisationsförändringar. Vid Domstolsverkets utvärdering av reformen konstaterades att juristpersonalen såg negativt på indelningen av tingsrätten i samordningsområden. Personalen menade bl.a. att metoden att öka antalet chefsnivåer var förlegad och att det varit riktigare att föra ansvar och befogenheter från lagmannen direkt till chefsrådmännen på avdelningarna. Behovet av samordning mellan avdelningarna ifrågasattes däremot inte. Sammanslagningen av brottmålsavdelningar samt avskaffandet av plenum och kollegium mötte inte heller någon mer omfattande kritik.

Utredningens enkät visar att flertalet av de avdelningsindelade chefsrådmännen fortfarande anser att den centrala ledningsfunktionen inte är lämpligt utformad. Bland övriga personalgrupper har meningarna varit mer delade. Den kritik som framförts har i huvudsak gått ut på att ledningen syns för lite ute på avdelningarna och att den inte håller tillräckligt god kontakt med den dömande verksamheten. Opinionen för en återgång till mer kollektiva ledningsformer tycks däremot inte vara särskilt stark vid tingsrätten. Ett par av

chefsrådmännen har emellertid gett uttryck för uppfattningen att det är olämpligt att en domstol leds som ett "enrådighetsverk".

Synen på systemet med samordnande chefsrådmän tycks ha blivit positivare sedan Domstolsverkets utvärdering. Av enkätsvaren att döma anser numera en majoritet bland de anställda att systemet fungerar bra eller i vart fall tillfredsställande. Flertalet av de avdelningsindelade chefsrådmännen är emellertid fortfarande negativa till organisationsformen. Även om en mindre grupp anser att de samordnande chefsrådmännen utgör en onödig mellannivå mellan chefsrådmännen och lagmannen har kritiken inte främst avsett systemet som sådant utan mer det sätt det fungerar på. Det har bl.a. framhållits att beslutsvägarna är oklara och att samordningsfunktionen inte utnyttjas eller fungerar dåligt då det gäller fördelningen av resurser och arbetsuppgifter mellan avdelningarna.

Personalen är över lag positiv till hur ledningsfunktionen utformats på avdelningsnivå. Den kritik som ändå framförts har bland annat gått ut på att chefsrådmännen borde ha större beslutanderätt i vissa ekonomiska frågor. Enstaka röster har också höjts för inrättandet av en befattning som vice chefsrådman på varje avdelning.

Under det utvecklingsarbete som bedrivs inom STURE-projektets ram har det framkommit att personalen anser att beslutsstrukturerna är oklara och att ansvarsområdena i vissa fall är diffusa.

Personalens syn på hur informationsutbytet fungerar vid tingsrätten

En majoritet har ansett att informationsutbytet mellan den centrala ledningen och avdelningarna fungerar i vart fall tillfredsställande medan man menat att det fungerar mindre bra mellan avdelningarna. Man har ansett att de samordnande chefsrådmännen borde vidta åtgärder för att förbättra kommunikationen mellan avdelningarna.

Personalens och ledningens syn på lottningssystemet

Det vid Stockholms tingsrätt tillämpade lottningssystemet har inte väckt någon känd kritik från personalhåll. Däremot förekommer det naturligt nog ofta diskussioner t.ex. om viktningen av olika målkategorier. Från tingsrättens ledning har också framhållits att man nu betydligt oftare än tidigare korrigerar målfördelningsreglerna för att därigenom komma till rätta med obalanser i arbetsbelastningen.

Personalsynpunkter om cirkulationsbestämmelserna

Personalen har i enkäten fått ge sin syn på cirkulationsbestämmelserna. En majoritet bland de svarande har menat att reglerna för domarpersonalen är riktigt utformade. Av domarna var dock närmare hälften negativa till den rådande ordningen. Man menade bl.a. att tjänstgöringstiderna på avdelningar där man handlägger mål av specialkaraktär bör förlängas.

Enligt enkäten var en klar majoritet för cirkulation även för kanslipersonalen. Många som ställt sig positiva till den tanken har dock framhållit att cirkulationen i så fall bör vara frivillig.

Personalens synpunkter på personalsammansättningen

Under utredningens gång har det framkommit att det i synnerhet bland ordinarie domare på tvistemålssidan finns önskemål om att det anställs fler notarier. Ledningen har också förklarat att man på sikt önskar en utveckling mot en juristtätare organisation. Man har emellertid menat att förändringarna i personalsammansättningen måste ske gradvis och under stort hänsynstagande till kanslipersonalen.

Personalens och ledningens mening om arbetsbelastningen

Av enkäten att döma menar en klar majoritet av domarna att deras arbetsbörda har ökat de senaste åren. Den ökade arbetsbelastningen sägs av många bero på att målen generellt sett blivit större och mer komplicerade på såväl brottmåls- som tvistemålssidan. Åsikten delas av tingsrättens ledning.

Lagmannen och de två samordnande chefsrådmännen har för brottmålens del pekat på att brottsligheten blivit grövre. Polis och åklagare har under de senaste årens organisatoriska problem prioriterat de komplicerade och allvarliga brotten. Nedgången i antalet inkomna mål har därför inte inneburit en motsvarande minskning av arbetsbördan. Beträffande tvistemålen har man framhållit bl.a. att en del av de relativt nya specialmålen såsom konkurrens- och marknadsföringsmålen är synnerligen arbetskrävande.

Ledningens synpunkter på balanssituationen

Lagmannen och de två samordnande chefsrådmännen har lämnat följande synpunkter på balanssituationen vid tingsrätten.

Tvistemålsbalanser

Generellt sett har tingsrätten störst problem på tvistemålssidan. Det är också här som man under senare tid gjort de kraftigaste förstärkningsinsatserna. Tingsrätten har sedan februari 1997 haft två förstärkningsgrupper om tre domare vardera dit avdelningarna fått lämna mål som varit färdiga för avgörande. Nu har ytterligare en förstärkningsgrupp om tre domare inrättats dit tvistemålsavdelningarna även får överlämna mål som är klara för muntlig förberedelse. Förstärkningsinsatserna ger resultat och balanserna går nu ner på tvistemålssidan. Målet är att få ner den genomsnittliga rotelbalansen till 100 mål per den 30 juni 1998. Då har man en rimlig arbetsbörda. För inte så länge sedan låg genomsnittet på 150 – 160 mål vilket är alldeles för stort för att man skall kunna hålla kontroll på roteln.

Av tvistemålsavdelningarna är det för närvarande störst problem med en avdelning som under en period haft delat ledarskap och dessutom varit belastad med flera vakanser bland rådmännen. Särskilda insatser görs för att komma till rätta med obalanserna. Bl.a. har den avdelning som haft störst problem fått överlämna fler mål än de övriga till förstärkningsgrupperna.

Brottmålsbalanser

Tingsrättens målsättning att komma ner till 100 mål per rotel per den 30 juni 1998 gäller också för brottmålsrotlarna. Där ser det relativt bra ut för närvarande, mycket beroende på att antalet inkommande mål gått ner. 123 mål per rotel, som var genomsnittet den 30 juni 1997, är inte alarmerande och man menar att det är naturligt att balanserna stiger vid halvårsskiftet när målavverkningen går ner till följd av semesteruppehållet. Siffrorna kommer sannolikt att se ännu bättre ut vid årsskiftet. Den samordnande chefsrådmannen på brottmålssidan har uttryckt viss oro för att det finns så stora skillnader mellan rotlarna inom vissa avdelningar.

Beträffande de olika brottmålsavdelningarna har läget på en av avdelningarna tidigare ingett oro. Den avdelningen hade missgynnats vid en tidigare omläggning av lottningssystemet. Sedan reglerna ändrats förbättrades läget på den tidigare drabbade avdelningen men åtgärden visade sig leda till bekymmer på en annan avdelning. Ledningen och då i synnerhet den samordnande chefsrådmannen håller nu noggrann uppsikt på den avdelning som nu visar problemtendenser så att man snabbt skall kunna gripa in om utvecklingen kräver det.

På bötesmålssidan är situationen mycket tillfredsställande. Under år 1997 minskade balanserna från 1500 till ca 400 mål. Minskningen beror dels på hög målavverkning, dels på att åklagarmyndigheten under omorganisationen prioriterat de allvarligare brottmålen. Antalet inkommande bötesmål har därför minskat.

Det kan tilläggas att sedan tingsrättens ledning fick tillfälle att lämna sina synpunkter på balanssituationen har tingsrätten interna statistik över målbalanserna per den 30 juni 1998 blivit tillgänglig. Statistiken visar att på tvistemålssidan hade varje rotel i genomsnitt 108 mål i balans, gemensamma ansökningarna om äktenskapsskillnad oräknade. På brottmålssidan låg rotelgenomsnittet på 122,5 mål, notariebrottmålen oräknade. Man är alltså på god väg att nå det uppställda målet på tvistemålssidan. Däremot ser det ut att dröja längre tid med att få ner målbalanserna på brottmålssidan.

11.7 Överväganden

Undersökningen av förhållandena vid Stockholms tingsrätt har syftat till att ta reda på om domstolen har organisatoriska problem som kan antas ha sin grund i domstolens storlek. Svårigheten att organisera en verksamhet så att tillgängliga resurser används effektivt ökar med storleken på organisationen. Effektiv resursanvändning förutsätter att arbetsbördan är någorlunda jämnt fördelad inom organisationen. Med ökad organisationsstorlek försvåras möjligheterna för ledningen att få den överblick som krävs för att snabba och adekvata åtgärder skall kunna vidtas när det uppstår obalanser eller andra störningar i verksamheten. För att få god överblick över verksamheten måste man se till att de interna kommunikationerna fungerar väl. Organisationen måste också vara flexibel så att resurser och arbetsuppgifter kan omdisponeras om detta krävs för att utjämna arbetsbelastningen. Vidare måste ledningsfunktionen vara utformad så att ett snabbt och väl underbyggt beslutsfattande främjas.

Det går alltså att fastställa i vilka hänseenden det ställs andra krav på de största domstolarnas organisation än på de mindre domstolarnas. Det är emellertid svårare att avgöra om en enskild domstol uppfyller dessa organisatoriska krav. Dåligt resursutnyttjande kan ge sig till känna i form av växande och ojämnt fördelade målbalanser samt i låg produktivitet och kvalitet i arbetet. Problemyttringar av det här slaget behöver emellertid inte bero på att organisationen är felaktig utan kan t.ex. bero på bristande resurser. Det finns inte heller något fastställt värde för vad som skall räknas som god produktivitet inom domstolssektorn. Man är här hänvisad till att jämföra hur domstolen

presterar i förhållande till andra domstolar. Med nu nämnda begränsningar kan studier av målbalanser samt av olika variabler som mäter produktivitet och kvalitet i dömande verksamhet trots allt ge en indikation om domstolen har storleksrelaterade problem.

Arbetsbelastning och målbalanser

Utredningen visar att Stockholms tingsrätt har en tung arbetsbörda bl.a. därför att man relativt sett får ta emot fler omfattande och komplicerade mål än övriga tingsrätter. Detta beror emellertid inte på tingsrättens storlek utan på omvärldsfaktorer som inte låter sig påverkas av hur tingsrättsverksamheten inom Stockholms kommun är organiserad. Arbetsbelastningen påverkas också av domstolens målbalanser. Dessa inger betänklighet både vad avser balansernas storlek och åldersstruktur. Utvecklingen under senare tid har dock gått åt rätt håll och det finns skäl anta att man med hjälp av de insatser som nu görs inom tingsrätten kommer att få ned balanserna till en mer hanterlig nivå. Detta förutsätter dock sannolikt att tingsrätten får behålla nu anslagna resurser. När det gäller målbalansernas fördelning inom tingsrätten visar här framtaget material att det föreligger ett mått av obalans både mellan de olika avdelningarna och inom enskilda avdelningar. En förklaring till att målbalanserna kan variera relativt kraftigt mellan olika rotlar inom en och samma avdelning är de individuella variationer som finns mellan de olika befattningshavarna. Sådana faktorer är naturligtvis svåra att "bygga bort" med hjälp av organisatoriska åtgärder. Obalanserna kan emellertid tyda på att resurs- och arbetsfördelningssystemen vid tingsrätten inte fungerar optimalt vilket i sin tur skulle kunna indikera att tingsrätten har problem p.g.a. sin storlek. Utredningen visar emellertid att ledningen är väl insatt i problematiken och att man med allt tätare mellanrum vidtar åtgärder för att åstadkomma en jämnare arbetsfördelning. Utsikterna för att man inom överskådlig tid skall komma till rätta med rådande obalanser i arbetsbelastningen får därför bedömas vara goda.

Produktivitet och kvalitet

I fråga om produktivitet uttryckt i antal avgjorda mål per domare ligger Stockholms tingsrätt väl till när hänsyn tas till att tingsrätten har att handlägga fler omfattande och komplicerade mål än andra tingsrätter. Den statistik som tagits fram över produktiviteten mätt som kostnad per avgjort mål visar att tingsrätten intill nyligen visat goda resultat

men att man sedan år 1996 fått ökade kostnader. Det måste framhållas att den här statistiken inte tar hänsyn till målens svårighetsgrad vilket försvårar en jämförelse med övriga tingsrätter. Då avverkningstakten ser ut att öka finns det skäl anta att kostnaden per avgjort mål kommer att pressas tillbaka. Det förtjänar påpekas att Stockholms tingsrätt på brottmålssidan redovisar betydligt lägre kostnader än Göteborgs tingsrätt och att kostnaderna på tvistemålssidan visserligen varit höga de två senaste åren men att differensen till de mindre tingsrätterna inte är särskilt stor.

När man studerar produktivitetsutvecklingen under åren 1989–1996 är det för övrigt slående hur nära förändringarna i antalet avgjorda mål per domare följer förändringarna i antalet inkomna mål per domare. Det här fenomenet är inte något unikt för Stockholms tingsrätt utan allmänt förekommande inom domstolsväsendet. Till en del kan det säkert förklaras med att domstolspersonalen arbetar i något lugnare tempo under perioder när pressen från inströmmande mål minskar. En annan förklaring kan vara att domarna, när antalet inkomna mål sjunker, får tid att avgöra sådana svårare och mer tidskrävande målen som fått läggas åt sidan för mer brådskande förtursmål.

Det förhållandet att siffrorna för inkomna respektive avgjorda mål ligger så nära varandra trots de stora organisatoriska förändringar som skett under perioden gör att det möjligen framstår som något mer tveksamt om 1991 års omorganisation haft den direkta påverkan på produktiviteten som tidigare antagits. Omorganisationen syftade också främst till att stärka den centrala ledningsfunktionen och torde i vart fall inte initialt ha påverkat det egentliga rotelarbetet i någon större utsträckning. Det innebär emellertid inte att organisationsförändringen inte haft en positiv betydelse för produktiviteten vid tingsrätten. En effektivitetshöjande åtgärd som vidtogs i samband med reformen var att man blev mer restriktiv med att ställa in utsatta förhandlingar. Införandet av en samordningsfunktion har också inneburit att möjligheterna att omdisponera resurser inom domstolen förbättrats. God resurshushållning förutsätter emellertid inte enbart att arbetsuppgifterna är jämnt fördelade utan naturligtvis också att medarbetarna arbetar med rätt uppgifter och på rätt sätt. Den förstärkning av ledningsfunktionen som reformen inneburit har medfört att den centrala ledningen fått tid att gripa sig an ett ambitiöst metodutvecklingsarbete. Det utvecklingsarbete som nu bedrivs inom STURE-projektet och som engagerat en stor del av tingsrättens personal kommer förhoppningsvis att leda till att man finner nya och än effektivare arbetsformer som kan bidra till en positiv produktivitetsutveckling.

Vad gäller kvaliteten i den dömande verksamheten pekar de flesta undersökta variablerna på att man vid tingsrätten upprätthåller en kvalitativt hög nivå på arbetet. Det är endast när det gäller handläggningstiderna som tingsrätten ligger något sämre till. Trots att tingsrätten har att handlägga fler tidskrävande mål än genomsnittstingsrätten är det emellertid fråga om relativt små avvikelser från riksgenomsnittet. De produktivitetshöjande åtgärder som nu vidtas kommer sannolikt också medföra att handläggningstiderna förkortas.

Utredningen ger således inte stöd för annat antagande än att Stockholms tingsrätt står sig väl i jämförelsen med övriga tingsrätter både vad gäller produktiviteten och kvaliteten i den dömande verksamheten. För att återknyta till vad som anförts om effektivitetsbegreppet visar det framtagna materialet därmed också att tingsrätten inte är mindre effektiv än övriga tingsrätter.

Sammantaget kan vad som framkommit om tingsrättens effektivitet och målbalanser inte sägas indikera att tingsrätten har sådana storleksrelaterade problem som man inte ser ut att kunna bemästra inom dagens organisation.

Särskilda organisatoriska krav

Det förhållandet att nu behandlade faktorer inte indikerar att tingsrätten har storleksrelaterade problem utgör inte någon garanti för att dagens ordning är det bästa sättet att organisera tingsrättsdömandet inom Stockholms kommun. För att kunna dra en sådan slutsats bör man se närmare på hur tingsrätten möter de särskilda organisatoriska krav som ställs på stora domstolar. Man bör alltså studera vilka organisatoriska åtgärder som vidtagits för att garantera överblickbarhet, flexibilitet och en väl fungerande ledningsstruktur.

Den vid tingsrätten tillämpade ordningen, där strategiska beslut fattas centralt men där de flesta operativa besluten tas på lägre nivåer, skapar förutsättningar för att ge beslutsfattarna tillgång till relevant information och därmed god överblick över den verksamhet som berörs av beslutet. Systemet som sådant bör alltså ge möjlighet till väl underbyggda beslut om fördelningen av resurser och arbetsuppgifter.

För att avdelningarna skall kunna hantera tillfälliga arbetstoppar eller vakanser på enskilda rotlar med hjälp av avdelningens egna resurser krävs att avdelningarna inte är för små. Avdelningsstorleken har också ökats i en strävan att minska sårbarheten och förbättra flexibiliteten. Den nuvarande storleken på sju till åtta rotlar per avdelning, som innebär att varje avdelning är lika stor som en medelstor tingsrätt, bör ge goda förutsättningar för ett delegerat beslutsfattande

på det sätt som tillämpas vid tingsrätten. Tingsrätten överväger för närvarande inom STURE-projektets ram att se över om ytterligare beslutsfunktioner kan delegeras till avdelningarna. Det finns skäl att se positivt på dessa strävanden. Det skulle sannolikt vara till gagn för verksamheten om ett visst budgetansvar delegerades till de avdelningsindelade chefsrådmännen. Det förutsätter dock att utbildningsinsatser görs för att befattningshavarna ute på avdelningarna skall ha möjlighet att axla ett sådant ansvar. Det åligger den högsta ledningen att se till att sådan delegering sker i lämplig omfattning.

En utveckling mot mer självständiga avdelningar får emellertid inte leda till att flexibiliteten inom organisationen som helhet påverkas negativt. Arbetsbelastningen på landets domstolar varierar från år till år beroende på samhällsutvecklingen och andra yttre faktorer. Domstolar kan inte själva påverka sin arbetsbörda utan måste vara organiserade så att verksamheten kan anpassas till de krav som samhället och medborgarna vid varje tid ställer. Det innebär för Stockholms tingsrätts del att det måste finnas en beredskap att samordna verksamheten också över avdelningsgränserna.

Genom systemet med samordnande chefsrådmän har man flyttat vissa samordningsfunktioner som tidigare låg på lagmannen närmare verksamheten. Förutsättningar har härmed skapats för snabbare och mer adekvata resursfördelningsbeslut som involverar fler än en avdelning. Det tar givetvis tid innan den här, för tingsrättsorganisationen, nya organisationsmodellen finner de ideala arbetsformerna. Systemet har också väckt intern kritik. Numera tycks det dock råda relativt stor enighet bland personalen om att det behövs någon form av samordningsfunktion vid tingsrätten. Fortfarande kvarstår dock kritik mot hur samordningssystemet fungerar och det är nu också föremål för en översyn inom STURE-projektet.

Införandet av systemet med samordnande chefsrådmän framstår som en i grunden riktig åtgärd. Härigenom har förutsättningar skapats för en bättre samordning av tingsrättens resurser på brottmålsrespektive tvistemålssidan. Dessutom har inrättandet av samordningsfunktionen inneburit en betydande avlastning för den centrala ledningen som fått mer tid för övergripande lednings- planerings- och samordningsfrågor. Även slopandet av den kollegiala beslutsformen torde för tingsrättens del ha inneburit en klar effektivitetsvinst.

Sammantaget stärker de åtgärder som tingsrätten vidtagit för att garantera flexibilitet, rörlighet och överblickbarhet för ledningen intrycket att Stockholms tingsrätt fungerar väl och att domstolen dessutom har goda förutsättningar att bli än effektivare i framtiden.

För- och nackdelar med en delning av tingsrätten

Det förhållandet att tingsrätten nu är väl fungerande talar i sig med styrka för ett bevarande av nuvarande ordning för tingsrättsdömandet i huvudstaden. I den debatt som på skilda håll förts om Stockholms tingsrätt har det sagts att tingsrätten är för stor och att den borde delas upp i flera mindre domstolar. Frågan vilka för- och nackdelar som en sådan åtgärd kan antas medföra har också övervägts under utredningen.

Det kan till en början konstateras att en delning skulle medföra att behovet att vidta särskilda organisatoriska åtgärder för att skapa överblick och flexibilitet skulle minska. Systemet med samordnande chefsrådmän skulle exempelvis kunna slopas. Möjligen skulle man också kunna få till stånd en starkare samhörighetskänsla bland personalen om verksamheten organiserades i mindre domstolar.

Sker en delning så att det bildas två eller tre nya domstolar skulle emellertid var och en av dessa domstolar få en efter svenska förhållanden betydande storlek. De nya domstolarna skulle behöva en omfattande administration för att kunna fungera. Det är sannolikt att de totala administrationskostnaderna för tingsrättsorganisationen inom Stockholms kommun skulle öka. För att eliminera risken för storleksrelaterade problem skulle verksamheten förmodligen behöva delas upp i betydligt fler enheter.

En lösning med flera domstolar inom samma kommun skulle medföra komplicerade om än ej olösliga forumproblem. Även lokalfrågan skulle bli svårlöst och kostsam både vad gäller anskaffning av nya lokaler och avveckling av nuvarande lokaler i Rådhuset och kvarteret Klamparen. En del av dessa olägenheter skulle kanske kunna undvikas eller i vart fall mildras. Om de nya tingsrätterna bedrev verksamheten från Stockholms tingsrätts nuvarande lokaler skulle lokalfrågan kunna lösas utan större kostnader. De nya tingsrätterna skulle dessutom kunna fungera i ett nätverk med vissa gemensamma funktioner. Domstolarna skulle t.ex. kunna samverka beträffande lokalhållningsfrågor, telefonväxel, vaktmästeri, distributionscentral, bibliotek och ADB-stöd. Ett gemensamt aktuariekontor skulle kunna ta hand om alla inkommande handlingar och se till att de kom till rätt domstol. Härigenom kunde forumproblematiken reduceras, åtminstone för den rättssökande allmänheten.

Klart är emellertid att en sådan organisation av tingsrättsdömandet i Stockholm som den här skisserade skulle vara betydligt mindre flexibel än den nuvarande. Det skulle finnas murar mellan domstolarna på ett helt annat sätt än det är mellan dagens avdelningar. I viss mån skulle man kunna råda bot även på detta problem genom att införa en utökad skyldighet för domare att arbeta i annan domstol. En sådan ordning

kunde för övrigt också omfatta domstolar i kranskommunerna. För att åstadkomma en sådan samordning skulle det emellertid krävas att man inrättade någon form av samarbetsorgan för de involverade domstolarna. Sannolikt skulle ett sådant samarbete inte löpa friktionsfritt i synnerhet i tider av resursknapphet. Gör man på nu beskrivet sätt är man också i någon mening tillbaka på ruta ett med den skillnaden att möjligheterna till samverkan har försämrats.

När man överväger konsekvenserna av en delning av tingsrätten måste man också fästa avseende vid vad tingsrättens avnämare anser i frågan. Såväl Åklagarmyndigheten i Stockholm som företrädare för Advokatsamfundet, som här fått representera avnämarkretsen, har ställt sig entydigt negativa till tankarna på en delning. Advokatkårens ståndpunkt tycks främst grundad på det förhållandet att man anser Stockholms tingsrätt vara synnerligen väl fungerande och att man därför inte ser något skäl att förändra den bestående ordningen. Från åklagarhåll har man framhållit att Stockholms kommun från brottslighetssynpunkt utgör ett sammanhängande område. De som begår brott är i stor utsträckning rörliga inom hela kommunen. Brott som begåtts inom olika delar av kommunen kan utan resurskrävande omflyttningar eller andra samordningsåtgärder samlas till gemensam handläggning vid tingsrätten. En uppdelning av Stockholms tingsrätt i två eller flera mindre tingsrätter skulle därför från åklagarmyndighetens perspektiv innebära en betydande försämring av förutsättningarna för en effektiv verksamhet.

Mot bakgrund av vad som framkommit under utredningen är det svårt att se att en delning av tingsrätten skulle lösa fler problem än den skapar.

Det har i debatten om Stockholms tingsrätt också förekommit förslag att minska tingsrätten genom att föra en del målkategorier där Stockholms tingsrätt i dag är exklusivt forum till någon annan tingsrätt. Vid samtal som förts med tingsrättens ledning har det framkommit att det även för en domstol av Stockholms tingsrätts storlek ibland kan vara svårt med kompetensförsörjningen när det gäller vissa specialmålsgrupper. Man har bl.a. pekat på patentmålen där man nu i samarbete med Svea hovrätt överväger om det går att få fiskaler att i högre grad än nu intressera sig för de här målen för att på så sätt säkra den framtida kompetensförsörjningen. Det framstår mot den bakgrunden som äventyrligt att flytta den här typen av mål till en mindre domstol där svårigheterna med att kontinuerligt upprätthålla behövlig kompetens torde bli än större.

En utvärdering av Stockholms tingsrätt vore inte fullständig om man inte också såg på vilka fördelar som det ligger i att en domstol är stor och som alltså skulle riskera att gå förlorade vid en delning.

En fördel med att en domstol har många anställda är att man inom den kan samla administrativ kraft och kompetens för att utveckla nya och effektivare arbetsmetoder så som för närvarande sker inom STURE-projektet.

En annan storleksrelaterad fördel är förmågan att bygga upp och vidmakthålla ett stort mått av yrkeskunnande hos personalen. Det förhållandet att domarna liksom övriga befattningshavare vid tingsrätten är omvittnat skickliga i sin yrkesutövning beror sannolikt delvis på att de genom att de kommer i kontakt med en sådan mängd mål av varierande slag med tiden blir mer erfarna och mer rutinerade än personal vid mindre tingsrätter. Statsmakten har också valt att låta Stockholms tingsrätt fungera som exklusivt forum för en rad komplicerade målkategorier. I synnerhet när det gäller att bygga upp och bibehålla den specialistkompetens som är nödvändig för att klara handläggningen av dessa målkategorier behövs sannolikt domstolar av Stockholms tingsrätts storlek där man kan tillåta domare med intresse och fallenhet för ett visst område att specialisera sig på detta under längre perioder.

Utveckling går mot en ökad målkomplexitet och mindre tingsrätter som i dag klarar verksamheten tillfredsställande kan i framtiden befaras få problem med den judiciella bärkraften. Skulle de målkategorier som i dag tas om hand exklusivt vid Stockholms tingsrätt fördelas bland flera tingsrätter kan det antas att ytterligare tingsrätter skulle få problem med den judiciella bärkraften. Ett bevarande av Stockholms tingsrätt som forum för vissa särskilt krävande målkategorier innebär därför att förutsättningarna för att bevara mindre tingsrätter ökar.

Sammanfattande slutsatser

Det samlade intrycket från undersökningen är således att Stockholms tingsrätt redan i dag hanterar sina många gånger krävande arbetsuppgifter på ett fullt tillfredsställande sätt och att det med hänsyn till det ambitiösa utvecklingsarbete som bedrivs vid domstolen finns skäl anta att effektiviteten vid domstolen kommer att bli än bättre i framtiden. Utredningen har inte visat att en delning av tingsrätten eller ett borttagande av specialmålskategorier från domstolen skulle vara till mer nytta än skada för rättsväsendet eller för den rättssökande allmänheten. Utredningen har inte heller visat att det finns skäl att förändra av tingsrättens inre organisation. Den organisationsform som tillämpas sedan år 1991 ger goda förutsättningar för ytterligare utveckling av den inre organisationen. De mindre olägenheter som

kunnat konstateras under utredningen framstår tingsrätten som bäst skickad att lösa på egen hand, något som man också är i färd med inom STURE-projektet. Tingsrätten bör därför inte nu göras till föremål för ytterligare organisationsförändringar utan ges tid för konsolidering och vidareutveckling inom ramen för existerande organisation.

V HOVRÄTTER OCH KAMMARRÄTTER

I avsnittet presenteras en organisation med kammarrätter på samtliga hovrättsorter. I en sådan organisation bör hovrätterna och kammarrätterna ha samma domkretsar och, utom i Stockholm, samordnas administrativt i en myndighet på varje ort.

12 Hovrätternas och kammarrätternas domkretsar

12.1 Utgångspunkter

I grunden ställs samma krav på organisationen i mellaninstans som på domstolsorganisationen som helhet, nämligen att den rättskipande verksamheten skall vara av hög kvalitet och bedrivas resurseffektivt.

Vissa av de krav som redogjorts för tidigare har dock inte riktigt samma tyngd när det gäller hovrätternas och kammarrätternas organisation. Det gäller t.ex. kraven på en juridisk och administrativ bärkraft. Det innebär emellertid inte att organisationen inte skulle kunna vara mer effektiv när det gäller dessa aspekter.

En möjlighet att öka effektiviteten är att sammanföra hovrätter och kammarrätter på varje överrättsort till en myndighet. Det förutsätter att hovrätter och kammarrätter lokaliseras till samma orter. Skälen för en sådan integration har framförts i avsnitt III:8.2. Här skall endast pekas på vissa aspekter som har en särskild betydelse för mellaninstanserna.

En integration skapar förutsättningar för en ökad personalrörlighet. Inledningsvis skulle man kunna tänka sig att domare från den ena sidan vid behov förstärker i vissa mål på den andra sidan. Att ett sådant behov finns visar det förhållandet att pensionerade domare anlitas av mellaninstanserna i en relativt hög omfattning, se bilaga 6. En

integration skulle ge något större domstolar som inte är så sårbara vid tillfälliga förändringar i arbetsbördan. Därmed kan den juridiska bärkraften öka i den bemärkelsen att stora mål och andra fluktuationer i arbetsbördan skulle kunna hanteras lättare utan tillfälliga förstärkningsinsatser utifrån.

Ett annat skäl för en samordning är den gemensamma domarutbildningen som Domstolskommittén har föreslagit. Denna underlättas väsentligt genom en sammanslagen organisation i mellaninstans. Inte minst gäller detta den planering som Domstolskommittén förutsätter skall ske dels vid antagningen av fiskaler, dels av varje domaraspirants utbildning. Tjänstgöringsförhållandena för de yngre skulle också förbättras om mellaninstanser för hovrätts- och kammarrättsdömande fanns på samma orter. Vid vissa av hovrättsorterna krävs annars att de yngre domarna flyttar för att kunna genomföra sin utbildning. Att detta kan försvåra rekryteringen av duktiga jurister är självklart.

Vidare bör det framhållas att administrationskostnaderna skulle kunna sänkas väsentligt genom en samordning. En del mellaninstanser har en administrativ kompetens som inte motsvarar behovet med hänsyn till domstolsstorleken.

Slutligen är det en fördel om förvaltningsdömandet i mellaninstans blir mer tillgängligt för allmänheten genom en spridning av kammarrättsverksamheten till fler orter än för närvarande. Det ökade kravet på muntlighet i förvaltningsprocessen medför långa resor såväl för parter och andra som har att uppträda inför domstolen som för domarpersonalen. Det är inte bara kostnaderna för dessa resor som skulle minskas med fler orter för kammarrätterna. Även domstolsarbetet skulle effektiviseras om personalen inte skulle behöva resa i samma utsträckning som i dag.

Utgångspunkten för de överväganden som sker i det följande har av dessa skäl varit att skapa en sammanhållen organisation för hovrätterna och kammarrätterna, med en lokalisering av dessa domstolar till samtliga hovrättsorter. Vidare har målsättningen varit att så långt möjligt föra samman hovrätter och kammarrätter på samma ort till en myndighet.

Förutsättningarna för en sammanslagning av hovrätt och kammarrätt varierar emellertid över landet. En fråga som bör ställas är t.ex. om det är resurseffektivt att slå samman Svea hovrätt och Kammarrätten i Stockholm till en myndighet. Båda domstolarna är stora och var för sig bärkraftiga. Den lösning som tidigare förordats för integrationen, att på vissa orter behålla domstolarna som självständiga myndigheter, skulle kunna ligga nära till hands i Stockholm. Ett alternativ skulle annars kunna vara att söka minska den största av dessa domstolar, Svea hovrätt genom att t.ex. inrätta en ny hovrätt i Mellansverige. Eftersom möjligheten att minska Svea hovrätt genom att inrätta en ny mellan-

instans påverkar vilken lösning som är bäst både vad gäller integrationsfrågan i Stockholm och storleken av övriga hovrätters domkretsar, behandlas denna fråga före domkretsförslagen för överrätternas del. I samband med domkretsförslagen behandlas möjligheten att minska organisationerna i Stockholm genom att föra vissa delar av domkretsen till andra överrätter.

Vad gäller storleken på hovrätterna och kammarrätterna är utgångspunkten det antal avdelningar som respektive överrätt hade under 1998. Det bortses således från det förslag som finns att överrätterna själva skall få besluta om sin avdelningsindelning (prop. 1998/99:1, volym 3, s. 76).

12.2 En ny hovrätt i Mellansverige?

Svea hovrätt har femton avdelningar. Den nuvarande domkretsen omfattar Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands, Västmanlands och Dalarnas län.

Domstolskommitténs avsikt var ursprungligen att som en del av utredningen av de största domstolarna undersöka effektiviteten vid Svea hovrätt. När kommitténs uppdrag begränsades hade detta ännu inte genomförts. Av tillgänglig statistik framgår emellertid att hovrätten för närvarande avgör 631 mål per avdelning och år, bilaga 6. Riksgenomsnittet är 674 mål per hovrättsavdelning. Talen visar faktisk målavverkning utan hänsyn till vare sig målstruktur eller andra faktorer som kan inverka på avverkningstakten.

Mot bakgrund av avverkningstalen och av det faktum att det finns fog för att förmoda att målstrukturen i Svea hovrätt är tyngre än i övriga hovrätter (jfr vad som sägs om målstrukturen i Stockholms tingsrätt, avsnitt IV:11). finns det inte något som tyder på att effektiviteten brister. Det enda skäl som finns för en domkretsförändring som skulle minska hovrätten är därför att en integration med Kammarrätten i Stockholm skulle ge en mycket stor överrätt med 22 avdelningar. En sådan domstol kan säkerligen fungera bra med rätt organisation. Det finns dock inte någon anledning att vid en omorganisation skapa domstolar som är onödigt stora. En domkretsförändring för Svea hovrätt kan ske genom att tillskapa en ny hovrätt för vissa län i mellersta Sverige.

Utgångspunkten för en sådan överrätt bör vara att vissa län med hänsyn till deras geografiska läge och kommunikationsmöjligheterna likväl måste finnas kvar under Svea hovrätt. Detta gäller självklart Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Gotlands län. Resursbehovet för dessa län motsvarar drygt 13 hovrättsavdelningar. Detta visar att en

delning av Svea hovrätt som grundas på en naturlig fördelning av länen i en domkrets knuten till Stockholm inte annat än marginellt skulle minska hovrätten.

Om en delning ändå anses önskvärd måste en ny överrätt, för att bli bärkraftig, tillföras fler län än de två som är möjliga att föra från Svea hovrätt, nämligen Västmanlands och Dalarnas län. Den nya överrätten skulle kunna bildas av förutom Västmanlands och Dalarnas län, av Gävleborgs, Värmlands och Örebro län. En sådan hovrätt skulle få ett underlag för drygt fyra avdelningar, se bilaga 6.

Det finns emellertid flera nackdelar även med en sådan lösning. Såväl hovrätterna i Sundsvall som i Göteborg och Jönköping skulle komma att minskas. Sundsvallshovrätten skulle efter domkretsförändringen få ett underlag för endast drygt en avdelning. En sådan överrätt skulle bli för liten. Det innebär att Gävleborgs län inte bör ingå i en ny hovrätt. Därmed krymper underlaget för denna till tre avdelningar.

En ny hovrätt i Mellansverige skulle således inte innebära någon avgörande minskning av Svea hovrätt, samtidigt som en sådan omorganisation skulle vara förödande för Hovrätten för Nedre Norrland och även ha negativa konsekvenser för hovrätterna i Göteborg och Jönköping. Om effekten för Sundsvallshovrätten skall undvikas skulle den nya överrätten bli alltför liten. Det är nämligen en sak att acceptera att små domstolar är nödvändiga i vissa delar av landet där avstånden är stora. Vid en omorganisation bör dock inte alltför små domstolar tillskapas. Detta innebär sammantaget att nackdelarna med att inrätta en ny överrätt överväger den marginella nytta en sådan skulle få för Svea hovrätts storlek och därmed för integrationsfrågan.

12.3 Hovrätternas och kammarrätternas domkretsar vid en sammanläggning

I det följande lämnas ett förslag på domkretsar för hovrätterna och kammarrätterna i en organisation där samtliga hovrätter och kammarrätter, med undantag för domstolarna i Stockholm, slås samman. Kammarrättsverksamheten förs till samtliga hovrättsorter. På varje ort bildas myndigheter som består av två särskilda domstolar för vilka domstolsnamnen bibehålls. Domkretsarna för de båda domstolarna bör vara desamma.

Domkretsförslagen utgår från att det framtida resursbehovet i stort sett är detsamma som i dagens organisation. Som framhållits tidigare i avsnitt III:6 är det svårt att bedöma hur domstolarnas arbetsbelastning kommer att förändras under de närmaste åren. Samma uppfattning har

framförts i budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, bil 3 s. 73). Det är därför mest rimligt att utgå från att några större förändringar inte kommer att inträffa som på något avgörande sätt påverkar målunderlaget för hovrätterna och kammarrätterna. En domkretsreform med en integrering syftar dessutom till att domstolarna lättare skall kunna bära sådana förändringar.

För att ta ställning till domkretsarnas utformning fordras en fördelning av verksamhetsunderlaget på de olika länen. Därigenom kan man i någon mån få en uppfattning om hur resursbehovet påverkas om ett län läggs till eller tas bort från en domkrets. Någon statistik som direkt anger denna fördelning finns inte. Underlaget får beräknas utifrån antalet mål som kommer in till hovrätt eller kammarrätt från domstolar eller andra myndigheter i de olika länen. Detta kan leda till en viss missvisning genom att det i ett län kan finnas ett stort antal mål av ett slag som antingen är mer eller mindre arbetskrävande än målen i genomsnitt. Tillgänglig statistik möjliggör för hovrätternas del att endast tvistemål och brottmål men inte övriga mål kan fördelas. För en rimlighetsjämförelse har uppgifterna i bilaga 6 fördelats också utifrån befolkningsunderlagets storlek. Efter dessa påpekanden behandlas överrätterna ort för ort.

Stockholm

Svea hovrätt har för närvarande 15 avdelningar och Kammarrätten i Stockholm sju avdelningar. En sammanslagning skulle alltså vid ett oförändrat resursbehov ge en domstol på 22 avdelningar. När Miljööverdomstolen har inrättats ökar organisationen ytterligare. Tidigare har konstaterats att det bör undvikas att skapa en så stor domstol vid en omorganisation. Vidare framgår av föregående avsnitt att en delning av Svea hovrätt inte löser storleksproblemet vid en integration. Det bör därför undersökas om en lösning kan vara att i någon mån krympa en sammanslagen domstol genom att överföra ett eller flera län till någon annan överrättsort. De län som kan komma i fråga är Dalarnas och Södermanlands län.

Dalarnas län. Dalarnas län tillhör Stockholm i hovrättsorganisationen men Sundsvall i kammarrättsorganisationen. Även om kommunikationerna mellan Dalarna och Stockholm är något bättre än mellan Dalarna och Sundsvall, ter det sig naturligt att föra hovrättsmålen från Dalarna till Hovrätten för Nedre Norrland. Därigenom stöttas den relativt lilla domstolen i Sundsvall. En flyttning av Dalarnas län skulle innebära att

Svea hovrätt minskas med en avdelning och att motsvarande ökning sker av Sundsvallshovrätten.

Södermanlands län. En möjlighet är att flytta Södermanlands län till Jönköping. Starka organisatoriska skäl talar för en sådan lösning. Överrätten i Stockholm skulle därmed minskas med en hovrättsavdelning och en halv kammarrättsavdelning. Med hänsyn till de nackdelar detta skulle medföra för allmänheten med avsevärt sämre kommunikationer, föreslås likväl inte en sådan lösning.

Svea hovrätt och Kammarrätten i Stockholm skulle således, om hovrättsmålen från Dalarna förs till Sundsvall, fordra 21 avdelningar (exklusive miljömålen), 14 för hovrättsmålen och sju för kammarrättsmålen. Även om Dalarnas län förs från Svea hovrätts domkrets skulle alltså en sammanslagen domstol bli mycket stor. Det förordas därför att de båda mellaninstanserna i Stockholm förblir särskilda myndigheter. Fördelarna med att föra Dalarnas län till en mellaninstans i Sundsvall är så stora att detta likväl bör genomföras.

Göteborg

Hovrätten för Västra Sverige och Kammarrätten i Göteborg har för närvarande sex avdelningar vardera.

Hovrätten har som domkrets Hallands, delar av Västra Götalands (tidigare Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län) och Värmlands län. Kammarrätten har dessutom Skåne län. I hovrättsorganisationen hör sistnämnda län till Hovrätten över Skåne och Blekinge.

Västra Götalands län. Efter den nya länsindelningen i Västsverige ändrades den grundläggande principen att hovrätternas respektive kammarrätternas domkretsar inte skulle bryta länsgränserna. Numera ingår således en del av Västra Götalands län i Göta hovrätts och Kammarrättens i Jönköping domkretsar, nämligen f.d. Skaraborgs län. Det bör dock övervägas att överföra f.d. Skaraborgs län till Hovrätten för Västra Sverige och till Kammarrätten i Göteborg. En sådan överföring skulle ge hovrätten och kammarrätten drygt en halv avdelning vardera. Med hänsyn till att Skåne län, som i kammarrättsorganisationen motsvarar åtminstone två och en halv avdelning, i det följande föreslås överfört till en mellaninstans i Malmö, är det lämpligt med en sådan resursförstärkning.

En sammanslagen mellaninstans i Göteborg skulle, med dessa förändringar, få ett underlag för drygt tio avdelningar, varav drygt sex avdelningar för hovrättsmålen och knappt fyra för kammarrättsmålen.

Malmö

Hovrätten över Skåne och Blekinge har i dag fem avdelningar. Domkretsen omfattar Skåne och Blekinge län. Det är naturligt att en mellaninstans i Malmö får samma domkrets. Detta innebär att kammarrättsmålen från Blekinge bör föras från Kammarrätten i Jönköping till en nyinrättad kammarrätt i Malmö.

Med utgångspunkt i nuvarande dimensionering skulle hovrättsmålen fordra fem avdelningar och kammarrättsmålen två till tre avdelningar (2,5). Totalt skulle domstolen således få närmare åtta avdelningar.

Jönköping

Göta hovrätt har fem och Kammarrätten i Jönköping fyra avdelningar.

Hovrätten har som domkrets Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, f.d. Skaraborgs och Örebro län. Kammarrätten har dessutom Blekinge län. I hovrättsorganisationen hör sistnämnda län till Hovrätten över Skåne och Blekinge.

Ovan har föreslagits att f.d. Skaraborgs län skall föras från Göta hovrätt och Blekinge län från Kammarrätten i Jönköping.

Den nya överrätten i Jönköping skulle därefter få ett underlag för knappt åtta avdelningar, dvs. fyra och en halv avdelning för hovrättsmålen och tre avdelningar för kammarrättsmålen.

Blekinge län. Ovan har föreslagits att Blekinge län skall föras till överrätten i Malmö. Kammarrätten i Jönköping skulle därmed utsättas för en avsevärd krympning, sammantaget med att f.d. Skaraborgs län flyttas, en avdelning. En möjlighet att minska påfrestningarna är att föra Blekinge län till Jönköping. Såväl hovrätten som kammarrätten skulle därmed förstärkas. För överrätten i Malmö skulle det bli en motsvarande försvagning, förmodligen med begränsade olägenheter. Det finns alltså organisatoriska skäl för att låta Blekinge tillhöra Jönköping i stället för Malmö. Å andra sidan medför en tillhörighet till Malmö att domstolarna i Jönköping och Malmö blir lika stora. Vidare är kommunikationerna från Blekinge bättre till Malmö än till Jönköping. Något förslag till förändring vad gäller Blekinge föreslås

därför inte här. Det bör dock framhållas att frågan kan komma i ett annat läge om länsindelningen i södra Sverige förändras.

Sundsvall

Hovrätten för Nedre Norrland har för närvarande två avdelningar. Domkretsen omfattar Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län. Kammarrätten har i sin domkrets dessutom Dalarnas, Västerbottens och Norrbottens län. I hovrättsorganisationen hör Dalarnas län till Svea hovrätt. Västerbottens och Norrbottens län hör till Hovrätten för Övre Norrland.

Tidigare har föreslagits att Dalarnas län skall föras till överrätten i Sundsvall. Resursbehovet i Sundsvall ökar därmed med en avdelning för hovrättsmålen. För att möjliggöra förvaltningsdömande vid överrätten i Umeå bör samtidigt kammarrättsmål från Västerbottens och Norrbottens län föras dit. Resursbehovet vad gäller kammarrättsmål skulle därmed minska med nästan en och en halv avdelning.

Efter en sådan omorganisation skulle hovrättsmålen fordra tre avdelningar och kammarrättsmålen två avdelningar. Överrätten i Sundsvall skulle därmed få fem avdelningar.

Umeå

Hovrätten för Övre Norrland har två avdelningar. Domkretsen är Västerbottens och Norrbottens län.

En framtida överrätt bör som nämnts i det föregående också handlägga förvaltningsmål från samma region. Detta innebär att överrätten skulle få närmare fyra avdelningar, två för hovrättsmålen och knappt två för kammarrättsmålen.

VI GENOMFÖRANDEFRÅGOR

Genomförandet av en domstolsreform måste följa vissa principer. Den viktigaste är att rättssäkerheten inte får bli lidande under genomförandeskedet. Vidare måste omsorgen om personalen ställas i förgrunden. Det gör att genomförandefasen bör vara så kort som möjligt och att stöd måste erbjudas både personal som får nya arbetsuppgifter och sådan personal som till följd av omorganisationen blir övertalig. En genomförandeorganisation måste byggas upp både centralt och lokalt. Tiden för genomförandet kan beräknas vara fyra år från det ett principbeslut tagits av riksdagen.

Domstolskommittén hade enligt sina direktiv att lämna förslag till en genomförandeordning och genomförandetakt för förslagen till en förändrad domstolsorganisation. I direktiven ålades kommittén också att analysera vilka genomförandekostnader som en reform skulle kunna medföra.

I det följande lämnas inledningsvis en redogörelse för de principer som bör vara vägledande för ett genomförandearbete. Därefter redovisas hur man med tillämpning av dessa principer kan gå till väga för att lösa en del av de personal- och lokalfrågor som kan antas uppkomma under ett genomförande. I nästföljande avsnitt behandlas frågan om vilken genomförandeorganisation som kan behövas. Därefter diskuteras i vilken kronologisk ordning som olika moment i ett genomförandearbete bör komma och hur lång tid de kan ta i anspråk. Genomförandekostnaderna redovisas i avsnitt VII Samlad analys av kostnader och besparingar.

13 Vägledande principer för genomförandet av en domstolsreform

En omorganisation av domstolsväsendet måste genomföras så att rättssäkerheten inte blir lidande. Det innebär att även under genomförandeperioden måste allmänheten kunna påräkna en rättssäker prövning. Lagstadgade frister för prövning av häktnings- eller kvarstadsyrkanden måste iakttas och andra mål och ärenden prövas inom en rimlig tid. Det är emellertid sannolikt ofrånkomligt att en omorganisation medför att parter som har mål anhängiggjorda vid en domstol vid tiden för att den skall flyttas till annan ort kan få vänta något längre än eljest på att få sin sak prövad. Det kan dock inte godtas att genomförandet medför att målbalanserna, och därmed väntetiden för allmänheten, växer i allt för stor omfattning. Detta krav på att rättssäkerheten hela tiden måste vara vägledande innebär att man kan få avstå från genomförandelösningar som från t.ex. ekonomiska synpunkter skulle vara fördelaktigare.

När det gäller själva genomförandearbetet krävs att det redan i inledningsskedet byggs upp en ändamålsenlig organisation såväl centralt, t.ex. vid Domstolsverket, som lokalt vid de domstolar som berörs av omorganisationen. Den enskilt viktigaste åtgärden torde vara att man redan tidigt i processen utser de personer som på lokalplanet skall leda uppbyggandet av de nya domstolsenheterna och som sedan skall fungera som chefer för de nya myndigheterna. Det kommer nämligen till stor del att vila på domstolscheferna att en reform genomförs på ett för den berörda personalen positivt sätt. Även om en reform för många anställda kan innebära en positiv möjlighet till förändring och utveckling kommer den för andra att vara av huvudsakligen negativ karaktär. Ett genomförande av en domstolsreform måste därför präglas av en beredvillighet från arbetsgivarsidan att på olika sätt tillmötesgå det behov av stöd i skilda former som delar av personalen kan ha under en omställningsperiod.

