

Regeringens skrivelse

1999/2000:106

Reformeringen av domstolsväsendet – en
handlingsplan

Skr.
1999/2000:106

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 27 april 2000

Göran Persson

Laila Freivalds
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen har sedan några år inlett en omfattande reformeringen av domstolsväsendet. Frågorna väcker ett stort intresse. Flertalet av de frågor som är aktuella kan regeringen själv besluta om, medan andra kräver riksdagens medverkan.

I skrivelsen lämnas en redogörelse för det pågående reformarbetet och planerna för det fortsatta arbetet. Redovisningen tar framför allt sikte på underrättsorganisationen och på domstolarnas inre arbetsorganisation.

I skrivelsen redovisas bl.a. behovet av administrativt och judiciellt bärkraftiga domstolar. I skrivelsen redovisas också planerade förändringar av tingsrättsorganisationen.

Regeringen avser att återkommande lämna redogörelser till riksdagen om hur förändringsarbetet utvecklas.

1 Inledning	4
2 Domstolarnas särskilda roll.....	5
3 Rättsväsendet i övrigt.....	6
4 Domstolarna i början av det nya seklet.....	8
5 Renodling av arbetsuppgifter och arbetsformer.....	15
5.1 Sjöfartsregistret och inskrivning enligt lagen (1984:649) om företagshypotek	16
5.2 Försöksverksamheten med stärkt beredningsorganisation vid vissa tingsrätter.....	17
5.3 Länsrättsprojektet.....	18
5.4 Beredningsorganisationen i hovrätterna och kammarrätterna ...	19
5.5 Delegering.....	21
6 De anställda i domstolsväsendet	22
6.1 Domstolssekreterarna.....	22
6.2 IT-personal och andra specialister	24
6.3 Notarier och beredningsjurister	24
6.3.1 Notarie i länsrätt och tingsrätt	26
6.4 Rekrytering av domare.....	26
6.4.1 Domarutbildningen.....	27
6.5 Domstolschefens roll	28
6.6 Jämställdhet.....	29
6.7 Kompetensutveckling	30
6.8 Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet	31
7 Nämndemän	32
8 Säkerheten i domstolarna	33
9 IT-stödet i domstolarna	35
10 Förbättrat processuellt regelverk.....	36
10.1 Effektiviseringar av förfarandet i allmän domstol.....	37
10.2 Utredningen om processen i allmän domstol.....	38
10.3 Hovrättsprocessen.....	39
10.4 Prövningstillståndsreformen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	40
10.5 Promemorian Inställda huvudförhandlingar	41
10.6 Promemoria om forumregler.....	41
10.7 Grupptalan	42
10.8 Videokonferens och telefonkonferens i domstol	43
10.9 Översyn av förvaltningsprocessen.....	43
11 Domstolarnas organisation.....	44
11.1 Reformering av tingsrätternas domkretsar – allmänna utgångspunkter	44
11.1.1 Organisatoriska lösningar.....	47
11.2 En stegvis regional reformering.....	49
11.3 Riksdagens och regeringens roller i förändringsarbetet.....	49

11.4 Regionala projekt.....	50	Skr. 1999/2000:106
11.4.1 Ljusdals tingsrätt	50	
11.4.2 Tingsrätterna i Västmanlands län	51	
11.4.3 Örebro och Hallsbergs tingsrätter	52	
11.4.4 Tingsrätterna i Blekinge län	53	
11.4.5 Tingsrätterna i Västra Östergötland	53	
11.4.6 Pågående organisationsprojekt.....	55	
11.5 Samordning av vissa tingsrätter och vissa länsrätter	56	
11.6 Överinstanserna	57	
11.7 Specialdomstolar och hyres- och arrendenämnderna	58	
11.7.1 Hyres- och arrendenämnder	59	
11.7.2 Patentprocessen	59	
12 Resursförstärkningar	60	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 april 2000	62	

Rättsväsendet skall sörja för medborgarnas rättstrygghet och rättssäkerhet. Medborgarnas rätt att få sin sak prövad i domstol är grundläggande i en demokratisk rättsstat. För att denna rättighet skall ha en faktisk innebörd fordras att domstolsväsendet fungerar väl. Alla mål och ärenden vid domstolarna skall handläggas på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt och med rimliga handläggningstider.

Under senare år har utvecklingen i samhället gått allt snabbare och kraven på våra myndigheter har ökat. Det gäller inte minst beträffande domstolarna. Målen har blivit alltmer omfattande och komplicerade. Det ökade tempot ställer också nya krav på domstolens förmåga att tillgodose de krav som medborgarna ställer på en snabb och ändamålsenlig hantering. I syfte att möta de krav som kommer att ställas på domstolsväsendet inledde regeringen för några år sedan ett omfattande utvecklingsarbete.

Arbetet syftar bl.a. till att göra verksamheten mer flexibel och mindre sårbar, säkerställa och ytterligare höja kompetensen inom domstolsväsendet och se till att domstolarna är attraktiva arbetsplatser. Detta arbete befinner sig i ett intensivt skede. Som regeringen framhöll i budgetpropositionen (prop. 1999/2000:1 utg. omr. 4 avsnitt 6.5) skall förutsättningar skapas för att förändringsarbetet med kraft skall kunna drivas långsiktigt och planmässigt. Domstolsverket gavs också i budgetpropositionen för år 1999 en drivande och stödjande roll i förändringsarbetet (prop. 1998/99:1 utg. omr. 4 avsnitt 6.4.2). Regeringen uttalade i det sammanhanget att reformarbetet skall bedrivas i nära samarbete med domstolarna och domstolspersonalen. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens uttalanden (bet. 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:80).

Utvecklingsarbetet i domstolsväsendet väcker ett stort intresse bland de verksamma i domstolarna. Men detta arbete berör naturligtvis också samhället i övrigt och alla medborgare. Förändringsarbetet inom domstolsväsendet skall givetvis genomföras med full öppenhet. Flertalet av de frågor som är aktuella har regeringen själv befogenheter att besluta om medan andra frågor kräver lagändringar och riksdagens medverkan. Med hänsyn till domstolsväsendets betydelse i en demokratisk rättsstat avser regeringen att fortlöpande hålla riksdagen väl informerad om pågående och planerade reformer som regeringen själv kan besluta om.

I denna skrivelse lämnas en redogörelse för inriktningen av det pågående utvecklingsarbetet inom domstolsväsendet. Reformeringen tar framför allt sikte på underrättsorganisationen och på domstolarnas inre arbetsorganisation. Regeringen avser att återkommande lämna redogörelser till riksdagen om hur förändringsarbetet utvecklas.

Sammanfattning: Reformeringen av domstolsväsendet skall ske med beaktande av domstolarnas och domarnas oberoende och särskilda roll i samhället.

Domstolarna har en särställning jämfört med andra organ i samhället. Utmärkande för en demokratisk rättsstat är att den dömande makten utövas under lagarna och att verksamheten präglas av grundläggande principer om förutsägbarhet och likabehandling. Denna ordning förutsätter oberoende och oavhängiga domstolar.

Domstolarnas särställning i detta hänseende betonas också exempelvis i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i Förenta nationernas stadgar om mänskliga rättigheter. I Sverige kommer denna särställning till uttryck i regeringsformen (RF) genom bestämmelser i 11 kap. 1–5 §§.

Den grundläggande regeln om oberoende och oavhängiga domstolar finns i 11 kap. 2 § RF som anger att varken en myndighet eller riksdagen får bestämma hur en domstol skall döma i ett enskilt fall eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

I 1 kap. 8 § RF anges att det för rättskipning finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstol får enligt 2 kap. 11 § RF inte inrättas för redan begången gärning eller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål. Bestämmelsen tar främst sikte på orostider och innebär bl.a. ett förbud mot ståndrätter och andra liknande tillfälliga specialdomstolar inrättade för att döma över redan begångna gärningar.