Genomförandefasen bör vidare vara så kort som möjlig. På så sätt undviks ett utdraget osäkerhetstillstånd för personalen. Risken minskar också för sjunkande effektivitet vid enheter som skall flytta. Erfarenheter från tidigare nedläggningar inom den offentliga sektorn visar att en inte obetydlig andel av den för verksamheten kanske mest värdefulla personalen tenderar att lämna den nedläggningshotade myndigheten innan den faktiska nedläggningen genomförts. Givetvis får

intresset av ett snabbt genomförande hela tiden vägas mot det överordnade intresset av att verksamheten inte får störas så att rättssäkerheten sätts i fara. Ur ekonomisk synvinkel är det givetvis också av intresse att nya och mer kostnadseffektiva domstolar fungerar så snart som möjligt så att eftersträvade rationaliseringseffekter kan realiseras. För att så skall kunna ske krävs att relativt betydande utbildningsinsatser görs för personal som får nya arbetsuppgifter.

En viktig princip vid en omorganisation är att verksamheten vid en domstol bör bedrivas i sammanhållna lokaler. Denna princip grundas, liksom den senast berörda, på intresset att en reform skall leda till bildandet av effektiva enheter inom domstolsväsendet. För att nå detta mål krävs att man försöker undvika lösningar som innebär att verksamheten vid en domstol är förlagd till skilda lokaler. De interna kommunikationsproblem som en uppdelning av verksamheten på flera lokaler ofta medför leder till effektivitetsförluster.

En given utgångspunkt vid all offentlig verksamhet är att anslagna medel används så effektivt som möjligt. Ett genomförande måste därför ske på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Detta innebär emellertid inte att man vid varje tillfälle skall välja den kortsiktigt billigaste lösningen. Som nämnts ovan torde det vara olönsamt att spara på sådan personalutbildning som är nödvändig för att få arbetet vid domstolarna att fungera effektivt.

Slutligen måste ett genomförande ske med hänsynstagande till den rättssökande allmänheten, åklagare, advokater och andra externa intressenter. Särskilda åtgärder kan behövas för att tillgodose domstolens avnämare. Det kan t.ex. röra sig om att ge allmänheten information om den förestående omorganisationen. En organisation med färre domstolar och därmed i vissa fall längre resavstånd för åklagare och advokater medför ökat behov av ändamålsenliga uppehållsrum vid domstolarna.

14 Personalfrågor

En omorganisation av domstolsväsendet innebär stora förändringar för personalen. För en del kommer dessa förändringar att upplevas som positiva men det är ingen tvekan att de för andra kommer att innebära svåra påfrestningar. Många av de frågeställningar som en domstolsreform kan ge upphov till är likartade för de olika personalkategorierna vid domstolarna. I arbetsrättsligt hänseenden går dock en klar skiljelinje mellan de ordinarie domarna med deras grundlagsskyddade anställningstrygghet å ena sidan och övriga personalkategorier å den andra. I avsnitt 16.1, där de arbetsrättsliga frågorna diskuteras, behandlas därför de olika personalkategorierna var för sig. Därefter behandlas dels frågan om vilka stödåtgärder som kan vara behövliga för personal vars arbets- eller boendeförhållanden ändras till följd av en reform, dels frågan om nämndemännens ställning.

Det bör påpekas att arbetsrättsliga frågor, däribland frågan om icke ordinarie domares anställningsskydd, även behandlas i Domstolskommitténs betänkande (SOU 1998:88).

14.1 Frågor om anställningsskydd

Ordinarie domare

En domstolsorganisation med färre domstolar och stärkt beredningsorganisation medför att ett antal ordinarie domare kommer att bli övertaliga. I synnerhet kommer en sådan omorganisation att drabba dem som i dag innehar en anställning som domstolschef. För domstolarnas självständighet och därmed för rättssäkerheten är det emellertid av grundläggande betydelse att en domare inte godtyckligt kan skiljas från sin anställning. Bestämmelser om anställningstrygghet för domare har också sedan lång tid funnits i svensk rätt. De grundläggande bestämmelserna om anställningsskydd för ordinarie domare återfinns i dag i 11 kap. 5 § regeringsformen. Arbetsrättslig reglering som berör denna personalkategori är lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Enligt 11 kap. 5 § första stycket regeringsformen kan en ordinarie domare skiljas från tjänsten endast om han antingen genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten eller om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. I tredje stycket samma lagrum föreskrivs att om det är påkallat av organisatoriska skäl får en ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst. Ett organisatoriskt skäl anses enligt förarbetena till bestämmelsen föreligga då en domartjänst dras in eller förändras eller då stationeringsorten för en domstol ändras (prop. 1964:140 s.100). Det krävs inte att indragningen eller förändringen rör just den anställning vars innehavare det kommer i fråga att förflytta. Anledningen är att det särskilt vid kollegiala domstolar kan vara svårt att bedöma om en organisatorisk förändring träffar den ena eller andra befattningen. Däremot bör som villkor för en förflyttning gälla att den domstol där befattningen är inrättad berörs av organisationsförändringen. Om så är fallet föreligger förflyttningsskyldighet så snart det från allmänna synpunkter framstår som angeläget att organisationsförändringen kan genomföras utan avvaktan på att en befattning vid domstolen blir ledig.

I kravet på att förflyttning endast kan ske till jämställd domartjänst ligger enligt förarbetena att det skall vara fråga om en förflyttning till annan ordinarie domartjänst med samma eller huvudsakligen samma löneställning och att domaruppgifterna skall vara väsentligen likartade. I förarbetena sägs vidare att hinder inte föreligger mot förflyttning från hovrätt till tingsrätt, medan däremot förflyttning från allmän domstol till förvaltningsdomstol och omvänt inte är tillåten (prop. 1964:140 s. 100).

I samband med att försäkringsrätterna införlivades i de allmänna förvaltningsdomstolarna uttalade departementschefen följande rörande tolkning av föreskriften i 11 kap. 5 § (prop. 1990/91:80, s. 58f).

> Enligt lagrummets förarbeten är det ett villkor att domaruppgifterna är väsentligen likartade i de båda tjänsterna. Förflyttning från allmän domstol till förvaltningsdomstol och omvänt är enligt förarbetena inte tillåten mot vederbörandes vilja. Däremot anses inte hinder möta mot en förflyttning från överrätt till underrätt. Försäkringsrätterna är förvaltningsdomstolar. Arten av domaruppgifter är väsentligen likartade i försäkringsrätterna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De innebär i de flesta fall en överprövning av förvaltningsmyndighets beslut. Som sägs i promemorian torde det därför inte råda någon tvekan om att det i princip finns en förflyttningsskyldighet för de ordinarie domarna från försäkringsrätterna till de allmänna förvaltningsdomstolarna, om en omorganisation så kräver.

Det andra villkoret som enligt förarbetena skall uppfyllas är att det skall vara fråga om en förflyttning till en domartjänst med samma eller i huvudsak samma löneställning.

Regeln i 11 kap. 5 § regeringsformen innebär således att regeringen vid en reform som den förestående får flytta en ordinarie domare i försäkringsrätt till en tjänst som vad gäller lön och domaruppgifter är väsentligen likartad med den innehavda tjänsten. Försäkringsrättsråden bör därför få förtur till de domartjänster som inrättas i länsrätterna och kammarrätterna med anledning av reformen.

Om det visar sig nödvändigt att tillgodose de krav på den nya domartjänsten som regeringsformen ställer, kan saken lösas genom att personliga tjänster inrättas på erforderlig nivå.

Överväganden

Av förarbetena till 11 kap. 5 § regeringsformen framgår klart att ordinarie domare i under- och mellaninstanserna som inte har en chefsbefattning är skyldiga att i vissa fall flytta till en motsvarande befattning vid en annan domstol.

Även domare med chefsbefattningar är flyttningsskyldiga om de erbjuds anställning på motsvarande eller högre nivå. Däremot torde inte två domartjänster med likartad löneställning och likartade domaruppgifter vara jämställda om endast den ena tjänsten är förenad med chefskap över en domstol. Redan själva ordalydelsen av bestämmelsen talar för den tolkningen och det är uppenbart att förlusten av chefskapet i allmänhet uppfattas som en försämring av anställningsförhållandena även om lönen inte sänks. Detta synsätt var säkert det vanliga även när man från statsmakternas sida inte betonade ledarskapsfrågan på det sätt man gör i dag.

Det är också svårt att förklara begreppet "jämställd domartjänst" om man inte ser på de befogenheter som följer med chefsdomarbefattningarna. Det finns nämligen inga andra betydande skillnader mellan olika ordinarie domartjänster än de som har med chefskapet att göra. Saken kan också uttryckas så att alla ordinarie domare är jämställda i själva dömandet. Det förhållandet att begreppet jämställd domartjänst i förarbetena knutits till lönesättningen kan därför endast ha sin förklaring i att chefstjänster regelmässigt varit högre arvoderade än andra tjänster och att lagstiftaren genom denna bestämning endast velat dra en skiljelinje mellan tjänster som är förenade med ett chefsansvar och de som inte är det.

Det kan också i sammanhanget vara av intresse att något se till varför man över huvud taget har en bestämmelse som reglerar förflyttning av domare. Bakgrunden till bestämmelsen är att domaren skall kunna agera självständigt mot statsmakterna utan risker för egen

del. Under fredliga förhållanden och när det demokratiska systemet fungerar har bestämmelsen knappast någon praktisk betydelse. Den kan däremot ha det under andra förhållanden och det är inte svårt att tänka sig situationer då det kan vara av mycket stor betydelse att domarna agerar självständigt gentemot statsmakterna. I detta perspektiv förefaller det främmande att lagstiftaren inte skulle ha låtit skyddet avse även chefskapet för domstolen.

Med hänsyn till den fundamentala betydelse för rättssäkerheten som domstolarnas självständighet måste tillmätas måste med begreppet jämställd domartjänst således förstås inte endast att den dömande verksamheten och lönesättningen skall vara väsentligen likartade utan att även de administrativa befogenheterna skall ha i huvudsak samma innehåll. Visserligen leder denna mer restriktiva tolkning av föreskriften i regeringsformen till vissa problem vid genomförandet av en reform av domstolsväsendet. Det är dock principiellt viktigt att man inte urholkar en grundlagsregel av praktiska skäl. Intresset av att värna om domstolarnas självständighet måste ges företräde framför intresset att underlätta organisatoriska förändringar av domstolsväsendet.

Den grupp som främst berörs av denna problematik är underrättslagmännen. En omstrukturering av domstolsväsendet leder till att ett antal lagmän inte kan få befattningar som är jämställda med dem som de redan har. Dessa befattningshavare kan välja att stanna kvar utanför den nya organisationen med bibehållen lön fram till pensionsdagen. I vad mån de väljer att göra det är omöjligt att veta. Det kan dock antas att de flesta av dem som inte har nära till sin ålderspensionering kommer att uppleva det som orimligt att uppbära lön utan att utföra något arbete när anledningen till att deras tjänst upphört är ett beslut som fattats i fredstid i demokratisk ordning.

För att en organisationsförändring skall kunna genomföras på ett smidigt sätt är det viktigt att genomförandet präglas av stort hänsynstagande till personalens intressen. Domstolscheferna är de som skall leda ett genomförandearbete på lokalplanet och spelar således en central roll i en omstruktureringsprocess. Det ligger därför i arbetsgivarens intresse att så långt möjligt försöka nå godtagbara uppgörelser med berörda lagmän t.ex. genom att träffa pensionsöverenskommelser med dem som inte vill fortsätta att vara verksamma inom domstolsväsendet.

Vad slutligen gäller frågan om en förflyttning av domare mellan domstolsslagen är tillåtlig bör följande anmärkas. Förarbetsuttalandet att det inte kan krävas en sådan förflyttning har gjorts i en tid då domstolsorganisationerna skilde sig väsentligt från varandra. Därefter har förhållandena ändrats i sådan omfattning att uttalandena kanske inte kan tillmätas lika stor betydelse. Oavsett vilken tolkning man gör

av regeringsformens regel i detta avseende är det, som framgått tidigare, av sakliga skäl inte rimligt att förflytta en domare från det ena domstolsslaget till det andra mot vederbörandes vilja.

Leder domstolssammanslagningar till att nya myndigheter skapas?

Det är som framhållits i det föregående av vikt att ledningsfrågan löses i ett så tidigt skede av en omställningsprocess som möjligt. I detta sammanhang är det viktigt att klargöra om en sammanslagning av domstolar medför att det tillskapas nya myndigheter eller ej. Vid tidigare reformer har frågan behandlats på olika sätt. Den vidgning av de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhetsfält som inkorporerandet av försäkringsrätternas verksamhet innebar ansågs inte medföra att det bildades nya domstolar. När länsrätterna i Kristianstads- och Malmöhus län slogs samman vid bildandet av Skåne län den 1 januari 1997 ansågs att en ny myndighet skapats. Vid tidigare sammanslagningar av tingsrätter har man låtit en mindre tingsrätt gå upp i en bestående större tingsrätt. Så har t.ex. skett vid den år 1996 genomförda sammanläggningen av Sjuhäradsbygdens tingsrätt med Borås tingsrätt.

Överväganden

Frågan om en sammanslagning av domstolar kan anses medföra att det bildas en ny domstol eller ej torde få avgöras genom beslut i varje enskilt fall. Då flera storleksmässigt relativt likartade domstolar slås samman till en enhet kan det framstå som naturligt att anse att den domstol som bildats genom sammanslagningen är en ny myndighet. I de fall en domstol endast i begränsad omfattning tillförs ny verksamhet torde det däremot ligga närmare till hands att anse att domstolen består. Om beslutet innebär att en ny myndighet tillskapats torde frågan om vem som skall leda myndigheten få lösas genom att regeringen när ett riksdagsbeslut om ny domstolsorganisation föreligger utlyser dessa befattningar.

Övrig personal

För övriga personalkategorier, som alltså saknar de ordinarie domarnas grundlagsfästa anställningstrygghet, regleras anställningsskyddsfrågorna främst i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) samt i Avtalet om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S). Regleringen inne-

bär i korthet att om personalinskränkningar blir aktuella skall personal med kortast anställningstid sägas upp först, dvs. principen om först in sist ut skall gälla. Arbetsgivaren måste ha uttömt möjligheterna till omplacering innan uppsägning får ske.

En sammanläggning av domstolsverksamhet där en domstol övertar verksamhet från en annan aktualiserar frågan om tillämpningen av bestämmelsen i 6 b § LAS. Här regleras nämligen vad som skall gälla vid övergång av verksamhet från en arbetsgivare till en annan. Bestämmelsen fick sin lydelse den 1 januari 1995 då EG-direktivet 77/187/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter införlivades i svensk rätt. I paragrafen, som till skillnad från EG-direktivet uttryckligen även gäller arbetstagare i offentlig tjänst, föreskrivs att då en verksamhet helt eller delvis övergår från en arbetsgivare till en annan skall de rättigheter och skyldigheter som följer av anställningsavtal eller anställningsförhållanden övergå på den nya arbetsgivaren om arbetstagaren inte motsätter sig detta.

Regleringen i 6 b § LAS innebär, om den blir tillämplig vid en domstolssammanslagning, bl.a. att personal från nedlagda domstolar skall erbjudas anställning vid den domstol som övertagit verksamheten och att den övertagna personalen vid fastställande av turordningskretsar för uppsägning skall få tillgodoräkna sig anställningstid vid den nedlagda domstolen.

För att 6 b § LAS skall bli tillämplig krävs att det skall vara fråga om övergång av verksamhet från en arbetsgivare till en annan samt att det skall föreligga identitet mellan verksamheterna före och efter övergången. Då den dömande verksamheten inte förändras av en sammanslagning skulle identitetskriteriet med säkerhet vara uppfyllt vid en domstolssammanslagning.

Däremot är det inte lika givet att kravet att verksamheten skall ha övergått från en arbetsgivare till en annan uppfylls. Det finns nämligen utrymme för olika tolkningar när det gäller frågan om vem som i statliga anställningsförhållanden är att anse som arbetsgivare i paragrafens mening.

Enligt den ena tolkningen skulle staten i alla dess former endast vara ett rättssubjekt och i så fall skulle en överflyttning av verksamhet från en domstol till en annan inte innebära ett överförande från en arbetsgivare till en annan. Enligt den andra tolkningen skulle varje domstol ses som arbetsgivare i 6 b paragrafens mening och övergångskriteriet skulle därmed vara uppfyllt.

Förarbetena till lagrummet ger inte någon entydig vägledning hur den här tolkningsfrågan skall lösas. Här sägs emellertid att skyddsreglerna skall omfatta alla offentligt anställda som omfattas av anställ-

ningsskyddslagen. Detta sägs ligga i linje med strävandena att den offentliga sektorn skall ha arbetsrättsliga regler vilka, så långt möjligt, är desamma som för arbetsmarknaden i övrigt (prop. 1994/95:102 s. 49).

Arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU har i en rapport (Ds 1995:18) gjort följande tolkning av bestämmelsen.

> Staten är i alla former endast ett rättssubjekt dvs. en juridisk person. Det skulle kunna innebära att när en verksamhet flyttas från en myndighet till en annan så är arbetsgivaren densamma, dvs. staten. Mot detta kan ställas statens strävan att göra myndigheterna till så självständiga arbetsgivare som möjligt. Arbetsgivaransvaret har delegerats på ett sätt som saknar motsvarighet i något annat europeiskt land. Anställningsavtal i en myndighet har inte någon verkan i en annan. Uppsägning på grund av arbetsbrist vid en myndighet medför inte företrädesrätt till anställning vid någon annan myndighet.
>
> I praktiken är det myndigheten som är arbetsgivare och inte staten. Därigenom kan kravet om byte av huvudmannaskap (från en huvudman till en annan) sannolikt anses uppfyllt när verksamhet flyttas från en myndighet till en annan. Däremot kan knappast en intern omorganisation, t.ex. flyttning från central till regional nivå inom en myndighet beröras av direktivet (s. 36).

Arbetsdomstolen (AD) har behandlat frågan om det statliga arbetsgivarbegreppet i en den 5 juni 1996 meddelad dom nr 66/96. I målet gjorde AD sammanfattningsvis följande tolkning av det statliga arbetsgivarbegreppet i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

> Sammanfattningsvis kan således konstateras att staten är arbetsgivare för den som innehar statlig anställning. Beslutanderätten i olika frågor som ankommer på staten i egenskap av arbetsgivare ligger på skilda myndigheter och befattningshavare. Staten kan som arbetsgivare t.ex. bestämma vem som är behörig att handla på statens vägnar i ett anställningsförhållande eller besluta i en fråga där arbetsgivaren har rätt att själv bestämma. Däremot kan staten i sin egenskap av arbetsgivare – lika lite som någon annan arbetsgivare – ensidigt besluta om inskränkningar i det rättsskydd som den arbetsrättsliga lagstiftningen ger en arbetstagare.

Den tolkning AD gjort av arbetsgivarbegreppet i LOA behöver inte nödvändigtvis vara vägledande för tolkningen av arbetsgivarbegreppet i 6 b § LAS. Med hänsyn till att de enskilda domstolarna numera har anförtrotts ansvaret för huvuddelen av arbetsgivarfunktionerna och i praktiken fungerar som självständiga arbetsgivare är AD:s tolkning inte helt självklar. Det skydd som 6 b § LAS är tänkt att ge även arbetstagare i allmän tjänst som berörs av en verksamhetsövergång skulle med AD:s tolkning bli helt verkningslöst i det i dag vanliga

fallet att verksamhet övergår från en statlig myndighet till en annan. De ovan refererade förarbetsuttalandena till 6 b § LAS om att skyddsregeln skall omfatta *alla* offentligt anställda som omfattas av LAS kan tyda på att syftet varit att bestämmelsen skulle äga tillämpning även vid övergång av verksamhet mellan olika statliga myndigheter. Den tolkning som kommit till uttryck i Arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU ovan citerade rapport kan alltså ha goda skäl för sig.

Även om varje enskild domstol betraktas som arbetsgivare är det emellertid inte säkert att 6 b § LAS blir tillämplig om ett genomförande av en reform sker i den ordning som här kommer att förordas.

Som berörs mer utförligt nedan är det praktiskt med en genomförandeordning där en sammanslagning av domkretsar föregår en samlokalisering av verksamheten. I så fall kommer under en övergångsperiod domstolar som skall avvecklas att fungera som lokala enheter vid den nya domstolen. Domkretssammanslagningen leder visserligen till att verksamheten vid lokalenheterna förs över till den nya domstolen som också övertar arbetsgivaransvaret för lokalenheternas personal. I det här skedet kommer emellertid inte verksamheten påverkas så att uppsägning på grund av arbetsbrist behöver tillgripas. Först när den faktiska flyttningen av verksamheten genomförs uppstår rationaliseringsvinster som kan medföra behov av att säga upp personal. Eftersom en verksamhetsövergång i detta skede inte innefattar ett byte av huvudmannaskap utan kan ses som en intern omorganisation skulle detta innebära 6 b § LAS inte blir tillämplig.

Då en verksamhet bedrivs vid flera enheter på skilda orter skall det, enligt de turordningsregler som följer av det tidigare nämnda avtalet mellan parterna, fastställas en turordning för varje enhet. När verksamheten flyttar till den nya kansliorten uppstår en arbetsbrist vid den nedlagda enheten.

Det innebär att personal vid nedlagda domstolar torde löpa större risk att bli uppsagda än sina kolleger som redan arbetar på den nya kansliorten. Det bör dock framhållas att denna konsekvens kan undvikas om arbetsmarknadens parter träffar ett kollektivavtal exempelvis av innebörd att den nya domstolen redan från det en domkretsreform träder i kraft i turordningshänseende räknas som en driftsenhet.

När verksamheten flyttar till en ny domstol uppstår naturligtvis samtidigt ett ökat arbetskraftsbehov på den nya kansliorten. Som nämnts ovan innehåller LAS föreskrifter om omplaceringsskyldighet. I 7 § 2 st LAS föreskrivs att en uppsägning inte är sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Arbetsgivaren är således skyldig att innan uppsägning verkställs försöka omplacera personalen.

I 1973 års förarbeten till lagen (prop. 1973:129 s. 121) finns vissa generella uttalanden om hur långt arbetsgivarens omplaceringsskyldighet på grund av lag sträcker sig. Av uttalandena framgår att då ett företag har flera driftsenheter omfattar omplaceringsskyldigheten samtliga dessa. I motiven sägs också att när det är fråga om offentlig verksamhet gäller omplaceringsskyldigheten inom anställningsmyndighetens verksamhetsområde.

Frågan om en offentlig arbetsgivares omplaceringsskyldighet har prövats av AD i två vägledande avgöranden – AD 1984 nr 141och AD 1996 nr 66 – . I dessa avgöranden var fråga om omplacering av anställda inom ett landsting respektive inom kriminalvården.

Några säkra slutsatser om hur långt omplaceringsskyldigheten sträcker sig på domstolssidan går emellertid inte att dra av dessa avgöranden. Av förarbetsuttalandena torde man emellertid kunna sluta sig till att om varje domstol ses som en arbetsgivare omfattar domstolens omplaceringsskyldighet endast domstolsarbete inom den egna domkretsen. Tolkas det statliga arbetsgivarbegreppet i stället så att staten och inte den enskilda domstolen är att betrakta som arbetsgivare skulle däremot omplaceringsskyldigheten kunna vara mer vittgående.

Det skall avslutningsvis sägas att Domstolskommittén inte hade i uppgift att lösa vare sig frågan om tolkningen av arbetsgivarbegreppet i 6 b § LAS eller frågan om omplaceringsskyldighetens utsträckning. Det finns dock skäl att här fästa uppmärksamhet på att det finns olika synsätt i dessa frågor. Det bör också understrykas vikten av att en reform genomförs så att negativa konsekvenser för personalen så långt möjligt kan undvikas. Statsmakten bör därför visa berörd personal generositet vid utövandet av sitt arbetsgivaransvar.

14.2 Övriga personalfrågor

14.2.1 Stöd till personal som skall arbeta kvar inom domstolsväsendet

Utbildning

För många kommer en omorganisation att innebära att man får ta på sig nya och ovana arbetsuppgifter. För att domstolarna så snart som möjligt skall fungera effektivt krävs att extra resurser avsätts till

personalutbildning. Eftersom rationaliseringseffekterna av en omorganisation kommer att märkas särskilt tydligt på det administrativa området kan personal som i dag har personal- eller ekonomiadministrativa uppgifter behöva omskolning så att de i en ny organisation skall kunna fungera som t.ex. rotelsekreterare. I viss utsträckning kommer en omorganisation att medföra ett nyrekryteringsbehov. Det gäller i vart fall om juristberedare kommer att ingå i beredningsorganisationen på den allmänna domstolssidan (se mer om detta ämne i kommitténs betänkande SOU 1998:88). Denna grupp liksom andra personalkategorier som får ändrade arbetsuppgifter i en förändrad beredningsorganisation kommer under genomförandefasen att behöva extra utbildning. På dataområdet kan också behov uppstå av extra utbildningsinsatser i vårt fall om domstolar som slås samman arbetat med olika datorsystem.

Flytthjälp

För att underlätta för dem som måste byta bostadsort till följd av en omorganisation finns olika former av flyttningsbidrag. Arbetstagare som måste flytta eller som drabbas av ökade kostnader för resor till och från arbetet har under en övergångstid bl. a. rätt till viss ersättning för dubbel bosättning, flyttransport och flyttledighet. Kostnaderna för dessa stödformer belastar arbetsgivaren.

14.2.2 Åtgärder för övertalig personal

Personal som sägs upp till följd av arbetsbrist eller som av personliga skäl väljer att säga upp sig i stället för att följa med en verksamhet som flyttar kan vara i behov av olika former av stöd. De stödformer som i första hand kan bli aktuella vid en domstolsreform är olika åtgärder för att berörda personer skall få nya arbeten. För äldre kan olika former av pensionslösningar bli aktuella.

Det statliga trygghetsavtalet ger en anställd som sägs upp och som fyllt 60 år när uppsägningstiden är slut rätt till pensionsersättning. I sådana fall svarar Statens löne- och pensionsverk (SPV) för kostnaden. Av hänsyn till gällande turordningsregler torde en domstolsreform normalt sett inte leda till att anställda i den åldersgruppen blir uppsagda. Arbetsgivaren har då möjlighet att erbjuda arbetstagare som fyllt 60 år pensionering om arbetstagaren avgår frivilligt och avgången innebär att någon annan kan få ny eller fortsatt anställning. I sådana fall måste dock arbetsgivaren betala kostnaderna för pensions-

ersättningen för tiden fram till ålderspensioneringen. En sådan lösning kan alltså bli dyrbar för domstolsväsendet. Det är emellertid önskvärt att man från arbetsgivarhåll visar stor beredvillighet att erbjuda den äldre personalen denna lösning och då med villkor som gör att en pensionslösning framstår som ett realistiskt alternativ för den enskilde arbetstagaren. Härigenom går det att undvika en stor del av de påfrestningar som en omstrukturering kan medföra.

För att underlätta avvecklingsarbetet vid domstolar som läggs ned kan stöd lämnas av olika organisationer. Länsarbetsnämnden och den lokala arbetsförmedlingen bör t.ex. kopplas in på ett tidigt stadium så att de kan få besked om omfattningen av den förestående förändringen och samtidigt ge berörd personal information om sin verksamhet. Företagshälsovården har tillgång till ett professionellt nätverk av bl.a. arbetsmiljörelaterad sjukvård, psykosocial expertis och specialistläkare som kan ge kvalificerat stöd till avvecklingsorganisationer om uppsagd personal är i behov av rehabilitering eller har hamnat i en akut krissituation. Värdefullt stöd kan också lämnas av Trygghetsstiftelsen som har till uppgift att så långt möjligt hindra att statligt anställda blir arbetslösa och att bistå uppsagd personal att finna ett nytt arbete.

14.2.3 Nämndemännens ställning

I förordningen (1996:1149) om nämndemäns tjänstgöring vid ändring i indelning av domkretsar regleras hur nämndemännens ställning påverkas vid en domstolsreform. I förordningen föreskrivs att om indelningen i domkretsar ändras, skall en nämndeman anses vald till nämndeman i den domstol inom vars domkrets han eller hon är folkbokförd. Nämndemän som tjänstgör vid domstolar som upphör efter en sammanläggning skall alltså anses valda till nämndemän i den nya domstolen.

15 Lokalfrågor m.m.

Lokalkostnaderna utgör ca 18 % av de samlade kostnaderna för domstolsväsendet. För att genomförandekostnaderna skall stanna på en rimlig nivå är det av största vikt att en flyttning planeras så att man så långt möjligt undviker dubbla hyreskostnader på grund av att lokaler lämnas före kontraktstidens utgång. Man måste därför så tidigt som möjligt se till att uppsägningstider för hyreskontrakt iakttas och att utlöpande hyreskontrakt inte förlängs på för långa tider. Då nybyggnation erfordras måste planering och upphandling av nya lokaler inledas skyndsamt.

En domstolsreform medför också behov av avveckling respektive upphandling av en lång rad andra materiella resurser. Det är av stor vikt att i synnerhet förvärv av ändamålsenlig datautrustning planeras noga. När det gäller domstolarnas arkiv framgår av förarbetena till arkivlagen (1990:782) att arkiv vid domstolar som upphör torde få överföras till den nya domstolen (prop. 1989/90:72, bil. 1, s. 56).

16 Genomförandeorganisation

För att en domstolsreform skall kunna genomföras så friktionsfritt som möjligt krävs att det inrättas en ändamålsenlig genomförandeorganisation, dels centralt för domstolsväsendet i dess helhet, dels lokalt vid de berörda domstolarna. Den centrala organisationen behövs för att ta hand om övergripande frågor samt för att ge de lokala organisationerna stöd. De domstolar som berörs måste ges förutsättningar för att lösa de problem en sammanslagning medför på lokalplanet. I detta avsnitt diskuteras hur en genomförandeorganisation kan vara uppbyggd.

Den centrala genomförandeorganisationen

Genomförandet av domkretsförändringar och omlokalisering av domstolars verksamhet ställer krav på en gemensam ledningsfunktion. Den kompetens som kan komma att behövas vid genomförandet finns i allt väsentligt redan inom domstolsväsendet. Att bygga upp en särskild central genomförandeorganisation kan befaras bli en både tids- och kostnadskrävande operation som inte skulle medföra några väsentliga fördelar för genomförandearbetet. Domstolsverket bör därför anförtros sådana uppgifter som verket svarat för vid tidigare förändringar, såsom att anskaffa lokaler, att sköta lokalinredningsfrågor samt att ingå avtal med personalorganisationerna, t.ex. om personalförmåner och andra avtalsvillkor. Verket bör också svara för rådgivning framförallt i arbetsrättsliga frågor.

Det bör också vara en uppgift för Domstolsverket att svara för samordning i frågor där en likartad hantering vid domstolarna är lämplig av ekonomiska eller av andra skäl. Det kan t.ex. gälla anpassning av rutinerna i målhanteringssystemen och arkivfrågor. Det får förutsättas att den centrala genomförandeorganisationen under förändringsarbetet samråder med berörda fackliga organisationer.

Den lokala genomförandeorganisationen

De frågor som bör hanteras lokalt kan bl.a. avse lokalutformningen, de nya domstolarnas kansliorganisation, personalfrågor i anslutning till denna organisation, anordnandet av datorstöd, överföring av icke avgjorda mål och arkiv från de nedlagda domstolar samt information till

allmänheten inför övergången till en ny organisation. Eftersom domstolar som blir kvar får ta ansvar för personal från nedlagda enheter kommer dessa domstolar att få vidta såväl uppbyggnads- som avvecklingsåtgärder samtidigt som den normala domstolsverksamheten måste fortgå utan allvarliga störningar. Detta ställer stora krav på den lokala planeringen. Förutsättningarna för ett genomförande varierar också högst väsentligt mellan olika domstolar. Det går därför inte att ange någon enhetlig modell för hur en lokal genomförandeorganisation skall se ut.

I princip är det myndighetsledningens ansvar att genomföra den omstrukturering som statsmakterna beslutat. Ledningen vid domstolar som läggs ner kan ha att ta hänsyn till andra intressen än sådana som främjar uppbyggandet av en ny domstol. För att undvika intressekonflikter är det av vikt att ledningen för nya domstolsenheter tillsätts i ett så tidigt skede som möjligt. Erfarenheter från tidigare strukturförändringar inom den offentliga sektorn visar att det kan vara svårt att samtidigt leda utvecklings- och avvecklingsarbete. Det är därför önskvärt att avvecklingen leds av den nedlagda domstolens tidigare chef som ju besitter värdefull kännedom om de lokala förhållandena. Den nya domstolens chef måste dock ha det övergripande ansvaret även för avvecklingsarbetet.

De personer som står i ledningen för genomförandearbetet kommer förmodligen under en period inte att hinna med andra uppgifter. Vid en del domstolar kan det därför uppstå behov av personell förstärkning för att de dömande uppgifterna skall kunna klaras av.

Det måste understrykas att en domstolsreform svårligen kan genomföras utan personalens lojala medverkan. Representanter för de olika personalkategorierna måste därför involveras i ett omstruktureringsarbete redan under planeringsfasen.

Stöd från andra samhällsorgan

Den centrala och lokala genomförandeorganisationen kan behöva stöd från andra samhällsorgan, såsom länsarbetsnämnderna, Statens löne- och pensionsverk, Företagshälsovården och Trygghetsstiftelsen omnämnts. Härutöver kan stöd bl.a. lämnas av Arbetsgivarverket, Arkivverket, Statens Förnyelsefond och Riksrevisionsverket.

17 Genomförandeplan

I detta avsnitt behandlas vilka grundläggande politiska beslut som bör fattas och i vilken ordning olika genomförandeåtgärder bör komma. Här görs också en bedömning av hur lång tid ett genomförande bör få ta. Som framhållits i det föregående varierar förutsättningarna för en reform högst väsentligt mellan olika domstolar. Här kan därför bara huvuddragen i en genomförandeplan anges.

De grundläggande politiska besluten

Med hänsyn till att förutsättningarna för en domstolsreform är så varierande bör riksdagen först fatta ett principbeslut om ny domkretsindelning för hela landet. I anslutning till principbeslutet bör direktiv utfärdas till domstolarna och till Domstolsverket att reformen skall börja förberedas. Domstolar som skall nybildas måste få ledningsfrågan löst i ett tidigt skede. Så länge det endast finns ett principbeslut om ny domkretsindelning kan några chefer för dessa framtida domstolar inte utses. Chefsbefattningarna kan dock redan i anslutning till principbeslutet utlysas med förbehåll för att domkretsreformen kommer till stånd. De personer som bedöms mest lämpade för de kommande chefsbefattningarna bör förordnas att leda planeringsarbetet vid de nya domstolarna. Direktivet att börja förbereda reformen skall alltså gälla även dem. Det är viktigt att man redan i detta skede ser till att de anställda inom domstolsväsendet ges klar och entydig information om reformen.

Regeringen får sedan fatta ett mer detaljerat beslut om domkretsindelning som omfattar hela landet. Beslutet bör fattas så snart som möjligt efter riksdagens principbeslut och helst träda i kraft inom ett år från detta. Vid ikraftträdandet skall de nya domstolscheferna vara tillsatta. En sammanflyttning behöver däremot inte ha skett vid denna tidpunkt, utan verksamheten kan fortsätta att drivas från de gamla domstolslokalerna ytterligare en tid. Sedan får verksamheten flytta samman när det är lämpligt med hänsyn till de lokala förhållandena. I vilken takt detta skall ske får bli en fråga som i första hand avgörs lokalt. Regeringen bör dock i sitt beslut ange den längsta tid som sådana temporära lokala enheter skall få vara kvar.

Planering

Efter ett principbeslut bör de genomförandeansvariga på lokalplanet inrikta arbetet på att med hjälp av Domstolsverket ta fram lokala genomförandeplaner för den egna myndigheten. En sådan plan bör innehålla beräkningar av vilka personella och materiella resurser som den framtida verksamheten kommer att behöva och vilka konsekvenser reformen kan väntas medföra vid domstolar som skall avvecklas. Planeringen bör syfta till att alla avvecklings- och uppbyggnadsåtgärder är genomförda när flyttningen skall ske. Av särskild vikt är att det vid de domstolar som berörs av en sammanläggning tas fram en gemensam arbetsordning till tidpunkten för domkretsreformen. I de fall den nya domstolen under en tid skall fungera med lokala enheter måste även arbetsfördelningen mellan de olika enheterna fastläggas i en sådan arbetsordning. Regeringen bör under denna period fortlöpande hållas underrättad om hur planeringsarbetet fortskrider.

Det praktiska genomförandearbetet

Efter den inledande analys- och planeringsfasen bör det praktiska genomförandearbetet påbörjas så skyndsamt som möjligt.

Vad gäller personalfrågorna måste det t.ex. klarläggas vilka som vill arbeta kvar i organisationen. I de fall personal behöver byta bostadsort för att kunna bli kvar i yrket kan det kanske förekomma att så många väljer att sluta att det uppstår ett nyrekryteringsbehov. Det kan då vara lämpligt att domstolarna samarbetar så att personal får lämna intresseanmälan angående anställning vid flera domstolar. När personalsituationen klarlagts bör utbildningsinsatser och stödverksamhet inledas. Kontakter bör tas med Trygghetsstiftelsen och andra stödorganisationer för att de på sitt håll skall kunna planera vilka åtgärder som bör vidtas.

När det gäller de materiella resurserna är det i inledningsskedet framförallt lokalhållningen som kräver åtgärder. För att undvika dubbla hyreskostnader är det viktigt att tillse att hyreskontrakt på lokaler som skall lämnas sägs upp så att kontraktstiden löper ut i så kort tid som möjligt efter det att de nya lokalerna är inflyttningsklara. Lokalfrågan torde ta längst tid att lösa, särskilt om nybyggnation måste ske. De andra åtgärder som måste vidtas under denna fas av genomförandearbetet får tidsmässigt anpassas till när lokalfrågan kan antas vara löst.

Utöver det komplicerade och tidskrävande arbetet med att lösa personal- och lokalfrågor ligger det på genomförandeorganisationernas

ansvar att hantera en mängd frågor av mindre dignitet. Vid domstolar som skall avvecklas måste t.ex. löpande serviceavtal, leasingkontrakt och andra förpliktelser ses över så att de är avslutade när en flyttning skall ske. Exempel på andra åtgärder kan vara att avyttra inventarier som inte skall tas med vid flyttningen eller att klara ut arkivfrågor. Samtidigt måste de nya domstolarna förses med inventarier och annan utrustning som behövs i verksamheten.

Tydlig information om den förestående förändringen måste lämnas såväl till allmänheten som till advokater, åklagare och andra särskilt berörda grupper.

Flyttningen måste också förberedas noggrant så att störningar i verksamheten kan undvikas. Lämpligen bör, om flera domstolar samlokaliseras till en kansliort, flyttningen ske domstol för domstol så att verksamheten vid den enhet som flyttar temporärt kan övertas av de andra enheterna.

Efter genomförd flyttning får uppföljande åtgärder vidtas för att personalen skall finna sig till rätta. Domstolsverket bör ha höjd beredskap för att kunna bistå domstolarna med extra hjälp i främst personaladministrativa frågor.

Förväntad tidsåtgång

Då förutsättningarna är så varierande är det inte meningsfullt att i detalj ange hur lång tid ett genomförande bör ta. På orter där några mer tidskrävande åtgärder inte behöver vidtas för att lösa lokalhållningen bör dock en reform kunna genomföras inom ett år från ett regeringsbeslut om ny domkretsindelning. I fall där förutsättningarna för att lösa lokalfrågan är mindre gynnsamma kan det accepteras att genomförandetiden förlängs med ytterligare två år. Kan man förutse att en samlokalisering kommer att ta längre tid än så bör man inte vänta med genomförandet utan man får då acceptera en lösning där domstolsverksamheten under en längre övergångstid är förlagd till skilda lokaler. Som riktlinje bör gälla att en domkretsreform skall vara genomförd i hela landet inom fyra år från ett inledande principbeslut. Genomförandet av en ny beredningsorganisation kan däremot i vissa fall få anstå ytterligare någon tid i avvaktan på att eventuell övertalighet bland ordinarie domare skall minska.

VII Samlad analys av kostnader och besparingar

Det sammanläggningsalternativ som innebär att endast 43 tingsrätter behålls sparar tillsammans med övriga förändringar i organisationen närmare 200 milj. kr i årskostnad. Detta alternativ är också det som på längre sikt är mest lönsamt.

Domstolskommittén hade att enligt sina direktiv utforma en i grunden ny domstolsorganisation som på lång sikt skulle kunna medföra en sänkning av de årliga utgifterna för domstolsväsendet som helhet (ca 2,5 miljarder kronor) med minst 200 miljoner kronor.

I direktiven framhölls att en så uttömmande kostnadsanalys som möjligt skulle redovisas. Förslagens kostnadskonsekvenser skulle analyseras både på lång och kort sikt. En bedömning skulle också ske av förslagens effekter på andra sektorer inom främst rättsväsendet. I det följande redovisas de ekonomiska analyser som framtogs inom Domstolskommittén. Eftersom det organisationsalternativ för tingsrätterna som innebär en kombination av en mer begränsad sammanläggning av tingsrätter med en nätverksorganisation endast förelåg som en diskussionspromemoria då kommitténs uppdrag begränsades, har några ekonomiska beräkningar inte skett för detta alternativ.

Under utredningsarbetet har Domstolskommittén samverkat med Statskontoret, som är statens expertorgan för denna typ av frågor. Denna samverkan har fortsatt även efter det att kommittén avslutade sitt arbete. Statskontoret har i ärendet avgett ett yttrande om de använda beräkningsmetoderna, bilaga 10.

Inledningsvis redovisas de ekonomiska analyser som skett för domstolsväsendet och för andra delar av den rättsliga sektorn. Därefter redovisas en beräkning av genomförandekostnaderna. Dessa har, liksom kostnadskalkylen, också beräknats för de två sammanläggningsalternativen. Under respektive alternativ finns redovisat kostnaderna för ett genomförande av en organisationsförändring i mellaninstans. De organisationsalternativ som innebär en i huvudsak oförändrad underrättsorganisation men med en ökad samverkan mellan domstolarna har bedömts medföra så obetydliga genomförandekostnader att någon särskild kostnadskalkyl inte har upprättats för dessa alternativ.

18 Ekonomiska analyser av en förändrad domstolsorganisation

Under utredningsarbetet har följande slag av ekonomiska analyser genomförts.

- I samband med kartläggning av vissa förhållanden i den nuvarande organisationen har en jämförelse gjorts av handläggningskostnaden för brottmål och tvistemål i tingsrätter av olika storlek (se avsnitt 1 i bilaga 3)
- I anslutning till de olika organisationsalternativen har beräknats vilka besparingar inom domstolarnas anslag som kan uppnås (se avsnitt 1–5 i bilaga 9)
- En analys av hur en domkretsreform kan påverka kostnaderna för andra verksamheter inom den rättsliga sektorn redovisas. (Se avsnitt 6 i bilaga 9)
- I anslutning till en undersökning av genomförandefrågorna redovisas kostnaderna för ett genomförande av en domkretsreform och en ökad samverkan mellan de båda domstolsorganisationerna (se avsnitt 8–13 i bilaga 9)
- Slutligen har en beräkning av hur besparingar och genomförandekostnader utfaller i tiden genomförts. Denna analys sammanfattas i nedanstående avsnitt 20.

En beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna förändringar i domstolarnas beredningsorganisation har redovisats i Domstolskommitténs betänkande (SOU 1998:88). Motsvarande beräkningar redovisas också i det följande så att beräkningarna har anpassats till de olika organisationsalternativen.

18.1 Besparingar inom domstolsväsendet

I följande tabell sammanfattas de besparingar, räknat i mkr, som närmare beskrivs i bilaga 9.

Besparingar vid olika organisationsalternativ

	Sammanläggning av tingsrätter		Nätverksorganisation [1]	
	Organisationsalternativ 1	Organisationsalternativ 2	A	B
Tingsrätter				
Förändrad ledning och administration	31,1	16,1	12,2	
Beredningsorganisationen	18,0	13,4	8,2	8,2
Personal för mål- och ärendehandläggning	28,0	15,0	1,7	1,7
Länsrätter				
Förändrad ledning och administration	9,2	9,2	9,2	9,2
Hovrätter och kammarrätter				
Förändrad ledning och administration	5,4	5,4	5,4	5,4
Gemensamma förändringar				
Lokalförändringar	50,0	25,0		
Reseersättningar till anställda	12,7	6,3		
Domstolsverket	10,0	5,0	4,0	2,0
En integrerad organisation	30,0	18,0	12,0	12,0
Summa besparingar, mkr:	194,4	113,4	52,7	38,5

A= Endast den samordnande tingsrätten i varje nätverk är självständig myndighet

B= Samtliga tingsrätter i nätverket är självständig myndighet

Enligt beräkningarna är det endast genom en långtgående sammanläggning av tingsrätter som en sammanlagd besparing på omkring 200 mkr kan uppnås. Ytterligare besparingar kan troligen realiseras genom förändringar som ingick i kommitténs direktiv men som inte har utretts, bl. a. frågan om organisationen vid de båda domstolarna i högsta instans.

Enligt sammanställningen möjliggör förslagen till förändrad organisation och arbetssätt besparingar både när det gäller dom-

stolarnas administration och den större del av resurserna som direkt avdelas för mål och ärenden. Besparingen i den administrativa verksamheten är relativt sett störst.

Sammanställningen visar också att besparingarna är störst inom tingsrättssektorn. Detta är naturligtvis en följd av att det är inom tingsrättsorganisationen som de föreslagna förändringarna är mest omfattande. En domkretsreform får också återverkningar på kostnader som finansieras centralt inom verksamhetsområdet, bl.a. lokalkostnader, resor och Domstolsverkets kostnader.

Den största enskilda besparingsposten, 50 mkr, beräknas uppkomma genom minskade lokalkostnader. Detta förklaras av att en omlokalisering av tingsrätter möjliggör en omfattande omstrukturering av lokalbeståndet på de orter som berörs. En omlokalisering av tingsrätter möjliggör lokalbesparingar både för den verksamhet som flyttas och för de tingsrätter som tar emot verksamhet. Även lokalanslag, motsvarande lokaler som nu på en del håll utnyttjas dåligt, frigörs vid en omlokalisering av verksamhet. Besparingarna inrymmer även lokalkostnader som motsvarar de lokalytor som frigörs vid en överföring av arbetet med inskrivningsärenden och boupptecknings till andra organ.

En successiv anpassning av tingsrätternas nuvarande lokaler till ett minskat lokalbehov kan naturligtvis ske även inom ramen för tingsrätternas nuvarande lokalisering. En sådan anpassning bedöms emellertid vara så mycket mer långsiktig att möjligheterna till en motsvarande besparing inte har beaktats i de nu redovisade beräkningarna.

Vissa besparingsmöjligheter kan vara betydande men har inte kunnat åsättas ett ekonomiskt värde. Ett exempel på detta är effekterna av de ökade möjligheter till specialisering som kan uppnås i en organisation med fler större domstolar än i dagens organisation. Vissa mindre tillkommande kostnader har heller inte kunnat beräknas.

Då ovan behandlade beräkning av besparingsmöjligheter ställs mot beräkningen av kostnad per mål i tingsrätter av olika storlek kan det framstå som märkligt att man genom en sammanläggning av domstolar kan uppnå betydande kostnadssänkningar. Kostnaden per mål skiljer sig ju inte särskilt mycket i tingsrätter av olika storlek. Båda beräkningarna är emellertid tekniskt korrekta. De återspeglar bara olika förhållanden. Beräkningen av kostnad per mål gäller en tidsperiod på tre angivna år. Under den tidsperioden har olika förhållanden påverkat just denna kostnadsberäkning. Ett sådant förhållande är att ca 40 av de större tingsrätterna, till skillnad från andra tingsrätter, har infört ett IT-baserat målhanteringssystem samtidigt med annan IT-utveckling. Endast införandet av målhanteringssystemet kräver initialt avsevärda

resurser i form av minskad målavverkning. Besparingskalkylen har inte kunnat beakta sådana faktorer. Den är endast framtidsinriktad. Detta innebär att den bara beaktar de vinster som finns i en organisation med färre och större domstolar, t.ex. minskade kostnader för administration och ökade möjligheter att ta till vara effekterna av olika rationaliseringsåtgärder.

18.2 Ekonomiska konsekvenser för andra delar av den rättsliga sektorn

I den följande sammanställningen redovisas effekterna av en domkretsreform för andra delar av den rättsliga sektorn. Plusposterna visar besparingarna och minusposterna ökade kostnader.

Kostnads- och besparingseffekter för andra delar av rättsväsendet

	Sammanläggning av tingsrätter	
	Organisations alternativ 1	Organisations alternativ 2
Reseersättningar och tidsspillan för åklagare	+ 4,5 mkr	+ 2 mkr
Reseersättningar och tidsspillan för advokater som bekostas med rättshjälpen	- 17,5 mkr	- 8,5 mkr
Transportkostnader för häktade	+ 7,4 mkr	+ 3,7 mkr
Polishämtningar och polisvittnen	- 4 mkr	- 2,5 mkr
Summa kostnadseffekter:	- 9,6 mkr	- 5,3 mkr

Sammantaget medför således en domkretsreform, som genomförs enligt något av sammanläggningsförslagen, en viss kostnadsökning. Det är naturligtvis ett problem att de organ inom den rättsliga sektorn som sinsemellan har betydande samband i sin verksamhet, inte är lokaliserade på samma orter eller åtminstone i närheten av varandra. Dessa organ är emellertid i hög grad lokaliserade med hänsyn till deras egna förutsättningar. Detta medför att kostnader för resor mellan de olika verksamheterna troligen inte kan undvikas. Problemet kan inte avhjälpas enbart med en förändrad lokalisering av tingsrätterna. En sammanläggning av tingsrätter medför emellertid kortare avstånd till tingsrätten för många åklagarmyndigheter och häkten.