De två högsta domstolarna är nämnda i regeringsformen. I 11 kap. 1 § RF sägs att högsta allmänna domstol är Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstol Regeringsrätten. Andra domstolar inrättas med stöd av lag. Föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången skall enligt 11 kap. 4 § RF ges i lag.

En särskild rättssäkerhetsgaranti är att domare när de väl utnämnts skall vara oavsättliga. Den enskilde domarens oberoende ställning garanteras genom bestämmelsen i 11 kap. 5 § RF där förutsättningarna för att skilja en ordinarie domare från tjänsten anges. Av bestämmelsen följer att förflyttning av en ordinarie domare endast får ske till en annan jämställd domartjänst och endast om det är påkallat av organisatoriska skäl.

Domstolarnas funktion som garant för rättssäkerheten och rättstryggheten är omistlig i ett demokratiskt samhälle. Det är domstolarnas avgöranden som ytterst ger den materiella rätten genomslag, inte bara i det enskilda fallet utan också genom den handlingsdirigering som avgörandet kan innebära. Det är därför av avgörande betydelse att verksamheten i domstolarna är av hög kvalitet.

Förändringar som t.ex. europeisering av juridiken, den nya tekniken och svårare brottslighet påverkar naturligtvis också domstolarnas situation och medför att förändringar även inom domstolsväsendet

behöver göras. Förändringar av domstolsväsendet och dess organisation är emellertid en grannlaga uppgift eftersom domstolsorganisationen i högre utsträckning än andra myndighetsorganisationer bör vara stabil över tiden. En förändring av dagens domstolsorganisation måste därför utformas så att den har förutsättningar att svara mot de krav som kommer att ställas inom en överskådlig framtid.

En annan faktor som ger domstolarna en särställning är att de i högre grad än andra myndigheter är styrda av lagar och andra författningar när det gäller själva hanteringen av mål. Denna ordning är tillkommen för att garantera likformighet och förutsebarhet och är alltså av stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt.

En reformering av domstolsväsendet skall givetvis ske med beaktande av den särställning domstolarna och domarna har getts i regeringsformen. Ledstjärnan för reformarbetet bör vara att säkerställa att domstolarna också i fortsättningen har förutsättningar att utföra sina tvistlösande och rättskipande uppgifter på ett sätt som garanterar rättssäkerheten och rättstryggheten. I detta ligger att rättskipningen skall vara snabb och effektiv och att medborgarna i hela landet har tillgång till dömmande av hög kvalitet.

3 Rättsväsendet i övrigt

Regeringens bedömning: Det pågående arbetet med att reformera och utveckla rättsväsendet skall fortsätta. Rättsväsendet måste uppfylla medborgarnas krav på snabbhet, rättssäkerhet och hög kvalitet.

Skälen för regeringens bedömning: Ett omfattande utvecklingsarbete har bedrivits inom rättsväsendet under senare år. Flera faktorer i samhället och i vår omvärld ställer nya krav som rättsväsendet måste ha förmåga att möta. Medborgarna ställer berättigade krav på snabbhet, rättssäkerhet och hög kvalitet i rättsväsendets alla verksamheter. Samtidigt innebär internationaliseringen och samhällsutvecklingen i övrigt att svårighetsgrad och komplexitet hos mål och ärenden i många avseenden ökar. Teknikutvecklingen ger rättsväsendet liksom andra samhällssektorer vissa verktyg att möta dessa krav, men kräver samtidigt att verksamheterna och regelverken kring dem förändras för att kunna ta till vara de möjligheter som den nya tekniken ger.