19 Genomförandekostnader

I följande tabell redovisas en kalkyl över vilka kostnader ett genomförande av en domstolsreform skulle kunna medföra.

Genomförandekostnader (mkr)

Kostnadsslag	Sammanläggning av tingsrätter	
	Organisations-alternativ 1	Organisations-alternativ 2
Extra chefslöner	76,8	56,2
Pensioner	53,5	26,8
Lokalkostnader	56,3	33,8
Utbildning	2	1,5
Flyttningsersättning	14,5	7,3
Avskrivning/ flyttning av inventarier	80	40,0
Genomförandeorganisationen	32,9	25,3
Totalt	316,0	190,9

Beräkningarna avser genomförandekostnader för såväl domkretsförändringar vid tingsrätterna som vid en integration av de båda domstolsorganisationerna. Den organisationsmodell som innebär en nätverksorganisation av tingsrätter bedöms medföra så obetydliga genomförandekostnader att någon särskilt kostnadskalkyl inte har upprättats för detta alternativ.

Det bör framhållas att vissa kostnadsposter är svåra att beräkna. Detta gäller särskilt personalkostnaderna där beräkningen ofta bygger på relativt osäkra antaganden om hur människor kan förväntas agera i olika valsituationer. Kalkylen har begränsats till kostnader som belastar domstolsväsendets ramanslag.

Kostnader som belastar andra organisationer med uppgift att ge stöd vid större organisationsförändringar, har inte tagits med i kalkylen. Inte heller har hänsyn tagits till kostnader som inte syns i någon budget men som ändå kan sägas belasta organisationen. För domstolsväsendets del kan sådana kostnader uppkomma genom att verksamheten en tid före och under en flyttning arbetar mindre effektivt än normalt.

20 Besparingarnas och kostnadernas utfall över tiden

Besparingarna och genomförandekostnaderna utfaller i praktiken med olika belopp under en flerårsperiod. Eftersom organisationsalternativen har olika utfall över tiden har en nuvärdesanalys genomförts för att underlätta en jämförelse. Analysen innebär att det ekonomiska utfallet för de framtida åren omräknas till ett nuvärde med hjälp av en diskonteringsränta på 4,5 procent, bilaga 9, underbilaga 2. Genom denna metod får besparingar och kostnader som utfaller långt fram i tiden ett lägre värde än om samma belopp utfaller inom exempelvis det närmaste året.

Nuvärdet för varje alternativ blir på detta sätt ett enda belopp, vilket underlättar jämförelsen.

Analysen utvisa bl.a. följande:

- Både en sammanläggning enligt alternativ 1 och 2 blir lönsamma genom att de totala besparingarna överstiger de totala kostnaderna efter sju år.
- Det mest långtgående sammanläggningsalternativet, organisationsalternativ 1, är det mest lönsamma alternativet efter drygt åtta år.
- Båda alternativen med en nätverksorganisation är lönsammare än sammanläggningsalternativ 2 på en sikt upp till 10–12 år.
- Eftersom nätverksorganisationerna inte räknas medföra några nämnvärda genomförandekostnader blir båda underalternativen lönsamma praktiskt taget omedelbart. Lönsamheten blir dock aldrig särskilt stor.

Om hänsyn endast tas till kostnadsaspekterna skulle det således vara bättre att förändra organisationen radikalt (till 43 tingsrätter) eller göra större administrativa enheter (nätverksorg.) än att enbart minska antalet tingsrätter något (64 tingsrätter). På längre sikt än 10–12 år blir emellertid en sammanläggning till 64 tingsrätter mer lönsam än en nätverksorganisation.

Bilaga 1

Regeringsbeslut 1998-03-26, Ju 98/667

Uppdrag till generaldirektör Bertil Hübinette

Ärendet

1995 års domstolskommitté har enligt sina ursprungliga direktiv (dir. 1995:102) i uppgift att föreslå en ny domstolsorganisation. Genom tilläggsdirektiv (dir. 1998:22) har regeringen i dag beslutat att kommitténs uppdrag inte längre skall omfatta domstolarnas antal och placering (domstolsväsendets yttre organisation). Uppdraget har av regeringen begränsats till att avse frågor om domstolarnas beredningsorganisation samt notarie- och domarutbildningen.

Det är angeläget att det grundmaterial som tagits fram avseende bl.a. den yttre organisationen används i det fortsatta arbetet om domstolsväsendets organisation. Domstolskommitténs ordförande generaldirektören Bertil Hübinette skall därför sammanställa och till regeringen redovisa det grundmaterial som tagits fram i de delar som inte längre omfattas av kommitténs uppdrag. Grundmaterialet skall redovisas senast den 1 oktober 1998.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Domstolskommitténs ordförande generaldirektören Bertil Hübinette att med biträde av kommitténs sekretariat senast den 1 oktober 1998 sammanställa och redovisa det grundmaterial som tagits fram i de delar som inte längre omfattas av kommitténs uppdrag.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

Verksamhetsstatistik och resursfördelning

VERKSAMHETSSTATISTIK FÖR TINGSRÄTTERNA

Tabell 1: Inkomna tvistemål, brottmål och fastighetsdomstolsmål under åren 1990 – 1997.

Inkomna mål	1990	1991	1992	1993
Tvistemål totalt	70 223	85 064	84 797	103 980
Tvistemål exkl gem ans [1]	50 682	63 776	63 201	81 895
Brottmål totalt	72 969	78 015	79 326	78 676
Brottmål exkl notariemål	64 032	67 767	68 171	64 953
Summa tvistemål och brottmål	143 192	163 079	164 123	182 656
Fastighets-domstolsmål	7 229	1 590	1 502	2 604

[1] Med 'gem ans' avses gemensam ansökan om äktenskapsskillnad.

Inkomna mål	1994	1995	1996	1997
Tvistemål totalt	91.367	83.097	79.629	73.905
Tvistemål exkl gem ans	68.457	61.118	58.220	52.379
Brottmål totalt	75.196	69.839	59.589	58.512
Brottmål exkl notariemål	64.953	59.455	51.307	50.288
Summa tvistemål och brottmål	166.563	152.936	139.218	132.417
Fastighets-domstolsmål	2.541	2.506	1.722	1.673

Tabell 2: Ärenden vid tingsrätterna under perioden 1994 – 1997

Ärenden	1994	1995	1996	1997
Inkomna inskrivnings-ärenden	1.634.885	1.404.393	1.570.737	1.305.517
Inkomna domstols-ärenden	26.717	29.599	41.639	49.944
Inkomna konkurs-ansökningar	24.993	20.129	19.564	17.477
Tillkomna konkurser	15.704	12.655	12.156	11.044
Upphörda konkurser	19.536	18.335	15.985	14.859
Bouppteckningar m. m. slutligt handlagda	124.947	119.219	119.774	109.706
Förmynder- och godmansskap[1]	29.355	14.980	-	-

[1] Fr o m 1995-07-01 har överförmyndarorganisationen övertagit väsentliga delar av beslutsfattandet som första instans.

Tabell 3: Vissa förhållanden av betydelse för arbetsbelastningen i tingsrätterna under åren 1994 – 1997.

Tvistemål utom gem ans som ej blivit tvistiga	1994	1995	1996	1997
Andel mål som avgjorts efter förhandling %	36	38	39	40
Andel mål som avgjorts med kollegial sammansättning %	2,3	2,6	2,5	2,9
Andel mål där tolk anlitats %	1,4	1,7	1,7	1,8
Antal mål med mer än 6 tim förhandlingstid	673	731	806	865
Antal mål med mer än 12 tim förhandlingstid	161	174	214	227
Genomsnittl förh.tid i mål som avgjorts efter förhandling (tim/mål)	1,52	1,67	1,78	1,89
Genomsnittl förh.tid för samtliga mål (tim/mål)	0,55	0,63	0,70	0,75

Brottmål utom notariemål	1994	1995	1996	1997
Andel mål där tolk anlitats %	7,2	6,0	5,4	5,4
Andel mål med fler än en tilltalad %	12,0	12,4	12,3	12,4
Andel mål med häktningsförhandling %[1]	13,6			14,7
Antal mål med mer än 6 tim förhandlingstid	906	1.058	1.048	1.119
Antal mål med mer än 12 tim förhandlingstid	383	420	417	417
Antal tilltalade per mål	1,20	1,19	1,16	1,15
Genomsnittl förh.tid i mål som avgjorts efter förhandling (tim/mål)	1,30	1,47	1,54	1,63
Genomsnittl förh.tid för samtliga mål (tim/mål)	1,18	1,32	1,37	1,45

Tabell 4: Mål överklagade från tingsrätt till hovrätt

	1994	1995	1996	1997
Tingsrätt: avgjorda tvistemål (exkl gem ans), brottmål och fastighetsdomstolsmål	151.018	135.041	123.239	113.581
Hovrätt: inkomna tvistemål, brottmål och övriga mål som fullföljts från tingsrätt	21.263	21.434	20.003	18.222
Överklagandefrekvens i %	14,1	15,9	16,2	16,0

VERKSAMHETSSTATISTIK FÖR HOVRÄTTERNA

Tabell 5: Inkomna tvistemål, brottmål och övriga mål under 1994 – 1997

Inkomna mål	1994	1995	1996	1997
Tvistemål	5.209	4.642	4.223	3.621
Brottmål	9.078	9.027	8.127	7.640
Övriga mål	11.922	13.177	13.306	12.311
Summa	26.209	26.846	25.656	23.572

Inkomna, mål per hovrätt under åren 1994 – 1997

Inkomna mål	1994	1995	1996	1997
Svea[1]	10.601	10.865	10.454	9.468
Göta	3.842	3.962	3.805	3.620
Skåne och Blekinge	4.147	4.251	4.038	3.755
Västra Sverige	4.968	5.031	4.686	4.231
Nedre Norrland	1.561	1.616	1.460	1.450
Övre Norrland	1.090	1.121	1.213	1.048
Summa	26.209	26.846	25.656	23.572

[1]/ exklusive vattenmål

VERKSAMHETSSTATISTIK FÖR HÖGSTA DOMSTOLEN

Tabell 6: Inkomna, avgjorda och balanserade mål under 1994 – 1997

	1994	1995	1996	1997
Inkomna mål	5.903	5.738	5.823	5.164
Avgjorda mål totalt	5.932	5.686	5.820	5.252
Därav:				
- mål i vilka prövningstillstånd inte krävs	765	692	659	650
- mål i vilka prövningstillstånd meddelats	163	149	206	174
Balanserade mål vid utgången av året	1.598	1.647	1.646	1.559

VERKSAMHETSSTATISTIK FÖR HYRES- OCH ARRENDENÄMNDERNA

Tabell 7: Inkomna ärenden till hyres- och arrendenämnderna under åren 1994 – 1997.

	1994	1995	1996	1997
Inkomna hyresnämndsärenden	38.828	44.299	35.608	26.023
- därav ärenden enligt hyresförhandlingslagen	7.995	13.095	8.099	2.860
Inkomna arrendenämnds-ärenden	2.999	2.126	1.505	1.277

Uppgifterna för 1996 och 1997 är inte helt jämförbara med tidigare års uppgifter beroende på en förändrad redovisning av serieärenden i målhanteringssystemet.

VERKSAMHETSSTATISTIK FÖR LÄNSRÄTTERNA

Tabell 8: Inkomna mål i länsrätterna under åren 1994 – 1997

Inkomna mål	1994	1995	1996	1997
Skattemål	17.220	17.303	18.550	19.338
Fastighetstaxeringsmål	2.519	2.031	3.563	7.483
Körkortsmål	35.410	6.412	6.631	5.690
Mål enligt socialtjänstlagen	38.351	38.332	36.941	34.259
LVU- och LVM-mål	3.958	3.696	3.430	3.318
Psykiatrimål	11.415	11.867	11.640	11.636
Socialförsäkringsmål	20.253	17.094	16.660	15.725
Övriga mål	4.000	11.367	14.775	15.478
Summa	133.126	108.102	112.190	112.927

Från och med den 1 oktober 1994 beslutar länsstyrelserna som första instans om körkortsingripande. Besluten kan överklagas till länsrätt. Den 1 oktober 1994, den 1 april 1995 och den 1 maj 1996 ändrades instansordningen för en rad måltyper så att de flyttades från kammarrätt till länsrätt som första domstolsinstans.

Tabell 9: Vissa förhållanden av betydelse för arbetsbelastningen i länsrätterna åren 1995 – 1997.

Avgjorda mål	1995		1996		1997	
prövade i sak (%)	113.703	92	103.386	91	103.269	92
avgjorda efter muntlig förhandling (%)	12.041	10	12.604	11	13.017	12
avgjorda efter förhandling utanför kansliorten (%)	uppgift saknas		uppgift saknas		4.922	4
utan nämnd (E-mål) %	27.952	23	20.930	18	22.285	20
notariemål[1] (%)	6.205	5	4.847	4	3.921	3
total förhandlingstid tim	6.770		6.667		6.975	
genomsnittlig förhandlingstid i mål som avgjorts efter förhandling (tim/mål)	0,56		0,53		0,54	

[1]/ Rättens ordförande vid avgörandet

Tabell 10: Mål överklagade från länsrätt till kammarrätt

	1994	1995	1996	1997
Länsrätt: avgjorda mål	147.829	123.613	113.302	112.539
Kammarrätt: inkomna mål som fullföljts från länsrätt	25.766	24.692	24.263	24.250
Överklagandefrekvens %	17,4	20,0	21,4	21,5

VERKSAMHETSSTATISTIK FÖR KAMMARRÄTTERNA

Tabell 11: Inkomna mål i kammarrätterna under åren 1994 – 1997

Inkomna mål	1994	1995	1996	1997
Skattemål	4.967	5.915	6.316	6.206
Fastighetstaxeringsmål	561	285	286	723
Körkortsmål	7.053	1.954	1.409	1.140
Mål enligt socialtjänstlagen	4.265	4.658	4.822	4.583
LVU- och LVM-mål	1.060	990	912	868
Psykiatrimål	941	945	963	978
Socialförsäkringsmål	7.106	7.950	5.865	5.451
Övriga mål	11.072	7.404	7.006	6.251
Summa	37.025	30.101	27.579	26.200

Tabell 12: Inkomna mål i kammarrätterna under åren 1994 – 1997

Inkomna mål	1994	1995	1996	1997
Stockholm	12.423	10.981	9.671	9.295
Göteborg	9.417	9.334	8.729	8.037
Sundsvall	7.885	4.009	4.121	3.682
Jönköping	7.300	5.777	5.058	5.186
Summa	37.025	30.101	27.579	26.200

VERKSAMHETSSTATISTIK FÖR REGERINGSRÄTTEN

Tabell 13: Inkomna, avgjorda och balanserade mål i Regeringsrätten under åren 1994 – 1997.

	1994	1995	1996	1997
Inkomna mål	7.088	7.748	7.973	7.661
Avgjorda	7.050	6.057	9.016	7.371
Därav:				
- mål i vilka prövningstillstånd inte krävs			631	588
- mål i vilka prövningstillstånd har meddelats	162	197	183	167
Balanserade vid utgången av året	4.815	7.821	6.791	7.044

Försäkringsöverdomstolen upphörde 1995-07-01. Fr.o.m. denna tidpunkt överklagas socialförsäkringsmål till Regeringsrätten. I samband med att Försäkringsöverdomstolen upphörde överflyttades 1 354 balanserade mål till Regeringsrätten.

Tabell 14: Inkomna mål till Regeringsrätten under åren 1995 – 1997

Inkomna mål	1995	1996	1997
Skattemål	1.609	1.386	1.446
Fastighetstaxeringsmål	260	63	73
Körkortsmål	441	356	258
Mål enligt socialtjänstlagen	1.144	1.109	1.145
LVU- och LVM-mål	131	153	159
Psykiatrimål	111	138	114
Socialförsäkringsmål	1.255	2.370	1.934
Övriga mål	2.797	2.398	2.532
Summa	7.748	7.973	7.661

RESURSFÖRDELNINGEN INOM DOMSTOLSVÄSENDET M.M.

Tabell 15: Domstolsväsendets samlade kostnader 1997.

	Kostnader (mkr)	Procentuell andel
Tingsrätter (Tr)	1 422	56
Hovrätter (HovR)	313	12
Högsta domstolen (HD)	66	3
Länsrätterna (LR)	387	15
Kammarrätterna (KR)	212	8
Regeringsrätten (RegR)	58	2
Hyresnämnderna (HN)	48	2

Tabell 16: Årsarbetskrafter år 1997

	Tr	HovR	HD	HN	LR	KR	RegR
Ord. domare	465	142	17	25	134	104	15
Icke ord. domare	167	76	–	1	78	75	–
Föredragande	–	70	32	–	190	50	38
Notarier	520	–	–	–	158	–	–
Övrig personal	1705	216	41	67	271	114	45

Tabell 17: Resursfördelning vid tingsrätterna år 1997

Mål- och ärendeslag	Procentuell andel av resurserna	Antal årsarbetskrafter
Brottmål	33,7	1076
Tvistemål	34,3	1097
Fastighetsdomstolsmål	1,3	41
Vattenmål	1,0	32
Konkurser	7,2	230
Allmänna domstolsärenden	3,1	100
Inskrivningsärenden	10,8	346
Boupptecknings m.m.	8,3	264
Summa		3187

Tabell 18: Antal tingsrätter av olika storlek år 1997

Antal domare	Antal tingsrätter	Gruppens andel av tingsrätternas totala resurser i %	Sammanlagt antal anställda i gruppen
1–2	23	9,0	344
3–4	34	20,7	723
5–6	12	12,7	433
7–9	19	22,4	730
10–14	5	8,9	307
ca 90	Stockholms tr	14,1	455
ca 30	Malmö tr	5,1	160
ca 35	Göteborgs tr	7,2	235

Tabell 19: Resursfördelning vid länsrätterna år 1997

	Procentuell del av personalresurserna	Antal årsarbets-krafter
Fastighetstaxeringsmål	3,2	23
Skattemål	18,0	134
Körkortsmål	3,4	25
Socialförsäkringsmål	17,3	126
Psykiatrimål	7,8	57
Mål enligt socialtjänstlagen	21,5	157
LVU- och LVM-mål	7,6	55
Övriga mål	12,4	90
Administration	8,7	63
Summa		730

Tabell 20; resursfördelning i procent vid hovrätterna, exkl. lokalkostnader, år 1997

Hovrätt	Andel av resurserna
Svea	38
Göta	14,2
Skånske och Blekinge	15,5
Västra Sverige	18,2
Nedre Norrland	7,9
Övre Norrland	6,1

Bilaga 3

Kartläggning av vissa förhållanden i domstolarna

Underlaget för Domstolskommitténs arbete med att utforma förslag till en ny organisation för tingsrätterna har inhämtas på flera olika sätt. En analys av dagens organisation utgör en del av detta underlag. I denna bilaga presenteras material som behandlar följande ämnen.

- Jämförelse mellan tingsrätter av olika storlek, avsnitt 1.
- Tingsrätternas lokalkostnader, avsnitt 2.
- Tingsrätternas betydelse för stationering av advokater på orten, avsnitt 3.
- Existerande administrativ samverkan mellan domstolar, avsnitt 4.
- En domstolsorganisation med lokal enhet, avsnitt 5.

1 Jämförelse mellan tingsrätter av olika storlek

En av kommittédirektivens utgångspunkter för en organisationsreform vid tingsrätterna är frågan om samband mellan domstolsstorlek och effektivitet. Nulägeskartläggningen har därför bl.a. inriktats på att jämföra tingsrätter av olika storlek. Avsikten med jämförelsen har bl.a. varit att utröna om domstolsstorleken i sig har någon betydelse för effektiviteten.

Vid de jämförelser mellan tingsrätter av olika storlek som redovisas i det följande har tingsrätterna delats upp i grupper efter antalet heltidsanställda domare (ordinarie och icke ordinarie) enligt följande: tingsrätter med 1–2 domare, 3–4 domare, 5–6 domare, 7–9 domare, 10–15 domare samt de tre största tingsrätterna, Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter, som en särskild grupp. Domarförstärkningar för tjänstgöring under delar av året, utöver heltidsanställningarna, har inte beaktats vid indelningen av tingsrätterna.

Underlaget för jämförelse mellan tingsrätter

Det faktamaterial som redovisas i det följande bygger i hög grad på uppgifter hämtade från Domstolsverkets statistik, som i sin tur grundas på rapportering från domstolarna. Kvaliteten på dessa uppgifter är allmänt sett hög.

I det följande har också använts uppgifter om hur tingsrätterna har fördelat sin personal på olika arbetsuppgifter. Dessa uppgifter bygger på skattningar av domstolarna och har en lägre precision än övrig statistik, men uppgifterna bedöms ändå vara godtagbara för ändamålet. För att undvika att tillfälliga förhållanden under ett enstaka år skall påverka bedömningarna, har statistik för två eller tre år använts då detta varit praktiskt möjligt.

Jämförelse av handläggningskostnaden per mål

Metod för kostnadsberäkningen

Ett mått som i det följande har används vid jämförelser mellan tingsrätter är handläggningskostnaden beräknad per mål. Beräkningen bygger på följande tre slag av uppgifter:

- Tingsrätternas totala förvaltningskostnader under respektive år enligt bokförda belopp.
- Uppgifter om hur tingsrätterna har fördelat sin personal på olika arbetsområden.
- Antalet avgjorda brottmål och tvistemål.

Uppgifterna om hur mycket personal som avdelats för brottmål och tvistemål har använts för att beräkna hur stor del av tingsrätternas totala förvaltningskostnad som åtgår för brottmål respektive tvistemål. Dessa båda kostnadsbelopp för samtliga brottmål och tvistemål har dividerats med antalet avgjorda brottmål respektive tvistemål.

Det samlade resultatet av beräkningarna framgår av nedanstående tabeller. I brottmål och tvistemål ingår ej notariemål respektive gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad.

Kostnaden för tingsrätternas olika slag av ärenden ingår ej heller i beräkningarna. Den använda beräkningsmetoden framgår mera i detalj genom det exempel för år 1997 som redovisas i underbilaga 1.

Tabell 1: Kostnad per avgjort mål (exkl. lokalkostnad) i tingsrätter av olika storlek under perioden 1994/95 – 1997

År	Kostnad/ mål	Tingsr. med 1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	De tre största tings-rätterna
1994/95	Brottmål kr	4 868	4 483	4 786	4 717	4 251	5 149
	Tvistemål kr	5 382	4 984	4 750	4 872	4 756	4 422
1995/96	Brottmål kr	7 076	6 630	6 477	6 438	5 905	8 791
	Tvistemål kr	6 538	6 492	6 271	6 357	6 612	6 345
1997	Brottmål kr	7 777	7 561	7 601	7 028	6 567	8 596
	Tvistemål kr	7 487	7 501	7 305	7 074	7 911	7 825

Av ovanstående tabell framgår att kostnaden per mål, exkl lokalkostnader, skiljer sig relativt lite mellan tingsrätter av olika storlek. Den tendens som kan utläsas tyder dock på att kostnaden per mål är något högre i de minsta och de största tingsrätterna jämfört med övriga grupper av domstolar. Detta förhållande gäller dock enbart då uppgifterna redovisas för hela grupper av tingsrätter. Kostnadsuppgifterna för enskilda tingsrätter inom grupperna uppvisar betydande variationer.

Generellt gäller att kostnaden per mål har ökat under de angivna tre åren. Detta beror på främst på att antalet avgjorda mål under 1996 och 1997 har minskat betydligt i flertalet tingsrätter. En på kort sikt tämligen fast kostnad fördelas därigenom på ett mindre antal avgjorda mål. Redovisningsmässigt belastas sedan något år tillbaka domstolarnas anslag också av kostnader för nämndemän, delgivningar och kungörelser, vilket bidrar till att den redovisade kostnaden har ökat något.

Några av de ovan redovisade kostnadsuppgifterna innebär en jämförelsevis hög kostnad per mål i de tre största tingsrätterna. Den högre kostnaden har framkommit trots att merkostnaden för de allra mest arbetskrävande målen i Stockholms och Göteborgs tingsrätter har avräknats.

Även om lokalkostnaden ofta inte är direkt påverkbar för domstolarnas del är den ändå av betydelse för att belysa kostnadsförhållandena i tingsrätter av olika storlek. För att ge ett mått på lokalkostnaden ställd i relation till verksamhetens omfattning redovisas i nedanstående tabell lokalkostnaden beräknad per brottmål och tvistemål. För de tingsrätter som har tingsställen utom kansliorten, i huvudsak de mindre tingsrätterna, ingår hyreskostnaden för tingsställena i lokalkostnaden.

Tabell 2: Lokalkostnad per avgjort brottmål och tvistemål i tingsrätter av olika storlek

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	De tre största tingsrätterna
Kr.	2 736	2 115	2 816	2 091	1 777	3439

Lokalkostnaden per avgjort mål är lägst i tingsrätter med 10–15 domare och högst i den grupp som omfattar de tre största tingsrätterna. Det sistnämnda förhållandet beror till stor del på att Stockholms tingsrätt har en särskilt hög lokalkostnad genom sin lokalisering i Stockholms innerstad.

Sammanfattning av kostnadsjämförelsen

Av ovanstående tabeller framgår, med några undantag särskilt för de tre största tingsrätterna, att skillnaden i kostnaden per mål i tingsrätter av olika storlek inte är särskilt stor. Kostnadsskillnaden mellan tingsrätter av olika storlek antas i huvudsak bero på förhållanden som inte kan påverkas av domstolarna själva. De kostnadsskillnader som finns har sannolikt flera olika orsaker.

Den något högre kostnadsnivån i de minsta tingsrätterna torde bl.a. bero på att de har förhållandevis något mer personal än andra tingsrätter för att upprätthålla kontinuitet och kompetens. Det förekommer exempelvis att de minsta tingsrätterna har, i förhållande till verksamhetens omfattning, något fler notarier än genomsnittet i tingsrätterna, för att fortlöpande kunna ha åtminstone en tolvmånadersbehörig notarie. Uppgifter som redovisas i nedanstående avsnitt tyder på att administrationskostnaden är högst i de minsta och de största tingsrätterna. De mindre tingsrätterna har i allmänhet också störst behov av tillfälliga domarförstärkningar.

Den högre kostnaden per mål i de tre största tingsrätterna får även bedömas mot bakgrunden av vad som i det följande redovisas om målstrukturen i dessa tingsrätter.

Jämförelse av omloppstider och målbalanser

Att upprätthålla korta omloppstider för mål och ärenden utgör ett viktigt verksamhetsmål för domstolarna. Målens omloppstider utgör ett av måtten på kvaliteten och på domstolarnas service gentemot allmänhe-

ten. I följande tabeller jämförs omloppstiderna för brottmål och vissa typer av tvistemål i tingsrätter av olika storlek.

Tabell 3: Genomsnittlig omloppstid i månader för brottmål och tvistemål under 1994/95

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	Tre största tingsrätterna
Brottmål, exkl. notariemål	3,0	3,6	3,3	3,6	3,6	5,0
Familjemål, exkl gem.ans.	7,9	8,3	8,2	8,2	8,4	8,1
Förenklade tvistemål (FT-mål)	3,0	3,7	3,4	3,8	3,9	4,0
Övriga tvistemål	6,7	7.4	6,9	7,9	6,9	7,8

Tabell 4: Genomsnittlig omloppstid i månader för brottmål och tvistemål under 1996

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	Tre största tingsrätterna
Brottmål, exkl. notariemål	3,1	3,4	3,3	3,8	3,9	5,1
Familjemål, exkl gem.ans.	7,6	8,1	8,0	8,3	7,9	7,9
Förenklade tvistemål (FT-mål)	3,2	3,4	3,2	3,3	3,5	3,6
Övriga tvistemål	6,9	7.6	7,0	7,7	7,6	8,9

Tabell 5: Genomsnittlig omloppstid i månader för brottmål och tvistemål under 1997

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	Tre största tingsrätterna
Brottmål, exkl. notariemål	3,1	3,7	4,0	4,0	3,7	5,6
Familjemål, exkl gem.ans.	7,5	7,7	7,9	8,2	7,9	7,8
Förenklade tvistemål (FT-mål)	3,4	3,6	3,1	3,3	3,8	4,0
Övriga tvistemål	7,8	7,8	7,2	8,2	7,7	9,0

Av jämförelserna framgår att de mindre tingsrätterna generellt sett har något kortare omloppstider än övriga tingsrätter.

När omloppstider jämförs mellan tingsrätter på detta sätt måste beaktas att omständigheter utanför domstolens kontroll, t.ex parternas åtgärder, kan bidra till att ett mål får vänta länge innan det kan avgöras.

En bidragande orsaker till långa omloppstider i målen är delgivningssvårigheterna, vilka är störst i storstadsområdena och på vissa andra större orter, där de större domstolarna vanligen finns. Delgivningsproblemen hänger således troligen till större del samman med den ortstyp på vilken tingsrätten verkar och kanske inte med domstolsstorleken i sig.

Målstrukturen i tingsrätter av olika storlek

Jämförelser av effektiviteten i olika domstolar utgår i det föregående från antalet avgjorda respektive antalet balanserade mål. För att en sådan jämförelse mellan tingsrätter av olika storlek skall vara meningsfull måste en förutsättning vara att målen i de olika tingsrätterna inte skiljer sig när det gäller den arbetsinsats som målen kräver. Därför har undersökts om det i detta avseende finns några skillnader mellan målen i tingsrätter av olika storlek.

Det finns erfarenhetsmässigt en mängd olika faktorer som kan ha betydelse för om ett mål är mer arbetskrävande än ett annat. Analysen har begränsats till de uppgifter som redovisas i Domstolsverkets löpande statistik. Detta underlag för analysen har inhämtats från verkets

statistik för tingsrätterna under budgetåren 1994/95, 1996 och 1997. De uppgifter som sammanställts framgår av tabellerna i underbilaga 2. I underbilagan redovisas endast uppgifter för år 1997. I tabellerna redovisas för de olika grupperna av tingsrätter uppgifter om bl.a. förhandlingstid, avgörandenas art, rättens sammansättning och förekomsten av tolkar samt, för brottmålen, dessutom uppgift om det förekommit häktade i målen samt uppgift om antalet tilltalade.

Flertalet redovisade uppgifter visar relativt små skillnader mellan tingsrättskategorierna då det gäller målens svårighetsgrad. Uppgifterna om målstrukturen tyder således på att målen ur arbetsbelastningssynpunkt inte skiljer sig nämnvärt mellan tingsrätter av olika storlek, om man undantar de tre största tingsrätterna. Särskilt när det gäller förhandlingstiden, tyder emellertid uppgifterna på att målen i de tre största tingsrätterna är mer arbetskrävande än i övriga tingsrätter. Särskilt Stockholms och Göteborgs tingsrätter har en förhållandevis stor andel av de allra mest arbetskrävande målen.

De redovisade uppgifterna om målstrukturen tyder – med visst undantag – på att målen i tingsrätter av olika storlek är i huvudsak lika arbetskrävande. Därigenom framstår jämförelsen av handläggningskostnaden per mål som rättvisande.

Jämförelsen innefattar, som nämnts, endast ett fåtal förhållanden som kan inverka på arbetsbelastningen i ett mål. Det är emellertid en ganska vanlig uppfattning bland domare att målen i de större tingsrätterna är "svårare" än i andra tingsrätter. Om man därmed menar att målen i de större tingsrätterna generellt är mer tids- och arbetskrävande än i andra tingsrätter, är inte alldeles klart.

Förhandlingstiden, som inte skiljer sig särskilt mycket mellan grupperna av tingsrätter, kan vara ett trubbigt mått för jämförelsen. Det kan ju vara så att de större tingsrätterna verkligen har "svårare" mål än i andra tingsrätter, men att de större tingsrätterna upparbetar en vana vid att handlägga besvärliga mål så att den genomsnittliga förhandlingstiden och annat arbete i målen, inte blir längre än i andra tingsrätter. I så fall är målen inte helt jämförbara mellan tingsrätter av olika storlek.

Andelen icke ordinarie domare

I praktiken är det nödvändigt att en del av dömandet utförs av icke ordinarie domare, med hänsyn till domarutbildningen och till att växlingar i arbetsbelastningen medför ett behov av att korttidsanställa domare. Ur kvalitetssynpunkt är det angeläget att en så stor andel av målen som möjligt avgörs av ordinarie domare. Andelen icke ordinarie

domare av det totala antalet domare i tingsrätter av olika storlek framgår av följande tabell.

Tabell 6: Andelen icke ordinarie domare i tingsrätter av olika storlek

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	Tre största tingsrätterna
Andelen icke ordinarie domare	30 %	28 %	19 %	22 %	20 %	21 %

Av tabellen framgår att domare som ej är ordinarie, tjänstgör i störst utsträckning i de mindre tingsrätterna med upp till fyra domare. I dessa tingsrätter är nästan var tredje domare icke ordinarie. I de större tingsrätterna är i genomsnitt var femte domare ej ordinarie. Skillnaderna mellan tingsrätterna beror bl.a. på de mindre tingsrätternas behov av vikarier och domare för tillfällig förstärkning.

Domarnas deltagande i vidareutbildning

Det är angeläget att samtliga domare ges möjlighet att delta i den vidareutbildning som erbjuds.

Tabell 7: Antal utbildningsdagar per ordinarie domare i tingsrätter av olika storlek

	Tingsr. med 1-4 domare	5-9 domare	10-15 domare	Tre största tingsrätterna
Antal utbildningsdagar per ordinarie domare 1996	4,5	4,3	4,8	4,7

De redovisade uppgifterna tyder inte på att det finns några nämnvärda skillnader mellan tingsrätter av olika storlek när det gäller de ordinarie domarnas deltagande i vidareutbildning.

Jämförelse av rekryteringen till ordinarie domaranställningar

I kommitténs direktiv framhålls att domstolarna måste vara attraktiva och stimulerande arbetsplatser som förmår locka till sig högt kvalificerad personal. Det har tidigare befarats att de mindre tingsrätterna, särskilt de i Norrland, kan få svårt att rekrytera ordinarie domare.

Rekryteringsfrågorna är naturligtvis viktiga för alla personalkategorier i domstolarna, men av praktiska skäl har den sammanställning som här redovisas begränsats enbart till ordinarie domare. Redovisningen tar sikte på att klargöra om det finns någon skillnad i antalet sökande till ordinarie domaranställningar vid tingsrätter av olika storlek.

Från Tjänsteförslagsnämndens kansli har inhämtats uppgifter om antalet utlysta ordinarie domaranställningar i tingsrätterna under de fem åren 1993 – 1997 samt uppgift om antalet sökande till dessa anställningar. Dessa uppgifter har indelats med hänsyn till tingsrätternas storlek enligt nedanstående tabeller. Chefsrådmansanställningarna har utelämnats eftersom dessa enbart finns i de större tingsrätterna.

Tabell 8: Antal sökande till lagmansanställningar i tingsrätter av olika storlek

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare
Antal utlysta anställningar 1993-97	16	17	4	10	3
Genomsnittligt antal sökande per anställning	8	10	10	9	9

Tabell 9: Antal sökande till rådmansanställningar i tingsrätter av olika storlek

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	Tre största tingsrätterna
Antal utlysta anställningar 1993-97	8	32	13	45	21	61
Genomsnittligt antal sökande per anställning	4	7	8	7	9	12

Såvitt man kan utläsa av antalet sökande är lagmansanställningarna i stort sett lika attraktiva oavsett domstolsstorleken. När det gäller rådmansanställningarna är, generellt sett, de största tingsrätterna mest attraktiva.

Uppgifterna visar inte några påtagliga rekryteringssvårigheter i tingsrätterna, även om antalet sökande i de allra minsta tingsrätterna är lägre än i de övriga. Härvid avviker inte de mindre Norrlandstingsrätterna nämnvärt från genomsnittssiffrorna för tingsrätter i motsvarande storlekskategori. Även om antalet sökande till vissa anställningar är lågt förekommer det ytterst sällan att ett tillsättningsförfarande måste avbrytas på grund av brist på sökande.

Administrationskostnader

Tingsrätterna har, oavsett storleken, i huvudsak samma slag av arbetsuppgifter vid administration av den egna verksamheten. Begreppet administration innefattar inte det arbete som rör administration av enskilda mål, t.ex. målregistrering. Enligt nedanstående tabell avdelar de olika grupperna tingsrätter för sin administration följande procentuella andel av personalresurserna.

Tabell 10: Andel administration av de totala personalresurserna

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	Tre största tingsrätterna
Administrationens andel av personalresurserna	15 %	15 %	13 %	12 %	11 %	15 %

Av sammanställningen framgår att administrationens andel av personalresurserna minskar något med stigande domstolsstorlek, med undantag för de tre största tingsrätterna. Administrationsuppgifterna i dessa tre tingsrätter är emellertid inte helt jämförbara med övriga tingsrätter, eftersom det inom de största tingsrätterna finns administrativa resurser som saknas vid andra tingsrätter, bl.a. personalkonsulenter som biträder även andra domstolar och ADB-tekniker.

Exempel på administrativa arbetsuppgifter som ofta är svårare att organisera rationellt i mindre tingsrätter är bl.a. arbete i televäxeln och teknisk rådgivning åt ADB-användare. I förhållande till verksamhetens omfattning ägnar lagmännen i de mindre tingsrätterna mer tid åt administration än i större tingsrätter.

Tidigare undersökningar som berör frågan om lämplig tingsrättsstorlek

Flera undersökningar har behandlat frågan om det finns en storlek på en tingsrätt som är särskilt lämplig med hänsyn bl.a. till kostnadseffektiviteten.

Frågan om lämplig storlek på en tingsrätt aktualiserades i början av 1980-talet då beslut fattades om att slå samman de två tingsrätter som fanns i vardera Kalmar, Östersund och Umeå. Härigenom skapades tre tingsrätter som nu har sex, åtta respektive nio domare. De tre sammanläggningarna har, enligt vad som inhämtats från Domstolsverket, möjliggjort besparingar, främst genom minskade administrativa kostnader, bl.a. inom vaktmästeri, televäxel och bibliotek. Lagmannen vid den sammanlagda tingsrätten har sannolikt kunna ägna mindre tid åt administration än lagmännen sammantaget vid de båda tidigare tingsrätterna.

Domstolsverket undersökte målavverkning och handläggningstider i tingsrätter av olika storlek i en utredning som framlades under 1991 (DV-rapport 1991:7). Vad som då betecknades som medelstora tingsrätter, domstolar med 4–6 domare, hade vid denna tidpunkt en något högre målavverkning per domare och en lägre medelålder på målbalansen än övriga tingsrätter.

Statskontoret har i två undersökningar analyserat produktiviteten i tingsrätterna (Statskontorets rapporter 1991:31B och 1993:17). Enligt den första undersökningen hade tingsrätter i storleksordningen 4–6 domare den högsta produktiviteten. Bland vissa tingsrätter som var större än 7–8 domare var produktiviteten lägre. Vid Statskontorets andra undersökning användes en annan metod men resultatet av undersökningen var i huvudsak detsamma som i den tidigare. Statskontoret framhöll emellertid också att en förändring av teknik och organisation kan leda till att vad som är rätt storlek på en organisatorisk enhet kan förändras över tiden.

Minsta storlek på en tingsrätt

Frågan om lämplig storlek på en tingsrätt har visst samband med frågan om minsta godtagbara storlek på en tingsrätt.

Inför 1971 års tingsrättsreform (SOU 1967:4 sid 56 f.f.) förordades som allmän riktlinje att en underrätt inte borde ha färre än tre domare, med hänsyn till domförhetsreglerna i vissa tvistemål.

Statskontoret kom 1991 i sin översyn av tingsrättsorganisationen (rapport 1991:31A sid 21 f.f.) fram till att om sidofunktionerna skulle tas bort från de minsta tingsrätterna blir underlaget för deras administration så litet, att det blir svårt att motivera att de dessa tingsrätter behåller en egen administration.

Även den departementsutredning som under 1992 (Ds 1992:38) redovisade sina överväganden om tingsrättsorganisation fann att ingen tingsrätt bör ha färre domare än tre. Utredningen framhöll också att tingsrätter med minst sju domare har stora fördelar från såväl judiciella som administrativa synpunkter. En sådan tingsrätt bedömdes vara tillräckligt stor för att ge möjlighet till kompetensutveckling och specialisering för domarna.

2 Tingsrätternas lokalkostnader

Nuvarande lokalkostnader

Av tingsrätternas totala kostnader utgörs omkring 20 % av kostnader för lokaler, vilket för år 1997 motsvarar en lokalkostnad på omkring 290 mkr per år. Tingsrätterna har förhållandevis högre lokalkostnader än övriga domstolskategorier beroende på att förhandlingslokalerna är särskilt kostnadskrävande. Tingsrätternas förhandlingslokaler är speciellt utformade och ofta byggda för detta ändamål. De särskilda krav som ställs på förhandlingslokalerna gör det förhållandevis komplicerat och tidskrävande att skaffa nya lokaler för en tingsrätt.

De årliga kostnaderna för lokaler i tingsrätterna, med den indelning i storleksgrupper som valts, framgår av följande tabell.

Tabell 11: Årliga lokalkostnader 1997 vid tingsrätter av olika storlek

	1-2 domare	3-4 domare	5-6 domare	7-9 domare	10-15 domare	De tre största tingsrätterna
Kostnad kr/anställd	78 065	66 104	83 720	79 427	71 007	113 686
Area m^2/ anställd	110	90	82	75	63	72
Kostnad kr/m^2 och år	709	736	1 024	1 060	1 125	1 587

Lokalkostnaden per anställd var lägst i de gruppen tingsrätter med 3–4 domare och med 10–15 domare. Den högre lokalkostnaden per anställd i de tre största tingsrätterna beror främst på att Stockholms tingsrätt, med sin placering i huvudstadens centrum, har särskilt höga lokalkostnader.

Lokalytan per anställd minskar med ökad tingsrättsstorlek. Den större lokalytan per anställd i de mindre tingsrätterna hänger delvis samman med lokalbehovet vid de tingsställen som företrädesvis finns vid de mindre tingsrätterna. De mindre tingsrätterna har också, i större utsträckning än andra tingsrätter, lokaler i äldre byggnader, vilka ofta

har relativt stora allmänna utrymmen, bl.a. förhandlingslokaler, väntrum, korridorer, trapphallar och liknande. De ofta nyare lokalerna i de större tingsrätterna är vanligen utformade på ett sätt som ger ett mera effektivt lokalutnyttjande. Generellt sett är tingsrätternas lokalstandard, bl.a. när det gäller lokalytan, hög såväl i större som i mindre tingsrätter.

Kostnadsnivån per m^2 för domstolslokaler påverkas generellt av flera olika faktorer, främst följande.

- *Hyresnivån på orten.* Lokaler är generellt sett dyrare per ytenhet på större orter än på mindre.
- *Fastighetens ålder.* Den högre kostnaden i nyare lokaler beror på att hyran delvis är beroende av byggkostnaden, som under många år har ökat kraftigt. Tingsrättslokaler måste antingen från början byggas specifikt för sitt ändamål eller specialanpassas för att kunna användas som domstol. Under de första åren efter en inflyttning i nya eller nyligen ombyggda lokaler får domstolen normalt räkna med en högre hyreskostnad för de investeringar som endast kan utnyttjas av domstolen. Den merkostnaden minskar normalt med tiden.
- *Tidpunkten då kontrakt tecknades.* De hyreskontrakt som tecknades under högkonjunkturen i början av 1990-talet har tecknats med en högre hyresnivå än under de senaste åren.

Lokalkostnaderna vid en förändrad lokalisering av domstolar

En omlokalisering av tingsrätter kan väntas påverka deras samlade lokalkostnader både i kostnadshöjande och kostnadssänkande riktning på följande sätt.

- Flyttning av tingsrätternas verksamhet från mindre orter till större medför en ökad kostnad per förhyrd m^2 beroende på att hyresnivån vanligen ökar med storleken på orten.
- Vid flyttningen ökar kostnaderna per m^2 generellt sett genom flyttning från äldre lokaler till nya eller nyinredda, eftersom nya eller nyinredda lokaler vanligen är dyrast. Inflyttning i nya domstolslokaler medför också ofta en kostnadsökning genom en nödvändig standardhöjning i bl.a. säkerhetsavseende.
- Lokalytan kan minskas i de fall flyttning sker från äldre lokaler till nya genom att en mer utrymmesbesparande disposition av lokalerna ofta kan uppnås i nya lokaler.

- Det minskade lokalbehov som uppkommer, om boupptecknings och inskrivningsärenden förs bort från tingsrätterna, kan i åtskilliga fall tillvaratas snabbare vid en sammanläggning av tingsrätter. Vid en sammanläggning kan nämligen en besparing göras både i den nedlagda tingsrättens och den mottagande tingsrättens lokalkostnader. I några fall kan verksamhet från en nedlagd tingsrätt rymmas i den mottagande tingsrättens befintliga lokaler.
- Genom sammanläggning av tingsrätter uppkommer också ett minskat behov av arbetsplatser och minskad lokalyta, eftersom sammanläggningen i sig beräknas medföra en personalbesparing.

Beräkning av de sammantagna effekter på lokalkostnaderna som uppkommer vid en omlokalisering och sammanläggning av tingsrätter redovisas i bilaga 9 i avsnittet om de samlade ekonomiska effekterna av en förändrad domstolsorganisation samt i bilaga 9, underbilaga 1.

3 Tingsrätternas betydelse för stationering av advokater på olika orter

En effekt vid en omlokalisering av tingsrätter har befarats vara att advokaterna måste minska eller upphöra med sin verksamhet på sådana orter som upphör att vara kansliort för en tingsrätt. En sådan effekt bygger på antagandet att verksamheten vid en tingsrätt genererar fler uppdrag för advokater som är stationerade på tingsrättens kansliort än för andra advokater. Eftersom advokater ingår som en viktig del i en orts samlade utbud av kvalificerade tjänster har eventuella samband mellan tingsrätternas lokalisering och stationeringen av advokater undersökts.

Följande uppgifter har hämtats från Sveriges Advokatsamfunds matrikel för år 1997:

- Alla landets nuvarande kansliorter för en tingsrätt har minst en advokat som är verksam på orten.
- Utanför de tre storstadsområdena finns advokater stationerade på ca 60 större och mindre orter, som inte har någon tingsrätt.
- Ett fåtal relativt stora orter, som inte har någon tingsrätt, har heller ingen advokat stationerad på orten.

Advokaterna på tingsrättsorterna har naturligtvis, jämfört med andra advokater, en kostnadsfördel eftersom de inte har någon nämnvärd reskostnad eller spilltid vid inställelse i tingsrätten på den egna orten. I

detta sammanhang bör emellertid beaktas att många advokatuppdrag inte gäller rättsliga frågor som kräver inställelse i domstol.

För att belysa vilken betydelse tingsrätternas lokalisering kan ha för stationering av advokater på tingsrättsorten har följande sammanställning genomförts.

Ett antal orter som inte är kansliort för en tingsrätt har valts ut, varvid var och en av orterna har jämförts med en annan ort (kommun) av motsvarande storlek som är kansliort för en tingsrätt. Orterna som jämförs har grupperats parvis på samma rad i nedanstående tabell. För varje ort har angetts antalet advokater och biträdande jurister på orten.

I sammanställningen anges dessutom den samlade uppdragssumma som har utbetalts till advokater på respektive ort under budgetåret 1994/95 och som gäller vissa typer av uppdrag bekostade med rättshjälpsanslaget.

Tabell 12: Advokater år 1995 på orter med respektive utan tingsrätt

Orter utan tingsrätt	Antal advokater	Utbetald rättshjälp (tkr)		Orter med tingsrätt	Antal advokater	Utbetald rättshjälp (tkr)	
		Misstänkt i brottmål	Allmän rättshjälp			Misstänkt i brottmål	Allmän rättshjälp
Nynäshamn	0			Norrtälje	5	177	749
Flen	0			Sölvesborg	2	361	256
Arboga	2	766	917	Åmål	1	47	148
Nässjö	3	132	526	Värnamo	7	1048	1277
Vetlanda	4	460	232	Ljungby	5	603	812
Nybro	2	507	386	Simrishamn	3	206	577
Ulricehamn	0			Sala	5	605	411
Skara	5	207	611	Eksjö	3	461	613
Kungsbacka	14	967	1396	Varberg	12	1219	1210
Falkenberg	8	801	1560	Landskrona	20	674	2063
Kramfors	2	174	589	Sollefteå	3	210	879

Följande slutsatser kan dras av sammanställningen.

Bland de utvalda orterna har de orter som är kansliort för en tingsrätt vanligen fler advokater och ett högre rättshjälpsbelopp än de orter som inte är kansliort för någon tingsrätt. Uppdrag som bekostas med rättshjälpsanslaget är visserligen en viktig intäktskälla för advokaterna, men kan knappast i de angivna exemplen vara den huvudsakliga intäktskällan för advokater på orten. Som jämförelse kan nämnas att en advokat vid en allmän advokatbyrå måste ha en årlig intäkt på ca 1 mkr för att täcka kostnaderna för verksamheten.

De redovisade uppgifterna gör inte anspråk på en fullständig belysning av frågan om vilken inverkan en omlokalisering av tingrätter kan få för etablering av advokater på olika orter. Den slutsatsen kan dock dras, att om det finns en tingsrätt på en ort så underlättar detta sannolikt etableringen av advokater på orten.

Det finns ett stort antal orter som, trots att det inte finns någon tingsrätt på orten, har en eller flera verksamma advokater. Detta tyder på att det finns förutsättningar för att även orter som upphör att vara kansliort för en tingsrätt, kommer att ha tillgång till advokater som är verksamma på orten. En viss minskning av underlaget för advokatverksamheten skall dock inte uteslutas. Andra förhållanden än lokaliseringen av en tingsrätt, bl.a. ortens näringsliv och antalet advokater på närbelägna orter, har uppenbarligen också betydelse för antalet advokater på en ort.