Regeringen avser att driva reformeringen och utvecklingen av rättsväsendet vidare. Med utveckling avses i detta sammanhang först och främst att rättsväsendet skall formas för att möta de krav medborgarna ställer. Rättsväsendet skall fungera som en helhet där samverkan och sambanden mellan myndigheterna måste poängteras. Det utvecklingsarbete som tidigare bedrivits har främst fokuserat på de enskilda myndighetsområdenas problem och behov. I fortsättningen bör det vara verksamheten och verksamhetens uppgift som står i fokus. Målet skall vara ett rättsväsende som utifrån ett helhetsperspektiv fullgör sina uppgifter. Detta leder bl.a. till att en förändring inom en myndighet alltid

måste analyseras med utgångspunkt i hur förändringen påverkar verksamheten på andra områden. Skr. 1999/2000:106

Det förhållandet att det finns ett samband mellan vad som sker inom rättsväsendets olika verksamhetsgrenar ställer krav på att samverkan dem emellan fördjupas och utvecklas både organisatoriskt och administrativt, allt givetvis inom ramen för myndigheternas olika roller inom rättsprocessen. Det kan handla om översyn av rutiner, harmonisering av organisationer, gemensamma utbildningsinsatser, ökad personalrotation mellan myndigheterna m.m. Frågan om bemötande av brottsoffer, vittnen och allmänheten i övrigt har också en naturlig plats i ett förändringsarbete.

Ett bra exempel på en sådan samverkan är projekten med snabbare lagföring som påbörjades för cirka ett år sedan i Handen och Jönköping. Målsättningen i projekten är att korta ned genomströmningstiderna i vissa typer av brottmål. Målet skall uppnås genom ökad samverkan – inom ramen för gällande regelverk – inom rättsväsendet på dessa orter. Med projekten i Jönköping och Handen som förebilder startas nu liknande projekt på flera orter i landet. Den speciella ställning som domstolarna har sätter i och för sig gränser för hur långt samordningen med dem kan och bör förändras. Domstolarnas självständiga och oavhängiga ställning får naturligtvis inte sättas i fråga.

Under hösten 1999 tillsattes inom Justitiedepartementet ett projekt, Rättsväsendets modernisering. Projektet skall verka inom ramen för regeringens övergripande arbete med att ytterligare utveckla rättsväsendet till en ändamålsenlig helhet. Projektets syfte är att säkerställa att utvecklingen inom rättsväsendets olika delar sker samordnat med respekt för den inbördes rollfördelningen och med beaktande av sambanden mellan de olika myndigheterna. Projektarbetet skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet.

Sammanfattning: Reformeringen av domstolsväsendet skall bedrivas med utgångspunkt i de krav som medborgarna har rätt att ställa på snabbhet, kvalitet och service och med beaktande av domstolarnas särskilda roll.

Renodlingen av domstolarna och av domarnas arbete till dömande verksamhet skall fortsätta. Tyngdpunkten i den dömande verksamheten skall ligga i första instans.

Kvaliteten i den dömande verksamheten skall säkerställas. Domstolarna skall vara moderna och attraktiva arbetsplatser. Domstolsorganisationen skall utformas för att garantera hög kompetens i allt dömande.

Dömande verksamhet skall finnas nära medborgarna och bedrivas i alla delar av landet.

För att skapa förutsättningar för att förverkliga dessa mål inriktas reformarbetet på att utveckla domstolsväsendets organisation och arbetsformer bl.a. genom att

- ge domstolar förutsättningar att ha en beredningsorganisation med notarier, beredningsjurister och domstolssekreterare,
- ökad kompetensutveckling för all personal,
- ge förutsättningar för en mer långtgående specialisering av domarnas arbetsuppgifter,
- bredda rekryteringen av domare,
- förenkla förfarandet i såväl underrätterna som överrätterna,
- utveckla domstolarnas teknikstöd,
- skapa större förutsättningar för samverkan mellan domstolar.

Att genomföra dessa reformer kräver en yttre domstolsorganisation där verksamheten vid varje domstol är av tillräcklig omfattning för att nå högt ställda mål för kvalitet, snabbhet och service. Samtidigt skall domstolsorganisationen möta medborgarnas berättigade krav på geografisk närhet till dömande verksamhet. För att förena dessa mål krävs olika lösningar i olika delar av landet.

Dagens domstolar tillhandahåller rättskipning som uppfyller högt ställda krav. Handläggningen är såvitt kan bedömas rättssäker och i de flesta fall snabb. Avgörandena håller hög kvalitet. De personer som arbetar i våra domstolar är kunniga och har hög integritet. De är dessutom mycket engagerade i sitt arbete och lojala mot den verksamhet som bedrivs i domstolen.