4 Administrativt samarbete mellan domstolar

Befintlig administrativ samverkan

Kommittén skulle enligt direktiven lämna förslag till hur ett mer långtgående administrativt samarbete mellan domstolarna bör utformas. Som grund för uppdraget i denna del har det existerande administrativa samarbetet framför allt mellan tingsrätter och länsrätter kartlagts genom en enkät till dessa domstolar. I enkäten har också redovisats tingsrätternas och länsrätternas administrativa samverkan med andra domstolar. De frågor som ingått i enkäten och en sammanställning av svaren framgår av nedanstående tabell.

Tabell 13: Kartläggning av administrativt arbete mellan olika domstolar, 1996

Befintliga områden för administrativt samarbete[1]	Samarbete mellan tr och LR i storstads-områdena	Samarbete mellan tr och LR lokalise-rade i samma byggnad	Samarbete mellan tr och LR på samma ort men ej i samma byggnad	Samarbete mellan underrätter på olika orter	Samarbete mellan underrätter överrätter
Televäxel	2	8	6		8
Posthantering		6	1		7
Övrigt vakt-mästeri		4	1		
Bibliotek		5	1	1	4
Lokaler		8	3	2	4
Lokalvård		7	2	1	2
ADB-IT		2			2
Utbildning	2	4	3	3	4
Upphandling		2			1
EA/PA ad-ministration		1			1
Friskvård	1		1		
Arkivering			2	1	

[1] Siffrorna i tabellen anger antalet samarbetstillfällen. Vid vart och ett av dessa tillfällen samarbetar två, eller i några fall flera, domstolar.

Kartläggningen visar att det förekommer ett administrativt samarbete mellan domstolarna på många olika områden. De viktigaste exemplen på detta är samarbete inom följande områden:

- Televäxel och reception
- Vaktmästeri och posthantering
- ADB-frågor och informationsteknologi (IT)
- Gemensam användning av förhandlingslokaler
- Bibliotek
- Upphandling av kontorsförnödenheter
- Utbildning, bl.a. av notarier
- Ekonomi- och personaladministration
- Arkivering
- Lokalvård

Det insamlade materialet visar att förekomsten av samverkan på det administrativa området i hög grad är beroende av de geografiska avstånden mellan domstolarna. Åtskilliga av de områden för samverkan som nämnts förutsätter att domstolarna är lokaliserade nära varandra. För den tredjedel av länsrätterna (8 domstolar), som är lokaliserade till samma byggnad som en tingsrätt, är naturligtvis förutsättningarna för en administrativ samverkan särskilt goda. Det administrativa samarbetet mellan dessa tingsrätter och länsrätter är också i de flesta fall omfattande.

Samarbetet har betydligt mindre omfattning mellan domstolar som är lokaliserade till samma ort men som inte har verksamhet i samma byggnad. Samarbetet är av naturliga skäl ännu mindre omfattande mellan domstolar på olika orter. En viss samverkan förekommer också mellan underrätter och överrätter på respektive orter. Ett växande område för samverkan mellan domstolar rör frågor om användningen av IT.

Samarbetet mellan domstolar på närbelägna orter inom storstadsområdena, har enligt enkäten en relativt liten omfattning. Det begränsade samarbetet kan sammanhänga med att domstolarna i dessa områden ofta är så stora att de i många avseenden är administrativt självbärande.

Särskilt i storstadsområdena finns emellertid ett samarbete när det gäller vissa specialistfunktioner som personalkonsulenter och IT-specialister. Personalkonsulenterna betjänar vanligen domstolar inom flera regioner. I dessa fall är det ofta en komplettering av sådana tjänster som tillhandahålls av Domstolsverket. Några större domstolar har även övervägt att gemensamt anställa en informatör men detta samarbete har av olika skäl inte genomförts. Ett slag av gemensam resurs är de välutrustade säkerhetssalar som finns vid de tre största tingsrätterna och som används av övriga tingsrätter och även av hovrätterna.

Det finns ett regionalt samarbete mellan tingsrätter när det gäller att tillhandahålla varandra personal i olika akuta situationer. Domstolarna samarbetar även regionalt i utbildningen av notarier. Ett mindre antal domstolar samverkar i administrativa frågor med andra statliga organ på orten, bl.a. länsstyrelser och skattemyndigheter, t.ex. när det gäller televäxel, posthantering och lokalvård.

Personell samverkan mellan domstolar i den dömande verksamheten är i de flesta fall begränsad till de delar av verksamheten där en samverkan är regelstyrd, som vid organiserandet av tingsrätternas häktningsjour, vid planering av fastighetsrådens tjänstgöring och vid anlitande av domare från annan domstol för sådana tvistemål som kräver tre domare vid avgörandet. Vissa närbelägna tingsrätter samverkar också vid planering av förstärkningsfiskalernas tjänstgöring.

Vidareutveckling av administrativt samarbete

Den administrativa utvecklingen under senare år har bl.a. inriktats på att öka domstolarnas möjlighet att planera och styra sin verksamhet. Denna utveckling har underlättats genom delegering till domstolarna av olika administrativa beslut som tidigare har fattats av Domstolsverket. Samtliga domstolar har nu budgetansvaret för praktiskt taget alla förvaltningskostnader utom hyror och vissa resekostnader.

Den samverkan mellan domstolarna som successivt har utvecklats är i allt väsentligt ett resultat av olika lokala initiativ och beslut. Mot den bakgrunden är det naturligt att man på de olika orterna har utformat ett samarbete som är olika både till sin omfattning och utformning. Det förhållandet att några domstolar har ett mer långtgående administrativt samarbete än andra domstolar, trots likartade förutsättningar, tyder emellertid på att det finns ytterligare utvecklingsmöjligheter på detta område.

I enkätsvaren lämnas synpunkter på en fortsatt utveckling av olika slags samverkan med andra domstolar. Flera domstolar skulle välkomna ytterligare samarbete för att tillvarata domarnas specialistkompetens i olika slags mål. Förslag om att underlätta för notarierna att tjänstgöra både i tingsrätt och länsrätt, framförs också. Enligt enkätsvaren finns även ett intresse i flera domstolar för att stimulera till nya administrativa lösningar genom att låta domstolssekreterare tidvis tjänstgöra i andra domstolar.

5 Exempel på en domstolsorganisation med lokal enhet – Länsrätten i Skåne län

Bakgrund

Den 1 januari 1997 lades de båda länen i Skåne samman till ett län: Skåne län. Sammanläggningen medförde betydande förändringar inom den statliga verksamheten i de båda tidigare länen. För länsrätternas del innebar förändringen att en länsrätt, Länsrätten i Skåne län, bildades genom en sammanläggning av Länsrätten i Malmöhus län och Länsrätten i Kristianstads län. Kansliorten för den nya länsrätten är Malmö men verksamheten bedrivs såväl i Malmö (tre avdelningar) som i Kristianstad (en avdelning).

För Domstolskommittén har den nya länsrättens organisation särskilt intresse med hänsyn till att länsrättens avdelning i Kristianstad till

sin konstruktion påminner om sådana lokala enheter vid tingsrätterna, som nämns i kommitténs direktiv.

Kommitténs sekretariat har genomfört en avgränsad uppföljning av organisationen vid Länsrätten i Skåne län, med särskild inriktning på verksamhetens uppdelning på två orter. Underlag för uppföljningen har inhämtats bl.a. genom intervjuer under oktober 1997 med företrädare för de olika personalkategorierna i länsrätten. En sammanställning av vad som då framkom redovisas i det följande.

Länsrättens organisation

Administration och ledningsorganisation

Länsrättens ledning och administration finns i Malmö. Viktigare beslut i administrativa ärenden, bl.a. om resursfördelningen, fattas i kollegium eller av lagmannen i en ledningsgrupp, i vilken även ingår chefsrådmännen och den administrative direktören. För att underlätta sammanhållningen inom länsrätten besöker lagmannen och den administrative direktören regelbundet avdelningen för överläggning med personalen där.

Chefsrådmannen vid Kristianstadsavdelningen svarar för sedvanlig arbetsledning vid en domstolsavdelning. Vid denna avdelning har gruppledaren vid målkansliet utsetts att svara för sådana administrativa arbetsuppgifter som av praktiska skäl måste utföras i nära anslutning till avdelningens verksamhet.

Fördelning och registrering av mål

En av de viktigaste åtgärderna vid inrättandet av den nya länsrätten var att fastställa grunderna för fördelningen av mål på avdelningar.

De måltyper i vilka det regelmässigt förekommer muntlig förhandling samt övriga mål i vilka det begärs förhandling då det inkommer till länsrätten, lottas efter målens geografiska tillhörighet. Detta innebär att de mål av denna kategori som hör till kommunerna i tidigare Kristianstads län tillförs Kristianstadsavdelningen, medan övriga mål av samma kategori tillförs de tre Malmöavdelningarna.

Varje avdelning är specialiserad på vissa måltyper och tilldelas samtliga mål av respektive typ.

Övriga mål lottas, oavsett kommuntillhörighet, på samtliga avdelningar så att arbetsbelastningen sammantaget blir utjämnad mellan avdelningarna.

Med de grunder för målfördelningen som valts har länsrätten funnit det lämpligast att flertalet mål registreras och lottas vid länsrättens registreringsenhet i Malmö. Praktiskt taget all länsrättens post sänds också dit. Samtliga mål som avgjorts vid länsrätten skall arkiveras i Malmö.

Samverkan i målhanteringen mellan länsrättens personal på de båda orterna underlättas av att all information i målhanteringssystemet är tillgänglig på båda orterna. Med den koncentration av målregistreringen och posthanteringen till Malmö som valts, är det nödvändigt med daglig transport av post och andra dokument mellan länsrättens båda verksamhetsorter.

Frågor som aktualiseras genom länsrättens uppdelning på två orter

Beslutsfattande och informationsförmedling på avstånd

I en organisation med olika stora arbetsenheter på flera orter finns det en risk för att medarbetare som befinner sig på distans från huvuddelen av verksamheten får, eller åtminstone upplever sig få, mindre information om verksamheten och därmed mindre inflytande över de administrativa beslut som fattas. Beslut som fattas centralt i organisationen riskerar i så fall att bli dåligt förankrade.

Kristianstadsavdelningens personal hade inte den uppfattningen att avståndet till Malmö i sig hade bidragit till att de fått otillräcklig information och därigenom ett mindre inflytande över sin arbetssituation. Genom att lagmannen och den administrative direktören ofta besöker avdelningen i Kristianstad och informerar om bl.a. kommande beslut, ges personalen vid avdelningen möjlighet ge och få information och att påverka länsrättens planering och tilltänkta beslut.

Informationen inom länsrätten underlättas av att ledningsgruppen ibland sammanträder vid Kristianstadsavdelningen. Eftersom chefsrådmannen vid Kristianstadsavdelningen ingår i ledningsgruppen, får den övriga personalen vid avdelningen även den vägen tillgång till information som berör dem. Gemensamma informationsmöten för personal från båda tjänstgöringsorterna förekommer också.

Det har inte kunnat undvikas att vissa administrativa beslut som fattats av länsrätten ogillas av personalen vid Kristianstadsavdelningen. Personal vid avdelningen, som vid intervjuerna kommenterat sådana

beslut, ser inte besluten som en följd av bristande information eller inflytande utan snarare som en konsekvens av att Kristianstadspersonalen utgör en minoritet inom länsrätten..

Enhetliga arbetsformer

Inom en och samma domstol är det i många fall nödvändigt att ha samma eller likartade rutiner. När man skall lägga samman två verksamheter av olika storlek, så blir ofta den större arbetsenhetens rutiner vägledande, genom att dessa rutiner omfattas av en majoritet bland personalen. Detta har i viss mån skett vid Länsrätten i Skåne län, t.ex. när det gäller målregistrering, arkivering och litteraturförsörjning. En annan förändring jämfört med den tidigare organisationen är att Kristianstadsavdelningen tillfördes ytterligare en föredragande samt viss tillfällig föredragandeförstärkning. Härigenom fick avdelningen i stort sett en motsvarande dimensionering av beredningspersonalen, som vid avdelningarna i Malmö.

Det vore kanske möjligt att medge en arbetsenhet som Kristianstadsavdelningen en befogenhet att utforma egna rutiner eller att ge avdelningen ett eget budgetansvar. Ambitionen vid länsrätten har emellertid varit att skapa en i alla avseenden samlad domstol med "vikänsla", en gemensam intern kultur och med interna rutiner som fungerar väl tillsammans. Den inriktningen hade urholkats om man valt att behålla den tidigare Kristianstadsdomstolen som en i princip fristående arbetsenhet inom den nya länsrätten.

Effekter av verksamhetens uppdelning på två orter

Inverkan på olika personalgrupper

För personalen vid Kristianstadsavdelningen har det inneburit vissa positiva förändringar att tillhöra en större domstol. Domare, föredragande och notarier har kunnat erbjudas utbildningstillfällen med kvalificerade inbjudna föredragshållare, vilket möjliggjorts genom att kostnaden har kunnat fördelas på fler anställda. Föredragande och notarier anses av flera tillfrågade inom dessa kategorier ha fått en något starkare ställning i organisationen genom att tillhöra en större grupp. Däremot har flertalet bland kanslipersonalen ännu inte påverkats särskilt mycket av omorganisationen.

Besparingar

Inrättandet av den nya länsrätten har medfört att den tidigare länsrättens administration och registratorsfunktion i Kristianstad i huvudsak har avvecklats. Detta har medfört en minskning av administrativ personal motsvarande ca. två årsarbetskrafter i Kristianstad utan att någon förstärkning för motsvarande ändamål skett i Malmö. Skillnaden mellan en lagmanslön och en chefsrådmanslön i Kristianstad innebär en viss kostnadsminskning. Inrättandet av den nya länsrätten har enligt flera bedömare inom länsrätten bidragit till en högre effektivitet genom att skillnader i arbetsbelastningen mellan de båda tidigare länsrätterna utjämnades.

Kostnader har tillkommit för resor och spilltid i samband med resor. Detta gäller främst för lagmannen, administrative direktören och chefsrådmannen vid Kristianstadsavdelningen, men i viss mån också för annan personal. Därtill kommer kostnaden för den dagliga posttransporten mellan Malmö och Kristianstad (ca 30 000 kr per år).

Någon kalkyl för vad den geografiska uppdelningen på sikt kan betyda ekonomiskt, är ännu inte möjlig att redovisa. En vanlig uppfattning bland dem som tillfrågats inom länsrätten är att merkostnader och besparingar i stort sett väger jämnt.

Samverkan inom länsrätten har inte hindrat att man vid Kristianstadsavdelningen också tar vara på de samverkansfördelar som ligger i att avdelningen är samlokaliserad med Kristianstads tingsrätt. Samlokaliseringen ger förutsättningar för samarbete mellan länsrättsavdelningen och tingsrätten, bl.a. då det gäller reception, användningen av förhandlingslokaler, televäxel och lokalvård.

Erfarenheter och överväganden

Domstolschefens betydelse

Vid införandet av länsrättens organisation i det nya länet, har lagmannen haft en central roll. Vid intervjuerna med länsrättens personal betonades vikten av att chefen kan medverka i hela förberedelsearbetet. Det ansågs därför vara en nackdel att den nya lagmannen utnämndes endast en kort tid innan den nya organisationen trädde i kraft. Det ansågs vara en klar fördel att chefen kunde hämtas utifrån och därigenom uppfattades som helt obunden gentemot olika personalgrupper inom de båda tidigare länsrätterna.

Har uppdelningen på två orter accepterats bland personalen?

Personalen vid de tre avdelningarna i Malmö har inte påverkats särskilt mycket av övergången till en ny organisation och bland dem som tillfrågats där har de flesta få synpunkter på att verksamheten är uppdelad på två orter. Kristianstadsavdelningens personal hade föredragit att få vara kvar vid en administrativt fristående domstol, men personalen där har accepterat den nuvarande organisationen och ser inget som hindrar att den behålls på längre sikt. Man undgick därigenom också en organisation som personalen såg som ett sämre alternativ, nämligen en koncentration av all länsrättens verksamhet till Malmö. Några principiella invändningar mot att en och samma domstol har permanent verksamhet på två orter, har inte framförts.

Beräkningsunderlag för kostnad per mål i tingsrätter med 7 - 9 domare 1997

Tingsrätt	Org nr	Total förvaltn. kostnad *	Andel tvistemål	Total kostnad tvistemål (tkr)	Andel brottmål	Total kostnad brottmål (tkr)	Avgjorda tvistemål	Avgjorda brottmål	Kostnad/ tvistemål (kr)	Kostnad/ brottmål (kr)
Handens	140	14 822 790	0,42	6 272 007	0,39	5 757 206	1 093	851	5 738	6 765
Solna	143	14 275 993	0,42	6 018 062	0,3	4 312 178	783	627	7 686	6 877
Nacka	152	15 626 004	0,38	5 931 389	0,22	3 479 585	938	498	6 323	6 987
Eskilstuna	157	14 258 780	0,31	4 362 825	0,34	4 783 992	585	854	7 458	5 602
Västerås	168	15 106 292	0,35	5 281 405	0,35	5 244 089	630	802	8 383	6 539
Linköpings	242	14 596 238	0,34	4 959 848	0,31	4 503 640	689	691	7 199	6 518
Norrköpings	244	17 090 122	0,32	5 497 998	0,43	7 276 895	741	1 061	7 420	6 859
Växjö	253	16 484 008	0,23	3 851 179	0,25	4 043 349	446	480	8 635	8 424
Örebro	269	14 448 054	0,31	4 520 033	0,43	6 277 177	633	826	7 141	7 599
Lunds	357	13 012 799	0,39	5 138 418	0,26	3 434 832	894	525	5 748	6 543
Halmstads	444	13 953 376	0,32	4 500 986	0,27	3 807 190	727	553	6 191	6 885
Varbergs	445	16 260 600	0,39	6 352 056	0,31	4 993 594	971	538	6 542	9 282
Mölndals	449	11 262 588	0,42	4 765 076	0,33	3 736 539	667	502	7 144	7 443
Borås	458	19 281 514	0,37	7 114 320	0,31	6 045 365	876	833	8 121	7 257
Vänersborgs	462	12 681 580	0,21	2 622 527	0,15	1 881 037	212	262	12 370	7 180
Sundsvalls	550	12 888 411	0,29	3 675 119	0,36	4 677 690	695	759	5 288	6 163
Östersunds	556	14 504 321	0,29	4 154 072	0,29	4 179 693	487	564	8 530	7 411
Umeå	644	15 297 443	0,25	3 790 140	0,29	4 394 109	595	633	6 370	6 942
Luleå	650	12 073 903	0,29	3 545 626	0,22	2 678 118	393	308	9 022	8 695
Totalt		**277 924 817**	**0,33**	**92 353 086**	**0,31**	**85 506 278**	**13 055**	**12 167**	**7 074**	**7 028**

*) Total kostnad som domstolen har budgetansvar för (dvs. exklusive lokalkostnader mm).

Målstruktur i tvistemål vid tingsrätter av olika storlek

Tvistemål utom gemensam ansökan 1997	Antal domare vid tingsrätten						
	1-2	3-4	5-6	7-9	10-15	stora	summa
Avgjorda av totala antalet	6,78%	17,61%	12,78%	22,50%	11,27%	29,05%	100,00%
Mål i vilka tolk anlitats	1,17%	1,86%	1,46%	1,42%	2,17%	2,25%	1,81%
Mål avgjorda efter muntlig förhandling	40,55%	40,33%	38,73%	39,90%	39,18%	37,58%	39,12%
Mål avgjorda med kollegial sammansättning	2,26%	2,79%	2,56%	2,61%	3,10%	3,52%	2,93%
Mål med mer än 6 tim förhandlingstid	1,23%	1,74%	1,74%	2,14%	1,85%	2,36%	1,99%
Mål med mer än 12 tim förhandlingstid	0,25%	0,28%	0,28%	0,48%	0,31%	0,58%	0,41%
Avgörandeart = dom	44,42%	46,16%	44,16%	43,50%	43,55%	39,02%	42,82%
Avgörandeart = tredskodom	14,05%	13,47%	14,39%	14,62%	14,68%	15,55%	14,63%
Avgörandeart = avskr.beslut	35,91%	36,50%	36,46%	36,40%	35,31%	40,04%	37,33%
Avgörandeart = överfl.beslut	2,59%	1,66%	2,37%	2,25%	3,15%	2,48%	2,36%
Avgörandeart = annat	3,03%	2,22%	2,62%	3,22%	3,32%	2,90%	2,87%
Genomsnittlig förhandlingstid i mål som avgjorts efter förhandling (tim/mål)	1,57	1,72	1,77	1,97	1,78	2,16	1,90
Genomsnittlig förhandlingstid för samtliga mål (tim/mål)	0,64	0,69	0,69	0,78	0,70	0,81	0,74

Målstruktur i brottmål vid tingsrätter av olika storlek

Brottmål utom notariemål 1997	Antal domare vid tingsrätten						
	1-2	3-4	5-6	7-9	10-15	stora	summa
Avgjorda av totala antalet	8,44%	19,52%	13,90%	23,08%	10,61%	24,46%	100,00%
Mål i vilka tolk anlitats	3,87%	5,44%	5,06%	3,96%	6,56%	6,76%	5,35%
Mål med fler än en tilltalad	12,67%	12,41%	12,58%	12,52%	11,75%	12,42%	12,41%
Mål med häktningsförhandling	13,34%	12,62%	15,33%	12,00%	15,04%	18,70%	14,66%
Mål med mer än 6 tim förhandlingstid	2,95%	2,77%	3,40%	3,26%	2,94%	3,27%	3,13%
Mål med mer än 12 tim förhandlingstid	0,80%	0,79%	0,87%	0,79%	0,83%	0,97%	0,85%
Avgörandeart = dom	86,22%	84,85%	86,10%	85,46%	81,70%	84,05%	84,75%
Avgörandeart = avskr.beslut	5,32%	5,71%	5,77%	5,58%	7,90%	8,67%	6,61%
Avgörandeart = överfl.beslut	5,87%	6,39%	5,58%	5,51%	7,40%	4,53%	5,69%
Avgörandeart = annat	2,59%	3,04%	2,55%	3,45%	3,00%	2,74%	2,95%
Avgjorda efter muntlig förhandling	90,60%	88,91%	89,63%	88,78%	86,69%	89,19%	88,95%
Antal tilltalade per mål	1,22	1,19	1,15	1,14	1,10	1,15	1,15
Genomsnittlig förhandlingstid i mål som avgjorts efter förhandling (tim/mål)	1,57	1,63	1,71	1,63	1,58	1,62	1,63
Genomsnittlig förhandlingstid för samtliga mål (tim/mål)	1,42	1,45	1,53	1,45	1,37	1,45	1,45

Bilaga 4

Tabell 1: Resursbehov år 1997 för länsrätter på samtliga tingsrättsorter enligt organisationsalternativ 1

Län	Ort	Ordinarie domare
Stockholms län	Stockholm	13
	Huddinge	3
	Nacka	4
	Solna	6
	Roslags tr	4
Uppsala län	Uppsala	5
Södermanlands län	Eskilstuna	2
	Nyköping	3
Östergötlands län	Norrköping	3
	Linköping	3
Jönköpings län	Jönköping	5
Kronobergs län	Växjö	4
Kalmar län	Kalmar	4
	Västervik	1
Gotlands län	Visby	1
Blekinge län	Karlskrona	2
Skåne län	Kristianstad	2
	Helsingborg	4
	Malmö	4
	Lund	3
	Ystad	2
Hallands län	Halmstad	2
	Varberg	2
Västra Götalands län	Göteborg	8
	Mölndal	5
	Borås	3
	Vänersborg	4
	Mariestad	5
Värmlands län	Karlstad	5
Örebro län	Örebro	5
Västmanlands län	Västerås	5

Län	Ort	Ordinarie domare
Dalarnas län	Falun	5
Gävleborgs län	Gävle	4
	Hudiksvall	1
Västernorrlands län	Sundsvall	5
	Örnsköldsvik	1
Jämtlands län	Östersund	2
Västerbottens län	Umeå	3
	Lycksele	1
	Skellefteå	1
Norrbottens län	Luleå	4
	Haparanda	1
	Gällivare	1

Tabell 2: Resursbehov år 1997 för länsrätter på nuvarande länsrättsorter

Län	Ort	Länsrättsdomare ordinarie	icke ordinarie
Stockholms län	Stockholm	30	15
Uppsala län	Uppsala	5	3
Södermanlands län	Nyköping	5	2
Östergötlands län	Linköping	6	3
Jönköpings län	Jönköping	5	3
Kronobergs län	Växjö	4	1
Kalmar län	Kalmar	5	2
Gotlands län	Visby	1	1
Blekinge län	Karlskrona	2	2
Skåne län	Malmö	11	14
	Kristianstad	4	3
Hallands län	Halmstad	4	3
Västra Götalands län	Göteborg	13	4
	Vänersborg	7	3
	Mariestad	5	2
Värmlands län	Karlstad	5	1
Örebro län	Örebro	5	3
Västmanlands län	Västerås	5	1
Dalarnas län	Falun	5	2
Gävleborgs län	Gävle	5	2
Västernorrlands län	Härnösand	6	1
Jämtlands län	Östersund	2	1
Västerbottens län	Umeå	5	2
Norrbottens län	Luleå	6	1

Bilaga 5

Statistikuppgifter rörande Stockholms tingsrätt

Tabell 1: Årliga förändringar i Stockholms tingsrätts budgetramar under perioden 1989 – 1997

Budgetår	Förändring
1989/90	+/- 0
1990/91	- 0,4 mkr
1991/92	- 2 mkr
1992/93	+ 0,67 mkr
1993/94	+ 1,1 mkr
1994/95	+ 3,2 mkr
1995/96	- 8,9 mkr
1997	- 5 mkr

Kommentar

Ett arbetsbortfall motsvarande ca 5 mkr inträffade då den summariska processen fördes bort från tingsrätterna vid årsskiftet 1991/92. I reala termer var därför budgetförändringen för budgetåret 1991/92 inte minus 2 mkr utan plus 3 mkr. Eftersom tingsrätten arbetade av stora balanser av mål i den summariska processen under våren 1992 bör man räkna med resurstillskottet på 3 mkr först under budgetåret 1992/93. Budgetförändringen för 1992/93 skulle i praktiken alltså ha varit + 3,67 mkr.

Tabell 2: Löne- och förvaltningskostnader vid Stockholms tingsrätt 1989–1996 räknat i mkr

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1996
Löner, verklig kostnad ej indexomräknade	128 631	130 689	126 683	132 252	123 724	134 872	144 321
Löner, indexomräknade i 1994 års penningvärde (inkl lokalvårdslöner)	148 363	137 858	131 277	125 834	123 724	128 077	133 021
Övriga förvaltningskostnader, indexomräknade	7 918	12 832	12 245	13 394	14 777	12 146	15 230
Summa löner och övriga förvaltningskostnader, indexomräknade	156 281	150 690	143 522	139 228	138 501	140 223	148 251

Tabell 3: Antal årsarbetskrafter enligt personalplan och antal anställda år 1996, siffror för budgetåret 1994/95 anges inom parentes.

Personalkategori	Personalplan/ årsarbetskrafter	Antal anställda
Ordinarie domare	79,25 (86,00)	87 (86)
Fastighetsråd	5,00 (5 ,00)	5 (5)
Icke ordinarie domare	21,53 (uppgift saknas)	35 (12)
Notarier	45,72 (43,00)	53 (43)
Övrig personal	244,81 (236,77)	275 (305)
Summa	396,31 (uppgift saknas)	455 (451)
varav för inskrivning och boupptecknin	43,52 (45,9)	-

Tabell 4: Antal utövade årsarbetskrafter vid tingsrätten under perioden 1989 – 1996.

År	Årsarbetskrafter
1989	417,5
1990	418,6
1991	401,9
1992	419,9
1993	411,5
1994	420,7
1995	382,47
1996	362,23

Kommentar

Sannolikt beroende på skilda beräkningsmetoder överensstämmer siffrorna för år 1996 inte helt med de som redovisats i tabell 3. Domstolsverket har vid sin beräkning beaktat såväl längre sjukfrånvaro som tjänstledigheter. Deltidsarbete har omräknats till årsarbetskrafter. Kortare sjukfrånvaro har däremot inte frånräknats vilket innebär att den minskning av denna frånvaro som kunnat observeras under senare år och som inneburit ett visst resurstillskott inte beaktats.

Tabell 5: Personalsammansättningen

Personalkategori [1]	Stockholms tingsrätt		Övriga tingsrätter	
	1996	1996/97 [2]	1996	1996/97
ordinarie domare	20,93	21,20	16,53	16,37
icke ordinarie domare	4,66	4,96	5,11	5,45
notarier	12,21	12,94	19,88	20,21
kanslipersonal	62,20	60,90	58,47	57,98

[1] Siffrorna visar den procentuella andelen utövad årsarbetskraft för personalkategorin sett i förhållande till det totala antalet utövade årsarbetskrafter.

[2] Avser perioden 1996-07-01 – 1997-06-30.

Kommentar

Statistikunderlaget till tabellen har hämtats från Domstolsverket och skiljer sig en del från det material som hämtats från tingsrätten och som presenterats i tabell 3.

Tabell 6: Mål- och ärendeutvecklingen vid Stockholms tingsrätt 1993 – 1998

Inkomna mål och ärenden	1993	1994	1995	1996	1997	1998 prognos
Tvistemål [1]	11426	10794	9130	8291	7910	8800
Brottmål [2]	9158	8292	7285	6566	6180	8500
Fast. domstolsmål	691	1025	511	500	448	700
Vattenmål	125	121	100	94	97	100
Gemensam. ansökan	2028	2016	2001	1967	2048	2100
Notarie-brottmål	1488	1244	1716	1275	752	1500
Domstols-ärenden	7140	5535	6300	7586	7986	6400
Konkurs-ansökningar	4771	4592	3846	3457	3494	3800
Bouppteck-ningar [3]	13847	11644	12048	12781	11789	12000
IM- ärenden	57132	58028	46842	59520	46697	58000

[1] exklusive gemensam ansökan
[2] exklusive notariebrottmål
[3] avgjorda

Tabell 7: Inkomna mål samt procentuell förändring från föregående år

Tingsrätt	Inkomna mål			
	Tvistemål [1]		Brottmål [2]	
	1996 [3]	1997	1996	1997
Stockholm	8921 -9,2 %	7910 -11,3 %	6566 -9,7 %	6180 -5,9 %
Göteborg	4388 -5,2 %	4055 -7,6 %	3257 -21,6 %	3084 -5,3 %
Malmö	3551 - 9,1 %	3339 - 6,0 %	2372 - 20,5 %	2800 + 18,0 %
Samtliga	58 220 - 9,1 %	52 379 - 10,0 %	51 307 - 17,3 %	50 288 - 2,0 %

[1] Tvistemål exklusive gemensam ansökan om äktenskapsskillnad
[2] Brottmål exklusive notariemål
[3] Jämförelsesiffran är hämtad från budgetåret 1994/95

Tabell 8: Antal anmälda brott per 100 000 av medelfolkmängden år 1996

Brott	Stockholms kommun	Hela riket
Samtliga brott	19 807	13 294
Brott mot liv och hälsa 3–7 kap. brottsbalken	2 446	1 419
Förmögenhetsbrott 8–12 kap. brottsbalken	15 187	10 044
Brott mot allmänheten 13–15 kap. brottsbalken	372	235
Brott mot staten 16–20 kap. brottsbalken	524	218
Brott mot trafikbrottslagen	111	575
Brott mot narkotikastrafflagen	742	349
Brott mot övriga specialstraffrättsliga författningar	424	454

Kommentar

17 procent av brottsanmälningarna inom Stockholms län har inte registrerats på enskild kommun. Brott som begåtts utomlands men som lagförs i Sverige finns inte med i kommunstatistiken.

Tabell 9: Faktorer som påverkar arbetsbelastningen i tvistemål [1]

Kalenderår	1993		1994		1995		1996		1997	
	A [2]	B [3]	A [2]	B [3]	A [2]	B [3]	A [2]	B [3]	A [2]	B [3]
Andel mål som avgjorts efter förhandling %	34	34	33	36	37	38	36	39	36	39
Andel mål som avgjorts i kollegial sammansättning %	3	2	3	2	5	3	4	2	4	2
Andel mål där tolk anlitats %	2	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Andel mål med mer än 6 tim förhandlingstid %	1	1	1	1	2	1	2	1	2	1
Andel mål med mer än 12 tim förhandlingstid %	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
Genomsnittlig förhandlingstid i mål som avgjorts efter förhandling, räknad i timmar	1,85	1,43	1,89	1,58	2,09	1,67	2,46	1,78	2,46	1,78

[1](exkl. gemensamma ansökningar och fastighetsmål)

[2] Kolumn "A"= Stockholms tingsrätt

[3] Kolumn "B"=samtliga tingsrätter

Tabell 10: Faktorer som påverkar arbetsbelastningen i brottmål[1]

Kalenderår	1993		1994		1995		1996		1997	
	A[2]	B[3]	A[2]	B[3]	A[2]	B[3]	A[2]	B[3]	A[2]	B[3]
Andel mål där tolk anlitats %	11	8	9	7	9	6	9	5	10	5
Andel mål med fler än en tilltalad %	13	12	12	12	14	12	13	12	12	12
Andel mål med häktningsförhandling %	16	14	14	14	16	14	15	13	16	15
Andel mål med mer än 6 tim förhandlingstid %	1	2	1	1	1	2	1	2	2	2
Andel mål med mer än 12 tim förhandlingstid %	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Antal tilltalade per mål i genomsnitt	1,22	1,20	1,20	1,20	1,24	1,19	1,18	1,16	1,14	1,15
Genomsnittlig förhandlingstid per mål, räknad i timmar	1,39	1,32	1,20	1,31	1,28	1,47	1,48	1,54	1,48	1,63

[1] (exkl. notariemål)
[2] Kolumn "A"= Stockholms tingsrätt
[3] Kolumn "B"= samtliga tingsrätter

Tabell 11: Balanserade mål per domare i tingsrätter av olika storlek

År	1–2 domare	3–4 domare	5–6 domare	7–9 domare	10–15 domare	Tre största tingsrätterna
94/95	64	68	73	73	91	94
1996	73	73	77	87	102	105

Tabell 12: Balanserade tvistemål (exkl. gemensam ansökan om äktenskapsskillnad och FT-mål)

Tingsrätter	andel mål > 6 mån [1]				andel mål > 12 mån [1]			
	93/94	94/95	96	97	93/94	94/95	96	97
Malmö	0,13	0,11	0,14	0,16	0,06	0,06	0,07	0,08
Göteborgs	0,21	0,27	0,31	0,34	0,11	0,20	0,21	0,24
Stockholms	0,38	0,37	0,35	0,37	0,20	0,25	0,23	0,24
samtliga [2]	0,25	0,24	0,24	0,24	0,13	0,15	0,15	0,15

[1] I förhållande till det genomsnittliga antalet inkomna tvistemål vid tingsrätten under de tre senaste verksamhetsåren.

[2] Balanssiffrorna för samtliga tingsrätter vägt med avseende på total balans och det genomsnittliga antalet inkomna tvistemål under de tre senaste verksamhetsåren för samtliga tingsrätter.

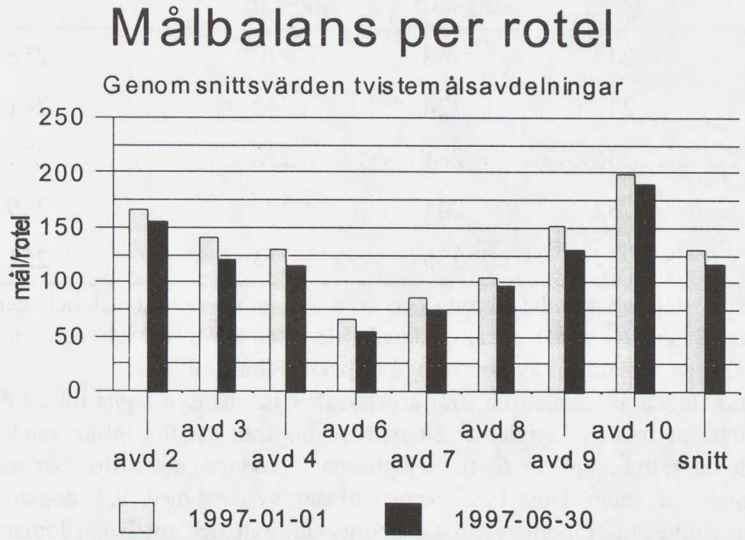
Tabell 13: Balanserade brottmål

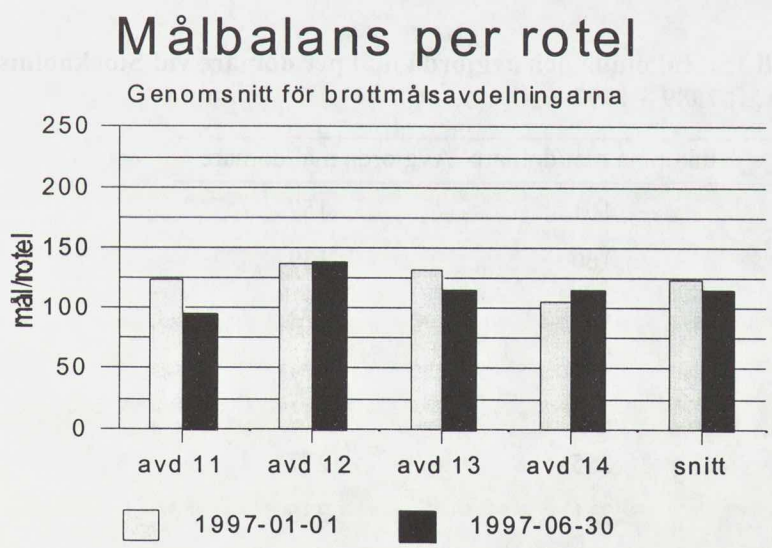
Tingsrätter	andel mål > 6 mån [1]				andel mål > 12 mån [1]			
	93/94	94/95	96	97	93/94	94/95	96	97
Malmö	0,09	0,11	0,11	0,14	0,05	0,06	0,07	0,07
Göteborgs	0,15	0,13	0,19	0,16	0,09	0,07	0,10	0,09
Stockholms	0,19	0,19	0,33	0,22	0,12	0,12	0,21	0,13
samtliga [2]	0,09	0,09	0,13	0,12	0,05	0,05	0,07	0,07

[1] I förhållande till det genomsnittliga antalet inkomna brottmål vid tingsrätten under de tre senaste verksamhetsåren

[2] Balanssiffrorna för samtliga tingsrätter vägt med avseende på total balans och det genomsnittliga antalet inkomna brottmål under de tre senaste verksamhetsårens för samtliga tingsrätter

Diagram: Målbalansvolym vid Stockholms tingsrätt den 1 januari och den 30 juni 1997





Tabell 14: Avgjorda mål per domare 1993 – 1997 [1]

År	Stockholms tingsrätt [2]	Göteborgs tingsrätt [2]	Malmö tingsrätt [2]	Övriga tingsrätter
1993	243	262	270	258
1994	277	224	242	241
1995	236	231	226	231
1996	232	241	221	259
1997	257	235	213	251

[1] Statistiken omfattar samtliga brott- och tvistemål utom notariemål och gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad. Med domare avses här den samlade årsarbetskraften som utförts av domare vid respektive domstol.

[2] Vid beräkningen av antalet domarårsarbetskrafter har hänsyn tagits till att de tre största tingsrätterna och i synnerhet Stockholms tingsrätt har fler tidskrävande mål än övriga tingsrätter. För att få fram jämförbara produktivitetssiffror har avdrag gjorts enligt ett inom Domstolsverket utarbetat system med 9,3 domare för Stockholms tingsrätt, 1 domare för Göteborgs tingsrätt och med 0,3 domare för Malmö tingsrätt

Tabell 15: Inkomna och avgjorda mål per domare vid Stockholms tingsrätt 1989 – 1997

År	Inkomna mål/domare	Avgjorda mål/domare
1989	161	157
1990	160	139
1991	188	165
1992	205	203
1993	267	243
1994	265	277
1995	231	236
1996	237	232
1997	242	257

Tabell 16: Kostnad per avgjort mål (exkl. lokalkostnad) i tingsrätt 1994/95–1997

Domstol	Tvistemål			Brottmål		
	1994/95	1996	1997	1994/95	1996	1997
1–2 domare	5832	6538	7487	4868	7076	7777
3–4 domare	4984	6492	7501	4483	6630	7561
5–6 domare	4750	6271	7305	4786	6477	7601
7–9 domare	4872	6357	7074	4717	6438	7028
10–15 domare	4756	6612	7911	4251	5905	6567
Malmö tingsrätt [1]	4221	6373	7311	5637	7962	8575
Göteborgs tingsrätt [1]	4884	5772	6559	5586	9536	10 035
Stockholms tingsrätt [1]	4608	6989	8641	5088	9378	7957

[1] Vid beräkningen av kostnaden per avgjort mål vid de tre största tingsrätterna har hänsyn inte tagits till att dessa tingsrätter handlägger fler tidskrävande mål än de mindre tingsrätterna, jfr tabell 14 not 2.

Tabell 17: Medianomloppstid i månader för brottmål

Tingsrätt	Medianvärde			
	år 93/94	år 94/95	år 1996	år 1997
Malmö	1,6	1,9	1,8	2,1
Göteborgs	2,3	2,7	3,0	2,8
Stockholms	2,5	2,7	3,0	3,4
Samtliga tingsrätter	2,1	2,1	2,2	2,2

Tabell 18: Medianomloppstid i månader för tvistemål (exkl gemensam ansökan om äktenskapsskillnad och FT-mål)

Tingsrätt	Medianvärde			
	år 93/94	år 94/95	år 1996	år 1997
Malmö	3,4	3,1	2,7	3,1
Göteborgs	4,2	4,0	4,1	4,7
Stockholms	5,2	5,8	5,9	3,8
Samtliga tingsrätter	4,4	4,4	4,2	4,6

Underbilaga 1

Sammanställning av svar på enkätundersökning ställd till personal vid Stockholms tingsrätt

Arbetsgruppen för de största domstolarna har i enkätform tillfrågat 53 anställda vid Stockholms tingsrätt om deras uppfattning i vissa frågor rörande Stockholms tingsrätts organisation. I det följande återges frågorna och svaren. Beträffande flera frågor har funnits en möjlighet att lämna en kortfattad kommentar till varför man valt det ena eller andra svarsalternativet. De tillfrågades kommentarer redovisas emellertid inte i denna sammanställning. Kommentarerna har i stället sammanfattats i avsnitt 11.6.

I sammanställningen har följande förkortningar och begrepp använts.

CRM T	chefsrådman på tvistemåls- eller ärendeavdelning
CRM B	chefsrådman på brottmålsavdelning
RM T	rådman på tvistemåls- eller ärendeavdelning
RM B	rådman på brottmålsavdelning
KF T	kanslichef på tvistemåls- eller ärendeavdelning
KF B	kanslichef på brottmålsavdelning.
Övriga	Anställda med befattningar utanför de dömande avdelningarna. Gruppen består av personer som är anställda i ledande befattningar inom personal och ekonomiadministrationen, samordningskanslier, ADB-enheten, biblioteket, arkivet, telefonväxeln, aktuariet och expeditionen.
STR	Stockholms tingsrätt (förkortningen används sparsamt)

I några tabeller har svarsalternativen angetts med förkortningar. Dessa förkortningar finns förklarade vid respektive tabell. Nedan anges svarsprocenten fördelad på de olika personalkategorierna.

Svarsprocent

Personalkategori	Antal tillfrågade	Antal svar	Svarsprocent
CRM T	9	9	100
RM T	9	5	55
KF T	11	7	64
CRM B	4	3	75
RM B	4	4	100
KF B	4	3	75
Övriga	12	8	67
Totalt	53	39	74

Enkätfrågor och svar

1a. Uppfyller Stockholms tingsrätt de krav den rättsökande allmänheten har rätt att ställa på en domstol?

[] ja
[] nej (gå till fråga b)

b. Vilka krav uppfylls inte?

[] tingsrättens meddelar för många felaktiga avgöranden
[] handläggningstiderna är för långa
[] annat

kommentar:.....

Svar

Personal-kategori	1a. ja	nej	ej svar	1b. fel	tid	annat
CRM T	1	8			8	
RM T	3	2			2	
KF T	3	4			4	
CRM B		3			2	1
RM B	3	1			1	
KF B	1	2			2	
Övriga	3	3	2		3	
Totalt	14	23	2		22	1

2. Tycker Du att Stockholms tingsrätt är en stimulerande och bra arbetsplats?

[] ja
[] nej
kommentar:.....

Svar

Personalkategori	ja	nej	ej svar/vet ej/ja och nej
CRM T	6	1	2
RM T	5		
KF T	6	1	
CRM B	3		
RM B	3	1	
KF B	3		
Övriga	5	2	1
Totalt	31	5	3

3. Vad anser Du om Din nuvarande arbetsbörda?

Arbetsbördan är
[] för stor
[] lagom
[] för liten

Svar

Personal-kategori	Arbetsbördan är för stor	lagom	för liten
CRM T	7	2	
RM T	4	1	
KF T	2	5	
CRM B	3		
RM B	3		1
KF B	2	1	
Övriga	4	4	
Totalt	25	13	1

4a. Har arbetsbördan förändrats under de senaste åren?

[] ja, arbetsbördan har ökat (gå till fråga b och c)
[] ja, arbetsbördan har minskat (gå till fråga b och c)
[] nej, arbetsbördan är oförändrad

b. Vad tror Du förändringen beror på?

c. Har förändringen inverkat på kvalitén i Ditt arbete?
Kvalitén har
[] inte förändrats
[] förbättrats
[] försämrats
kommentar.....

Svar

Personal-kategori	4a) arbetsbörda				4c) kvalitet			
	ökat	minskat	oförändrad	vet ej/ ej svar	oförändrad	förbättrad	försämrad	vet ej/ ej svar
CRM T	7		1	1	3		5	1
RM T	3		2		2		1	2
KF T	5		2		3	3	1	
CRM B	2			1	1		1	1
RM B	3	1			1		2	1
KF B	2	1			1	2		
Övriga	6		2		5	3		
Totalt	28	2	7	2	16	8	10	5

5a. Hur fungerar informationsutbytet mellan tingsrättens centrala administrativa ledning och avdelningarna?
b. Hur fungerar informationsutbytet mellan tingsrättens dömande avdelningar?
c. Hur fungerar informationsutbytet mellan personalkategorierna vid tingsrätten?

Varje delfråga har kunnat besvaras enligt följande svarsalternativ.

[] bra (B)
[] dåligt (D)
[] tillfredsställande (tf)
kommentar.....

En del har valt att ej besvara frågan. I tabellen nedan noteras dessa i kolumn (E)

Svar

Personal-kategori	5a) ledning -avdelning				5b) avdelning - avdelning				5c) mellan personal-kategorierna			
	B	D	tf	E	B	D	tf	E	B	D	tf	E
CRM T		5	4			5	4		1	1	7	
RM T		2	3			2	2	1		2	2	1
KF T	1	1	5			4	1	2	1	4	2	
CRM B	1	1	1			1	2			1	2	
RM B		3	1			4				1	3	
KF B			3			1	1	1	1	1	1	
Övriga	2	3	3				1	7		3	3	2
Totalt	4	15	20			17	11	11	3	13	20	3

6a. Är cirkulationsbestämmelserna för domare rätt utformade?

b. Bör även kanslipersonal cirkulera mellan avdelningarna?

Svarsalternativ för båda delfrågorna

[] ja
[] nej
kommentar.....

Svar

Personal-kategori	6a) cirkulation för domare			6b) cirkulation för kanslipersonal		
	ja	nej	vet ej	ja	nej	vet ej
CRM T	6	3		7	2	
RM T	1	3	1	3	1	1
KF T	5		2	6	1	
CRM B	2	1		3		
RM B	2	2		2		2
KF B	2		1	2	1	
Övriga	2		6	6		2
Totalt	20	9	10	29	5	5

7a. Är den centrala ledningsfunktionen lämpligt utformad?

[] ja
[] nej
kommentar.....

b. Vad anser Du om systemet med samordnande chefsrådmän?

Det fungerar
[] bra (B)
[] dåligt (D)
[] tillfredsställande (tf)
kommentar.....

c. Är ledningsfunktionen på avdelningsnivå lämpligt utformad?

[] ja
[] nej
kommentar.....

Svar

Personalkategori	7a) den centrala ledningen			7b) samordningsfunktionen				7c) ledning på avdelningsnivå		
	ja	nej	vet ej	B	D	tf	vet ej	ja	nej	vet ej
CRM T	3	5	1	1	6	1	1	8		1
RM T	1	2	2		2	2	1	4		1
KF T	2	2	3	2	2	3		6	1	
CRM B	1	2			1	2		2		1
RM B	1	2	1		4			2	2	
KF B			3			3		3		
Övriga	3	3	2	5		1	2	3		4
Totalt	11	16	8	8	15	12	4	28	3	8

8. Har tingsrätten brister som beror på dess storlek?
9. Har tingsrätten fördelar som beror på dess storlek?

Svarsalternativen för båda frågorna

[] ja
[] nej
kommentar.....

Svar

Personal-kategori	11. Brister som beror på storleken			12. Fördelar p g a Storleken		
	ja	nej	vet ej	ja	nej	vet ej
CRM T	6	2	1	8	1	
RM T	2	3		5		
KF T	3	1	3	5	1	1
CRM B	3			2		1
RM B	3	1		4		
KF B	1	2		3		
Övriga	3	4	1	8		
Totalt	21	13	5	35	2	2

10. Om Du har ytterligare synpunkter på tingsrättens organisation som inte kommit fram genom svaren på de föregående frågorna går det bra att här lämna en kortfattad redogörelse för dessa synpunkter.