Domstolarnas arbete och roll har delvis ändrats genom vårt medlemskap i EU och Europakonventionens införlivande med svensk rätt. Domstolarna har fått ett ökat inflytande och därmed också ett större ansvar. De mål domstolarna handlägger i dag tenderar dessutom att bli allt större och mer komplicerade. Ett skäl är att dagens verklighet är mer mångfasetterad än tidigare och därmed mer svårbedömd.

Allmänheten har dessutom allt högre förväntningar på den offentliga verksamheten och då även på den verksamhet som bedrivs av våra domstolar. Domstolarna liksom andra myndigheter förutsätts ge en service av högsta kvalitet. Den tekniska utvecklingen har fört med sig att

medborgarna förväntar sig snabba svar från de myndigheter de kommer i kontakt med. Förutom de grundläggande kraven på att domstolarnas dömande skall ske med infriande av högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet finns även förväntningar på att domstolarna skall kunna ge information och vägledning och vara tillmötesgående i kontakten med allmänheten. Det är naturligtvis också ett medborgarintresse att domstolsväsendet använder sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Reformeringen av domstolsväsendet syftar till att domstolarna skall uppfylla dessa höga krav med bibehållande av sin författningsenliga särställning.

Renodling av arbetsuppgifter och arbetsformer

En av utgångspunkterna för det reformarbete som rör domstolarna har sedan länge varit att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans. Hovrätternas och kammarrätternas uppgift skall i första hand vara att överpröva domar och beslut av underinstanserna. De högsta domstolarna skall främst ha en prejudikatbildande funktion.

En annan utgångspunkt för reformarbetet när det gäller domstolarna har under de senaste decennierna varit att renodla domstolarnas verksamhet och så långt det är möjligt föra bort verksamhet från domstolarna som inte utgör dömande verksamhet. Därigenom kan domstolsresurserna koncentreras till de uppgifter som kräver domarmedverkan, dvs. att lösa tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna samt att avgöra brottmål. Ett viktigt steg var den reform som genomfördes år 1990 och som innebar att den summariska processen flyttades från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. Senast beslutades att fastighetsinskrivningen skall koncentreras till sju tingsrätter och att bouppteckningsverksamheten skall föras över från domstolsväsendet till skatteförvaltningen (prop. 1999/2000:1, utg. omr. 4, bet. 1999/2000:JuU1, rskr. 1999/2000:78). Regeringen gör den bedömningen att renodlingen av domstolarnas verksamhet bör fortsätta. Domstolarnas resurser bör koncentreras till de tvistlösande och rättsskipande uppgifterna där det behövs domarmedverkan.

Frågor som rekrytering, kompetens, specialisering, rollfördelning och renodling behandlas närmare längre fram i detta avsnitt och i avsnitten 5 och 6.

Det är av stor betydelse att förutsättningar skapas för att kunna vidareutveckla och förstärka dömandet i första instans så att tyngdpunkten i domstolsväsendets verksamhet också framöver skall kunna ligga där. Sådana viktiga frågor är bl.a. att även fortsättningsvis kunna rekrytera skickliga medarbetare till samtliga domstolar i hela riket och att också skapa möjligheter till en fortsatt och systematisk kompetensutveckling för de olika personalkategorierna som finns i domstolarna. Domstolarna bör givetvis vara attraktiva arbetsplatser med en god arbetsmiljö. En bibehållen hög kvalitet i dömandet förutsätter vidare att domarna kan tillägna sig särskild erfarenhet och särskilda kunskaper på olika områden. En mera långtgående specialisering än i dag behövs för att möta de behov som följer av bl.a. internationaliseringen och komplexiteten i samhället. Domstolarnas behov av specialkompetens bör

i ökad utsträckning beaktas både vid rekryteringen av domare och andra medarbetare samt vid planeringen av den fortsatta kompetensutvecklingen. En möjlighet till specialisering är också en viktig komponent i att bibehålla attraktionskraften i domaryrket.