Bilaga 6

Tabell 1: Resursbehov i hovrättsorganisationen år 1997

Hovrätt nuv. antal avd.	län ingående i nuv. domkrets	folkmängd	inkomna mål	avdelning för hovrättsmål*		
				kol. 5	kol. 6	kol. 7
Svea hovrätt 15 avd.	Stockholms län	1 762 924	5 117	10,63	9,69	6,88
	Uppsala län	290 473	567	1,18	1,07	1,13
	Södermanlands län	256 870	515	1,07	0,98	1,00
	Gotlands län	57 791	121	0,25	0,23	0,23
	Västmanlands län	258 541	425	0,88	0,80	1,01
	Dalarnas län	285 232	473	0,98	0,90	1,11
Totalt		2 911 831	7 218	~15,00	13,67	11,36
Göta hovrätt 5 avd.	Östergötlands län	414 360	742	1,30	1,41	1,62
	Jönköpings län	328 068	488	0,85	0,92	1,28
	Kronobergs län	179 021	250	0,44	0,47	0,70
	Kalmar län	240 160	421	0,74	0,80	0,94
	fd Skaraborgs län	259 645	373	0,65	0,71	1,01
	Örebro län	275 163	586	1,02	1,11	1,07
Totalt		1 696 417	2 860	5,00	5,42	6,62
Hovrätten över Skåne och Blekinge 5 avd.	Skåne län	1 116 603	2 800	4,60	5,30	4,35
	Blekinge län	151 692	243	0,40	0,46	0,59
Totalt		1 268 295	3 043	5,00	5,76	4,94
Hovrätten för Västra Sverige 6 avd.	Hallands län	271 325	420	0,75	0,80	1,06
	fd Göteborgs och Bohus län	778 839	1 788	3,21	3,39	3,04
	fd Älvsborgs län	447 127	724	1,30	1,37	1,74
	Värmlands län	280 178	408	0,73	0,77	1,09
Totalt		1 777 469	3 340	~6,00	6,33	6,93
Hovrätten för Nedre Norrland 2 avd.	Gävleborgs län	284 636	449	0,76	0,85	1,11
	Västernorrlands län	254 354	516	0,88	0,98	0,99
	Jämtlands län	133 143	214	0,36	0,41	0,52
Totalt		672 133	1 179	2,00	2,24	2,62
Hovrätten för Övre Norrland 2 avd.	Västerbottens län	259 163	381	0,91	0,72	1,01
	Norrbottens län	262 317	460	1,09	0,87	1,02
Totalt		521 480	841	2,00	1,59	2,03
Totalt i landet 35 avd.		8 847 625	18 481	35	~35	~35

* I kolumn 5 har respektive hovrätts nuvarande antal avdelningar fördelats på de län som nu ingår i domkretsen efter länens andel av till domstolen inkomna mål.
I kolumn 6 har landets 35 hovrättsavdelningar fördelats efter länens andel av det totala antalet mål som inkommit till landets hovrätter under 1997.
I kolumn 7 har landets 35 hovrättsavdelningar fördelats efter länens andel av landets befolkning.

Tabell 2: Resursbehov i kammarrättsorganisationen år 1997

Kammarrätt nuv. antal avdelningar	län ingående i nuv. domkrets	folkmängd	inkomna mål	avdelning för kammarrättsmål*		
				kol. 5	kol. 6	kol. 7
Kammarrätten i Stockholm 7 avd.	Stockholms län	1 762 924	6 999	5,33	5,61	4,18
	Uppsala län	290 473	781	0,59	0,63	0,69
	Södermanlands län	256 870	672	0,51	0,54	0,61
	Gotlands län	57 791	144	0,11	0,12	0,14
	Västmanlands län	258 541	598	0,46	0,48	0,61
Totalt		2 626 599	9 194	7,00	7,38	6,23
Kammarrätten i Jönköping 4 avd.	Östergötlands län	414 360	973	0,74	0,78	0.98
	Jönköpings län	328 068	1 108	0,85	0,89	0,78
	Kronobergs län	179 021	530	0,40	0,42	0,42
	Kalmar län	240 160	791	0,60	0,63	0,57
	Blekinge län	151 692	386	0,30	0,31	0,36
	fd Skaraborgs län	259 645	793	0,61	0,64	0,62
	Örebro län	175 163	711	0,50	0,57	0,65
Totalt		1 848 109	5 292	4,00	4,24	4,38
Kammarrätten i Göteborg 6 avd.	Skåne län	1 116 603	3 349	2,50	2,68	2,65
	Hallands län	271 325	672	0,50	0,54	0,64
	fd Göteborgs och Bohus län	778 839	2 101	1,57	1,68	1,85
	fd Älvsborgs län	447 127	1 265	0,94	1,01	1,06
	Värmlands län	180 178	656	0,49	0,53	0,67
Totalt		2 894 072	8 043	6,00	6,44	6,87
Kammarrätten i Sundsvall 4 avd.	Dalarnas län	285 232	861	0,94	0,69	0,68
	Gävleborgs län	284 636	584	0,64	0,47	0,68
	Västernorrlands län	254 354	803	0,88	0,64	0,60
	Jämtlands län	133 143	205	0,22	0,16	0,32
	Västerbottens län	259 163	545	0,59	0,44	0,62
	Norrbottens län	262 317	673	0,73	0,54	0,62
Totalt		1 478 845	3 671	4,00	2,94	3,52
Totalt i landet 21 avd.		8 847 625	26 200	21	21	21

* I kolumn 5 har respektive kammarrätts nuvarande antal avdelningar fördelats på de län som nu ingår i domkretsen efter länens andel av till domstolen inkomna mål.
I kolumn 6 har landets 21 kammarrättsavdelningar fördelats efter länens andel av det totala antalet mål som inkommit till landets kammarrätter under1997.
I kolumn 7 har landets 21 kammarrättsavdelningar fördelats efter länens andel av landets befolkning.

Tabell 3: Antal dagar med dagarvode för pensionerade domare

Antal dagar	1997	1996
Hovrätt	669	487

Bilaga 7

Sammanfattning av organisationsförslagen för tingsrätterna

Sammanläggning av tingsrätter

Organisationsalternativ 1 - *En organisation med 43 tingsrätter*

Organisationsalternativ 2 - *En organisation med 64 tingsrätter*

En organisation med tingsrätter i nätverk

Organisationsalternativ 2 i kombination med en nätverksorganisation

Kartor över domkretsar i:

Dalarnas län ..... underbilaga 1
Skåne län ..... underbilaga 2
Västra Götalands län ..... underbilaga 3

Tabell 1: Organisationsalternativ 1 – 43 tingsrätter

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsr på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Stockholms län				
Stockholm Stockholms tr	82 (93)	451		Blir miljödomstol
Huddinge	17 (19)	66		Huddinge, Södertälje tr
Nacka	13 (15)	64		Nacka, Handens tr
Solna	19 (22)	73		Solna, Jakobsbergs, Sollentuna tr
Stockholm "Roslags" tr	12 (14)	62		Södra Roslags, Norrtälje tr
Uppsala län				
Uppsala	13 (14)	69	31	Uppsala, Enköpings, Tierps tr
Södermanlands län				
Eskilstuna	6 (7)	32		
Nyköping	6 (7)	31	31	Nyköpings, Katrineholms tr
Gotlands län				
Visby Gotlands tr	2 (3)	13	9	
Västmanlands län				
Västerås	13 (14)	55	29	Västerås, Sala, Köpings tr
Dalarnas län				
Falun	12 (13)	64	29	Falu, Hedemora tr, Mora tr, Ludvika tr, Leksands tr

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsr på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Östergötlands län				
Norrköping	7 (9)	34		
Linköping	9 (11)	47	32	Linköpings, Motala, Mjölby tr
Jönköpings län				
Jönköping	12 (13)	59	30	Jönköpings, Värnamo, Eksjö tr
Kronobergs län				
Växjö	11 (12)	54	20	Växjö, Ljungby tr. Blir miljödomstol
Kalmar län				
Kalmar	8 (8)	39	25	Kalmar, Oskarshamns tr
Västervik	2 (2)	14		
Örebro län				
Örebro	11 (13)	53	27	Örebro, Hallsbergs, Karlskoga, Lindesbergs tr
Blekinge län				
Karlskrona	6 (7)	39	13	Karlskrona, Sölvesborgs, Karlshamns, Ronneby tr
Skåne län				
Kristianstad	8 (9)	37	28	Kristianstads, Hässleholms tr
Helsingborg	16 (18)	74		Helsingborgs, Ängelholms, Klippans tr
Malmö	28 (30)	132		Vellinge kommun tillförs Malmö tr
Lund	12 (14)	57		Lunds, Eslövs, Landskrona tr
Ystad	7 (8)	38		Ystads, Trelleborgs (exkl. Vellinge kommun), Simrishamns tr

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsr på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Hallands län				
Halmstad	6 (8)	31	27	
Varberg	7 (9)	34		
Västra Götalands län				
Göteborg Göteborgs tr	34 (40)	188		
Göteborg Mölndals tr	10 (11)	49		Mölndals tr, Stenungsunds tr samt Ale och Lerums kommuner
Borås	9 (10)	52		Borås tr samt Herrljunga, Vårgårda och Alingsås kommuner
Vänersborg	16 (17)	74	39	Vänersborgs, Trollhättans, Åmåls tr, Strömstads tr samt Uddevalla tr. Blir miljödomstol
Mariestad	8 (10)	46	26	Mariestads, Lidköpings, Skövde, Falköpings tr
Värmlands län				
Karlstad	10 (11)	57	22	Karlstads, Arvika, Sunne, Kristinehamns tr
Gävleborgs län				
Gävle	8 (9)	43	26	Gävle, Sandvikens, Bollnäs tr
Hudiksvall	2 (3)	15		Hudiksvalls, Ljusdals tr
Västernorrlands län				
Sundsvall	9 (10)	48		Sundsvalls, Härnösands, Sollefteå tr
Örnsköldsvik	2 (2)	10		

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsr på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Jämtlands län				
Östersund	8 (9)	39	14	Östersunds, Svegs tr. Blir miljödomstol
Västerbottens län				
Umeå	9 (11)	40	26	Blir miljödomstol
Lycksele	2 (2)	12		
Skellefteå	2 (3)	16		
Norrbottens län				
Luleå	8 (9)	39	26	Luleå, Piteå, Bodens tr. Vattendomstolen upphör
Haparanda	3 (3)	12		
Gällivare	3 (4)	13		

Vid beräkningen av antalet domare och det totala antalet anställda har reducering skett beroende på den personalbesparing som sammanläggningen beräknas möjliggöra. Antalet anställda har också reducerats med hänsyn till att kommittédirektiven förutsätter att inskrivningsärenden och boupptecknings inte skall handläggas vid tingsrätterna. Antalet domare bygger på den organisation som fanns vid årsskiftet 1997/98. I uppgifterna har inräknats personalen vid de fem nya miljödomstolar som inrättas vid årsskiftet 1998/99. Som information anges också antalet anställda vid länsrätten på de orter där en samverkan eller integrering med tingsrätten kan bli aktuell.

Tabell 2: Organisationsalternativ 2 – 64 tingsrätter

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (antal ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsrätten på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Stockholms län				
Handen	7 (8)	30		
Huddinge	12 (14)	46		
Nacka	6 (8)	33		
Sollentuna	8 (10)	32		
Solna	11 (12)	46		Solna, Jakobsbergs tr
Stockholm				
Stockholms tingsrätt	82 (93)	451		Blir miljödomstol
Södertälje	5 (6)	25		
Stockholm				
"Roslags"	12 (14)	61		Södra Roslags, Norrtälje tr
Uppsala län				
Enköping	3 (3)	12		
Uppsala	11 (13)	63	31	Uppsala, Tierps tr
Södermanlands län				
Eskilstuna	6 (7)	32		
Katrineholm	3 (3)	15		
Nyköping	4 (4)	19	31	

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (antal ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsrätten på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Gotlands län				
Visby				
Gotlands tingsrätt	2 (3)	13	9	
Västmanlands län				
Köping	4 (4)	17		
Sala	3 (3)	13		
Västerås	7 (7)	31	29	
Dalarnas län				
Falun	9 (10)	46	29	Falu, Hedemora tr, Gagnefs kommun (från Leksands tr) samt Ludvika och Smedjebackens kommuner (från Ludvika tr)
Mora	3 (4)	22		Mora tr, Vansbro kommun (från Ludvika tr) samt Rättviks och Leksands kommuner (från Leksands tr)
Östergötlands län				
Norrköping	7 (9)	34		
Linköping	9 (11)	55	32	Linköpings, Mjölby, Motala tr
Jönköpings län				
Eksjö	4 (5)	25		
Jönköping	6 (6)	27	30	
Värnamo	3 (3)	14		

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (antal ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsrätten på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Kronobergs län				
Växjö	11 (12)	54	20	Växjö, Ljungby tr. Blir miljödomstol
Kalmar län				
Kalmar	6 (6)	29	25	
Västervik	4 (4)	23		Västerviks, Oskarshamns tr
Örebro län				
Örebro	11 (13)	53	27	Örebro, Lindesbergs, Karlskoga, Hallsbergs tr
Blekinge län				
Karlskrona	6 (7)	39	13	Karlskrona, Sölvesborgs, Karlshamns, Ronneby tr
Skåne län				
Hässleholm	3 (3)	14		
Kristianstad	6 (6)	26	30	
Ängelholm	4 (6)	27		Ängelholms, Klippans tr
Helsingborg	12 (14)	51		
Malmö	27 (30)	125		
Lund	12 (14)	57		Lunds, Eslövs, Landskrona tr
Trelleborg	5 (6)			
Ystad	5 (6)	26		Ystads, Simrishamns tr
Hallands län				
Halmstad	6 (8)	31	27	
Varberg	7 (9)			

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (antal ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsrätten på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Västra Götalands län				
Göteborg Göteborgs tingsrätt	36 (40)	188		
Göteborg Mölndals tingsrätt	5 (7)	27		
Stenungsund	3 (4)	20		
Uddevalla	5 (6)	26		Uddevalla, Strömstads tr
Alingsås	4 (5)	24		
Borås	7 (9)	42		
Vänersborg	11 (12)	51	39	Vänersborgs, Trollhättans, Åmåls tr. Blir miljödomstol
Lidköping	3 (4)	18		
Mariestad	2 (3)	12	26	
Skövde	4 (5)	21		Skövde, Falköpings tr
Värmlands län				
Karlstad	9 (10)	45	22	Karlstads, Arvika, Kristinehamns tr
Sunne	2 (2)			
Gävleborgs län				
Hudiksvall	2 (3)	16		Hudiksvalls, Ljusdals tr
Bollnäs	3 (4)	16		
Gävle	6 (6)	34	26	Gävle, Sandvikens tr

Förslag till kansliorter	Antal ordinarie domare vid tingsrätterna (antal ordinarie + icke ord.)	Antal anställda	Antal anst. vid länsrätten på orten	Förslag till sammanläggning eller delning av nuvarande domkretsar
Västernorrlands län				
Härnösand	4 (4)	20	30	Härnösands, Sollefteå tr
Sundsvall	5 (7)	31		
Örnsköldsvik	2 (2)			
Jämtlands län				
Östersund	8 (9)	39	14	Östersunds, Svegs tr. Blir miljödomstol
Västerbottens län				
Umeå	9 (11)	40	26	Blir miljödomstol
Lycksele	2 (2)	12		
Skellefteå	2 (3)	16		
Norrbottens län				
Gällivare	3 (4)	13		
Haparanda	3 (3)	12		
Luleå	8 (9)	39	26	Luleå, Bodens,Piteå tr Vattendomstolen upphör

Denna tabell har utformats på motsvarande sätt som tabell 1.

Tabell 3: Tingsrätter i nätverk

Samordnade tingsrätt	Tingsrätter i "nätverket"	Nuvarande antal domare, ordinarie och samtliga i ()	Totalt antal domare i "nätverket"
Stockholms län			
Stockholms tr	Stockholms tr	82 (93)	93
Huddinge tr	Huddinge tr	12 (14)	36
	Handens tr	7 (8)	
	Nacka tr	6 (8)	
	Södertälje tr	5 (6)	
Sollentuna tr	Sollentuna tr	8 (10)	41
	Jakobsbergs tr	4 (5)	
	Solna tr	7 (8)	
	Södra Roslags tr	10 (12)	
	Norrtälje tr	2 (3)	
	Gotlands tr	2 (3)	
Uppsala län			
Uppsala tr	Uppsala tr	9 (10)	16
	Tierps tr	2 (3)	
	Enköpings tr	3 (3)	
Södermanlands län			
Nyköpings tr	Nyköpings tr	4 (4)	14
	Eskilstuna tr	6 (7)	
	Katrineholms tr	3 (3)	
Gotlands län	Se Sollentuna tr		
Västmanlands län			
Västerås tr	Västerås tr	7 (7)	14
	Köpings tr	4 (4)	
	Sala tr	3 (3)	

Samordnade tingsrätt	Tingsrätter i "nätverket"	Nuvarande antal domare, ordinarie och samtliga i ()	Totalt antal domare i "nätverket"
Dalarnas län			
Falu tr	Falu tr	6 (6)	16
	Hedemora tr	2 (3)	
	Leksands tr	1 (2)	
	Ludvika tr	2 (2)	
	Mora tr	2 (3)	
Östergötlands län			
Linköpings tr	Linköpings tr	6 (8)	21
	Mjölby tr	1 (2)	
	Motala tr	1 (2)	
	Norrköpings tr	7 (9)	
Jönköpings län			
Jönköpings tr	Jönköpings tr	6 (6)	14
	Eksjö tr	4 (5)	
	Värnamo tr	3 (3)	
Kronobergs län			
Växjö tr	Växjö tr	9 (10)	13
	Ljungby tr	2 (3)	
Kalmar län			
Kalmar tr	Kalmar tr	6 (6)	11
	Oskarshamns tr	2 (3)	
	Västerviks tr	2 (2)	

Samordnade tingsrätt	Tingsrätter i "nätverket"	Nuvarande antal domare, ordinarie och samtliga i ()	Totalt antal domare i "nätverket"
Örebro län			
Örebro tr	Örebro tr	6 (8)	15
	Hallsbergs tr	2 (3)	
	Karlskoga tr	2 (2)	
	Lindesbergs tr	2 (2)	
Blekinge län			
Karlskrona tr	Karlskrona tr	3 (3)	9
	Karlshamns tr	1 (2)	
	Ronneby tr	1 (2)	
	Sölvesborgs tr	1 (2)	
Skåne län			
Malmö tr	Malmö tr	27 (30)	30
Kristianstads tr	Kristianstads tr	6 (6)	15
	Simrishamns tr	1 (2)	
	Hässleholms tr	3 (3)	
	Ystads tr	3 (4)	
Helsingborgs tr	Helsingborgs tr	12 (14)	24
	Landskrona tr	3 (4)	
	Klippans tr	1 (2)	
	Ängelholms tr	3 (4)	
Lunds tr	Lunds tr	6 (8)	18
	Eslövs tr	3 (4)	
	Trelleborgs tr	5 (6)	
Hallands län			
Halmstads tr	Halmstads tr	6 (8)	17
	Varbergs tr	7 (9)	

Samordnade tingsrätt	Tingsrätter i "nätverket"	Nuvarande antal domare, ordinarie och samtliga i ()	Totalt antal domare i "nätverket"
Västra Götalands län			
Göteborgs tr	Göteborgs tr	34 (40)	47
	Mölndals tr	5 (7)	
Borås tr	Borås tr	7 (9)	18
	Stenungsunds tr	3 (4)	
	Alingsås tr	4 (5)	
Vänersborgs tr	Vänersborgs tr	8 (9)	20
	Strömstads tr	1 (2)	
	Uddevalla tr	4 (5)	
	Trollhättans tr	3 (3)	
	Åmåls tr	1 (1)	
Mariestads tr	Mariestads tr	2 (3)	12
	Falköpings tr	1 (2)	
	Lidköpings tr	3 (4)	
	Skövde tr	3 (3)	
Värmlands län			
Karlstads tr	Karlstads tr	6 (6)	13
	Arvika tr	2 (2)	
	Kristinehamns tr	2 (3)	
	Sunne tr	2 (2)	
Gävleborgs län			
Gävle tr	Gävle tr	4 (5)	14
	Bollnäs tr	3 (4)	
	Hudiksvalls tr	1 (2)	
	Ljusdals tr	1 (1)	
	Sandvikens tr	2 (2)	

Samordnade tingsrätt	Tingsrätter i "nätverket"	Nuvarande antal domare, ordinarie och samtliga i ()	Totalt antal domare i "nätverket"
Västernorrlands län			
Härnösands tr	Härnösands tr	3 (3)	13
	Sollefteå tr	1 (1)	
	Sundsvalls tr	5 (7)	
	Örnsköldsviks tr	2 (2)	
Jämtlands län			
Östersunds tr	Östersunds tr	8 (9)	10
	Svegs tr	1 (1)	
Västerbottens län			
Umeå tr	Umeå tr	9 (11)	16
	Lycksele tr	2 (2)	
	Skellefteå tr	2 (3)	
Norrbottens län			
Luleå tr	Luleå tr	4 (6)	18
	Bodens tr	2 (2)	
	Gällivare tr	3 (4)	
	Haparanda tr	3 (3)	
	Piteå tr	2 (3)	

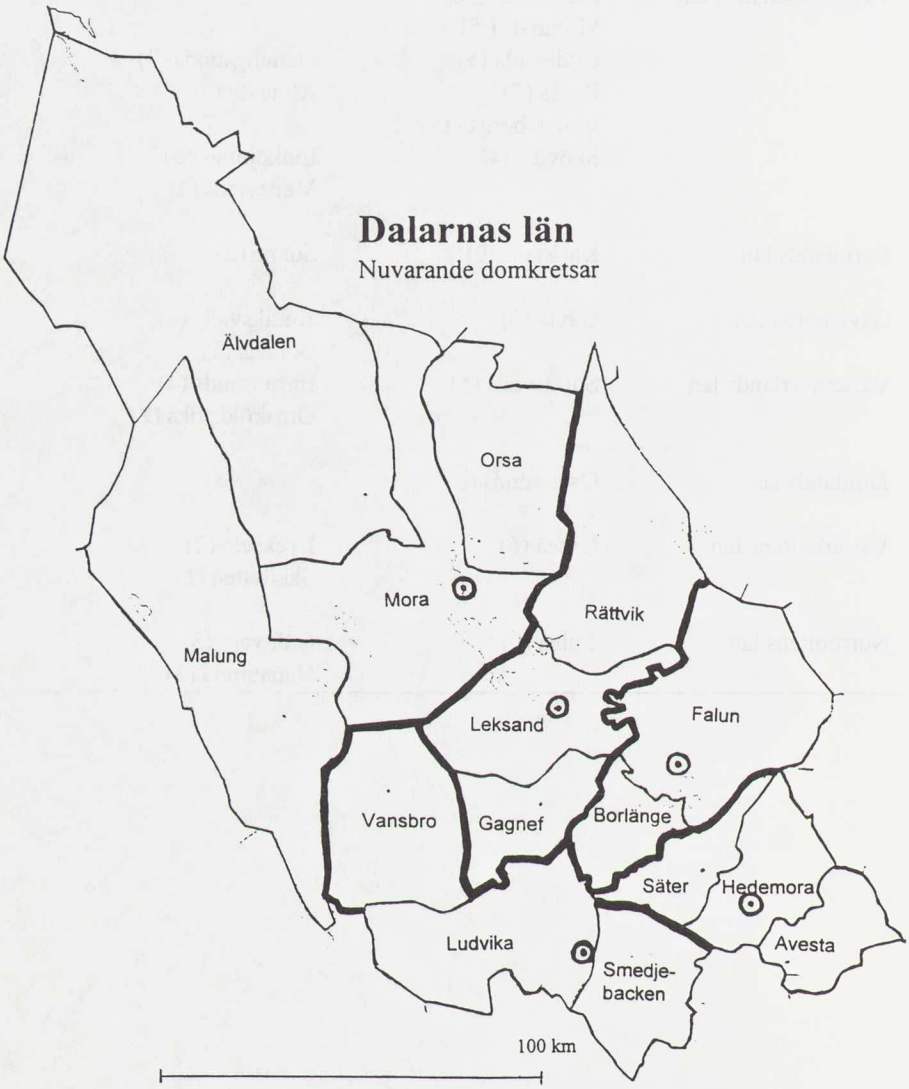
Redovisningen av antalet domare sker på motsvarande sätt som i tabell 1.

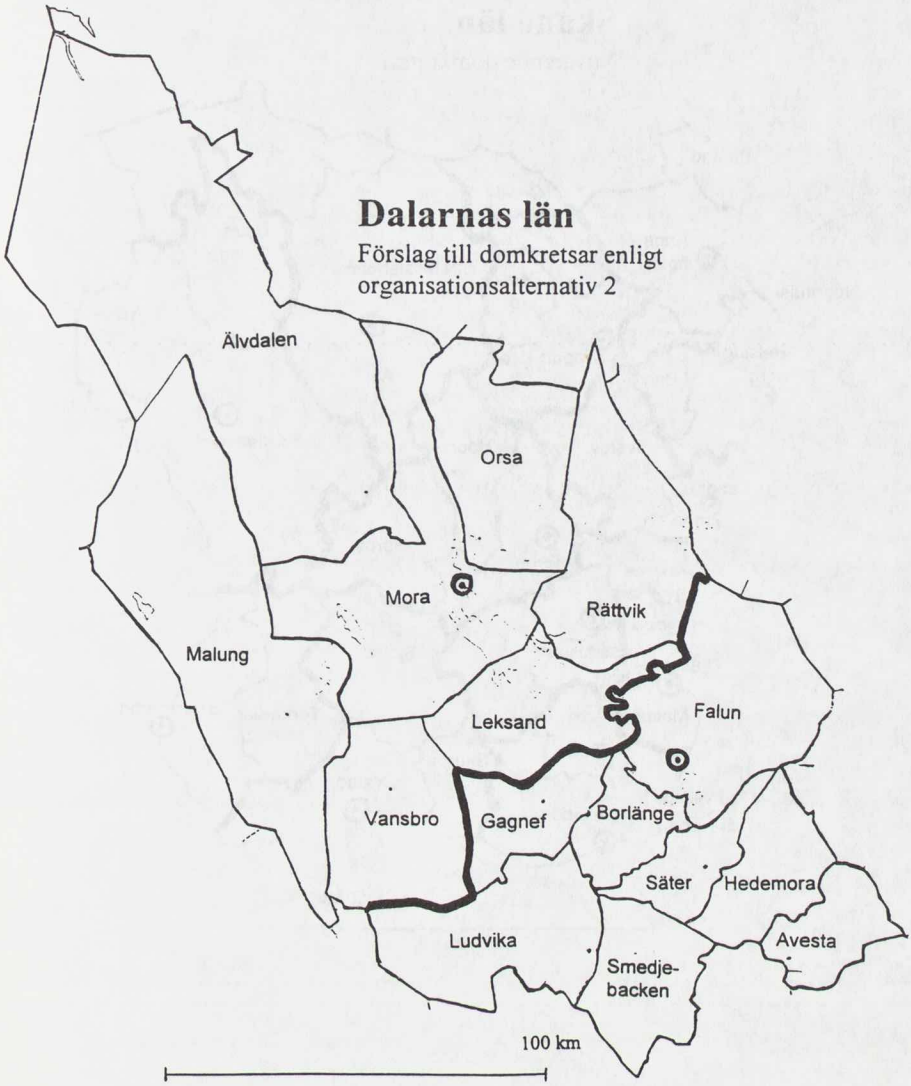
Tabell 4: Kombination av organisationsalternativ 2 och en nätverksorganisation

Län	Tingsrätter	Nätverkstingsrätter
Stockholms län	Handens (7) Huddinge (12) Nacka (6) Sollentuna (8) Solna (11) Stockholms (87) Södertälje (5) Södra Roslags (12)	Gotlands (2)
Uppsala län	Uppsala (10)	Enköpings (3)
Södermanlands län	Eskilstuna (6)	Nyköpings (4) Katrineholms (3)
Gotlands län		Se Sollentuna
Västmanlands län	Västerås (6)	Köpings (4) Sala (3)
Dalarnas län	Falu (9)	Mora (3)
Östergötlands län	Norrköpings (7) Linköpings (9)	
Jönköpings län	Jönköpings (5)	Eksjö (4) Värnamo (3)
Kronobergs län	Växjö (11)	
Kalmar län	Kalmars (6)	Västerviks (4)
Örebro län	Örebro (12)	
Blekinge län	Karlskrona (6)	
Skåne län	Kristianstads (6) Helsingborgs (12) Malmö (27) Lunds (12) Trelleborg (5) Ystad (5)	Hässleholms (3) Ängelholms (4)

Län	Tingsrätter	Nätverkstingsrätter
Hallands län	Halmstads (6)	
	Varbergs (7)	
Västra Götalands län	Göteborgs (36)	
	Mölndals (5)	
	Uddevalla (5)	Stenungsunds (3)
	Borås (7)	Alingsås (4)
	Vänersborgs (11)	
	Skövde (4)	Lidköpings (3)
		Mariestads (2)
Värmlands län	Karlstads (9)	Sunne (2)
Gävleborgs län	Gävle (6)	Hudiksvalls (2)
		Bollnäs (3)
Västernorrlands län	Sundsvalls (5)	Härnösands (4)
		Örnsköldsviks (2)
Jämtlands län	Östersunds (8)	
Västerbottens län	Umeå (6)	Lycksele (2)
		Skellefteå (2)
Norrbottens län	Luleå (9)	Gällivare (3)
		Haparanda (3)

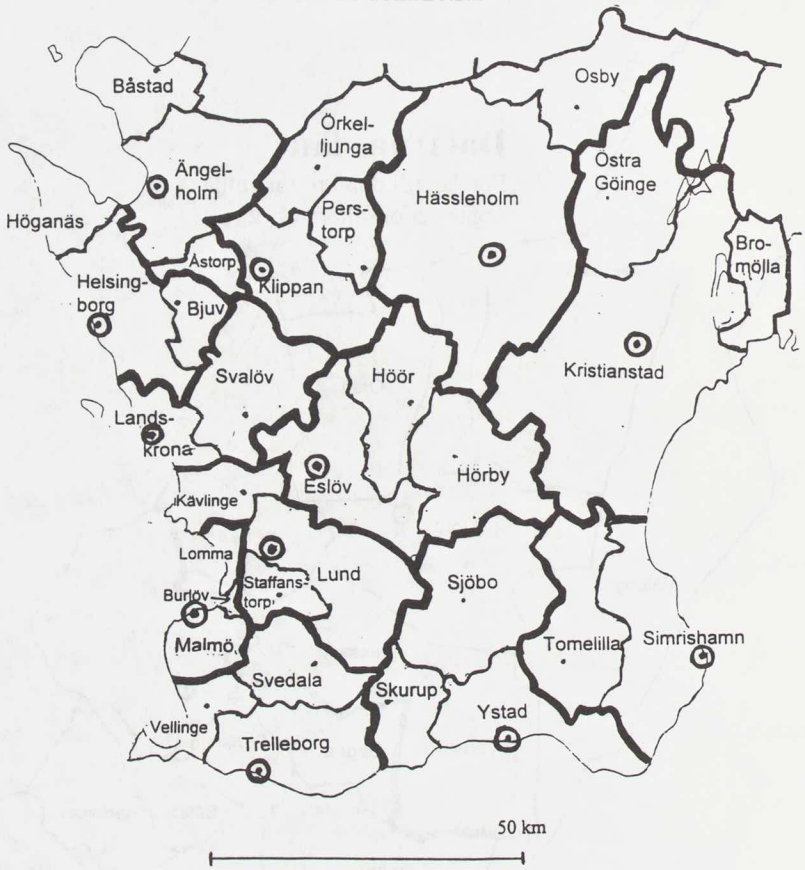
Underbilaga 1




Dalarnas län
Förslag till domkretsar enligt
organisationsalternativ 2
Älvdalen
Orsa
Mora
Rättvik
Malung
Leksand
Falun
Vansbro
Gagnef
Borlänge
Säter
Hedemora
Ludvika
Avesta
Smedje-
backen
100 km

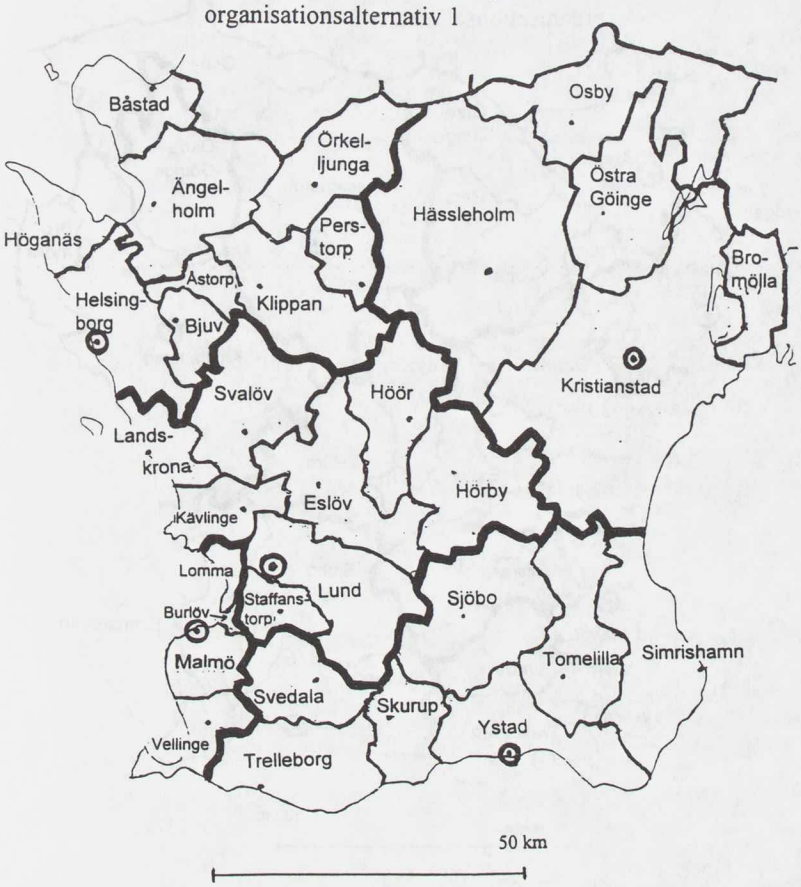
Skåne län

Nuvarande domkretsar



Skåne län

Förslag till domkretsar enligt organisationsalternativ 1

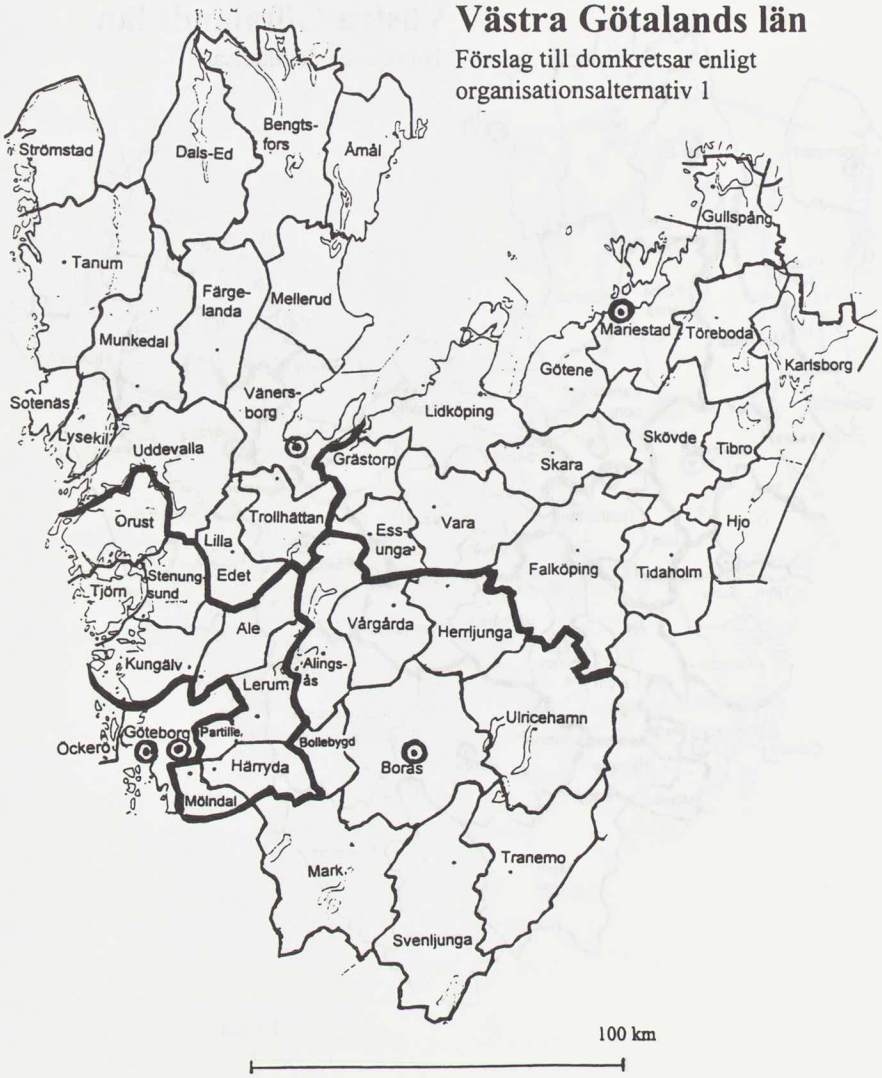


Skåne län

Förslag till domkretsar enligt organisationsalternativ 2




Västra Götalands län
Nuvarande domkretsar
Strömstad
Dals-Ed
Bengts-fors
Åmål
Gullspång
Tanum
Färge-landa
Mellerud
Mariestad
Töreboda
Munkedal
Götene
Karlsborg
Sotenäs
Väners-borg
Lidköping
Lysekil
Uddevalla
Grästorp
Skara
Skövde
Tibro
Örust
Trollhättan
Vara
Hjo
Lilla
Ess-unga
Falköping
Tidaholm
Tjörn
Stenung-sund
Edet
Vårgårda
Herrljunga
Ale
Alings-ås
Kungälv
Lerum
Ulricehamn
Göteborg
Partille
Bollebygd
Öckerö
Borås
Härryda
Mölndal
Mark
Tranemo
Svenljunga
100 km


Västra Götalands län
Förslag till domkretsar enligt organisationsalternativ 1
Strömstad
Dals-Ed
Bengts-fors
Åmål
Gullspång
Tanum
Färge-landa
Mellerud
Mariestad
Töreboda
Munkedal
Götene
Karlsborg
Sotenäs
Väners-borg
Lidköping
Lysekil
Uddevalla
Grästorp
Skara
Skövde
Tibro
Orust
Trollhättan
Ess-unga
Vara
Hjo
Lilla Edet
Falköping
Tidaholm
Tjörn
Stenung-sund
Ale
Vårgårda
Herrljunga
Kungälv
Alings-ås
Lerum
Ulricehamn
Göteborg
Partille
Öckerö
Bollebygd
Borås
Härryda
Mölndal
Tranemo
Mark
Svenljunga
100 km

Västra Götalands län

Förslag till domkretsar enligt organisationsalternativ 2



Bilaga 8

BESÖKSFREKVENS I DOMSTOL

Domstolskommittén har låtit Statistiska Centralbyrån (SCB) genomföra en enkätundersökning av hur många av befolkningen som överhuvudtaget varit i kontakt med en domstol och om kontakten skett vid personliga besök eller på annat sätt, t.ex. genom brev, telefon eller telefax.

Undersökningen har genomförts som en s.k. omnibusundersökning, dvs. flera uppdragsgivare ställer frågor vid samma tillfälle. Insamlingen av uppgifterna har huvudsaklingen skett genom postenkät; se underbilaga 1. Hälften av de som inte besvarade postenkäten valdes ut för en telefonintervju.

Urvalet omfattade 1 928 personer i åldrarna 18 - 74 år fördelade över hela riket; regionindelningen framgår av underbilaga 2. Teknisk beskrivning i övrigt av undersökningen framgår av underbilaga 3.

Tabell 1: Nettourval fördelat på regioner samt vägd svarsprocent.

Region	1	2	3	4	5	6
Urval	456	296	309	289	287	288
Svar efter påmin.	337	237	250	222	231	229
Vägd svars-procent	77	84	85	82	89	81

Redovisningen nedan avser de svarande som inte har till yrke eller som uppdrag att arbeta i domstol. Inte heller omfattas studiebesök eller kontakter avseende boupptecknings ärenden eller inskrivningsärenden.

Av tabell 2 framgår hur stor procentandel av befolkningen som haft någon kontakt med domstol.

Tabell 2: Kontakt med domstol, fördelat efter domstolskategori, procenttal

Domstol	Procent	Osäkerhetstal, Procent
Tingsrätt	26	+ 4
Hovrätt	3	+ 1
Högsta domstolen	0	0
Länsrätt	5	+ 2
Kammarrätt	2	+ 1
Regeringsrätten	1	+ 1
Ej någon kontakt	66	+ 4

Uppgifterna visar att 34 procent av befolkningen någon gång varit i kontakt med domstolsväsendet. Den ojämförligt största delen av dessa kontakter har avsett tingsrätt. Av dessa kontakter har 27 procent skett via telefon, telefax eller brev medan 61 procent varit ett personligt besök vid domstolen. Av befolkningen har således omkring 16 procent någon gång personligen besökt en tingsrätt.

Siffertalet bör jämföras med en uppskattning av antalet besök årligen vid tingsrätterna. Uppgifterna i nedanstående tabell har hämtats från Domstolsverkets statistik över mål som avgjorts efter förhandling. Dessa har därefter multiplicerats med de genomsnittstal över parter och ombud etc. per mål som tagits fram vid en större statistikundersökning som genomfördes av Domstolsverket under år 1987 (Domstolsverkets rapport 1988:2, Översyn av underlaget för personaldimensionering i tingsrätt). Syftet med undersökningen var bl.a. att söka fastställa om det fanns skillnader i målstrukturen mellan domstolar av olika storlek och i olika delar av landet.

Tabell 3: Antal besök vid tingsrätt, brottmål och tvistemål 1995

	Mål avgjorda efter förhandl.	Tilltalade/ parter	Vittnen/mgd	Totalt
Brottmål	62 927	75 512	54 117	129 629
Tvistemål	24 279	53 657	4 370	57 027
Summa	87 206	129 169	58 487	186 656

Av tabellen framgår att antalet årliga besök uppgår till närmare 200 000. Detta motsvarar drygt 3 procent av befolkningen mellan 18 – 74 år. Siffran är i praktiken något lägre eftersom vissa besöker en domstol mer än en gång varje år.

Av tabell 4 nedan framgår hur vanligt det är med ett eller flera domstolsbesök.

Tabell 4: Antal domstolsbesök, procent

Antal besök	Sthlm, Gbg, Malmö	Övriga större städer	Övriga riket	Samtliga
1	66	60	55	60
2	19	23	26	22
3	12	3	9	7
4	1	3	2	2
5	1	2	0	1
6-	1	8	6	5

Av tabellen framgår att 60 procent av den befolkning som besökt en domstol endast gjort ett sådant besök. 15 procent har gjort tre eller flera besök vid domstol.

I tabell 5 redovisas på vilket sätt de som besvarat enkäten varit i kontakt med en domstol.

Tabell 5: Domstolskontakter, procent

Domstolskontakt	Tingsrätt	Hovrätt	Länsrätt	Kammarrätt
Fax eller brev	26	29	68	84
Telefon	9	18	11	5
Personligt besök	80	83	32	11

Eftersom en svarande kan ha haft kontakt med en domstol på flera olika sätt överstiger totalsumman 100 procent.

Av tabellen framgår att merparten av dem som har varit i kontakt med tingsrätt har besökt domstolen medan huvudelen av kontakterna med länsrätt skett skriftligen. Av svaren framgår även att processen i kammarrätt är i huvudsak skriftlig.

Underbilaga 1

Frågor om kontakter med domstolar

Frågeställare är 1995 års domstolskommitté

2 **Har Du eller har Du haft som yrke eller uppdrag att arbeta i domstol?**

(69)
1 ☐ Ja ⟶ Gå vidare till fråga 6
2 ☐ Nej

3 **Har Du någon gång varit i kontakt med någon domstol?**

Frågan avser inte kontakter avseende bouppteckningar och inskrivningsärenden. Eventuella studiebesök räknas inte heller.

Markera samtliga typer av domstolar Du haft kontakt med!

(70-76)
1 ☐ Ja, med tingsrätt
1 ☐ Ja, med hovrätt
1 ☐ Ja, med Högsta domstolen
1 ☐ Ja, med länsrätt
1 ☐ Ja, med kammarrätt
1 ☐ Ja, med Regeringsrätten
1 ☐ Nej, aldrig ⟶ Gå vidare till fråga 6

4 **Om Du haft kontakt med tingsrätt, hovrätt, länsrätt eller kammarrätt, ange på vilka sätt Du har haft kontakt?**

Ange för varje typ av domstol samtliga sätt på vilka Du haft kontakt.

	Kontakt via brev eller fax	Kontakt via telefon	Kontakt via personligt besök
	(77-84)		
Tingsrätt	1 ☐	1 ☐	1 ☐
Hovrätt	1 ☐	1 ☐	1 ☐
Länsrätt	1 ☐	1 ☐	1 ☐
Kammarrätt	1 ☐	1 ☐	1 ☐

5 **Om Du haft kontakt med tingsrätt, hovrätt, länsrätt eller kammarrätt via personligt besök, ange det sammanlagda antalet besök.**

(89-90)

..... besök

Underbilaga 2

REGIONINDELNING

Region 1
Stockholms län
Göteborgs och Bohus län
Malmöhus län

Region 2
Uppsala län
Östergötlands län
Örebro län

Region 3
Kristianstads län
Blekinge län
Kronobergs län
Jönköpings län
Kalmar län
Skaraborgs län
Gotlands län
Hallands län
Älvsborgs län

Region 4
Värmlands län
Västmanlands län
Södermanlands län
Kopparbergs län
Gävleborgs län

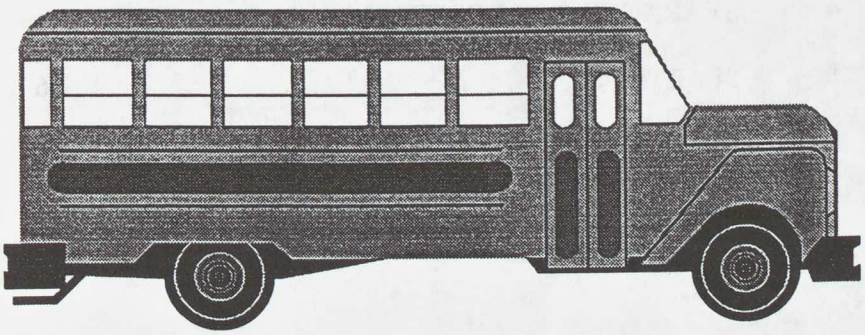
Region 5
Jämtlands län
Västernorrlands län

Region 6
Västerbottens län
Norrbottens län

Underbilaga 3

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
V/Utredningsgruppen
Kerstin Tengrud

April 1996



TEKNISK RAPPORT FÖR OMNIBUSS 96:1

med tilläggsurval för 1995 års domstolskommitté

Buss 96:1 ingår i SCB:s löpande omnibussverksamhet med postenkät som huvudsaklig datainsamlingsmetod.

Urvalet omfattade 1200 + 728 personer i åldern 18-74 år i hela riket.

Fältarbetet genomfördes under februari-mars 1996.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

		Sid
1	INLEDNING	3
2	URVAL	3
3	FÄLTARBETE	4
4	SVARANDE OCH BORTFALL	4
5	SKATTNING	6
6	GUIDE I ATT LÄSA TABELLERNA	7

1 INLEDNING

I SCB:s omnibussundersökningar delar flera kunder på frågeutrymmet, vilket ger lägre kostnader per kund. Undersökningarna genomförs med postenkät som huvudsaklig datainsamlingsmetod och urvalet omfattar cirka 1200 personer. Kunderna tillhör alla kategorier - myndigheter, utredningar, organisationer och företag.

2 URVAL

Urvalet på 1200 och ett tilläggsurval på 728 personer drogs från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB) bland personer 18-74 år gamla och kyrkobokförda i riket. Urvalet till telefonintervjuerna omfattade 255 personer och drogs slumpmässigt bland dem som ej besvarat postenkäten.

Tabell 1.

	Region					
	1	2	3	4	5	6
Bruttourval	460	296	310	291	287	290
Övertäckning (emigrerat)	4	0	1	2	0	2
Nettourval	456	296	309	289	287	288
Enkätsvarande efter två skriftliga påminnelser	307	226	238	206	212	204
Utvalda för bortfallsuppföljning	69	34	36	41	33	42
därav enkätsvar	10	6	5	4	4	4
telefonintervju	10	5	7	12	15	11
avböjd medverkan	9	4	4	8	3	12
hemlig/saknar telefon	4	0	1	0	0	0
fysiskt/psykiskt hinder	1	1	1	1	0	2
språksvårigheter	2	0	0	1	0	0
oanträffade	27	17	16	13	11	12
lovat skicka in	6	1	2	2	0	1
Vägd svarsprocent	77	84	85	82	89	81

Då intervjuaren tog kontakt för telefonintervju visade det sig att flera personer redan hade skickat in enkäten besvarad eller föredrog att svara skriftligen.

3 FÄLTARBETE

Fältarbetet genomfördes under tiden februari-mars 1996 med hjälp av postenkät. Efter två skriftliga påminnelser valdes hälften av dem som inte svarat ut för telefonintervju.

Resultatet av fältarbetet framgår av tabell 1.

Eftersom endast en del av enkätbortfallet utvaldes till intervju är bortfallsnivån ur representativitetssynpunkt lägre. Den vägda svarsprocenten framgår av tabell 1.

Vägd svarsprocent (för stratum 6) =

$= 100 \times (204/288 + (1-204/288) \times 15/42) = 81$

4 SVARANDE OCH BORTFALL

För att i någon mån belysa hur väl de svarande i undersökningen kan anses representera hela urvalet jämförs i tabell 2 de svarande med urvalet i några registervariabler.

Vid procentberäkningarna för de svarande har dessa vägts på samma sätt som vid resultatredovisningen i övrigt (se avsnitt 5).

Det partiella bortfallet (= antalet som inte besvarat en viss fråga, men som medverkat i undersökningen) framgår av tabellerna.

Tabell 2.

	Variabel	Svarande %	Urval %
REGION 1	Män	51,5	52,5
	Kvinnor	48,5	47,5
	18-34 år	30,9	39,1
	35-54 år	45,2	39,1
	55-74 år	23,9	21,7
REGION 2	Män	49,9	52,2
	Kvinnor	50,1	47,8
	18-34 år	30,2	31,0
	35-54 år	47,0	43,8
	55-74 år	22,8	25,3
REGION 3	Män	47,0	52,8
	Kvinnor	53,0	47,2
	18-34 år	37,8	31,2
	35-54 år	40,1	44,5
	55-74 år	22,1	24,4
REGION 4	Män	52,7	50,5
	Kvinnor	47,3	49,5
	18-34 år	26,8	28,7
	35-54 år	46,6	47,1
	55-74 år	26,7	24,2
REGION 5	Män	47,2	49,1
	Kvinnor	52,8	50,9
	18-34 år	31,3	36,6
	35-54 år	38,5	36,6
	55-74 år	30,2	26,8
REGION 6	Män	55,6	53,0
	Kvinnor	44,4	47,0
	18-34 år	35,3	36,4
	35-54 år	47,2	43,9
	55-74 år	17,6	19,7

5 SKATTNING

Vid skattningen vägs intervjusvaren upp till att svara mot hela enkätbortfallet och skattningen av procenttal görs enligt formel (1).

$$\frac{100}{n} \cdot \left(x_s + \frac{n_b}{n'_{bs}} \cdot x'_{bs}\right) \qquad (1)$$

där

n är nettourvalets storlek

x_s är summan av enkätsvaren

n_b är antalet som ej besvarat enkäten

n'_{bs} är antalet svarande i subsamplet

x'_{bs} är summan av svaren i subsamplet

Vad är nu skillnaden mellan formel (1) och den enklaste metoden där alla svar räknas lika oavsett datainsamlingsmetod? Om vi antar att medelvärdet för de enkätsvarande i undersökningsvaribeln ungefär lika mycket liknar medelvärdet för enkätbortfallet som medelvärdet för de intervjusvarande gör så får man en något mindre varians med den enklare metoden. Denna är då att föredra. Å andra sidan är detta antagande ofta inte realistiskt - man har i en del fall skäl att tro att de som svarar först efter en intensiv bearbetning eller inte svarar alls kan ha avvikande medelvärden i undersökningsvariabeln. I så fall är formel (1) klart överlägsen den enkla metoden eftersom formel (1) ger ett lägre systematiskt bortfallsfel.

6 GUIDE I ATT LÄSA TABELLERNA

I tabellerna presenteras procentskattningar som beräknats på det sätt som beskrivs i avsnitt 5. Skattningarna är behäftade med en viss osäkerhet, dels en ***slumpmässig osäkerhet*** beroende på att de baseras på ett urval i stället för en totalundersökning, dels en ***systematisk osäkerhet*** beroende på att inte samtliga utvalda svarat.

Den ***slumpmässiga osäkerheten*** varierar beroende på procenttalets storlek och hur stort urvalet är för den redovisningsgrupp skattningen avser. Osäkerheten är liten för skattningar som avser samtliga personer, men ganska stor för skattningar rörande en mindre redovisningsgrupp, t. ex. en viss åldersgrupp. Osäkerheten kan beräknas med ett s.k. 95-procentigt konfidensintervall, vilket med 95 procents sannolikhet inkluderar det sanna värdet för populationen.

Osäkerhetstalet (dvs. standardavvikelsen x 1.96) anges i maskintabellerna under antals- och procentskattningen.

Om skattningen är t. ex. 83 % och osäkerhetstalet för skattningen 3 % så ligger det sanna värdet för populationen i intervallet 83 ± 3 %.

Eventuella frågetecken efter osäkerhetstalet anger att procentskattningen är alltför osäker att använda.

Den ***systematiska osäkerheten*** (bortfallsbiasen) beror på hur stort bortfallet är (den vägda bortfallsprocenten) samt hur mycket procenttalet för denna grupp avviker från procenttalet bland de medverkande i bortfallsurvalet. Bortfallsbiasen kan uttryckas med följande formel:

$$\text{Bortfallsbias } (\hat{P}) = W_b \, (P_{bs} - P_{bb}),$$

där

W_b, P_{bs} och P_{bb}

är populationsmotsvarigheterna till "den vägda bortfallsprocenten" respektive procenttalen i bortfallsurvalet bland dem som medverkar respektive inte medverkar. De senaste storheterna känner vi inte. Om vi antar att procenttalen skiljer sig åt med 10 procentenheter och att den vägda bortfallsprocenten är 20 procent, så blir bortfallsbiasen 2 procentenheter (= 0,20 x 10 procent).

Bilaga 9

ORGANISATIONSFÖRSLAGENS EKONOMISKA KONSEKVENSER

Utgångspunkter för beräkningarna

I nedanstående beräkningar redovisas en ekonomisk kalkyl för de organisationsalternativ som innebär olika långt gående sammanläggningar av tingsrätter, i det följande endast benämnt organisationsalternativ 1 och 2, samt det alternativ som innebär att tingsrätterna knyts samman i nätverk. I beräkningarna har bl. a. också beaktats möjligheten till en integration mellan tingsrätter på residensorterna och flertalet länsrätter. Någon kalkyl har inte gjorts för det alternativ som innebär en kombination av organisationsalternativ 2 och en nätverksorganisation. Vidare har de ekonomiska effekterna av att inrätta fler länsrätter än de nuvarande inte beräknats.

Den konsekvensanalys av de förslag som redovisas i det följande inriktas främst på de kostnader som finansieras med anslaget Domstolsväsendet och anslaget Rättshjälpskostnader. Därutöver belyses förslagens effekter på verksamhet som bekostas med polisväsendets, åklagarväsendets och kriminalvårdens anslag.

Samtliga konsekvensberäkningar utgår från den organisation i domstolarna som fanns vid utgången av budgetåret 1997. De uppgifter om lönekostnader som redovisas bygger på löneläget den 31 december 1997. De använda beteckningarna tkr och mkr betyder tusental respektive miljoner kronor.

Översiktliga tabeller över resultatet av beräkningarna i denna bilaga redovisas i betänkandets avsnitt VII Samlad analys av kostnader och besparingar. I tabellerna införs de belopp som i nedanstående beräkningar har markerats med understrykning och fetstil.

I Besparingar vid ett genomförande av de olika organisationsalternativen

1 Nollalternativet

Då konsekvenserna av en framtida förändring utreds bör man göra en jämförelse mellan ändringsförslaget och ett alternativ som innebär att man avstår från att genomföra de aktuella förändringarna. Detta sistnämnda jämförelsealternativ brukar kallas nollalternativet.

Även om nollalternativet i en organisationsutredning utgår från dagens organisation, bör man räkna med att även nuvarande förhållanden i en organisation normalt förändras som en följd av förändringar i det omgivande samhället eller av andra orsaker. Nollalternativet bör således innefatta sådan utveckling som i vart fall med tämligen hög säkerhet kan förutses.

Enligt direktiven skulle kommittén i sina förslag utgå från att arbetet med boupptecknin̲gar och inskrivningsärenden förs över till organ utanför domstolsväsendet. Nollalternativet innebär därför en tingsrättsorganisation utan dessa verksamheter.

Domstolarnas arbete kommer även i fortsättningen att påverkas av en ökad internationalisering och den regionala utvecklingen, bl.a. befolkningsutvecklingen och de fortsatta förändringar i länsindelningen som kan inträffa. Domstolarna kommer också att påverkas av pågående utveckling inom områden med anknytning till arbetet i domstolarna, bl.a. polis- och åklagarväsende, skatteväsende och socialförsäkringar.

Någon prognos för antalet anställda i domstolarna på längre sikt kan inte göras beroende på svårigheter att förutse den framtida måltillströmningen. Nollalternativet innebär en domstolsorganisation med i huvudsak samma antal anställda som dagens, bortsett från inskrivning och handläggning av boupptecknin̲gar, och en viss personalminskning till följd av fortgående rationaliseringar.

I likhet med vad som gäller all offentlig verksamhet ställs krav på att också domstolarna effektiviserar sin verksamhet. Även i nollalternativet bör man därför utgå från att domstolarna, för att möta den förutsedda utvecklingen, fortsätter sitt rationaliseringsarbete, bl.a. utveckling och införande av IT. Man måste således räkna med att domstolarnas verksamhet under alla omständigheter kommer att förändras. För att möjliggöra en korrekt kalkyl skiljs i följande beräkningar mellan sådana effektiviseringar som kan genomföras i domstolarna inom ramen för den nuvarande organisationen och de effektiviseringar som kan bli en följd av en förändrig av domstolsorganisationerna.

2 Tingsrätterna

2.1 Organisationsalternativ 1

2.1.1 Förändrad domstolsledning och administration

I den administrativa verksamheten är omfattningen av vissa arbetsuppgifter delvis oberoende av domstolens storlek. Bortsett från de allra största domstolarna framgår av uppgifter som insamlats av Domstolsverket under en längre tidsperiod att flertalet lagmän i tingsrätter och länsrätter avdelar omkring 25 % av sin arbetstid åt administration. Denna andel är tämligen oberoende av domstolsstorleken. Enligt den arbetstidsenkät som kommittén låtit genomföra ägnar lagmännen ca 19 % av sin arbetstid åt administration, men den tidsperiod (mars månad 1996) som studien omfattade var inte helt representativ i detta avseende. Under perioden ingick exempelvis inte det årliga budgetarbetet.

För den administrative handläggaren vid en tingsrätt är vissa arbetsuppgifter, bl.a. budgetarbetet, annan ekonomisk planering och uppföljning samt upprätthållandet av kunskap om olika administrativa bestämmelser, relativt oberoende av domstolens storlek. Även arbetet med att fortlöpande upprätthålla och vidareutveckla interna arbetsrutiner utgör en viss grundkostnad som endast delvis påverkas av domstolsstorleken. Det förhållandet att det finns en viss minsta kostnad oavsett domstolsstorleken, gäller också kassafunktionen, förvaltning av domstolens ADB-system, arbete i televäxeln och posthanteringen. För att upprätthålla god ordning i väntsalar och för att bistå domstolen och allmän-

heten under tid då förhandlingar pågår krävs vanligen en expeditionsvakt.

Vid en sammanläggning av tingsrätter kan det administrativa arbetet rationaliseras, bl.a. genom en ökad specialisering. I samband med en större omorganisation är det också vanligt att den administrativa verksamheten genomlyses så grundligt att man kan tillvarata rationaliseringsmöjligheter som eljest hade varit obeaktade. Följande besparing av administrationskostnaderna har beräknats.

Lagmännen

Genom att antalet tingsrätter enligt förslaget minskar med 53 minskar också antalet lagmän i motsvarande grad. Ytterligare några avdelningsindelade tingsrätter med chefsrådmän beräknas tillkomma i den nya organisationen. I andra delar av organisationen kan antalet chefsrådmän komma att minska. Det totala antalet chefsrådmän i tingsrätterna förutses därför vara i huvudsak oförändrat jämfört med den nuvarande organisationen. De beräkningar som redovisas i det följande utgår därför från att lagmän ersätts av rådmän.

Genom att antalet anställningar som lagman föreslås minska uppkommer en besparing som motsvarar mellanskillnaden mellan lagmanslön och rådmanslön. Eftersom domstolarna i de flesta fall blir större bör man samtidigt ta hänsyn till den högre lönen för lagmän i större domstolar enligt nuvarande principer för lönesättningen. Besparingen genom utbyte av lagmän mot rådmän beräknas vid en sammanvägning av dessa faktorer bli följande:

53 lagmän x 7000 kr/mån (lönekostnadsskillnaden lagman/rådman) x 12 x 1,42 (LKP m.m.) = **6,4 mkr**.

För var och en av lagmännen vid de tingsrätter som föreslås upphöra görs dessutom i genomsnitt en besparing som motsvarar större delen av deras administrativa arbetsuppgifter. Den administration som härigenom kan sparas beräknas uppgå till 20 % av dessa lagmäns totala arbetstid. Besparingen blir härigenom följande:

53 x 33 000 kr /mån (motsvarar rådmanslön eftersom lagmanslönen redan räknats av i ovanstående beräkning) x 12 x 1,42 x 0,20 = **6,0 mkr**.

Administrativ personal

I denna personalkategori inräknas bl.a. administrativa handläggare, expeditionsvakter, personal som helt eller delvis arbetar med ADB-för-

valtning och stöd åt ADB-användare. Besparingarna vid de tingsrätter vars verksamhet omlokaliseras, beräknas uppgå till följande:

Vid var och en av 21 tingsrätter (1–2 domare, även icke ordinarie domare) sparas 1 årsarbetskraft.

Vid var och en av 24 tingsrätter (3–4 domare) sparas 1,5 årsarbetskrafter.

Vid var och en av 8 tingsrätter (5–10 domare) sparas 2 årsarbetskrafter.

Den sammanlagda besparingen utgör således administrativ personal motsvarande 73 årsarbetskrafter á 256 tkr. Sammanlagt blir besparingen således **18,7 mkr.**

Den samlade besparingen inom tingsrätternas ledning och administration blir (6,4 + 6,0 + 18,7) = **31,1 mkr.**

2.1.2. Beredningsorganisationen, domarbanan i tingrätterna

Domarbanan

De föreslagna förändringarna av domarbanan i Domstolskommitténs betänkande (SOU 1998:88) innebär bl.a. en förlängning av utbildningstjänstgöringen i underrätt från ett till drygt två år. Under det andra tjänstgöringsåret kan fiskalernas prestationer förväntas öka i takt med de ökade erfarenheterna samtidigt som behovet av handledning minskar. Det är osäkert om någon besparing härigenom kan uppnås, särskilt om fiskalerna skulle tjänstgöra både i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

Nuvarande beredningsorganisation

År 1997 hade tingsrätterna 472 notarier (årsarbetskrafter) varav 287 arbetade med brottmål och tvistemål (exkl. notariemål och gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad). Av domstolssekreterarna beräknas ca. 120 årsarbetskrafter vara avdelade för protokollföring, en arbetsuppgift som i övrigt handhas av notarier. Totalt fanns för brottmål och tvistemål således sammanlagt 407 (287 + 120) heltidsarbetande notarier och domstolssekreterare som arbetar med protokollföring. Denna personal krävs även i fortsättningen för motsvarande arbetsuppgifter i den föreslagna beredningsorganisationen. Därtill krävs ett personaltillskott för de nya beredningsuppgifterna.

Förslaget till ny beredningsorganisation

Domstolskommitténs förslag till beredningsorganisation bygger på tre organisationsmodeller som kan anpassas till tingsrätternas olika förutsättningar. Förslagen innebär följande alternativ till rotelorganisation för en rotel som handlägger brottmål och tvistemål.

Roteltyp 1	Roteltyp 2	Roteltyp 3
en ordinarie domare	en ordinarie domare	en ordinarie domare
en fiskal	1/3 beredningsjurist	1,5 notarie
2 notarier	1 notarie	

I beredningsorganisationen ingår också 1–2 domstolssekreterare per rotel. Den framtida arbetsfördelningen mellan notarier och domstolssekreterare är en fråga för de berörda tingsrätterna att avgöra och behandlas inte här.

I det angivna resursbehovet för de tre rotelalternativen ingår inte arbete med notariemål och gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad. De båda sistnämnda måltyperna kan ingå i rotlarnas arbetsuppgifter, men för detta krävs särskilda resurser. Arbetet med konkurser och domstolsärenden ingår heller inte i det angivna resursbehovet.

Rationaliseringseffekter

Det föreslagna beredningsförfarandet innebär en omfördelning av vissa arbetsuppgifter från domare till beredningspersonal. Sett ur domarnas synpunkt är det naturligtvis de minst kvalificerade arbetsuppgifterna som omfördelas. Rent ekonomiskt kan en sådan omfördelning av beredningsuppgifter medföra en vinst genom att den kvalificerade och därmed högre avlönade kompetens som domarna besitter, i viss utsträckning byts mot personal med lägre kompetens och därmed lägre lön.

Var och en av domarna kan antingen frigöra arbetstid för att avgöra fler mål eller få mer tid att avgöra ett oförändrat antal mål. Om det totala målantalet och den arbetstid som ägnas varje mål förutsätts vara konstant så krävs med den nya arbetsfördelningen färre domare och mer beredningspersonal. En minskad lönekostnad för domare kan härigenom användas för att finansiera anställning av ytterligare beredningspersonal.

En renodling av domarrollen är lika angelägen i alla tingsrätter. Därför föreslås att beredningspersonalen förstärks även i de minsta tingsrätterna. En minskning av antalet domare bör däremot ej genom-

föras i tingsrätter med upp till fyra domare, eftersom ett minskat antal domare vid dessa tingsrätter riskerar att göra deras organisation alltför sårbar. Om den nuvarande organisationen behålls oförändrad medför den föreslagna beredningsorganisationen därför sannolikt ingen besparing i de minsta tingsrätterna utan snarare en viss kostnadsökning. Om man däremot skapar nya förutsättningar för en samverkan mellan domstolarna kan man eventuellt bättre tillvarata effekterna av ett förändrat beredningsförfarande även i de mindre tingsrätterna.

Förutsättningar för beräkningarna

Nedanstående beräkning av den föreslagna beredningsorganisationens ekonomiska effekter bygger på följande förutsättningar.

- Den föreslagna förändringen i beredningsorganisationen förutsätts vara fullt genomförd och omfattar därmed alla rotlar i tingsrätterna.
- Baserat på kartläggningen av underrättsdomarnas arbetstid och försöksverksamheten med ett nytt beredningsförfarande antas 20 % av domarnas tid kunna omfördelas till beredningspersonal.
- Samtliga fiskaler ingår i storrotlar av roteltyp 1.
- Alla tingsrätter som har minst sex rotlar då storrotlarna räknats av beräknas använda sig av beredningsjurist. För att inte skapa en alltför sårbar beredningsorganisation bygger beräkningarna på att beredningsjurister anställs endast vid tingsrätter som har underlag för minst två sådana jurister.
- Tingsrätter som inte har beredningsjurister eller som har enstaka rotlar utan beredningsstöd av en beredningsjurist eller fiskal förutsätts vara organiserade enligt roteltyp 3, dvs med 1,5 notarie.

Besparingar

Omräknat till rådmansrotlar finns i den nuvarande organisationen 464 rotlar. Härvid har samtliga lagmän och icke ordinarie domare beräknats avgöra mål i en omfattning som motsvarar 75 % av en rådman. I organisationsalternativ 1 finns visserligen något färre domare på grund av besparingar vid en sammanläggning av tingsrätter. Eftersom besparingen till stor del innebär en minskning av tillfälliga förstärkningar och vikarier kan antalet fasta rotlar i organisationsalternativ 1 antas vara 464 st.

Av tingsrätterna i organisationsalternativ 1 skulle det finnas åtta tingsrätter med högst fyra domare. Dessa har en organisation som, omräknat till rådmansrotlar, uppgår till sammanlagt 21 rotlar. Någon be-

sparing på domarsidan förutsätts inte ske vid tingsrätter de sistnämnda tingsrätterna. Besparingen vid de återstående 443 rotlarna (464 - 21) beräknas till 89 domarårskrafter (20 % av 443). Den beräknade besparingen blir då **50,7 mkr** (89 x 570 000).

I nedanstående avsnitt 2.3.2. (kalkyl för en nätverksorganisation) har beräknats att det krävs ett tillskott av följande beredningspersonal för den föreslagna beredningsorganisationen i tingsrätterna: 37 beredningsjurister och 78 notarier, dvs 115 nya anställningar.

I organisationsalternativ 1 antas att det krävs ett motsvarande tillskott (115 anställningar) av beredningspersonal. Målbördan antas ju, oavsett hur organisationen utformas, vara densamma. En skillnad är att i Organisationsalternativ 1 finns det underlag för fler beredningsjurister, eftersom det i detta alternativ finns fler större tingsrätter. Med hänsyn till storrotlarna med fiskal och att det bör finnas minst två beredningsjurister vid en tingsrätt. krävs det minst 7–8 rotlar vid en tingsrätt för att ge ett tillräckligt underlag för sådana jurister.

Vid en genomgång av organisationsalternativ 1 beräknas att det i en sådan organisation finns ett underlag för 80 beredningsjurister. Detta innebär med ovanstående förutsättning att det dessutom krävs ett tillskott av 35 notarier för att tillsammans ge ett tillskott på 115 befattningar i beredningsorganisationen. Här bortses från att beredningsjurister kan avlasta domarna arbetsuppgifter i högre grad än notarier och att en beredningsorganisation med fler sådana jurister därför har högre kapacitet än den som föreslås i avsnitt 2.3.2. Den totala kostnaden för tillskottet till beredningsorganisationen blir följande: **32,7 mkr** (80 x 300 tkr + 35 x 250)

Eftersom besparingen på domarsidan beräknas ha ett värde på 50,7 mkr och kostnaden för tillskottet av beredningspersonal har beräknats till 32,7 mkr blr besparingen **18 mkr** (50,7 - 32,7)

2.1.3 Personal för mål- och ärendehandläggning i tingsrätterna

Domare

Sett i relation till antalet mål och ärenden har de mindre tingsrätterna något fler domare än övriga tingsrätter. Denna extra domarinsats utgörs bl.a. av icke ordinarie domare för tillfälliga förstärkningar och som vikarier för fast anställda domare. Vid en sammanläggning av tingsrätter förutses att arbetsbelastningen vid var och en av tingsrätterna blir

mera stabil över tiden. Antalet fiskaler och assessorer i tingsrätterna för tillfällig förstärkning och som vikarier förutses därför minska utan att i motsvarande grad ersättas av ordinarie domare. En viss besparing möjliggörs också genom att antalet fasta domaranställningar särskilt vid de mindre domstolarna ofta fastställs efter en "avrundning uppåt" med hänsyn till målantalet.

Vid de tingsrätter vars verksamhet omlokaliseras kan man därför enligt beräkningarna spara i genomsnitt en halv årsarbetskraft för domare (huvudsakligen assessorer eller fiskaler) vid var och en av tingsrätterna. Beräkningen utgår från ett löneläge på assessorsnivå.

Besparingen blir således 53 x 0,5 årsarbetskraft x 394 tkr = **10,4 mkr**

Domstolssekreterare

Även kansliarbetet i mål och ärenden kan effektiviseras genom inrättandet av större domstolar.

Domstolarnas kansliarbete är numera, särskilt efter införandet av nya datatekniska hjälpmedel, ett så kvalificerat arbete att introduktion av ny personal tar lång tid, vilket gör att värdet av att korttidsanställa vikarier har minskat betydligt. Utan att man kan säga att kansliarbetet fungerar otillfredsställande i någon grupp av domstolar har tingsrätter med 4–5 rotelsekreterare eller färre otvivelaktigt svårare att möta enstaka sjukdomsfall och introduktion av nya medarbetare än de större domstolarna. Särskilt kanslihanteringen av konkurser blir sårbar genom att den verksamheten i många mindre tingsrätter endast kräver en medarbetare på heltid eller mindre. De mindre tingsrätterna har ofta relativt sett något fler domstolssekreterare än större tingsrätter.

En personalbesparing vid en sammanläggning av tingsrätter bedöms möjlig när det gäller kansliarbetet i mål och sådana ärenden som blir kvar i tingsrätterna. Besparingarna beräknas bli följande:

Vid var och en av 21 tingsrätter (1–2 domare, inkl. icke ordinarie domare) sparas 1 årsarbetskraft (domstolssekreterare).

Vid var och en av 32 tingsrätter (3 domare och fler) sparas 1,5 årsarbetskraft (domstolssekreterare).

Besparingen utgör 69 årsarbetskrafter á 256 tkr = **17,6 mkr**.

Den sammanlagda besparingen av domare och annan personal (10,4 + 17,6) = **28 mkr**.

Som kommentar till ovanstående kalkyl kan nämnas att vid de minsta tingsrätterna (1–2 domare) beräknas förhållandevis stora besparingar sett i relation till deras storlek. Besparingen uppgår i stort sett till det belopp, ca 12 mkr, som dessa tingsrätter enligt uppgift från

Domstolsverket tillförs i budgeten som kompensation för att verksamheten bedrivs i liten skala ("smådomstolstillägget")

2.1.4 Reseersättningar till nämndemän

Den totala reseersättningen till nämndemän är ca 6,2 mkr per år. Det förekommer i viss utsträckning att nämndemän måste övernatta utanför hemmet för att kunna inställa sig i domstolen då förhandlingsdagen börjar. Kostnaderna vid en domkretsreform kan därför, i regioner med stora avstånd till tingsrätten, bli högre. Den totala årskostnaden för sådana övernattningar är emellertid för närvarande knappt 100 tkr per år.

Om man utgår från att nämndemän från domkretsens samtliga kommuner skall tjänstgöra i tingsrätterna i samma omfattning som i nuvarande organisation även efter en domkretsreform så ökar naturligtvis reseavstånden för vissa nämndemän. Detta kan resultera i ett ökat antal övernattningar på hotell. Behovet av övernattning bedöms emellertid öka obetydligt eftersom det är endast vid ett fåtal tingsrätter som reseavstånden ökar mer än 5–6 mil. Jämfört med andra ekonomiska effekter av en domkretsreform bedöms merkostnaden för nämndemännens resor därför bli obetydlig. Inget belopp har upptagits i kalkylen.

2.1.5 Inställda förhandlingar

I debatten om den framtida tingsrättsorganisationen har befarats att antalet inställda tingsrättsförhandlingar kan komma att öka genom att kallade personer inte infinner sig till en förhandling på grund av de ökade avstånden till tingsrätten. Av en undersökning som Riksrevisionsverket har redovisat (RRV:s rapport 1994:16) framgår emellertid att långa avstånd till domstolen inte utgör den faktor som har störst inverkan på benägenheten att utebli från förhandlingar. De största problemen med inställda förhandlingar finns i de tre storstadsområdena, där avstånden är förhållandevis små.

Man bör emellertid inte utesluta att benägenheten att utebli från förhandlingar kan öka om avståndet till tingsrätten ökar. Det bör emellertid beaktas att organisationsförslaget utgår från att domstolen bör vara kvar på orter där man vid en omlokalisering skulle få särskilt långa avstånd till den nya domstolen. Detta gäller särskilt tingsrätterna i Norrland. Det har också visat sig att domstolarna på olika sätt kan motverka nackdelarna av att kallade personer uteblir från rättegångar, exempelvis genom sättet att planera förhandlingarna. Det får förutsättas att sådana åtgärder får ökad betydelse om det efter en domkretsre-

form visar sig att personer uteblir i ökad omfattning. Något kostnadsbelopp för inställda förhandlingar har inte upptagit i beräkningarna.

2.2 Organisationsalternativ 2

2.2.1 Förändrad domstolsledning och administration i tingsrätterna

Lagmännen

Genom att antalet anställningar som lagman förutsätts minska, uppkommer en besparing som motsvarar skillnaden mellan lagmanslön och rådmanslön. Genom att 32 tingsrätter upphör blir kostnadsminskningen i detta fall följande:

32 lagmän x 7000 kr/mån (lönekostnadsskillnaden lagman/rådman) x 12 x 1,42 = **3,8 mkr**.

För var och en av lagmännen vid de tingsrätter som upphör kan en besparing göras som motsvarar större delen av deras administrativa uppgifter. Besparingen, som beräknas till 20 % av deras arbetstid, innebär följande belopp:

32 x 33 000 kr/mån (motsvarar rådmanslön eftersom lagmanslönen redan räknats av i ovanstående beräkning) x 12 x 1,42 x 0,20 = **3,6 mkr**.

Administrativ personal

Inom den administrativa verksamheten möjliggörs besparingar vid en sammanläggning av tingsrätter genom att vissa administrativa arbetsuppgifter kan rationaliseras. Besparingarna beräknas uppgå till följande belopp:

Vid var och en av 28 tingsrätter (1–2 domare inkl. icke ordinarie) sparas en administrativ personal motsvarande en årsarbetskraft .

Vid var och en av 4 tingsrätter (3–4 domare) sparas 1,5 årsarbetskraft.

Besparingen blir 34 årsarbetskrafter x 256 tkr = **8,7 mkr**.

Den sammanlagda besparingen inom tingsrätternas ledning och administration blir följande: **(3,8 mkr + 3,6 mkr + 8,7 mkr) = 16,1 mkr**.

2.2.2 Beredningsorganisationen, domarbanan i tingsrätterna

Den förslagna beredningsorganisationen har närmare beskrivits i föregående avsnitt 2.1.2.

Besparingar

Omräknat till rådmansrotlar finns i den nuvarande organisationen 464 rotlar. Härvid har samtliga lagmän och icke ordinarie domare beräknats avgöra mål i en omfattning som motsvarar 75 % av en rådman. I organisationsalternativ 2 finns visserligen något färre domare på grund av besparingar vid en sammanläggning av tingsrätter. Eftersom besparingen till stor del inriktas på att minska antalet tillfälliga förstärkningar och vikarier kan antalet fasta rotlar antas vara oförändrat.

Av tingsrätterna i organisationsalternativ 2 skulle det finnas 22 tingsrätter med högst fyra domare. Dessa har en organisation som, omräknat till rådmansrotlar, uppgår till sammanlagt 69 rotlar. Någon besparing på domarsidan förutsätts inte ske vid de sistnämnda tingsrätterna. Besparingen vid de återstående 395 rotlarna (464 - 69) beräknas till 79 domarårskrafter (20 % av 395). Den beräknade besparingen blir då **45 mkr** (79 x 570 000).

I nedanstående avsnitt 2.3.2. (kalkyl för en nätverksorganisation) har beräknats att det krävs ett tillskott av följande beredningspersonal för den föreslagna beredningsorganisationen: 37 beredningsjurister och 78 notarier, dvs 115 nya anställningar.

Även i organisationsalternativ 2 antas att det krävs ett tillskott av 115 anställningar med beredningspersonal. Målbördan antas ju, oavsett hur organisationen utformas, vara densamma. En skillnad är att i organisationsalternativ 2, jämfört med alternativ 3, finns det underlag för fler beredningsjurister, eftersom det i detta alternativ finns något fler större tingsrätter än i den nuvarande organisationen.

Vid en genomgång tingsrätt för tingsrätt av organisationsalternativ 2 beräknas att det i en sådan organisation finns ett underlag för 56 beredningsjurister. Detta innebär med ovanstående förutsättning att det dessutom krävs ett tillskott av 59 notarier för att tillsammans ge ett tillskott på 115 befattningar. Organisationsalternativ 2 innebär således fler beredningsjurister än i alternativ 3. I realiteten har därför organisationsalternativ 2 en effektivare beredningsorganisation än den som föreslås i avsnitt 3.3.2. Den totala kostnaden för tillskottet till beredningsorganisationen blir följande: **31,6 mkr** (56 x 300 tkr + 59 x 250).

Eftersom besparingen på domarsidan beräknas ha ett värde på 45 mkr och kostnader för tillskottet av beredningspersonal har beräknats till 31,6 mkr blir besparingen **13,4 mkr** (45 - 31,6)

2.2.3. Personal för mål- och ärendehandläggning i tingsrätterna

Domare

Vid de tingsrätter vars verksamhet omlokaliseras, sparas genom en sammanläggning enligt avsnitt 2.1.3, domare motsvarande i genomsnitt en halv årsarbetskraft per tingsrätt. Beräkningarna utgår från nuvarande löneläge för assessorer. Besparingen blir då följande:

32 (antalet tingsrätter son läggs samman med andra) x 0,5 årsarbetskraft x 394 tkr = **6,3 mkr**.

Domstolssekreterare

Även inom kansliarbetet med mål och ärenden finns förutsättningar för effektiviseringar genom inrättande av större domstolar. På motsvarande sätt som för alternativ 1 (avsnitt 2.1.3) beräknas följande besparingar:

Vid var och en av 28 tingsrätter (1–2 domare, inkl icke ordinarie) sparas en årsarbetskraft domstolssekreterare.

Vid var och en av 4 tingsrätter (3–4 domare) sparas 1,5 årsarbetskraft domstolssekreterare.

Besparingen blir 34 årsarbetskrafter á 256 tkr = **8,7 mkr**.

Den sammanlagda besparingen blir (6,3 + 8,7 mkr) = **15 mkr**.

2.3 Förändringar inom befintlig tingsrättsorganisation - Domstolar i nätverk

2.3.1 Förändrad domstolsledning och administration

Lagmännen

I den föreslagna organisationen finns, förutom de tre största tingsrätterna, 25 samordnande tingsrätter till vilka de övriga 68 tingsrätternas administration skall föras enligt den ena varianten av förslaget. Härvid finns dock lagmännen kvar vid samtliga tingsrätter.

I de 68 tingsrätter som inte behåller sin administration frigörs lagmännen i stort sett helt för dömande uppgifter. Normalt beräknas lagmännen avdela 25 % av sin arbetstid åt administration. Minskningen av deras administrativa uppgifter beräknas medföra att de kan avdela ytterligare 20 % av sin arbetstid för dömande uppgifter. I gengäld får lagmännen vid de 25 samordningstingsrätterna (exkl de tre största tr) en ökad administrativ arbetsbörda som beräknas till 25 % av deras tid. Att ökningen av deras administrativa uppgifter inte blir större sammanhänger med att minst en särskilt kvalificerad administrativ handläggare förutsätts ingå i den nya organisationen vid varje samordnande tingsrätt. Den samlade effekten av detta blir följande

Besparing

68 tingsrätter x 20 % av lagmännens arbetstid x 680 000 (årslönen inkl LKP) = **9,3 mkr**.

Tillkommande kostnad

25 tingsrätter x 25 % av lagmännens arbetstid x 680 000 = **4,3 mkr**.

Administrativ personal

En flyttning av huvuddelen av administrationen till 25 samordnande tingsrätter innebär att administrationen samordnas på liknande sätt som om domstolarna hade lagts samman. Besparingarna blir emellertid be-

tydligt mindre eftersom domstolarna blir kvar på sina ursprungliga platser och därmed krävs att en viss administration blir kvar på de olika kansliorterna. Att samordna en administration spridd på ett flertal olika orter inom varje nätverk, kräver dessutom viss extra arbetsinsats och resor.

Om man utgår från den besparing inom de administrativa arbetsuppgifterna, som skulle ha uppkommit om domstolarna hade lagts samman (se motsvarande avsnitt för organisationsalternativ 1), så hade denna besparing blivit följande vid 68 tingsrätter:

- Vid 24 tingsrätter (1–2 domare inkl icke ordinarie) sparas vid vardera 1 årsarbetskraft administrativ personal = 24 årsarbetskrafter.
- Vid 26 tingsrätter (3–4 domare) sparas vid vardera 1,5 åa = 39 åa.
- Vid 18 tingsrätter (5 eller fler domare) sparas vid vardera 2 åa = 36 åa

Sammanlagt skulle besparingen vid en sammanläggning ha blivit 99 årsarbetskrafter.

Eftersom verksamheten med en nätverksorganisation kommer att bedrivas på de ursprungliga orterna kan man inte göra samma besparing. Vid de mindre tingsrätterna kan inte alla administrativa arbetsuppgifter tas bort. Det krävs bl.a. vaktmästeriservice i samband med förhandlingar, viss posthantering samt vissa ekonomi- och personaladministrativa rutiner. Dessutom krävs vid var och en av de 25 samordningsdomstolarna minst en särskilt kvalificerad administratör med ett högre löneläge än i nuvarande organisation. Kontakterna i administrativa frågor mellan den samordnande tingsrätten och de övriga tingsrätterna inom nätverket tar viss tid. Besparingen beräknas därför bli ett belopp som motsvarar högst en tredjedel av ovan angivna 99 årsarbetskrafter vilket innebär följande besparing (99 x 0,33 x 256 tkr) = **8,4 mkr**.

Man bör även utgå från att det uppkommer en merkostnad för de resor i den administrativa verksamheten mellan tingsrätterna som, trots IT, blir nödvändiga för lagmän och administratörer. Kostnaden för sådana resor, inklusive tidsspillan, uppskattas till i genomsnitt 20 000 kr per år (40 resor à 500 kr) för var och en av de 25 samordnade tingsrätterna och 10 000 kr (20 resor á 500 kr) för var och en av de 68 övriga tingsrätterna. Resekostnaden blir med dessa förutsättningar **1,2 mkr**.

Om administrationen omorganiseras till en tingsrätt i varje nätverk blir besparingen i den administrativa verksamheten således (9,3 - 4,3 + 8,4 - 1,2) = **12,2 mkr**.

Med en gemensam administration inom varje nätverk kan man decentralisera fördelning av budgetmedel från Domstolsverket så att de samordnande tingsrätterna svarar för denna uppgift. En fördel skulle härvid kunna vara att de samordnande tingsrätterna, genom sin detalje-

rade kunskap om förhållandena vid tingsrätterna inom det egna samordningsområdet, eventuellt kan tillvarata resurserna bättre än i den nuvarande organisationen. Effekterna av detta har dock inte kunnat beräknas.

2.3.2 Beredningsorganisationen

Den föreslagna beredningsorganisationen beskrivs i avsnitt 2.1.2. Följande beräkningar har genomförts på motsvarande sätt som det tidigare avsnittet.

Besparingar

Omräknat till rådmansrotlar hade tingsrätterna under år 1997 en organisation med 464 rotlar. Av tingsrätterna hade 58 domstolar med högst fyra domare en organisation som, omräknat till rådmansrotlar, uppgick till sammanlagt 123 rotlar. En utgångspunkt är att förslaget till beredningsorganisation införs vid samtliga tingsrätter. Någon besparing på domarsidan förutsätts inte vid de tingsrätter som hade högst fyra domare. Besparingen vid de återstående 341 rotlarna (464 - 123) beräknas till 68 domarårskrafter (20 % av 341). Den beräknade besparingen blir då **38,7 mkr** (68 x 570 000).

Kostnader för tillskottet av beredningspersonal

I den föreslagna organisationen skall finnas 85 fiskaler och därmed ett underlag för 85 storrotlar (roteltyp 1). Vid varje sådan rotel krävs två notarier, vilket ger ett behov av sammanlagt 170 notarier vid storrotlarna. Var och en av storrotlarna har en kapacitet som motsvarar 1,75 andra rotlar med hänsyn till att roteln har både en rådman och en fiskal. De 85 storrotlarna av typ 1 motsvarar således 149 (85 x 1,75) rotlar av de båda andra typerna.

Vid en genomgång av organisationen vid var och en av tingsrätterna har beräknats att det finns ett underlag för sammanlagt 37 beredningsjurister om man utgår från att en tingsrätt med beredningsjurister skall ha minst två sådana jurister. Detta innebär att det finns beredningsjurister endast vid tingsrätter där det finns minst sex rotlar (roteltyp 2) efter det att storrotlarna frånräknats. Antalet rotlar med beredningsjurister är 111 (37 x 3). Eftersom varje sådan rotel har en notarie krävs dessutom 111 notarier.

I hela tingsrättsorganisationen finns 396 rotlar (464 minus de 68 som bortfaller genom att antalet rådmansrotlar minskar med 68). Efter att ha frånräknat antalet rotlar av typ 1 (motsvarande 149 st) och typ 2 (111 st) krävs i organisationen 136 rotlar av typ 3. Varje sådan rotel har 1,5 notarie vilket innebär ett sammanlagt behov av 204 notarier för rotlar av typ 3.

Sammanlagt krävs således i organisationen 485 notarier (170 + 111 + 204, i samtliga fall årsarbetskrafter) samt 37 beredningsjurister. I dagens organisation finns sammantaget 407 notarier eller, i viss utsträckning, domstolssekreterare med protokollföraruppgifter. Med den föreslagna beredningsorganisationen krävs således ett tillskott av 78 notarier (485 - 407) och 37 beredningsjurister. Kostnaden för detta personaltillskott uppgår till **30,6 mkr** (78 x 250 tkr + 37 x 300 tkr).

Samlat ekonomiskt utfall av en reformerad beredningsorganisation

Med en kostnadsminskning på 38,8 mkr och en ökad kostnad med 30,6 mkr blir besparingen **8,2 mkr** med den föreslagna beredningsorganisationen införd i den nuvarande tingsrättsorganisationen. Beräkningarna innebär att 68 rådmän ersätts med 78 notarier och 37 beredningsjurister.

Att kostnadsminskningen blir förhållandevis liten beror särskilt på att de mindre domstolarna tillförs ett ökat antal notarier utan någon motsvarande resursminskning på domarsidan. Om detta personaltillskott kan medföra att domarna i de mindre tingsrätterna avlastas så att de i viss utsträckning kan avgöra mål från andra tingsrätter blir effektiviseringen naturligtvis större. Som tidigare nämnts utgör den beräknade besparingen ett lika stort ekonomiskt värde om man väljer alternativet att tillföra en förstärkt beredningsorganisation för att möjliggöra en kvalitativ förstärkning, genom att man inte samtidigt minskar antalet domare.

2.3.3 Övrig personal för mål- och ärendehandläggning i tingsrätterna

Genom en ökad tjänstgöring för de ordinarie domarna på andra orter än den egna stationeringsorten minskar behovet av icke ordinarie domare från hovrätterna för tillfälliga förstärkningar, särskilt vid de mindre tingsrätterna. Detta utgör både en kvalitativ förstärkning och en besparing genom mindre tidsspillan, och lägre reskostnader, jämfört med att anlita icke ordinarie domare. De ordinarie domarna förutsätts nämligen

tjänstgöra vid andra tingsrätter än den egna endast under förhandlingsdagar. Under övriga dagar kan en domare arbeta med en annan tingsrätts mål på distans inom den egna tingsrättens lokaler. Avstånden mellan tingsrätterna inom ett samordningsområde blir i allmänhet så korta att pendling över dagen blir möjlig.

All tillfällig tjänstgöring av icke ordinarie kan av praktiska skäl inte ersättas med ordinarie domare. Man kan utgå från att det i första hand är de 58 tingsrätterna med högst fyra domare, som har behov av sådan hjälp. Varje sådan tingsrätt antas ha behov av i genomsnitt 2–3 månaders förstärkning utifrån, om man inräknar vikariatsbehov på ordinarie domaranställningar. Två månaders tjänstgöring per tingsrätt bör kunna fullgöras av ordinarie domare. Vinsten med att på detta sätt använda ordinarie domare i stället för icke ordinarie, i en omfattning som motsvarar ca 12 årsarbetskrafter beräknas vara ca **1,7 mkr** (2 mån x 58 tingsrätter x 15000 kr/mån för bl.a. minskade traktamentskostnader samt lägre resekostnader och tidsspillan).

Man kan på liknande sätt tillfälligt utföra en del av kansliarbetet och beredningsarbetet i de mindre tingsrätterna på distans med hjälp av personal i samordningstingsrätten eller andra tingsrätter i nätverket. Någon besparing genom detta har inte upptagits i beräkningarna.

3. Länsrätterna

3.1 Förändrad ledning och administration

Organisationsförslaget går bl.a. ut på att av tingsrätten och länsrätten på respektive ort inrätta en ur administrativ synpunkt gemensam myndighet. En följd av detta är att på varje sådan ort omvandlas på sikt en lagmansanställning till anställning som chefsrådman. Förslaget innebär också att en gemensam administration för underrätten inrättas på respektive ort. I förslaget undantas tingsrätterna och länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Omvandlingen av lagmansanställningar till annan chefsdomaranställning medför att kostnader för verksamheten minskar enligt följande: 20 (antalet länsrätter utom de tre största) x 50 000 (genomsnittlig årlig lönekostnadsskillnad mellan lagman och chefsrådman) = **1,0 mkr**.

Den del av lagmännens nuvarande arbetstid som utgör administration, och som beräknas upphöra vid en integration av tingsrätter och länsrätter, utgör 20 % av deras arbetstid. Besparingen utgör således 20

% av lönekostnaden räknad på chefsrådmansnivå. Besparingen vid en sådan integration blir således följande: 20 x 655 000 x 20 % = **2,6 mkr**.

Inom den administrativa verksamheten finns vid flertalet länsrätter två personer som arbetar på heltid med länsrättens administration; kanslichefen och ett administrativt biträde. De tre minsta länsrätterna avdelar i stort sett endast en heltidsarbetande administratör för den administrativa verksamheten. I de tre största länsrätterna finns betydligt fler än två heltidsarbetande administratörer.

Genom inrättandet av en gemensam administration för den samlade underrätten på respektive ort beräknas följande besparingar jämfört med de nuvarande länsrätterna:

Vid 17 länsrätter kan anställningen som kanslichef dras in. Besparingen blir 300 tkr x 17 = **5,1 mkr**.

Vid de tre minsta länsrätterna reduceras kostnaderna med en summa som motsvarar halva kostnaden för en kanslichef. Besparingen blir således 300 tkr x 0,5 x 3 = **0,5 mkr**.

Den sammanlagda besparingen inom länsrätternas ledning och administration uppgår till (1,0 + 2,6 + 5,1 + 0,5) = **9,2 mkr**.

3.2 Beredningsorganisationen i länsrätterna

I utredningen om beredningsorganisationen i länsrätt (SOU 1998:88, sid 105) framhålls det att förutsättningar för en effektiv arbetsorganisation redan föreligger vid länsrätterna. Det finns emellertid ett visst utrymme för ytterligare renodling av domarnas arbete genom en något förstärkt beredningsorganisation.

Något mindre än hälften av de nuvarande föredragande är notariemeriterade. För att höja kompetensen generellt inom gruppen föredragande bör kravet i princip vara notariemeritering för att inneha en sådan anställning. Antalet beredare (föredragande eller notarier) i länsrätterna bör utökas något så att de sammantaget motsvarar minst två heltidsbefattningar per rotel. I vissa fall kan en bemanning med upp till tre beredare per rotel vara en lämplig organisation.

För länsrätternas del föreslås inte några förändringar som inte länsrätterna redan nu kan besluta om. Det finns därför inte anledning att i beräkningen av de ekonomiska effekterna på denna punkt redovisa några besparingar.

4. Hovrätter och kammarrätter

4.1 Förändringar i ledning och administration

Förslaget innebär att Svea hovrätt och kammarrätten i Stockholm behålls oförändrad och att fem överrätter inrättas med dömande såväl i förvaltningsmål som i allmänna mål. Var och en av dessa fem överrätter föreslås ha en president och en administrativ enhet. Härigenom uppkommer minskade kostnader.

Kostnaden för den administrativa verksamheten väntas minska genom att endast en överrättsadministration kommer att finnas på respektive överrättsort. Vissa funktioner som ekonomisk planering, bibliotek, posthantering och kontorsservice kan härigenom effektiviseras.

Kostnadsminskningen har beräknas på följande sätt.

Lönekostnadsskillnaden mellan 3 presidenter och de 3 chefsdomare som tillkommer:

75 tkr x 3 = **0,2 mkr**.

Minskning av organisationen med 3 administrativa chefer: 500 tkr x 3 = **1,5 mkr**.

Minskning av organisationen med 3 administrativa handläggare på mellannivå: 300 tkr x 43 = **0,9 mkr**.

Minskning av organisationen med 6 administrativa biträden: 6 x 256 tkr = **1,5 mkr**.

Minskning av organisationen med 4,5 administrativa fiskaler: 4,5 x 300 tkr = **1,3 mkr**.

Den sammanlagda kostnadsminskningen blir följaktligen (0,2 + 1,5 + 0,9 + 1,5 + 1,3) = **5,4 mkr**.

4.2 Beredningsorganisationen och domarbanan i hovrätt och kammarrätt

Domarbanan

Ett grundläggande problem för överrätterna är att de måste dimensionera sin rekrytering av fiskalsaspiranter med hänsyn både till den egna domstolens behov av föredragande och till efterföljande led i domarutbildningen.

Med det nuvarande systemet kan man ibland inte undvika personalbrist eller personalöverskott i något led av domarutbildningen. Detta medför en risk för minskad effektivitet i någon del av domstolsorganisationen. Genom förslaget till domarbana möjliggörs ett bättre tillvaratagande av resurserna än i dagens organisation genom att antalet föredragande i överrätterna och antalet icke ordinarie domare i underrätterna kan dimensioneras var för sig. Förslaget till beredningsorganisation i överrätterna i kombination med en ny domarbana kan således medföra besparingar och ökad effektivitet både i överrätter och underrätter. Eftersom sådana besparingar varierar från tid till annan, kan emellertid någon kalkyl i denna del inte redovisas.

Överrätternas beredningsorganisation

Utredningsförslaget innebär bl.a. att överrätterna skall kunna rekrytera jurister för beredning- och föredragningsuppgifter utan att denna tjänstgöring utgör ett led i en fortsatt domarutbildning. Överrätterna har i och för sig redan nu möjlighet att anställa sådan personal, vilket har skett sedan någon tid tillbaka vid några av överrätterna. Införande av en ny personalkategori i överrätterna förutsätter emellertid även förändringar i domarbanan vars grundläggande moment överrätterna själva inte kan förändra.

I den kartläggning av hovrättsdomarnas arbetstid som redovisas av hovrättsprocessutredningen framhålls att utrymmet för ytterligare delegering är begränsat till drygt tio procent av hovrättsdomarnas arbetstid (SOU 1995:124, s. 464). Om man antar att motsvarande också gäller för kammarrätterna skulle cirka tio procent av överrättsdomarnas arbetstid kunna frigöras om man förstärker beredningsorganisationen. Av de 322 årsarbetskrafter för ordinarie domare, assessorer och adjungerade ledamöter som fanns i hovrätter och kammarrätter under 1996 skulle därför 32 årsarbetskrafter (10% av 322) kunna frigöras vid en förstärkning av beredningspersonalen. Det ekonomiska värdet av detta har beräknats till **17,3 mkr** (32 x 540 tkr).

Förslaget till ny beredningsorganisation i överrätterna innebär en förstärkning av beredningspersonalen från nuvarande ca. två till tre jurister, räknat per sexmannaavdelning. Med en organisation på för närvarande 56 överrättsavdelningar, innebär förslaget ett personaltillskott på 56 jurister. Kostnaden härför kan beräknas till **16,8 mkr** (56 x 300 tkr).