Domarna bör i möjligaste utsträckning beredas utrymme att ägna sig åt den dömande verksamheten och åt sådant förberedelsearbete som kräver kvalificerade domarinsatser. Domstolssekreterare, notarier och beredningsjurister bör ges ansvar för en större del av beredningsarbetet. En sådan ordning innebär att domarkompetensen används där den bäst behövs. Genom att de ordinarie domarna koncentrerar sig på det mer kvalificerade arbetet frigörs resurser som kan användas för att stärka beredningsorganisationen och ge all personal möjlighet till kompetensutveckling. En sådan ordning innebär också att dömandet i ökad utsträckning utförs av ordinarie domare. Detta hindrar emellertid inte att enklare mål och ärenden också avgörs av andra jurister vid domstolen.

Försök med en förändrad beredningsorganisation har sedan ett antal år bedrivits vid ett stort antal tingsrätter, f.n. ca 30 (av totalt 95 tingsrätter). Försöket regleras i förordningen (1997:139) om försöksverksamhet vid vissa tingsrätter. Syftet med projekten har varit att renodla domarens arbete och dessutom få en förstärkt beredningsorganisation. Vid dessa domstolar har notarier och domstolssekreterare genom förändrade delegationsbestämmelser och ändrade arbetsrutiner tillförts nya och mer kvalificerade arbetsuppgifter.

I Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Göteborg pågår projekt som syftar till att pröva om en särskild beredningsorganisation kan leda till en effektivare verksamhet eller om ändrade arbetsformer kan ge motsvarande resultat. I Svea hovrätt är den avdelning som inrymmer den nybildade Miljööverdomstolen dubbelt så stor som en normalavdelning. Även här har beredningsarbetet organiserats på ett nytt sätt.

Regeringen kan konstatera att försöken med en ändrad beredningsorganisation i tingsrätterna visar goda resultat, bl.a. mer ändamålsenlig arbetsfördelning och snabbare handläggning. Regeringen kan vidare konstatera att det är domstolarna själva som bäst känner de egna förhållandena, och de bör därför ges ett stort inflytande över hur arbetsuppgifterna organiseras och fördelas. Domstolarna fick också 1999 större möjligheter att själva bestämma sin avdelningsindelning (prop. 1998/99:1 utg. omr. 4 avsnitt 6.4.3, bet. 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:80).

För de försök som pågått sedan 1997 gör regeringen bedömningen att permanenta förutsättningar för en utvidgad beredningsorganisation bör ges. Domstolarnas skiftande arbetsbörda och storlek medför behov av olika lösningar vid olika domstolar.

De anställda i domstolsväsendet

En annan nyckelfråga är som nämnts att skapa förutsättningar för att även framgent kunna rekrytera skicklig personal till domstolarna runt om i landet. Det handlar om domstolarnas arbetsmiljö och attraktionskraft.

Rekrytering, rollfördelning, kompetensutveckling och ekonomiska förutsättningar är några av de mera betydelsefulla frågorna. Skr. 1999/2000:106

Som ett led i detta arbete har Domstolsverket tillsammans med anställda i domstolarna tagit fram en omfattande utbildningsplan. Utbildningsplanen syftar till att erbjuda all personal möjlighet till ökad kompetensutveckling.

Regeringen anser också att det är värdefullt att de svenska domarna har en så bred yrkesbakgrund som möjligt och avser därför att verka för att domarna, vid sidan av den traditionella domarbanan, också rekryteras bland jurister med andra erfarenheter, t.ex. advokater, åklagare och jurister från näringslivet. I sammanhanget bör nämnas att Domstolsverket nyligen har lämnat förslag om en reformering av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet verksamhet. I avsnitt 6.8 behandlas Domstolsverkets förslag.