Det ekonomiska utfallet av en ökad delegering är således en besparing på **0,5 mkr** (17,3 minus 16,5). Besparingsmöjligheterna är således obetydliga, men om 32 ledamöter ersätts av 55 beredningsjurister kan

detta innebära en avlastning av ledamöterna som skulle möjliggöra en viss kvalitetshöjning av verksamheten. Liksom vid underrätterna finns naturligtvis också alternativet att förstärka beredningsorganisationen i överrätterna utan att samtidigt minska antalet domare.

5. Gemensamma förändringar

5.1 Lokalförändringar i domstolarna

Vid tingsrätterna frigörs lokalutrymmen genom att boupptecknings-ärenden och inskrivningsärenden förs bort från domstolarna. Lokalutrymmen har även frigjorts i domstolarna genom att personalen under åren 1995–96 har minskat i samband med anslagsminskningar. I praktiken kan emellertid dessa frigjorda lokalutrymmen i de allra flesta fall inte hyras ut eller på annat sätt nyttiggöras ekonomiskt, beroende på att de vanligen inte är avskiljbara från tingsrätternas övriga lokaler. I de allra flesta fall kan lokalbesparingen därför resultera i en kostnadsminskning endast om domstolarna byter lokaler, vilket i vart fall måste ske vid en omlokalisering av verksamheten.

Beräkningar som utförts av Domstolsverkets lokalförsörjningssektion, se underbilaga 1, visar att för enbart tingsrätterna medför en sammanslagning enligt organisationsalternativ 1 att de årliga lokalkostnaderna på sikt minskar med 40–50 mkr. Som besparing har därför tagits upp **45 mkr**. I organisationsalternativ 2 har lokalbesparingen beräknats till **20 mkr**.

En sammanläggning av tingsrätter kan på vissa orter medföra att den tingsrätt som tillförs verksamhet från andra tingsrätter måste flytta inom orten, beroende på att de befintliga lokalerna inte kan byggas ut. En nära samverkan mellan tingsrätten och länsrätten på en ort förutsätter att de båda domstolarna är lokaliserade mycket nära varandra. Vid en integration av tingsrätter och länsrätter blir det därför i vissa fall nödvändigt att även länsrätternas verksamhet flyttas till nya lokaler, om man skall kunna behålla nuvarande lokalsamband mellan tingsrätt och länsrätt. Även länsrätter som ännu inte är samlokaliserade med tingsrätten behöver byta lokaler.

Lokalfrågorna måste följaktligen behandlas som en helhet för den samlade underrättsorganisationen. Beräkningarna har emellertid visat att en sådan lokalmässig integration av länsrätter och tingsrätter påverkar de samlade lokalkostnaderna endast i obetydlig grad. Något besparings- eller kostnadsbelopp för detta har därför inte redovisats.

Även vid någon form av sammanläggning av domstolar i andra instans görs lokalbesparingar. Besparingen uppkommer genom att de samlade lokalerna vid de nuvarande hovrätterna och kammarrätterna kan tillvaratas bättre, bl.a. genom att administrationen minskar. Härigenom uppkommer en besparing på ca **5 mkr**.

Den sammanlagda lokalbesparingen beräknas i organisationsalternativ 1 uppgå till **50 mkr** (45 + 5). För organisationsalternativ 2 har motsvarande besparing beräknats till **25 mkr** (20 + 5)

5.2 Reseersättningar för anställda i domstolarna

De samlade resekostnaderna inom domstolsväsendet uppgår till ca 46 mkr per år. Kostnaderna består i huvudsak av direkt resekostnad, boendekostnader och traktamenten. Kostnaden för arbetstid under resa ingår ej. De mest kostnadskrävande reseändamålen är resor i samband med de icke ordinarie domarnas tjänstgöring på annan ort än hemorten, resor i samband med utbildning samt resor i den administrativa verksamheten. Därtill kommer kostnader för logi m.m. i samband med personalutbildning och konferenser av olika slag. Dessa sistnämnda kostnader bestrids genom utbildningsanslaget, som uppgår till ca 15 mkr.

Genom att antalet anställningar av fiskaler och assessorer i länsrätter och tingsrätter minskar från ett tidigare normalt antal på minst 170 per år till sammanlagt 120 i tingsrätter och länsrätter. Därigenom minskar kostnader för resor, traktamenten och dubbel bosättning. Minskningen beräknas till större delen (40 domare av 50) ske vid underrätter som ej ligger på eller i närheten av orter med en överrätt. Minskningen av antalet icke ordinarie domare medför därför en besparing av resekostnader och ersättning för boende utanför hemorten som räknat per person uppgår till 120 tkr per år (lönetillägg på 225 kr per dag samt ersättning för hemresor).

Den årliga besparingen genom minskning av antalet fiskaler beräknas bli följande:

40 x 120 tkr = **4,8 mkr**.

I tingsrätterna uppnås även en besparing genom den ovan angivna minskningen av antalet icke ordinarie domare, främst i form av tillfälligt anställd personal, med 0,5 årsarbetskraft vid var och en av de 53 tingsrätter vars verksamhet omlokaliseras. Med hänsyn till att närheten till överrättsorterna i några fall medför att ingen ersättning i nuvarande organisation utbetalas, räknas besparingen på 20 årsarbeten enligt följande: 20 x 120 tkr = **2,4 mkr**.

Genom att antalet administrativt fristående domstolar minskar med 53 tingsrätter och 20 länsrätter minskar också behovet av resor i den

administrativa verksamheten. Det bedöms därför möjligt att uppnå en minskning av resekostnaderna som motsvarar bl.a. lagmännens och de administrativa handläggarnas resor i den administrativa verksamheten vid dessa 73 domstolar. Enligt en försiktig beräkning minskar resekostnaderna vid var och en av de 73 domstolarna med 30 tkr per år, vilket motsvarar en sammanlagd besparing på **2,2 mkr** per år.

Inrättande av fler större domstolar bedöms medföra att personalen vid var och en av de större domstolarna i vissa fall kan utgöra lämpliga utbildningsgrupper för lokalt anordnad utbildning. Domkretsreformen ger därför förutsättningar för en viss ökning av sådan utbildning som anordnas på respektive domstolsort. Av de ca 20 000 utbildningsdagarna per år som anordnas inom domstolsväsendet bör det vara möjligt att anordna minst ytterligare 2000 utbildningsdagar lokalt. Besparingen beräknas bli 1000 kr per utbildningsdag vilket innebär en besparing på ca **2 mkr** per år.

Genom att förvaltningsdömande tillkommer vid överrätterna i Malmö och Umeå sparas resekostnader (inkl tidsspillan under resa) jämfört med den nuvarande organisationen där Skåne län tillhör domkretsen för Kammarrätten i Göteborg och Västerbottens och Norrbottens län tillhör Kammarrättens i Sundsvall domkrets. Resekostnadsbesparingen beräknas bli **1,3 mkr**.

Sammanlagt beräknas för organisationsalternativ 1 besparingar på resekostnadsbudgeten och utbildningsbudgeten på (4,8 + 2,4 + 2,2 + 2 + 1,3) = ca **12,7 mkr**. För organisationsalternativ 2 beräknas motsvarande besparing bli omkring hälften, **6,3 mkr**.

5.3 Inverkan på Domstolsverkets organisation

En betydande minskning av antalet domstolar som utgör administrativt fristående organ, får en avsevärd inverkan på Domstolsverkets roll och arbetsuppgifter. Om förslagen genomförs fullt ut minskar antalet administrativt fristående domstolar från 131 till 65. Eftersom flertalet domstolar kommer att utgöra betydligt större administrativa enheter än i den nuvarande organisationen, så kommer de att få ett underlag för ökad specialisering och kompetensuppbyggnad inom den administrativa funktionen. Åtskilliga serviceuppgifter som verket nu fullgör kan därför i ökad grad tas över av domstolarna. Exempel på sådana arbetsuppgifter finns bl.a. inom områdena informationsteknologi och personalutveckling.

Koncentrationen av Domstolsverkets uppgifter till gemensamma och generella frågor för domstolsväsendet inom ekonomi- och personalfunktionerna samt utvecklingsarbete av olika slag, särskilt inom IT-

området, väntas fortsätta. Genom att vissa av verkets uppgifter förväntas minska i omfattning kan verkets resurser minska i motsvarande grad.

Om organisationsalternativ 1 för tingsrätterna genomförs kommer det att finnas kvar endast åtta tingsrätter med upp till fyra ordinarie domare. Genom att de flesta av tingsrätterna får ett ökat underlag för att själva handha vissa administrativa uppgifter beräknas att Domstolsverkets organisation kan minska med omkring 20 årsarbetskrafter utan att domstolarna behöver tillföras någon del av dessa resurser. Med beaktande av personalkostnader och bikostnader av olika slag beräknas det möjligt att uppnå en besparing inom verkets anslag på ca **10 mkr**.

Om organisationsalternativ 2 genomförs kommer det att finnas kvar 27 tingsrätter i en storleksgrupp som har högst fyra ordinarie domare. Domstolsverket förutsätts i en sådan organisation behålla en rad serviceuppgifter framför allt gentemot de mindre tingsrätterna. Besparingen på Domstolsverkets anslag beräknas härigenom bli högst **5 mkr**.

Enligt förslaget att knyta domstolar i nätverk kan de samordnande tingsrätterna ta över vissa uppgifter från Domstolsverket, t.ex. när det gäller resursfördelning och IT-stöd. Om endast den samordnande tingsrätten blir självständig myndighet bör det vara möjligt att minska DV:s budget med **4 mkr**. Om samtliga tingsrätter förblir självständiga myndigheter i administrativt avseende beräknas besparingen bli högst **2 mkr**, eftersom det större antalet administrativt fristående domstolar i en sådan organisation medför betydligt mer omfattande serviceuppgifter för DV.

5.4 Ökad specialisering i domstolarna

Utredningsdirektiven framhåller vikten av en ökad specialisering i domstolarna. Om större domstolar inrättas ökar förutsättningarna för en specialisering. I första hand avses specialisering vara ett sätt att möta ökade krav på verksamheten och att bidra till en fortsatt hög kvalitet i domstolarnas arbete. Specialisering förväntas emellertid också vara resursbesparande. Det är inte nu möjligt att beräkna något ekonomiskt värde av en ökad specialisering, men möjligheten till effektiviseringar bör vägas in vid ett ställningstagande till organisationsförslaget.

5.5 Effekter av en integrerad domstolsorganisation

Om man genom en integration kan uppnå en mera aktiv omfördelning av personalresurser när arbetssituationen mellan de båda nuvarande domstolskategorierna växlar, står mycket att vinna. En mera flexibel användning av domare och annan personal inom en enda samlad domstolsorganisation bör naturligtvis ha ett ekonomiskt värde, även om ekonomin inte är det avgörande skälet för ett närmande mellan de båda domstolsorganisationerna.

I det föregående har beräknats besparingsmöjligheter vid en integration inom den administrativa verksamheten. Kvar står att beräkna effektiviseringsmöjligheter i den dömande verksamheten genom att de båda slagen av domstolar kan samverka inom ramen för en samlad yttre organisation. En utgångspunkt kan då vara den samlade lönekostnaden i hovrätter, kammarrätter, tingsrätter och länsrätter för domare och föredragande personal (inkl notarier) samt domstolssekreterare (exkl administration samt personal för inskrivning och boupptecknings i tingsrätter) Lönekostnaden för dessa personalgrupper uppgick under 1996 till ca 1100 mkr.

I organisationsalternativ 1 finns den helt övervägande delen av tingsrättsorganisationen på orter där det också finns en länsrätt. Motsvarande gäller också överrätterna. Det bedöms som realistiskt att man vid en sådan integration av den samlade domstolsorganisationen, bortsett från de båda domstolarna i högsta instans, bör kunna sänka lönekostnaden i den dömande verksamheten med minst ca 3 %. Den samlade besparingen skulle då uppgå till ca **30 mkr** (3 % av ca 1100 mkr).

I organisationsalternativ 2 skulle en samverkande tingsrätt och länsrätt på residensorterna vara betydligt mindre. I detta alternativ förutsätts besparingen endast bli drygt hälften jämfört med alternativ 1, och har beräknats till ca **18 mkr**.

I det organisationsalternativ som innebär en nätverksorganisation är i huvudsak enbart de samordnande tingsrätterna integrerade med en länsrätt. Inte heller i detta fall blir underrättsorganisationen enhetlig. Fördelarna med en gemensam domarbana och en mera enhetlig notariemeritering kan därvid inte tillvaratas fullt ut. Den personalrörlighet inom och mellan domstolarna, som kan skapas med en integrerad verksamhet, begränsas också. Det ekonomiska värdet av integreringen beräknas därför uppgå till högst hälften av de 30 mkr som beräknats för organisationsalternativ 1. I kalkylen upptas **12 mkr** som besparing oavsett om den samordnande tingsrätten blir enda myndighet inom nätverket eller ej.

6 Effekter på andra verksamheter inom rättsväsendet

6.1 Åklagarväsendet

Genom att tingsrätternas verksamhet i ökad omfattning lokaliseras till orter med en fast åklagarorganisation kan en förändrad tingsrättslokalisering väntas medföra besparingar för åklagarväsendet. Riksåklagaren har biträtt kommittén med en beräkning av hur åklagarväsendets kostnader påverkas av förslaget till ny domkretsindelning vid tingsrätterna. Enligt denna beräkning för organisationsalternativ 1 minskar åklagarväsendets kostnader för resor och restid med ca **4,5 mkr**. Beräkningarna bygger på den lokalisering av åklagarväsendets myndigheter som genomfördes i samband med organisationsförändringarna den 1 juli 1996. Vid beräkningarna har ej beaktats möjligheterna till effektivare användning av åklagarnas arbetstid vid inställda förhandlingar och besparingsmöjligheter för åklagarna vid en koncentration av häktningsförhandlingar till färre orter.

Motsvarande besparing vid ett genomförande av organisationsalternativ 2 beräknas uppgå till **2 mkr**.

6.2 Advokatresor som bekostas med rättshjälpsanslaget

Vid en koncentration av tingsrätternas verksamhet till färre orter än för närvarande kan advokaternas resekostnader påverkas. De advokater som anlitas på tingsrätternas tidigare kansliorter får ökade resekostnader och kostnad för tidsspillan då de skall resa till den nya kansliorten. I de fall då advokaternas kostnader bekostas med rättshjälpsmedel ökar statens utgifter. I det följande beräknas vilken inverkan som en ändrad tingsrättslokalisering kan få på det statliga anslaget för rättshjälpskostnader. Advokatkostnader som betalas av allmänheten eller försäkringsbolag är således ej medräknade.

Vid ett genomförande av organisationsalternativ 1 beräknas att ca. 25% av brottmålen och tvistemålen i tingsrätterna avgöras på en annan tingsrättsort än tidigare. Vid beräkningarna av domkretsförändringarnas effekter har uppgifter som rör hela landet därför räknats ner till 25%. Därvid har bortsetts från de domkretsförändringar som föreslås för Stockholmsområdet eftersom valet av advokat i denna regionen antas i mindre grad vara knutet till klienternas bostadsort inom regionen.

Brottmål

Enligt den officiella statistiken hade under vart och ett av åren 1992–1994 ca 34 000 tilltalade offentlig försvarare i tingsrätt. Denna siffra har varit stabil mellan åren och antas därför återspegla nuläget. Det förutsätts att det förekommer en huvudförhandling per brottmål. I det följande bortses från mål där offentlig försvarare förordnas, men där målet avslutas innan förhandling och därmed inställelse i domstol sker.

Ökad resekostnad uppkommer med ovanstående förutsättningar vid 8 500 tillfällen per år (34 000 x 0,25) då advokat inställer sig till huvudförhandling i brottmål.

Resvägen till tingsrätten för advokater på de orter där tingsrättens verksamhet flyttas beräknas i genomsnitt öka med 4–5 mil. Reseersättningen antas därigenom öka med 300 kr per inställelse i domstolen. Restiden antas bli förlängd med i genomsnitt en timme i vardera riktningen. Ersättningen för tidsspillan är 910 kr per timme. I mål som omfattas av brottmålstaxan utgår ersättning för tidsspillan i den del denna överstiger en timme. Av de beräknade två tillkommade restimmarna beräknas en halv timme inrymmas i den timme för vilken advokaten enligt brottmålstaxan ej får särskild ersättning för tidsspillan. Tidsspillan för vilken ersättning utgår antas därmed öka med 1,5 timme genom den ökade restiden. Från angivna belopp dras mervärdesskatt.

Den ökade ersättningen per inställelsetillfälle blir med ovanstående förutsättningar:

300 kr x 0,8 (reducering av mervärdeskatt) + 910 kr x 1,5 tim x 0,8 = 1 330 kr per inställelse till huvudförhandling i tingsrätt.

Den föreslagna domkretsreformen medför en ökad kostnad inom rättshjälpsanslaget för advokaternas resor och tidsspillan vid inställelse till huvudförhandling i brottmål som omfattas av brottmålstaxa på (1 330 x 8 500) ca **11,3 mkr**.

I hela landet uppgår antalet mål som ej omfattas av brottmålstaxa till ca 4 000 (mål vars förhandlingstid överstiger 3,75 timmar). Antalet tilltalade i sådana mål beräknas vara 1,3 per mål. Vid de tingsrätter vars kansli flyttas till annan ort uppgår antalet tilltalade i sådana mål till ca 1 300. I dessa mål utgår full ersättning för tidsspillan i samband med resa. Merkostnaden för dessa mål blir följande:

1 300 mål x 0,5 tim x 910 kr x 0,8 (reducering av mervärdeskatt) = **0,5 mkr**.

I hela landet avgörs varje år ca 8 500 mål med häktade. Antalet personer som begärs häktad beräknas vara ca 11 000. Med angivna förutsättningar beräknas 2 750 personer, och i huvudsak lika många häktningsförhandlingar, förekomma i mål vid de domstolar vars verksamhet föreslås bli flyttad från den nuvarande kansliorten. De misstänktas

advokater i sådana mål får resa till den nya kansliorten i samband med häktningsförhandlingar. Det förutsätts att advokaten inte samordnar resan till domstolen med de resor som advokaten i vart fall företar till häktet för att besöka klienten.

Domkretsförändringen antas medföra ökade kostnader för resa och tidsspillan vid häktningsförhandlingar i den mån advokater på de tidigare tingsrätternas kansliorter anlitas. Om man utgår från i genomsnitt en timmes tidsspillan i vardera riktningen och en resekostnad på 300 kr blir merkostnaden följande.

2 750 x 300 x 0,8 + 2 750 x 910 x 2 x 0,8 = **4,6 mkr**.

Omkring 1/4 av häktningarna sker under veckoslut och helger. Ett förhållande som kan medföra att kostnaderna i samband med häktningsjouren i verkligheten blir lägre än vad ovanstående beräkningar visar, är att advokater som tjänstgör i häktningsjouren vanligen hämtas från den ort där tingsrätten vid tillfället svarar för jouren. Några merkostnader genom domkretsförändringen uppstår då inte med nuvarande rekrytering av advokater för helghäktningar.

I hela landet anlitas målsägarbiträde i ca 4 000 fall under ett år. I de tingsrätter vars verksamhet flyttas till en annan kansliort beräknas att målsägarbiträde förekommer i ca 1 000 fall per år (4 000 x 0,25). Ersättningen till advokaten beräknas bli följande:

1 000 x 300 x 0,8 + 1 000 x 910 x 2 x 0,8 = **1,7 mkr**.

Tvistemål

Under perioden 1995-07-01–1996-06-30 hade 12 400 parter rättshjälp i sådana tvistemål där förhandling i tingsrätten har förekommit. Varje sådant mål avgörs efter i genomsnitt 1,4 förhandlingstillfällen sammanlagt för muntlig förberedelse och huvudförhandling. Denna sistnämnda uppgift är hämtad från en tidigare undersökning av Domstolsverket (DV-rapport 1988:2).

Med ovan angivna förutsättningar om förlängd resväg till domstolen på fem mil och en timmes restid (enkel resa) blir den ökade reskostnaden (exkl mervärdeskatt) per inställelse i tingsrätten: 300 x 0,8 + 910 x 0,8 x 2 = 1 690 kr

Liksom för brottmål förutsätts att 25 % av tingsrätternas verksamhet berörs av domkretsförändringen.

Den totala merkostnaden på rättshjälpsanslaget blir då följande:

1 690 kr x 1,4 (antalet förhandlingar per mål) x 12 400 (antalet parter) x 0,25 = ca 7,3 mkr.

De ändringar i rättshjälpen som infördes den 1 december 1997 innebar bl.a. att kostnaderna för den allmänna rättshjälpen minskas. Den

begränsade information som ännu finns om utfallet av reformen tyder på att kostnaderna minskar med minst 50 %. De kostnader på 7,3 mkr som redovisas i det föregående, antas minska till hälften vilket blir ca **3,7 mkr**.

Sammanfattning

Den föreslagna domkretsreformen medför således en kostnadsökning i brottmål och tvistemål för advokaternas resor och tidsspillan i samband med resa på sammanlagt ca. 22 mkr (11,3 + 0,5 + 4,6 + 1,7 + 3,7).

Kostnaden är sannolikt något överskattad. Alla tilltalade i brottmål och parter i tvistemål är nämligen inte bosatta inom den tingsrätts domkrets som handlägger målet. Klienter som ej har sin hemvist på tingsrättsorten anlitar sannolikt i hög grad advokater på den egna bostadsorten eller i dess närhet. Överhuvudtaget är det inte ovanligt att tilltalade och parter anlitar advokater som är verksamma på andra orter än klienternas hemorter. Av den redogörelse som lämnas i bilaga 3 framgår att omlokalisering av tingsrätten från en ort i någon mån kan minska underlaget för advokaterna på den tidigare tingsrättsorten och att antalet anlitade advokater från annan ort än de nuvarande tingsrättsorterna ökar något.

Med beaktande både av att vissa klienter redan nu anlitar advokat på annan ort än tingsrättsorten och möjligheterna till en viss omstationering av advokater efter en omlokalisering av tingsrätterna, bedöms det realistiskt att reducera de ovan beräknade merkostnaderna (22 mkr) med 20 %. Den föreslagna domkretsreformen enligt organisationsalternativ 1 beräknas därigenom orsaka merkostnader för rättshjälpen med **ca 17,5 mkr**. Motsvarande kostnad vid ett genomförande av organisationsalternativ 2 beräknas överslagsmässigt uppgå till **8,5 mkr**.

6.3 Kriminalvårdens kostnader för transport av misstänkta och häktade

Genom att tingsrätternas verksamhet i ökad omfattning föreslås lokaliseras till orter med ett häkte ges förutsättningar för minskade kostnader för transport av häktade och misstänkta mellan häktet och tingsrätten. I några fall medför förslaget emellertid en ökad transportkostnad genom att några tingrätters verksamhet omlokaliseras från orter med ett häkte (Trelleborg, Uddevalla och Härnösand) till orter som saknar häkte. Tingsrätternas verksamhet på de sistnämnda orterna motsvarar emellertid endast ca 2 % av hela tingsrättssektorns verksamhet.

Antalet personer per år som begärs häktad uppgår till ca 11 000. Antalet sådana personer vid de tingsrätter vars verksamhet omlokaliseras till orter med ett häkte, beräknas uppgå till (11 000 x (0,25 - 0,02)) = 2 500 personer per år i de delar av landet som berörs av en domkretsreform. Var och en av dessa personer antas kräva transport mellan häktet och domstolen vid två tillfällen; en gång vid häktningsförhandlingen och en gång vid huvudförhandlingen.

I ovanstående beräkningar har bortsetts från att misstänkta vanligen transporteras till häktet först efter häktningsbeslutet och att de dessförinnan ofta hålls i förvar i polisarrest på tingsrättsorten. Ej heller har beaktats möjligheterna till samtransport av flera häktade och att häktning i åtskilliga fall upphävs före huvudförhandlingen, varigenom antalet transporter per person blir färre än två. Å andra sidan har kostnader har ej medräknats för de personer som omhäktas och därigenom kräver flera transporter.

Från kriminalvårdens transporttjänst har inhämtats uppgiften att en transport på fem mil av en häktad med restriktioner till en tingsrättsförhandling beräknas kosta ca. 2 600 kr, inklusive bevakning under förhandlingen, bilkostnad och administrativa kostnader. Kostnaden för motsvarande lokala transport, då denna efter en ändrad tingsrättslokalisering sker inom orten, antas vara ca 1 000 kr. Med dessa förutsättningar tillämpade på organisationsalternativ 1 medför den föreslagna omlokaliseringen av tingsrätternas verksamhet följande besparing:

2 500 personer x 2 transporttillfällen x (2 600 - 1 000 = merkostnaden per transport till en tingsrätt utanför häktesorten) = **7,4 mkr**.

Motsvarande beräkningar överslagsmässigt tillämpade på organisationsalternativ 2 beräknas ge en besparing på **3,7 mkr**.

6.4 Kostnadsersättning till vittnen

Vid en koncentration av tingsrätternas verksamhet till färre orter kommer sannolikt både reseersättningar och ersättning för tidsspillan till vittnen att öka. Den totala kostnaden för all vittnesersättning är ca 5 mkr per år. Eftersom endast en del av tingsrätternas samlade verksamhet berörs vid en omlokalisering av tingsrätter förutses merkostnaden bli relativt obetydlig i detta sammanhang. Detta gäller även sakkunniga som kallas till tingsrätterna. Något belopp har inte upptagits i kalkylen.

6.5 Polishämtningar och polisvittnen

Några samlade uppgifter om antalet hämtningar av tilltalade och vittnen som utförs av polis har inte varit möjliga att få fram. Detsamma gäller antalet tillfällen som polismän kallas till rättegång för att vittna. Ökade avstånd till tingsrätten i olika delar av landet kan medföra kostnadsökningar på dessa områden. Kostnaden för polisvittnen kan troligen begränsas genom att sådana vittnen i många fall kan höras per telefon.

Från polisväsendet har inhämtats en beräkning av de merkostnader för polisen som kan uppkomma vid en ändrad tingsrättslokalisering enligt organisationsalternativ 1. Merkostnaderna för polisväsendet har beräknats till ca **4 mkr** per år. Motsvarande kostnader om organisationsalternativ 2 genomförs har överslagsmässigt beräknats till **2 mkr**.

6.6 Kostnaden för tolkar

Ersättningarna till tolkar i samtliga domstolar är ca 10 mkr per år. Kvalificerade rättstolkar, särskilt i språk som är mindre vanligen förekommande, finns i allmänhet i de större städerna. En domkretsreform som leder till att tingsrätternas verksamhet i ökad omfattning koncentreras till dessa städer leder sannolikt till viss besparing av ersättningar för resor och tidsspillan för tolkar. Något belopp har inte upptagits i kalkylen.

6.7 Sammanfattning av kostnadseffekter på övriga delar av rättsväsendet

Den samlade kostnadseffekten av en domkretsreform enligt organisationsalternativ 1 för den verksamhet inom rättsväsendet som ligger utanför domstolsväsendet, beräknas innebära en kostnadsökning på ca **9,6 mkr** per år. Motsvarande kostnadsökning för organisationsalternativ 2 har beräknats till **5,3 mkr**. Organisationsalternativet med domstolar i nätverk beräknas ej jämfört med nuvarande organisation påverka rättsväsendets kostnader utanför domstolsorganisationen.

II Genomförandekostnader – Beskrivning av kostnadsslagen vid ett genomförande

7 Extra lönekostnader för domstolschefer

En sammanläggning av tingsrätter och ett samgående mellan de båda domstolsorganisationerna medför att antalet domstolar och därmed antalet befattningar som domstolschef minskar.

Lagmän som inte kan få motsvarande befattning i en ny organisation torde kunna välja mellan att acceptera en mindre kvalificerad befattning eller att stanna kvar utanför den nya organisationen tills en jämställd befattning erbjuds. I båda fallen har övertaliga chefer rätt att behålla sin chefslön fram till pensionsdagen. Lönekostnaden för dessa chefer skulle visserligen ha funnits även om reformen inte genomförts men då kostnaderna inte hör till de långsiktiga driftkostnaderna utan är av mer kortsiktig karaktär bör de tas med i en kalkyl över genomförandekostnaderna.

För att beräkna dessa kostnader måste man uppskatta inte endast hur många som blir övertaliga utan även i vilken utsträckning berörda domstolschefer väljer att acceptera en "lägre" befattning respektive att stanna hemma tills en jämställd befattning eventuellt dyker upp. I de fall någon väljer att tjänstgöra som domare vid en underrätt utan att vara chef bör nämligen endast mellanskillnaden mellan en lagmanslön och en rådmanslön tas upp som en genomförandekostnad.

Organisationsalternativ 1

Om det genomförs en domkretsreform enligt det mest omfattande förslaget (organisationsalternativ 1) i förening med en sammanläggning av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar i samtliga tre instanser upphör 76 domstolar som administrativt fristående organ och därmed försvinner också 76 befattningar som domstolschef (53 vid tingsrätter, 20 vid länsrätter och 3 i mellaninstans.

Vid en del domstolar kan chefsdomartjänster inrättas som när det gäller det administrativa ansvaret eventuellt kan sägas motsvara det ansvar som åvilar en lagman vid en mindre underrätt. I beräkningarna har

antagits att ca 25 procent eller totalt 19 stycken av de övertaliga domstolscheferna kan erbjudas och kommer att acceptera sådana ersättningsbefattningar inom den nya organisationen. Vid ett sådant antagande skulle alltså 57 domstolschefer inte kunna erbjudas en ny befattning som är jämställd med den tidigare.

Om reformen beslutas i genomsnitt 3 år före genomförandet kan nu berörda verkningar mildras genom vakantsättning av chefsbefattningar vid domstolar som omfattas av nedläggningsbeslut och som blir lediga under tiden mellan beslut och genomförande. Antas åldersfördelningen bland berörda chefer vara jämnt fördelad mellan 45 och 66 år skulle ca 4,5 procent per år avgå med ålderspension vilket motsvarar ca 8 personer på tre år.

Vid sidan av pensionsavgångarna får det antas att en del chefsbefattningar kan vakantsättas därför att innehavaren under omställningstiden erhållit annan anställning. Befintlig statistik visar att de närmaste åren kommer inom domstolsväsendet som helhet ca 10 domstolschefer årligen att avgå med ålderspension. Det kan antas att åtminstone 6 av de chefsbefattningar som under omställningstiden blir lediga vid domstolar som skall vara kvar i organisationen, dvs. 2 per år, går till chefer vid de nedlagda myndigheterna. Därmed skulle antalet domstolschefer som inte kan erbjudas en jämställd befattning kunna uppskattas till 43 stycken (57-8-6=43).

Det är naturligtvis svårt att förutse hur de övertaliga domstolscheferna kommer att agera. En majoritet av de yngre domstolscheferna torde dock finna det tillräckligt stimulerande att vara kvar i domaryrket, bl.a. med hänsyn till möjligheterna att senare erhålla en befattning som domstolschef. I kalkylen antas 21 personer, dvs. nära hälften, och då i huvudsak de äldre, välja att inte vara kvar som domare. Kostnaden för de senare skulle totalt under en åttaårsperiod uppgå till ca **64 mkr**, förutsatt att gruppen har en jämn åldersfördelning mellan 59 och 66 år och att den genomsnittliga årslönen uppgår till 700 000 kr inklusive lönekostnadspålägg (Lkp) vilket motsvarar den genomsnittliga årslönen för domstolschefer i underinstans. Kostnaden är störst under det första året efter en avveckling, då alla fortfarande uppbär lön och sjunker därefter i jämn takt tills samtliga efter 8 år har avgått med pension.

Resterande 22 chefer som här antas välja att stanna kvar i domaryrket men på en lägre befattning har som redan nämnts rätt att behålla sin chefslön. Mellanskillnaden mellan denna lön och en genomsnittlig rådmanslön är inte att hänföra till domstolsväsendets långsiktiga kostnader och bör därför tas med i kalkylen över genomförandekostnader. Den här gruppen domstolschefer kan antas bestå av genomsnittligt yngre personer än den grupp som i denna kalkyl antas lämna domarbanan.

Detta kan tala för att nu berörda kostnader kommer att belasta domstolsväsendet under en längre tid än 8 år. Emellertid kan man räkna med att det inom denna grupp kommer att finnas en hel del personer som under åren efter ett genomförande kommer att erhålla nya chefsbefattningar. Det framstår därför som rimligt att anta att också dessa kostnader kommer att ha upphört efter en åttaårsperiod. Nu berörda extrakostnader för domstolschefer som stannar i domaryrket kan beräknas till sammantaget ca **12,8 mkr**.

Totalt skulle de extra lönekostnaderna för domstolschefer därmed uppgå till ca **76,8 mkr**.

Organisationsalternativ 2

Kalkylen har genomförts på samma sätt som för organisationsalternativ 1. Motsvarande överväganden som redovisas ovan har alltså gjorts även för alternativ 2.

Antalet domstolar som upphör som administrativt fristående organ är 55 (32 tingsrätter, 20 länsrätter och 3 domstolar i mellaninstans). Jämfört med alternativ 1 ändras de beräknade siffrorna i övrigt i proportion till förändringarnas omfattning.

Av domstolscheferna vid de 55 domstolar som upphör beräknas 14 (25 %) gå över till jämställda befattningar som chefsdomare i den nya organisationen utan att vara domstolschef. Under de i genomsnitt tre år som åtgår för att förbereda reformerna efter ett beslut väntas 4 avgå med pension vid de domstolar som skall avvecklas som administrativt fristående domstolar. Under samma tid väntas 9 avgå med pension eller på annat sätt vid de domstolar som blir kvar i organisationen. Av dessa antas 5 befattningar kunna erbjudas domstolschefer vid domstolar som ej blir kvar i den nya organisationen.

Sammantaget skulle antalet domstolschefer som inte kan erbjudas en jämställd befattning kunna uppskattas till 32 stycken (55 - 14 - 4 - 5). Av dessa beräknas hälften, 16 domstolschefer välja att ej stanna kvar i organisationen. Med tidigare angivna förutsättningar om successiva pensionsavgångar under en åttaårsperiod blir lönekostnaden för dessa domstolschefer sammanlagt **47,4 mkr**.

Resterande 16 chefer antas välja att stanna kvar i domaryrket på en lägre domarbefattning men med bibehållen lön. Den extra kostnaden för dessa domare blir med ovan angivna förutsättningar under en åttaårsperiod sammanlagt **8,8 mkr**.

Totalt skulle i detta alternativ de extra lönekostnaderna för domstolschefer därmed uppgå till **56,2 mkr**.

8 Pensionskostnader och kostnader för avveckling av övertalig personal

Organisationsalternativ 1

Detta alternativ innebär att den administrativa personalen kan minskas med totalt ca 180 årsarbetskrafter. Det innebär emellertid inte att ett motsvarande antal personer behöver sägas upp. Som nämnts i det föregående förutsätts reformen genomföras så att det i genomsnitt kommer att gå tre år mellan beslut och faktiskt genomförande. Under denna tid kommer ca 75 personer eller ca 8 procent av det totala antalet anställda i denna personalkategori vid berörda domstolar att avgå med ålderspension. De vakanser som uppstår under övergångsfasen kan, om parterna i kollektivavtal enas om detta, ersättas med anställda med tidsbegränsade förordnanden. Under dessa förutsättningar kan personalminskningsbehovet bland kanslipersonalen beräknas till ca 110 personer.

Arbetsgivaren kan enligt avtal som gäller för den administrativa personalen bevilja de personer som fyllt 60 år pensionsersättning om de frivilligt väljer att avgå och därmed skapar möjlighet för en uppsagd eller uppsägningshotad yngre arbetstagare att få fortsatt anställning. Arbetsgivaren beslutar och betalar i sådana fall själv kostnaderna för pensionsersättningen under tiden fram till ålderspensionen. Självfallet är parterna inte låsta vid denna lösning av övertalighetsproblematiken bland den administrativa personalen.

Vid beräkningen av nu aktuell kostnadspost har antagits att de möjligheter som avtalet ger att via pensionsöverenskommelser lösa övertalighetsproblemen kommer att utnyttjas. Därmed skulle någon uppsägning inte behöva ske av personal som blir övertalig vid en sammanläggning av domstolar. Detta kan även bidra till en något jämnare åldersfördelning vid de berörda domstolarna. Den årliga kostnaden för denna åtgärd kan beräknas till 162 000 kr per person inklusive Lkp. Om man räknar med att 110 personer, dvs. lika många som hotas av uppsägning, erbjuds och accepterar pensionslösningar och att dessa personer är jämnt fördelade i åldrarna 60 till 64 år skulle totalkostnaden uppgå till ca **53,5 mkr**.

Om det trots pensionsavgångar kvarstår en övertalighet blir det aktuellt att säga upp personal. Trygghetsavtalet innebär att den uppsagde har rätt till tjänstledighet utan löneavdrag om han eller hon under uppsägningstiden genomgår utbildning genom Trygghetsstiftelsens försorg eller är föremål för andra insatser som stiftelsen står bakom. Behöver

domstolen arbetskraften under uppsägningstiden får man anställa ersättningspersonal och tvingas därför betala dubbel lön under en period. Domstolsverket har räknat med att det kan röra sig om ca två extra månadslöner per uppsagd vilket skulle motsvara ca 40 000 kr per uppsagd inklusive Lkp.

Om man räknar med att samtliga 110 personer som enligt ovanstående beräkning riskerar att förlora arbetet också sägs upp och att cirka hälften av dem måste ersättas under utbildningstiden skulle den nu aktuella kostnaden uppgå till 55 x 40.000 kr = 2,2 mkr. I den samlade kalkylen har någon kostnad för denna typ av avvecklingsåtgärder inte medtagits eftersom det antagits att arbetsgivarsidan skall erbjuda övertalig personal acceptabla pensionslösningar och att det därför inte blir aktuellt med några uppsägningar.

Det förtjänar påpekas att domarpersonalen inte omfattas av nu berörda regler om pension. Någon kostnad för förtida pensionering av domare har därför inte tagits med i kalkylen. Det framstår dock som önskvärt att man från arbetsgivarhåll intar en generös attityd också till ordinarie domare som fyllt 60 år och som tvingas byta bostadsort när domstolsverksamheten omlokaliseras. En pensionsuppgörelse med ungefär motsvarande procentuella utfall som för den administrativa personalen, dvs. 72–75 procent av lönen inklusive Lkp, skulle medföra en årskostnad per domare på rådsnivå med ca 420 000 kr.

Organisationsalternativ 2

Enligt detta alternativ skulle den administrativa personalen vid domstolarna minska med 115 årsarbetskrafter. Den totala pensionsavgången vid berörda domstolar under förberedelsetiden (3 år) har beräknats till 60 personer (räknat i årsarbetskrafter). Under dessa förutsättningar kan antalet övertaliga bland kanslipersonalen beräknas till 55 personer. Om motsvarande antal äldre anställda (60–65 år) accepterar erbjudande om förtida pensionsavgång blir den sammanlagda kostnaden härför **26,8 mkr**.

9 Lokalkostnader

Organisationsalternativ 1

En domstolsreform där stora delar av verksamheten omlokaliseras innebär naturligtvis stora förändringar på lokalsidan. På de orter som förlorar sin domstol kommer i många fall kulturhistoriskt värdefulla byggnader som sedan mycket länge fungerat som domstolslokaler att förlora denna funktion. I en del fall innebär en reform att moderna och kanske nyligen restaurerade lokaler får överges. Även på orter som också i fortsättningen skall härbärgera en domstol kan reformen medföra behov av lokalförändringar.

Fastighetsägaren svarar primärt för de kostnader som om-, till- eller nybyggnad av domstolslokaler för med sig men kan naturligtvis övervältra dessa på domstolarna i form av höjd hyra. I synnerhet i de fall då nybyggnation måste ske kan kvadratmeterpriset under de första åren komma att bli högre än det skulle ha blivit om verksamheten bedrivits i äldre lokaler. Samtidigt innebär reformen i sin helhet att lokalbehovet minskar vilket påverkar lokalkostnaderna i motsatt riktning. De hyreskostnader som avser den framtida organisationens lokaler hör dock till de långsiktiga kostnaderna för verksamheten och tas därför inte upp i denna kalkyl även om hyran skulle bli något högre efter en flyttning.

Däremot kommer genomförandefasen att innebära en del kortsiktiga lokalkostnader. Det är inte möjligt att undvika att domstolsväsendet i samband med en flyttning drabbas av dubbla hyreskostnader under en tid. För att minimera sådana kostnader måste både avveckling och anskaffandet av lokaler planeras och samordnas noga. Man får emellertid räkna med att de domstolslokaler som skall lämnas behöver hyras under minst en månad från det att domstolen stängt för att flyttningen skall hinnas med. Med hänsyn till att många oförutsedda problem kan inträffa under en samlokalisering, i synnerhet då flera domstolar är inblandade eller då nybyggnation krävs, är det troligt att domstolsväsendet i flera fall kommer att drabbas av dubbla hyreskostnader under betydligt längre tid än så. I kalkylen har därför antagits att berörda domstolar kommer att ha dubbla hyreskostnader under i genomsnitt sex månader.

Av de 2,5 miljarder kr som domstolsväsendet kostar årligen utgör lokalkostnaderna ca 18 procent eller 450 mkr per år. Organisationsalternativ 1 innebär, om man räknar med att samlokalisering bör eftersträvas, att ca 60 procent av landets domstolar kommer att flytta. Dessa domstolar, som för det mesta är relativt små enheter, kan överslagsvis

bedömas stå för ca 25 procent av lokalkostnaderna. Kostnaderna för dubbel hyra under sex månader kan med ledning av dessa siffror beräknas till ca **56,3 mkr**.

Organisationsalternativ 2

De domstolar som berörs av förändringarna beräknas omfatta 15 % av lokalkostnaderna. Med motsvarande förutsättning som ovan om dubbelhyra under sex månader, har merkostnaden beräknats till **33, 8 mkr** (450 mkr x 15 % x 0,5 år)

10 Kostnader för personalutbildning

Organisationsalternativ 1

En omorganisation av domstolsväsendet innebär att en del av den administrativa personalen vid dagens tingsrätter kommer att få ändrade arbetsuppgifter. Länsrätts- och överrättspersonalen kommer däremot sannolikt inte att behöva byta arbetsuppgifter i någon större utsträckning. Utbildningen kommer i huvudsak att ske internt genom att mer erfaren personal hjälper de som fått nya arbetsuppgifter. Det "produktionsbortfall" som detta medför för den som får hjälpa sina kolleger till rätta har inte kostnadsberäknats. Vissa kostnader i form av internatkurser i Domstolsverkets regi kan sannolikt inte undvikas.

Man kan räkna med att ca 10 procent – dvs. ca 120 personer – av den administrativa personalen vid tingsrätterna behöver gå en sådan kurs om det s.k. huvudalternativet genomförs. Utbildningskostnaden per person uppgår enligt Domstolsverkets beräkningar till 2 000 kr vilket skulle ge en kostnad på 200 000 kr. Härtill kommer att införandet av den förordade beredningsorganisationen kan väntas medföra ett ökat utbildningsbehov bland samtliga personalgrupper. Totalt kan kostnaderna för extra utbildning under genomförandefasen beräknas uppgå till **2 mkr**.

Organisationsalternativ 2

Man kan räkna med att 5 % av personalen vid tingsrätterna – dvs 60 personer – behöver genomgå en vidareutbildning och inskolning i nya arbetsuppgifter. Kostnaden för sådan utbildning beräknas uppgå till 100 000 kr. Härtill kommer införandet av den förordade beredningsorganisationen, som kan väntas medföra ett ökat utbildningsbehov bland samtliga personalgrupper. Förändringarna i beredningsorganisationen blir minst omfattande i de minsta tingsrätterna. Eftersom organisationsalternativ 2 innebär att fler små tingsrätter blir kvar i organisationen blir utbildningsbehovet för en förändrad beredningsorganisation härigenom mindre än i alternativ 1. Det samlade behovet av personalutbildning beräknas i organisationsalternativ 2 medföra en kostnad på ca. **1,5 mkr**.

11 Flyttningsersättning

Organisationsalternativ 1

Arbetstagare som får byta bostadsort eller som drabbas av ökade resekostnader för resor till och från arbetet har under en övergångstid rätt till viss ersättning för dubbel bosättning, flyttransport, flyttledighet m.m. Enligt Domstolsverkets beräkningar kan en arbetstagare som flyttar till den nya arbetsorten i samband med omorganisationen kosta arbetsgivaren totalt ca 15 400 kr i flyttningsersättning. Hyr arbetstagaren i stället tillfälligt bostad på den nya arbetsorten under de sex första månaderna innan han flyttar uppkommer kostnader för lönetillägg och dubbel boendekostnad vilket gör att totalkostnaden för flyttningsersättningen uppgår till ca 127 100 kr per person. Arbetstagare som väljer att dagspendla de första sex månaderna före flyttningen har enligt Domstolsverkets beräkningar rätt till flyttningsersättning med totalt ca 30 500 kr.

Det är osäkert i vilken utsträckning de olika alternativen kommer att utnyttjas. Utgår man från att de tre alternativen väljs i lika stor utsträckning kan genomsnittskostnaden per anställd som flyttar beräknas till 58.000 kr [(15.400 + 127.100 + 30.500) :3]. Antalet personer som väljer att flytta kan vid ett genomförande av organisationsalternativ 1 beräknas till ca. 100 bland juristpersonalen och till ca 150 bland kanslipersonalen. Kostnaden kan därför beräknas till **14,5 mkr** (250 x 58 000=14,5 milj.).

Organisationsalternativ 2

Jämfört med organisationsalternativ 1 berörs färre anställda av alternativ 2. Antalet personer i det sistnämnda alternativet som flyttar beräknas vara 50 jurister och 75 bland kanslipersonalen. Kostnaden beräknas uppgå till **7,3 mkr** (125 x 58 000).

12 Kostnader för förtida avskrivning av inventarier samt kostnad för flyttning av inventarier

Organisationsalternativ 1

När en domstol flyttar till nya lokaler kommer en betydande del av inventarierna och annan utrustning att få bytas ut. De inventarier som lämnas har i bland ett inte oväsentligt oavskrivet restvärde och en försäljning av sådana överblivna inventarier kan inte beräknas ge några större intäkter. En flyttning av domstolsverksamhet ger alltså upphov till kostnader i form av förtida avskrivning av inventarier. De inventarier som tas med till de nya lokalerna drar å andra sidan med sig kostnader för transporten.

Domstolsverket har beräknat att kostnaden för förtida avskrivning och för flyttning av inventarier kan komma att uppgå till totalt **80 mkr** inklusive ränta. Den återstående avskrivningstiden för avyttrade eller kasserade inventarier kan i genomsnitt beräknas till 5 år. Under denna period skulle den genomsnittliga årskostnaden alltså uppgå till **16 mkr**.

Organisationsalternativ 2

Kostnader för förtida avskrivning och flyttning av inventarier uppkommer även i organisationsalternativ 2, men i mindre omfattning. Genom skillnaden mellan de båda organisationsalternativen beräknas denna kostnad i organisationsalternativ bli **ca 40 mkr**, vilket fördelat på 5 år innebär en årlig kostnad på **8 mkr**.

13 Kostnader för genomförandeorganisationen

Organisationsalternativ 1

Som berörts i avsnitt 5 bör genomförandeorganisationen bestå dels av en central enhet vid Domstolsverket, dels av lokala enheter vid de berörda domstolarna. Enligt Domstolsverkets beräkningar skulle verket kunna klara sina uppgifter med befintlig personal tillfälligt förstärkt med en och en halv årsarbetskraft på handläggarnivå. Domstolsverkets kostnader för denna förstärkning uppgår till **0,55 mkr** inklusive Lkp.

På det lokala planet kräver arbetet med att bygga upp verksamheten vid de nya eller förändrade domstolarna enligt Domstolsverkets beräkningar en årsarbetskraft per domstol. Detta resursbehov är en genomsnittssiffra. I praktiken varierar resursbehovet mellan domstolarna beroende på olika lokala förhållanden och förändringarnas omfattning i varje särskilt fall. Normalt kommer omstruktureringsarbetet att handhas eller i vart fall att ledas av domstolschefer. För att ersätta cheferna i det dömande arbetet och biträda dem i förändringsarbetet kan icke ordinarie domare anlitas.

Kostnadsberäkningen bygger på lönekostnaden för personal på assessorsnivå – 390 000 kr inklusive Lkp. Antalet domstolar (inkl. överrätter) som enligt detta alternativ skall medverka i uppbyggnaden av den nya organisationen är 41. I detta antal ingår även de domstolar som enbart berörs av en integrering av de båda domstolsorganisationerna. Detta skulle totalt ge en kostnad på 16 mkr (41 x 390 000 kr).

Ett lyckat genomförande torde dock kräva att den lokala genomförandeorganisationen förstärks med i genomsnitt ytterligare en årsarbetskraft på handläggarnivå. Kostnaden för detta skulle uppgå till 15,2 mkr (41 x 370 000).

Vid de nya domstolarna skulle uppbyggnadsarbetet därmed totalt kosta ca **31,2 mkr**.

För avvecklingsarbetet krävs enligt Domstolsverkets beräkningar totalt i landet personella resurser motsvarande tre årsarbetskrafter på handläggarnivå. Årskostnaden för en handläggare uppgår till ca 370 000 kr inklusive Lkp varför totalkostnaden för avvecklingsorganisationen kan beräknas till **1,11 mkr**.

Kostnaden för genomförandeorganisationen i dess helhet kan därmed beräknas till ca **32,9 mkr**.

Organisationsalternativ 2

Organisationsalternativ 2 beräknas kräva en tillfällig förstärkning av Domstolsverkets personalresurser med en årsarbetskraft till en kostnad som uppgår till **0,37 mkr**.

Lokalt i domstolarna krävs en insats för omstruktureringsarbetet som i genomsnitt motsvarar lönekostnaden för en assessor vid var och en av de tingsrätter vars verksamhet omlokaliseras. Antalet domstolar som skulle medverka i uppbyggnaden av den nya organisationen är 42. Kostnaden för detta skulle uppgå till **16,4 mkr** (42 x 390 000).

I organisationsalternativ 2 är omfattningen av de organisatoriska förändringarna i de flesta fall mindre än i alternativ 1. Därför krävs också en mindre arbetsinsats. Vid de berörda domstolarna behöver organisationen därför bara förstärkas med lönekostnader motsvarande i genomsnitt en halv årsarbetskraft för handläggare. Kostnaden härför uppgår till **7,8 mkr** (21 x 370 000). Vid de nya domstolarna skulle uppbyggnadsarbetet därmed kosta sammanlagt ca **24,2 mkr**.

För avvecklingsarbetet finns ett resursbehov motsvarande två årsarbetskrafter för handläggare till en kostnad av **0,75 mkr**.

Kostnaden för genomförandeorganisationen i sin helhet beräknas uppgå till ca **25,3 mkr**.

De samlade genomförandekostnaderna och dessa fördelning i tiden framgår av följande tabeller.

Tabell 1: Genomförandekostnader för Organisationsalternativ 1 räknat i mkr

Kostnadsslag	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	Totalt
Extra chefslöner	17,5	15,2	13,0	10,6	8,6	6,2	4,0	1,7	76,8
Pensioner	17,8	14,3	10,7	7,1	3,6	-	-	-	53,5
Lokalkostnader	56,3	-	-	-	-	-	-	-	56,3
Utbildning	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Flyttnings-ersättning	14,5	-	-	-	-	-	-	-	14,5
Avskrivning/ flyttning av inventarier	16	16	16	16	16	-	-	-	80
Genomförande-organisationen	32,9	-	-	-	-	-	-	-	32,9
Totalt	157,0	45.5	39,7	33,7	28,2	6,2	4,0	1,7	316,0

Tabell 2: Genomförandekostnader för Organisationsalternativ 2 räknat i mkr

Kostnadsslag	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	Totalt
Extra chefslöner	13,3	11,1	9,6	7,4	5,9	4,4	3,0	1,5	56,2
Pensioner	8,9	7,1	5,4	3,6	1,8	-	-	-	26,8
Lokalkostnader	33,8	-	-	-	-	-	-	-	33,8
Utbildning	1,5	-	-	-	-	-	-	-	1,5
Flyttnings-ersättning	7,3	-	-	-	-	-	-	-	7,3
Avskrivning/ flyttning av inventarier	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	-	-	-	40,0
Genomförande-organisationen	25,3	-	-	-	-	-	-	-	25,3
Totalt	98,1	26,2	23,0	19,0	15,7	5,4	3,0	1,5	190,9

Underbilaga 1

Domstolsverket
Lokalförsörjningssektionen

PM
1997-06-18
Rev: 1997-06-23

Lokalhyressänkningar efter domstolssammanläggningar och personalreduktioner/bedömning juni 97

Förändringar av lokalhyran har beräknats för två grundalternativ för tingsrätterna, ett alternativ med sammanläggningar av tingsrätter till 43 domstolar och ett med sammanläggningar till 64 domstolar. För varje alternativ har effekterna för hyran studerats dels om en integration med länsrätterna genomförs, dels utan en sådan integration.
Alternativen redovisas i tabellform nedan.

Alternativ	Ant. tr kvar	Lr	Årskostnadssänkning	
			Initialt	Efter 10 år
1 a	43	ingår	~ 14 milj	~ 40 - 45 milj
1 b	43	separat	~ 15 milj	~ 40 - 45 milj
2 a	64	ingår	~ 7 milj	~ 20 - 25 milj
2 b	64	separat	~ 9 milj	~ 20 - 25 milj

Det kan konstateras att de större årskostnadssänkningarna kommer först när nybyggnadskostnaderna som överkostnader beräknas ha "betalats av" under den första 10 årsperioden.

Efter 10 år är också av samma skäl länsrätternas initiala infogningskostnader betalda och skillnaden utjämnad.

På sikt minskar alltså årskostnaderna med ~ 20 - 25 milj för det minst långtgående förslaget och 40 - 45 milj för det mest långtgående.

Alt. 1 a Efter 10 år/red. till 75% av nybyggnadsårshyra och omb. "avskriven"

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Huddinge	+ 15		15 x 65 = 975	+965x1077 = 1050	Tillskott för tr
				- 3191	Avgår för Södertälje tr
				- 2141	
Nacka	+ 12 (till 60)		60 x 65 = 3900	+3900x1,6x0,75 = 4680	Nybyggnad för tr
				-5074	Avgår för Nacka tr
				- 2448	Avgår för Handens tr
				- 2842	
Solna	+ 55 (till 93)		93 x 65 = 6045	+6045x1,6x0,75= 7254	Nybyggnad för tr
				- 5672	Avgår för Solna tr
				-3464	Avgår för Jakobsbergs tr
				- 3440	Avgår för Sollentuna tr
				- 5322	
Sö Roslags	- 2			- 720	Avgår för Norrtälje tr
				- 720	
Uppsala	+ 4	(finns i samma byggnad)	4 x 65 = 260	+260x0,919= 239	Tillskott för tr
				- 968	Avgår för Enköpings tr
				- 1211	Avgår för Tierps tr
				- 1940	
Nyköping	+ 7	(finns i samma byggnad)	7 x 65 = 455	+455x1198 = 545	Tillskott i bef. byggn. för tr
				- 930	Avgår för Katrineholms tr
				- 385	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	LR		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Västerås	+20	+ 28	20 x 65 = 1300	+1300x0,937 =	1218	Tillskott för tr
			28 x 41 = 1148	+1148x0,937 =	1076	Tillskott för lr
					- 1176	Avgår för Sala tr
					- 1605	Avgår för Köpings tr
					- 1069	Avgår för lr
					- 1556	
Falu	+ 13 (till 46)	+ 27	46 x 65 = 2990	+2990x1,4x0,75 =	3140	Nybyggnad för tr
			27 x 41 = 1107	+1107x1,0x0,75 =	830	Nybyggnad för lr
					- 786	Avgår för Hedemora tr
					- 387	Avgår för ½ Leksands tr
					- 418	Avgår för ½ Ludvika tr
					- 2769	Avgår för Falu tr
					- 1068	Avgår för lr
					- 1458	
Mora	- 4				- 387	Avgår för ½ Leksands tr
					- 418	Avgår för ½ Ludvika tr
					- 805	
Linköping	+ 16	+ 34	16 x 65 = 1040	+1040x0,973 =	1012	Tillskott för tr
			34 x 41 = 1394	+1394x0,973 =	1356	Tillskott för lr
					- 1469	Avgår för Motala tr
					- 898	Avgår för Mjölby tr
					- 1360	Avgår för lr
					- 1359	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Jönköping	+ 23 (till 56)	+ 30	56 x 65 = 3640	+3640x1,4x0,75 = 3822	Nybyggnad för tr
			30 x 41 = 1230	+1230x1,0x0,75 = 923	Nybyggnad för lr
				- 875	Avgår för Värnamo tr
				- 1552	Avgår för Eksjö tr
				- 3116	Avgår för Jönköpings tr
				- 795	Avgår för lr
				- 1593	
Växjö	+ 6	+ 22	6 x 65 = 390	+390x0,877 = 342	Tillskott för tr
			22 x 41 = 902	+902x0,877 = 791	Tillskott för lr
				- 1306	Avgår för Ljungby tr
				-737	Avgår för lr
				- 910	
Kalmar	+ 13	- (finns i samma byggnad)	13 x 65 = 845	+845x1,4x0,75 = 887	Tillbyggnad får tr
				- 1185	Avgår för Västerviks tr
				- 936	Avgår för Oskarshamns tr
				- 1424	
Örebro	+ 23 (till 64)	+ 26	64 x 65 = 4160	+4160x1,4x0,75 = 4368	Nybyggnad för tr
			26 x 41 = 1066	+1066x1,0x0,75 = 800	Nybyggnad för lr
				- 4264	Avgår för Örebro tr
				-799	Avgår för Hallsbergs tr
				- 995	Avgår för Karlskoga tr
				- 713	Avgår för Lindesbergs tr
				- 1200	Avgår för lr
				- 2303	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Karlskrona	+ 21	+ 13	21 x 65 = 1365 13 x 41 = 533	+1365x0,520= 846 +533x0,620 = 331 - 868 - 1053 - 892 - 583 - 2219	Tillskott för tr Tillskott för lr Avgår för Sölvesborgs tr Avgår för Karlshamns tr Avgår för Ronneby tr Avgår för lr
Kristianstad	+ 9	- (finns i samma byggnad)	9 x 65 = 585	+585x0,982 = 575 - 1235 - 660	Tillskott för tr Avgår för Hässleholms tr
Helsingborg	+ 25 (till 89)		89 x 65 = 5785	+5785x1,4x0,75 = 6074 - 1160 - 1142 - 3458 + 314	Nybyggnad för tr Avgår för Ängelholms tr Avgår för Klippans tr Avgår för Helsingborgs tr
Lund	+ 27 (till 62)		62 x 65 = 4030	+4030x1,4x0,75 = 4231 - 529 - 1058 - 2961 - 317	Nybyggnad för tr Avgår för Landskrona tr Avgår för Eslövs tr Avgår för Lunds tr
Ystad	+ 17 (till 42)		42 x 65 = 2730	+2730x1,4x0,75 = 2867 - 1099 - 910 - 1313 - 456	Nybyggnad för tr Avgår för Simrishamns tr Avgår för Trelleborgs tr Avgår för Ystads tr

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	LR		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Halmstad		+ 28	28 x 41 = 1148	+1148x0,931 =	1069	Tillskott för lr
					- 905	Avgår för lr
					+ 164	
Mölndal	+ 27 (till 59)		59 x 65 = 3835	+3835x1,6x0,75 =	4602	Nybyggnad för tr
					- 1751	Avgår för Stenungsunds tr
					- 692	Avgår för ½ Alingsås tr
					- 2366	Avgår för Mölndals tr
					- 207	
Borås	+ 8				- 692	Avgår för ½ Alingsås tr
					- 692	
Vänersborg	+ 42	+ 44	42 x 65 = 2730	+2720x0,810=	2211	Tillskott för tr
			44 x 41 = 1804	+1804x0,810=	1461	Tillskott för lr
					- 1670	Avgår för Trollhättans tr
					- 928	Avgår för Åmåls tr
					- 756	Avgår för Strömstads tr
					- 1890	Avgår för Uddevalla tr
					- 1799	Avgår för lr
					- 3171	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Mariestad	+ 32 (till 48)	+ 25	48 x 65 = 3120	+3120x1,4x0,75 = 3276	Nybyggnad för tr
			25 x 41 = 1025	+1025x1,0x0,75 = 769	Nybyggnad för lr
				- 1169	Avgår för Lidköpings tr
				- 1300	Avgår för Skövde tr
				- 1159	Avgår för Falköpings tr
				- 1651	Avgår för Mariestads tr
				- 1305	Avgår för lr
				- 2539	
Karlstad	+ 21	- (finns i anslutning till tr)	21 x 65 = 1365	+1365x0,815= 1113	Tillskott för tr
				- 1430	Avgår för Arvika tr
				- 921	Avgår för Sunne tr
				- 1161	Avgår för Kristinehamns tr
				- 2399	
Gävle	+ 18 (till 45)	+ 31	45 x 65 = 2925	+2925x1,4x0,75 = 3071	Nybyggnad för tr
			31 x 41 = 1271	+1271x1,0x0,75 = 953	Nybyggnad för lr
				- 1378	Avgår för Sandvikens tr
				- 1192	Avgår för Bollnäs tr
				- 3856	Avgår för Gävle tr
				- 2394	Avgår för lr
				- 4796	
Hudiksvall	+ 3		3 x 65 = 195	+195x0,7 = 137	Tillskott för tr
				- 523	Avgår för Ljusdals tr
				- 386	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Sundsvall	+ 10	+ 27	10 x 65 = 650	+650x0,936 = 608	Tillskott för tr
			27 x 41 =1107	+1107x0,936= 1036	Tillskott för lr
				- 1292	Avgår för Härnösands tr
				- 590	Avgår för Sollefteå tr
				- 1041	Avgår för lr
				- 1279	
Östersund	- 5	- (finns i samma byggnad)		- 487	Avgår för Svegs tr
				- 487	
Umeå		+ 25	25 x 41 = 1025	+1025x1,0x0,75 = 769	Tillbyggnad för lr
				- 1160	Avgår för lr
				- 391	
Luleå	+ 17	- (finns i samma byggnad)	17 x 65 = 1105	+1105x0,9 = 995	Tillskott för tr
				- 1256	Avgår för Piteå tr
				- 590	Avgår för Bodens tr
				- 851	
Summa totalt				- 41 348	

Alt. 1 b Efter 10 år/red. till 75% av nybyggnadsårshyra och omb. "avskriven"

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Huddinge	+ 15		15 x 65 = 975	+965x1077 = 1050	Tillskott för tr
				- 3191	Avgår för Södertälje tr
				- 2141	
Nacka	+ 12 (till 60)		60 x 65 = 3900	+3900x1,6x0,75 = 4680	Nybyggnad för tr
				-5074	Avgår för Nacka tr
				- 2448	Avgår för Handens tr
				- 2842	
Solna	+ 55 (till 93)		93 x 65 = 6045	+6045x1,6x0,75 = 7254	Nybyggnad för tr
				- 5672	Avgår för Solna tr
				-3464	Avgår för Jakobsbergs tr
				- 3440	Avgår för Sollentuna tr
				- 5322	
Sö Roslags	- 2			- 720	Avgår för Norrtälje tr
				- 720	
Uppsala	+ 4	- (finns i samma byggnad)	4 x 65 = 260	+260x0,919= 239	Tillskott för tr
				- 968	Avgår för Enköpings tr
				- 1211	Avgår för Tierps tr
				- 1940	
Nyköping	+ 7	- (finns i samma byggnad)	7 x 65 = 455	+455x1198 = 545	Tillskott för tr
				- 930	Avgår för Katrineholms tr
				- 385	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	LR		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Västerås	+20		20 x 65 = 1300	+1300x0,937=	1218	Tillskott för tr
					- 1176	Avgår för Sala tr
					- 1605	Avgår för Köpings tr
					- 1563	
Falun	+ 13				- 786	Avgår för Hedemora tr
					- 387	Avgår för ½ Leksands tr
					- 418	Avgår för ½ Ludvika tr
					- 1591	
Mora	- 4				- 387	Avgår för ½ Leksands tr
					- 418	Avgår för ½ Ludvika tr
					- 805	
Linköping	+ 16		16 x 65 = 1040	+1040x0,973=	1012	Tillskott för tr
					- 1469	Avgår för Motala tr
					- 898	Avgår för Mjölby tr
					- 1355	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Jönköping	+ 23 (till 56)		56 x 65 = 3640	+3640x1,4x0,75 = 3822	Nybyggnad för tr
				- 875	Avgår för Värnamo tr
				- 1552	Avgår för Eksjö tr
				- 3116	Avgår för Jönköpings tr
				- 1721	
Växjö	+ 6		6 x 65 = 390	+390x0,877 = 342	Tillskott för tr
				- 1306	Avgår för Ljungby tr
				- 964	
Kalmar	+ 13	- (finns i samma byggnad)	13 x 65 = 845	+845x1,4x0,75 = 887	Tillbyggnad för tr
				- 1185	Avgår för Västerviks tr
				- 936	Avgår för Oskarshamns tr
				- 1234	
Örebro	+ 23 (till 64)		64 x 65 = 4160	+4160x1,4x0,75 = 4368	Nybyggnad för tr
				- 4264	Avgår för Örebro tr
				-799	Avgår för Hallsbergs tr
				- 995	Avgår för Karlskoga tr
				- 713	Avgår för Lindesbergs tr
				- 2403	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Karlskrona	+ 21		21 x 65 = 1365	+1365x0,520= 846	Tillskott för tr
				- 868	Avgår för Sölvesborgs tr
				- 1053	Avgår för Karlshamns tr
				- 892	Avgår för Ronneby tr
				- 1967	
Kristianstad	+ 9	- (finns i samma byggnad)	9 x 65 = 585	+585x0,982 = 575	Tillskott för tr
				- 1235	Avgår för Hässleholms tr
				- 660	
Helsingborg	+ 25 (till 89)		89 x 65 = 5785	+5785x1,4x0,75 = 6074	Nybyggnad för tr
				- 1160	Avgår för Ängelholms tr
				- 1142	Avgår för Klippans tr
				- 3458	Avgår för Helsingsborgs tr
				+ 314	
Lund	+ 27 (till 62)		62 x 65 = 4030	+4030x1,4x0,75 = 4231	Nybyggnad för tr
				- 529	Avgår för Landskrona tr
				- 1058	Avgår för Eslövs tr
				- 2961	Avgår för Lunds tr
				- 317	
Ystad	+ 17 (till 42)		42 x 65 = 2730	+2730x1,4x0,75 = 2867	Nybyggnad för tr
				- 1099	Avgår för Simrishamns tr
				- 910	Avgår för Trelleborgs tr
				- 1313	Avgår för Ystads tr
				- 456	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Mölndal	+ 27 (till 59)		59 x 65 = 3835	+3835x1,6x0,75 = 4602	Nybyggnad för tr
				- 1751	Avgår för Stenungsunds tr
				- 692	Avgår för ½ Alingsås tr
				- 2366	Avgår för Mölndals tr
				- 207	
Borås	+ 8			- 692	Avgår för ½ Alingsås tr
				- 692	
Vänersborg	+ 42		42 x 65 = 2730	+2720x0,810= 2211	Tillskott för tr
				- 1670	Avgår för Trollhättans tr
				- 928	Avgår för Åmåls tr
				- 756	Avgår för Strömstads tr
				- 1890	Avgår för Uddevalla tr
				- 3033	
Mariestad	+ 32 (till 48)		48 x 65 = 3120	+3120x1,4x0,75 = 3276	Nybyggnad för tr
				- 1169	Avgår för Lidköpings tr
				- 1300	Avgår för Skövde tr
				- 1159	Avgår för Falköpings tr
				- 1651	Avgår för Mariestads tr
				- 2003	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	LR		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Karlstad	+ 21	- (finns i samma byggnad)	21 x 65 = 1365	+1365x0,815=	1113	Tillskott för tr
					- 1430	Avgår för Arvika tr
					- 921	Avgår för Sunne tr
					- 1161	Avgår för Kristinehamns tr
					- 2399	
Gävle	+ 18 (till 45)		45 x 65 = 2925	+2925x1,4x0,75 =	3071	Nybyggnad för tr
					- 1378	Avgår för Sandvikens tr
					- 1192	Avgår för Bollnäs tr
					- 3856	Avgår för Gävle tr
					- 3355	
Hudiksvall	+ 3		3 x 65 = 195	+195x0,3 =	59	Tillskott för tr
					- 523	Avgår för Ljusdals tr
					- 464	
Sundsvall	+ 10		10 x 65 = 650	+650x0,936 =	608	Tillskott för tr
					- 1292	Avgår för Härnösands tr
					- 590	Avgår för Sollefteå tr
					- 1274	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Östersund	- 5	- (finns i samma byggnad)		- 487 - 487	Avgår för Svegs tr
Luleå	+ 17	- (finns i samma byggnad)	17 x 65 = 1105	+1105x0,9 = 995 - 1256 - 590 - 851	Tillskott för tr Avgår för Piteå tr Avgår för Bodens tr
Summa totalt				- 42 837	

Alt. 2 a Efter 10 år/red. nybyggnadsårshyra till 75% och omb. "avskriven"

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	LR		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Solna	+ 17		17 x 65 = 1105	+1105x1,901 =	2101	Tillskott för tr
					- 3464	Avgår Jakobsbergs tr
					- 1363	
Sö Roslags	- 2		3961		- 720	Avgår för Norrtälje tr
					- 720	
Uppsala	- 4	- (finns i samma byggnad)			- 1211	Avgår för Tierps tr
					- 1211	
Nyköping	- 5	- (finns i samma byggnad)				Inga åtgärder
Västerås	- 5	+ 28	28 x 41 = 1148	+1148x0,937 =	1076	Tillskott för lr
					- 1069	Avgår för lr
					+ 7	
Falun	+ 13 (till 46)	+ 27	46 x 65 = 2990	+2990x1,4x0,75 =	3140	Nybyggnad för tr
			27 x 41 = 1107	+1107x1,0x0,75 =	830	Nybyggnad för lr
					- 786	Avgår för Hedemora tr
					- 387	Avgår för ½ Leksands tr
					- 418	Avgår för ½ Ludvika tr
					- 2769	Avgår för Falu tr
					- 1068	Avgår för lr
					- 1458	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	LR		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Mora	- 4				- 387	Avgår för ½ Leksands tr
					- 418	Avgår för ½ Ludvika tr
					- 805	
Linköping	+ 16	+ 34	16 x 65 = 1040	+1040x0,973=	1012	Tillskott för tr
			34 x 41 = 1394	+1394x0,973=	1356	Tillskott för lr
					- 1469	Avgår för Motala tr
					- 898	Avgår för Mjölby tr
					- 1360	Avgår för lr
					- 1359	
Jönköping	- 7	+ 30	30 x 41 = 1230	+1230x1,0x0,75 =	923	Tillskott för lr
					- 795	Avgår för lr
					+ 128	
Växjö	+ 6	+ 22	6 x 65 = 390	+390x0,877 =	342	Tillskott för tr
			22 x 41 = 902	+902x0,877 =	791	Tillskott för lr
					- 1306	Avgår för Ljungby tr
					-737	Avgår för lr
					- 910	
Kalmar	- 7	- (finns i samma byggnad)				Inga åtgärder

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Västervik	+ 6			- 936	Avgår för Oskarshamns tr
				- 936	
Örebro	+ 23	+ 26	64 x 65 = 4160	+4160x1,4x0,75 = 4368	Nybyggnad för tr
	(till 64)		26 x 41 = 1066	+1066x1,0x0,75 = 800	Nybyggnad för lr
				- 4264	Avgår för Örebro tr
				-798	Avgår för Hallsbergs tr
				- 995	Avgår för Karlskoga tr
				- 713	Avgår för Lindesbergs tr
				- 1200	Avgår för lr
				- 2802	
Karlskrona	+ 21	+ 13	21 x 65 = 1365	+1365x0,620= 846	Tillskott för tr
			13 x 41 = 533	+533x0,620 = 331	Tillskott för lr
				- 868	Avgår för Sölvesborgs tr
				- 1053	Avgår för Karlshamns tr
				- 892	Avgår för Ronneby tr
				- 583	Avgår för lr
				- 2219	
Kristianstad	- 4	- (finns i samma byggnad)			Inga åtgärder
Ängelholm	+ 10		29 x 65 = 1885	+1885x1,4x0,75 = 1979	Nybyggnad för tr
	(till 29)			- 1142	Avgår för Klippans tr
				- 1160	Avgår för Ängelholms tr
				- 323	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Lund	+ 27 (till 62)		62 x 65 = 4030	+4030x1,4x0,75 = 4232	Nybyggnad för tr
				- 529	Avgår för Landskrona tr
				- 1058	Avgår för Eslövs tr
				- 2961	Avgår för Lunds tr
				- 317	
Ystad	+ 3			- 1099	Avgår för Simrishamns tr
				- 1099	
Halmstad		+ 28	28 x 41 = 1148	+1148x0,931 = 1069	Tillskott för lr
				- 905	Avgår för lr
				+ 164	
Uddevalla	+ 2			- 756	Avgår för Strömstads tr
				- 756	
Vänersborg	+ 18	+ 44	18 x 65 = 1170	+1170x0,810 = 948	Tillskott för tr
			44 x 41 = 1804	+1804x0,810 = 1461	Tillskott för lr
				- 1670	Avgår för Trollhättans tr
				- 928	Avgår för Åmåls tr
				- 1799	Avgår för lr
				- 1988	
Mariestad	- 4	- (finns i samma byggnad)			Inga åtgärder

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	LR		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Skövde	+ 4		4 x 65 = 260	+260x0,811 =	211	Tillskott för tr
					- 1159	Avgår för Falköpings tr
					- 948	
Karlstad	+ 12	- (finns i angränsande byggnad)	12 x 65 = 780	+780x0,815=	636	Tillskott till för tr
					- 1430	Avgår för Arvika tr
					- 1161	Avgår för Kristinehamns tr
					- 1955	
Hudiksvall	+ 3		3 x 65 = 195	+195x0,7 =	137	Tillskott för tr
					- 523	Avgår för Ljusdals tr
					- 386	
Gävle	+ 7	- (finns i samma byggnad)	7 x 45 = 455	+455x1,427 =	649	Tillskott för tr
					- 1378	Avgår för Sandvikens tr
					- 729	
Härnösand	+ 2	+ 27	2 x 65 = 130	+130x0,620 =	81	Tillskott för tr
			27 x 41 = 1107	+1107x0,620 =	686	Tillskott för lr
					- 590	Avgår för Sollefteå tr
					- 1041	Avgår för lr
					- 864	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	LR		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Östersund	- 5	- (finns i samma byggnad)		- 487 - 487	Avgår för Svegs tr
Umeå		+ 25	25 x 41 = 1025	+1025x1,0x0,75 = 769 - 1160 - 391	Tillbyggnad för lr Avgår för lr
Luleå	+ 17	- (finns i samma byggnad)	17 x 65 = 1105	+1105x0,9 = 995 - 1256 - 590 - 851	Tillskott för tr Avgår för Piteå tr Avgår för Bodens tr
Summa totalt				- 24 578	

Alt. 2 b Efter 10 år/red. nybyggnadsårshyra till 75% och omb. "avskriven"

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	(LR)		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Solna	+ 17		17 x 65 = 1105	+1105x1,901 =	2101	Tillskott för tr
					- 3464	Avgår för Jakobsbergs tr
					- 1363	
Sö Roslags	- 2				- 720	Avgår för Norrtälje tr
					- 720	
Uppsala	- 4	- (finns i samma byggnad)			- 1211	Avgår för Tierps tr
					- 1211	
Falun	+ 13				- 786	Avgår för Hedemora tr
					- 387	Avgår för ½ Leksands tr
					- 418	Avgår för ½ Ludvika tr
					- 1591	
Mora	- 4				- 387	Avgår för ½ Leksands tr
					- 418	Avgår för ½ Ludvika tr
					- 805	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	(LR)		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Linköping	+ 16		16 x 65 = 1040	+1040x0,973 = 1012	Tillskott för tr
				- 1469	Avgår för Motala tr
				- 898	Avgår för Mjölby tr
				- 1355	
Växjö	+ 6		6 x 65 = 390	+390x0,877 = 342	Tillskott för tr
				- 1306	Avgår för Ljungby tr
				- 964	
Västervik	+ 6			- 936	Avgår för Oskarshamns tr
				- 936	
Örebro	+ 23 (till 64)		64 x 65 = 4160	+4160x1,4x0,75 = 4368	Nybyggnad för tr
				- 4264	Avgår för Örebro tr
				-799	Avgår för Hallsbergs tr
				- 995	Avgår för Karlskoga tr
				- 713	Avgår för Lindesbergs tr
				- 2403	
Karlskrona	+ 21		21 x 65 = 1365	+1365x0,620= 846	Tillskott för tr
				- 868	Avgår för Sölvesborgs tr
				- 1053	Avgår för Karlshamns tr
				- 892	Avgår för Ronneby tr
				- 1967	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	(LR)		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Ängelholm	+ 10 (till 29)		29 x 65 = 1885	+1885x1,4x0,75 = 1979	Nybyggnad för tr
				- 1142	Avgår för Klippans tr
				- 1160	Avgår för Ängelholms tr
				- 323	
Lund	+ 27 (till 62)		62 x 65 = 4030	+4030x1,4x0,75 = 4332	Nybyggnad för tr
				- 529	Avgår för Landskrona tr
				-1058	Avgår för Eslövs tr
				- 2961	Avgår för Lunds tr
				- 317	
Ystad	+ 3			- 1099	Avgår för Simrishamns tr
				- 1099	
Uddevalla	+ 2			- 756	Avgår för Strömstads tr
				- 756	
Vänersborg	+ 18		18 x 65 = 1170	+1170x0,810= 948	Tillskott för tr
				- 1670	Avgår för Trollhättans tr
				- 928	Avgår för Åmåls tr
				- 1650	

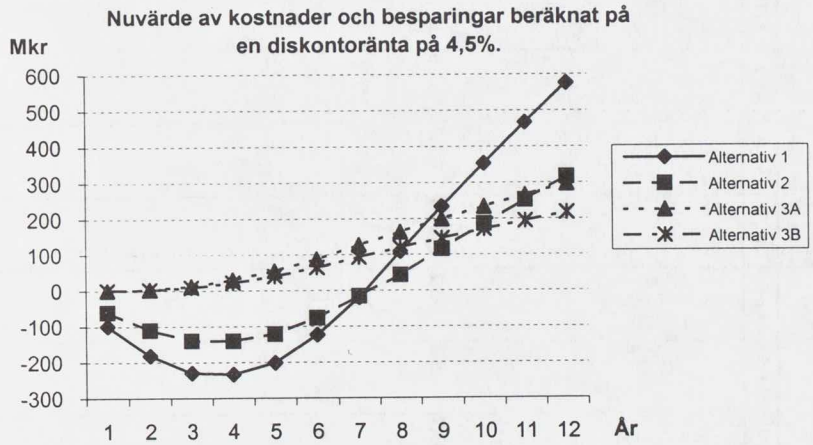
Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar		
	TR	(LR)		Årskostnad (tkr)		Kommentar
Skövde	+ 4		4 x 65 = 260	+260x0,811 =	211	Tillskott för tr
					- 1159	Avgår för Falköpings tr
					- 948	
Karlstad	+ 12	- (finns i samma byggnad)	12 x 65 = 780	+780x0,815=	636	Tillskott för tr
					- 1430	Avgår för Arvika tr
					- 1161	Avgår för Kristinehamns tr
					- 1955	
Hudiksvall	+ 3				- 523	Avgår för Ljusdals tr
					- 523	
Gävle	+ 7	- (finns i samma byggnad)	7 x 45 = 455	+455x1,427 =	649	Tillskott för tr
					- 1378	Avgår för Sandvikens tr
					- 729	
Härnösand	+ 2		2 x 65 = 130	+130x0,620 =	81	Tillskott för tr
					- 590	Avgår för Sollefteå tr
					- 509	

Tingsrätt	Bedömd personalförändr.		Area beräkning (m^2)	Bedömda lokalkostnadsförändringar	
	TR	(LR)		Årskostnad (tkr)	Kommentar
Östersund	- 5	- (finns i samma byggnad)		- 487 - 487	Avgår för Svegs tr
Luleå	+ 17	- (finns i samma byggnad)	17 x 65 = 1105	+1105x1,4x0,75 = 1160 - 1256 - 590 - 686	Tillbyggnad för tr Avgår för Piteå tr Avgår för Bodens tr
Summa totalt				- 23 297	

Underbilaga 2

STATSKONTORET
Uppdragsenhet 2
Ann Dahlberg

PM
1998-10-20
Ändrad 1998-11-05



Kommentarer till diagram över samlad kostnadsanalys

- Efter ca fyra år överstiger besparingarna kostnaderna både i alternativ 1 och alternativ 2.
- Båda dessa alternativ blir lönsamma dvs de totala besparingarna överstiger de totala kostnaderna efter ca 7 år.
- Alternativ 1 är det mest lönsamma av alla alternativ efter drygt 8 år.
- Båda alternativen som bygger på befintlig organisation är lönsammare än alternativ 2 sett på 10 respektive 12 års sikt.
- Eftersom alternativ 3 A och 3 B inte medför några genomförandekostnader blir alternativen lönsamma på mycket kort sikt. Lönsamheten är dock inte särskilt stor på lång sikt.

Om enbart kostnadsaspekter får råda torde det vara bättre att förändra organisationen radikalt (Alternativ 1) eller att göra administrativa större enheter (Alternativ 3A) än att enbart minska antalet tingsrätter något (Alternativ 2).

Sammanställningen är beräknad med en diskonteringsränta på 4,5%. Bilden förändras inte i någon större utsträckning om man istället räknar med en ränta på 5.5%.

Alternativens inbördes förhållanden förändras inte heller i någon större utsträckning om kostnaderna infaller tidigare och besparingarna senare.

Tabell 1: Kostnader/besparingar, organisationsalternativ 1

(Miljoner kronor)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År10	År11	År12	Totalt
Domstolsväsendet													
KOSTNADER													
Extra chefslöner	-17,5	-15,2	-13	-10,6	-8,6	-6,2	-4	-1,7					-76,8
Pensioner	-17,8	-14,3	-10,7	-7,1	-3,6								-53,5
Lokalkostnader	-22,5	-22,5	-11,3										-56,3
Utbildning	-2												-2
Flyttningsersättning	-5,8	-5,8	-2,9										-14,5
Avskrivning/Flyttning av inventarier	-16	-16	-16	-16	-16								-80
Genomförandeorganisationen	-13,16	-13,16	-6,58										-32,9
ÅRLIGA KOSTNADER	**-94,78**	**-86,98**	**-60,44**	**-33,7**	**-28,2**	**-6,2**	**-4**	**-1,7**	**0**	**0**	**0**	**0**	
BESPARINGAR													
Tingsrätter													
Förändrad ledning och adm.													31,1
Beredningsorg. domarbanan													18
Mål- och ärendehandläggning													28
Reseersättning till nämndemän													
Inställda förhandlingar													
Länsrätter													
Förändrad ledning och adm.													9,2
Beredningsorganisationen													
Hovrätter och kammarrätter													
Förändrad ledning och adm.													5,4
Gemensamma förändringar													

Lokalförändringar													50
Reseersättningar till anställda													12,7
Domstolsverkets organisation													10
Ökad specialisering i domstolarna													
Effekter av en integrerad domstolsorg.													30
ÅRLIGA BESPARINGAR	**0**	**7**	**15**	**38,88**	**77,76**	**116,64**	**155,52**	**194,4**	**194,4**	**194,4**	**194,4**	**194,4**	194,4
ÅRLIGA BESPARINGAR/-KOSTNADER	**-94,78**	**-79,98**	**-45,44**	**5,18**	**49,56**	**110,44**	**151,52**	**192,7**	**194,4**	**194,4**	**194,4**	**194,4**	
Övriga delar av rättsväsendet													
Åklagarväsendet	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	
Advokatresor	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	-17,5	
Kriminalvårdens kostnader för transporter	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	
Kostnadsersättning till vittnen													
Polishämtning och polisvittnen	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	
Kostnad för tolkar													
ÅRLIGA BESPARINGAR/-KOSTNADER	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	**-9,6**	
TOTALA ÅRLIGA BESPARINGAR/KOSTNADER	**-104,38**	**-89,58**	**-55,04**	**-4,42**	**39,96**	**100,84**	**141,92**	**183,1**	**184,8**	**184,8**	**184,8**	**184,8**	
Nuvärde (4,5%)	-99,9	-82,0	-48,2	-3,7	32,1	77,4	104,3	128,8	124,4	119,0	113,9	109,0	
SUMMA NUVÄRDE	**-99,9**	**-181,9**	**-230,1**	**-233,9**	**-201,8**	**-124,4**	**-20,1**	**108,7**	**233,0**	**352,0**	**465,9**	**574,9**	
Nuvärdeskvot (Räntesats:4,5%)	0,956938	0,9157	0,8763	0,8386	0,8025	0,7679	0,7348	0,7032	0,6729	0,6439	0,6162	0,5897	

Tabell 2: Kostnader/Besparingar, organisationsalternativ 2

(Miljoner kronor)	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År9	År10	År11	År12	Totalt
Domstolsväsendet													
KOSTNADER													
Extra chefslöner	-13,3	-11,1	-9,6	-7,4	-5,9	-4,4	-3	-1,5					-56,2
Pensioner	-8,9	-7,1	-5,4	-3,6	-1,8								-26,8
Lokalkostnader	-13,52	-13,52	-6,76										-33,8
Utbildning	-1,5												-1,5
Flyttningsersättning	-2,92	-2,92	-1,46										-7,3
Avskrivning/Flyttning av inventarier	-8	-8	-8	-8	-8								-40
Genomförandeorganisationen	-10,12	-10,12	-5,06										-25,3
ÅRLIGA KOSTNADER	**-58,26**	**-52,76**	**-36,28**	**-19**	**-15,7**	**-4,4**	**-3**	**-1,5**	**0**	**0**	**0**	**0**	
BESPARINGAR													
Tingsrätter													
Förändrad ledning och adm.													16,1
Beredningsorg. domarbanan													13,4
Mål- och ärendehandläggning													15
Reseersättning till nämndemän													
Inställda förhandlingar													
Länsrätter													
Förändrad ledning och adm.													9,2
Beredningsorg. domarbanan													
Hovrätter och kammarrätter													
Förändrad ledning och adm.													5,4

Gemensamma förändringar													
Lokalförändringar													25
Reseersättningar till anställda													6,3
Domstolsverkets organisation													5
Ökad specialisering i domstolarna													
Effekter av en integrerad domstolsorg.													18
ÅRLIGA BESPARINGAR	**0**	**4**	**8**	**22,68**	**45,36**	**68,04**	**90,72**	**113,4**	**113,4**	**113,4**	**113,4**	**113,4**	113,4
ÅRLIGA BESPARINGAR/-KOSTNADER	**-58,26**	**-48,76**	**-28,28**	**3,68**	**29,66**	**63,64**	**87,72**	**89,22**	**113,4**	**113,4**	**113,4**	**113,4**	
Övriga delar av rättsväsendet													
Åklagarväsendet	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
Advokatresor	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	-8,5	
Kriminalvårdens kostnader för transporter	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	
Kostnadsersättning till vittnen													
Polishämtning och polisvittnen	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	
Kostnad för tolkar													
ÅRLIGA BESPARINGAR/-KOSTNADER	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	**-5,3**	
TOTALA ÅRLIGA BESPARINGAR/KOSTNADER	**-63,56**	**-54,06**	**-33,58**	**-1,62**	**24,36**	**58,34**	**82,42**	**83,92**	**108,1**	**108,1**	**108,1**	**108,1**	
Nuvärde (4,5%)	-60,8	-49,5	-29,4	-1,4	19,5	44,8	60,6	59,0	72,7	69,6	66,6	63,7	
SUMMA NUVÄRDE	**-60,8**	**-110,3**	**-139,8**	**-141,1**	**-121,6**	**-76,8**	**-16,2**	**42,8**	**115,6**	**185,2**	**251,8**	**315,5**	
Nuvärdeskvot (Räntesats:4,5%)	0,9569	0,9157	0,8763	0,8386	0,8025	0,7679	0,7348	0,7032	0,6729	0,6439	0,6162	0,5897	

Tabell 3: Kostnader/besparingar, Nätverksorganisation, endast den samordnande tingsrätten som självständig myndighet

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10	År 11	År 12	Totalt
Kostnader													
Extra chefslöner													
Pensioner													
Lokalkostnader													
Utbildning													
Flyttningsersättning													
Avskrivning/Flyttning av inventarier													
Genomförandeorganisationen													
Årliga kostnader													
Besapringar													
Tingsrätter													
Förändrad ledning och adm.													12,2
Beredningsorg. domarbanan													8,2
Mål- och ärendehandläggning													1,7
Reseersättning till nämndemän													
Inställda förhandlingar													
Länsrätter													
Förändrad ledning och adm.													9,2
Beredningsorg. domarbanan													
Hovrätter och kammarrätter													
Förändrad ledning och adm.													5,4

Gemensamma förändringar													
Lokalförändringar													
Reseersättningar till anställda													
Domstolsverkets organisation													4
Ökad specialisering i domstolarna													
Effekter av en integrerad domstolsorg.													12
Årliga besparingar	**0**	**3**	**10,54**	**21,08**	**31,62**	**42,16**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	52,7
Årliga besparingar/kostnader	**0**	**3**	**10,54**	**21,08**	**31,62**	**42,16**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	
Övriga delar av rättsväsendet													
Åklagarväsendet													
Advokatresor													
Kriminalvårdens kostnader för transporter													
Kostnadsersättn. till vittnen													
Polishämtning och polisvittnen													
Kostnad för tolkar													
Årliga besparingar/kostnader	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Totala årliga besparingar/kostn	**0,0**	**3,0**	**10,5**	**21,1**	**31,6**	**42,2**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	**52,7**	
Nuvärde (4,5%)	0,0	2,7	9,2	17,7	25,4	32,4	38,7	37,1	35,5	33,9	32,5	31,1	
Summa nuvärde	**0,0**	**2,7**	**12,0**	**29,7**	**55,0**	**87,4**	**126,1**	**163,2**	**198,7**	**232,6**	**265,1**	**296,1**	
Nuvärdeskvot (Räntesats:4,5%)	0,9569	0,9157	0,876297	0,8386	0,8025	0,7679	0,7348	0,7032	0,6729	0,6439	0,6162	0,5897	

Tabell 4: Kostnader/besparingar, Nätverksorganisation, samtliga tingsrätter som självständig myndighet

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9	År 10	År 11	År 12	Totalt
Kostnader													
Extra chefslöner													
Pensioner													
Lokalkostnader													
Utbildning													
Flyttningsersättning													
Avskrivning/Flyttning av inventarier													
Genomförandeorganisationen													
Årliga kostnader													
Besapringar													
Tingsrätter													
Förändrad ledning och adm.													
Beredningsorg. domarbanan													8,2
Mål- och ärendehandläggning													1,7
Reseersättning till nämndemän													
Inställda förhandlingar													
Länsrätter													
Förändrad ledning och adm.													9,2
Beredningsorg. domarbanan													
Hovrätter och kammarrätter													
Förändrad ledning och adm.													5,4

Gemensamma förändringar												
Lokalförändringar												
Reseersättningar till anställda												
Domstolsverkets organisation												2
Ökad specialisering i domstolarna												
Effekter av en integrerad domstolsorg.												12
Årliga besparingar	***0***	***2***	***7,7***	***15,4***	***23,1***	***30,8***	***38,5***	***38,5***	***38,5***	***38,5***	***38,5***	**38,5**
Årliga besparingar/kostnader	**0**	**2**	**7,7**	**15,4**	**23,1**	**30,8**	**38,5**	**38,5**	**38,5**	**38,5**	**38,5**	**38,5**
Övriga delar av rättsväsendet												
Åklagarväsendet												
Advokatresor												
Kriminalvårdens kostnader för transporter												
Kostnadsersättn. till vittnen												
Polishämtning och polisvittnen												
Kostnad för tolkar												
Årliga besparingar/kostnader	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Totala årliga besparingar/kostn	**0**	**2**	**7,7**	**15,4**	**23,1**	**30,8**	**38,5**	**38,5**	**38,5**	**38,5**	**38,5**	**38,5**
Nuvärde (4,5%)	0,0	1,8	6,7	12,9	18,5	23,7	28,3	27,1	25,9	24,8	23,7	22,7
Summa nuvärde	**0,0**	**1,8**	**8,6**	**21,5**	**40,0**	**63,7**	**92,0**	**119,0**	**145,0**	**169,7**	**193,5**	**216,2**
Nuvärdeskvot (Räntesats:4,5%)	0,9569	0,9157	0,8763	0,8386	0,8025	0,7679	0,7348	0,7032	0,6729	0,6439	0,6162	0,5897

Tabell 5: SUMMA NUVÄRDE (Diskonteringsränta 4,5%)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Alternativ 1	-99,9	-181,9	-230,1	-233,9	-201,8	-124,4	-20,1	108,7	233,0	352,0	465,9	574,9
Alternativ 2	-60,8	-110,3	-139,8	-141,1	-121,6	-76,8	-16,2	42,8	115,6	185,2	251,8	315,5
Alternativ 3A	0,0	2,7	12,0	29,7	55,0	87,4	126,1	163,2	198,7	232,6	265,1	296,1
Alternativ 3B	0,0	1,8	8,6	21,5	40,0	63,7	92,0	119,0	145,0	169,7	193,5	216,2

Bilaga 10

STATSKONTORET

Uppdragsenhet 2
Ann Dahlberg

YTTRANDE

Datum	Diarienr
1998-10-22	271/97-5
Ert datum	Er beteckning
1997-06-09	

Konsekvensanalysen som ingår i det grundmaterial som tagits fram under Domstolskommitténs arbete

Statskontoret bedömer att konsekvensanalysen utarbetats på lämpligt sätt med effektgenomgångar och, där det är möjligt, kalkyler. Omfattningen av analysen är väl avvägd.

Uppdrag och avgränsning

Statskontoret har efter överenskommelse med Domstolskommittén bistått vid utformningen av konsekvensanalysen. Statskontorets arbete har omfattat råd om vad som bör ingå i en konsekvensanalys samt hur sammanställningar och nuvärdesberäkningar bör göras för att ge ett så fullödigt beslutsunderlag som möjligt. Däremot har Statskontoret inte gjort någon närmare analys av hur de enskilda kostnaderna och besparingarna har beräknats och bedömts.

Statskontorets iakttagelser och synpunkter

I regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (Dir. 1994:23) ställs krav på att varje kommitté skall redovisa konsekvenserna av sina förslag. "Alla för en bedömning viktiga konsekvenser skall identifieras, kvantifieras och så långt möjligt värderas. Både utgångsläge och förslag till förändringar

skall beskrivas i finansiella och – i möjligaste mån – samhällsekonomiska termer."

Att en förändring skall beskrivas i *samhällsekonomiska termer* innebär att konsekvensbeskrivningen inte enbart skall avse hur en enskild myndighet påverkas av en förändring utan även hur sektorn och samhället i övrigt påverkas. En avvägning måste göras från fall till fall av vad och vilka som bör omfattas av en analys. I direktiven till Domstolskommittén har regeringen angivit att konsekvenserna bör omfatta främst rättsområdet.

Grundmaterialet belyser konsekvenser för berörda myndigheter och för allmänheten. Dessutom belyses kortfattat tingsrätternas betydelse för regionerna, för arbetsmarknaden och för tillgången på tjänster och service. Statskontoret anser att de avgränsningar som gjorts är rimliga.

I en konsekvensanalys bör ingå en *lönsamhetsbedömning* vilket innebär att positiva konsekvenser och besparingar som uppstår ställs i relation till kostnader för att genomföra förändringen och nackdelar med förändringen. En lönsamhetsbedömning består dels av en effektgenomgång, dels en värdering av vissa av dessa effekter, formaliserade i kalkyler. Grundmaterialet omfattar, för de olika alternativen, effektbeskrivningar och, där det är möjligt, kalkyler. Omfattningen av de verbala beskrivningar av effekterna och kalkylerna är, enligt vår mening, tillfyllest.

De olika alternativen måste ställas i relation till ett *nollalternativ*. Ett nollalternativ skall beskriva vad som kommer att ske framöver även om inget av de föreslagna alternativen kommer att genomföras. Vilka beslutade förändringar kommer att påverka området och vilka kostnader och besparingar kommer det att medföra? Kalkylerna bygger på ett nollalternativ som är dagens organisation exklusive inskrivnings- och bouppteckningsverksamhet. Det är utifrån detta nollalternativ som de ekonomiska konsekvenserna beräknats.

De olika alternativen har även *nuvärdeberäknats* för att de skall vara möjliga att jämföra.

Direktör Anna Karlgren, chef för uppdragsenhet 2, har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektör Ann Dahlberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Ann Dahlberg

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
    Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
    + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
    Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
    – Referat från en hearing den 12 november 1997.
    IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
    Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
    – första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
    – intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
    Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
    Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
60. Kring Hallandsåsen. M.
61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
63. En god affär i Motala.Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
67. Socialavgiftslagen. S.
68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K.
71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
72. Kommunala finansförbund. Fi.
73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
74. Styrningen av polisen. Ju.
75. Djurförsök. Jo.
76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegation ens rapport 3. N.
78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
79. IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommmissionens rapport 9/98. K.
80. Bostadsrättsregister.Ju.
81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
82. Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem Fi.
83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
106. Unga i ohälsoförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
107. Främjandelagen – en översyn. A.
108. Analysera mera. Jo.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
112. Resurser på lika villkor? U.
113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
115. Distansarbete. A.
116. Stoppreglerna. Fi.
117. *Utgått*
118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
120. Efterlevandepension.En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktions-hinder. S.
122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
123. Folkrättslig status m.m. Fö.
124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
125. Statens museer för världskultur. Ku.
126. Beskattning utan taxfree. Fi.
127. Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
128. Forskningspolitik. U.
129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.
132. En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. K.
133. God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98 K.
134. Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. Ju.
135. Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. Ju.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister.[80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGS-ORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]
Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. [134]
Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. [135]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]
Folkrättslig status m.m. [123]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]
Unga i ohälsoförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. [106]
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]
Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]
Arbetsförhållanden och attityder.
– professionellas möten med personer med funktions hinder. [121]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997.
IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikations-departementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier.
IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar...
IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet.
Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04,
IT-kommmissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling.
erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.
IT-kommmissionens rapport 9/98. [80]
Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]
Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]
En granskning av Estoniakatasrofen och dess följder. [129]
God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98. [133]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]
Stoppreglerna. [116]
E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]
Beskattning utan taxfree. [126]
Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. [127]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
På distans utbildning, undervisning och lärande.
Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Flexibel utbildning på distans. [84]
E-plikt. Att säkra det elektroniska kuturarvet. [111]
Resurser på lika villkor? [112]
Forskningspolitik. [128]
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]
Analysera mera. [108]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]
Främjandelagen – en översyn. [107]
Distansarbete. [115]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]
Statens museer för världskultur. [125]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information.
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenkling för framtiden.
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling.
Rapport från Söderhamnskommittén. [89]
Goda idéer om småföretag och samverkan.
Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]
Kapitalförsörjning till småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]
Förslagskatalog.
Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. [98]
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.
Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]
Kummunal uppdragsverksamhet 1998. [119]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]
Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränssle. [130]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90
EPOST: fritzes.order@liber.se
INTERNET: www.fritzes.se

ISBN 91-38-21043-6
ISSN 0375-250X