När det gäller notarier anser regeringen att notarier behöver rekryteras till tingsrätterna och länsrätterna i åtminstone samma omfattning som i dag. Renodlingen av domstolarnas arbete och en förstärkning av beredningsorganisationen innebär att notarietjänstgöringens innehåll framför allt i tingsrätt förändras. Den framtida notarieutbildningen bör i ökad utsträckning fokuseras på juridiskt arbete. Notarieutbildningen kan också utvecklas på så sätt att den fullgörs vid både tingsrätt och länsrätt. Sådan utbildning finns redan i dag i Karlskrona och Växjö.

Uppgifter som inte kräver juristutbildning bör i högre utsträckning än i dag utföras av domstolssekreterare. En viktig uppgift blir då att med olika åtgärder utveckla domstolssekreterarnas yrkesroller.

Den moderna tekniska miljön förutsätter också att domstolsväsendet kan rekrytera personer med specialkompetens som exempelvis skall svara för kvalificerad service åt de andra medarbetarna i domstolarna.

Domstolschefens ansvar för domstolens ekonomi, personalfrågor, utvecklingsfrågor, resultatuppföljning m.m. har betonats under senare år, något som lett till att kraven på domstolschefen som ledare och chef har ökat.

Regeringen gör den bedömningen att rollen som domstolschef och som chef för avdelningar och andra organisatoriska enheter bör ägnas större uppmärksamhet liksom frågorna om en jämnare fördelning mellan kvinnor och män på dessa befattningar. Domstolschefens roll är en av de frågor som f.n. behandlas i den av regeringen tillsatta utredningen, Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (Ju1998:08). Utredningen skall vara klar i augusti 2000.

Nämndemännen

Nämndemännen har som företrädare för medborgarna en viktig roll i den dömande verksamheten. Nämndemännens medverkan säkerställer allmänhetens insyn och en folklig förankring i den dömande verksamheten och stärker därmed hela domstolsväsendets legitimitet. Systemet med nämndemän skall därför behållas. Uppmärksamhet bör ägnas åt frågan om rekrytering av nämndemän så att de i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt såvitt avser ålder och bakgrund och att nämndemannaupdraget cirkulerar bland ett stort antal medborgare.

Förbättrade förfaranderegler

Det processuella regelverket har under senare år varit föremål för kontinuerliga översyner. Målsättningen är att åstadkomma en ändamålsenlig och snabb processordning och som exempelvis gör det möjligt att handlägga de stora och omfattande målen effektivt och på ett sätt som ger de bästa förutsättningarna för korrekta avgöranden. Bland annat mot den bakgrunden ser en särskild utredare över rättegången i brottmål och tvistemål, framförallt i tingsrätt, med särskild inriktning på de grundläggande frågorna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration (1999 års rättegångsutredning, dir. 1999:62).

Riksdagen beslutade nyligen att anta förslag till ett stort antal ändringar som regeringen föreslagit för att få till stånd ett effektivare förfarande i allmän domstol (prop. 1999/2000:26, bet. 1999/2000:JuU10, rskr. 1999/2000:151). Förslag finns dessutom om åtgärder mot inställda förhandlingar och förslag som syftar till att göra det möjligt att flytta mål för att underlätta arbetsbördan vid en domstol.

Ytterligare en viktig målsättning i reformarbetet är att utnyttja den moderna tekniken och anpassa processreglerna till de nya möjligheterna, när ett sådant behov finns. En försöksverksamhet pågår för närvarande med videokonferens i allmän domstol (prop. 1998/99:65, bet. 1998/99:JuU23, rskr. 1998/99:212). Regeringen avser att under första halvåret år 2000 lägga fram ett liknande förslag om försök med videokonferens vid ett antal förvaltningsdomstolar.

Säkerheten i domstol

Domstolarnas lokaler bör vara utformade så att parter, vittnen, brottsoffer och andra som besöker en domstol kan känna sig trygga och kan tillbringa väntetiden i en lugn och säker miljö. Domstolarna bör självfallet också vara säkra arbetsplatser. Lagstiftningen skall vara utformad så att goda möjligheter ges att förebygga våldsdåd i domstolarna. Regeringen avser därför att verka för att säkerheten i domstolarna stärks. Frågan behandlas närmare i avsnitt 8.

Domstolarnas bemötande

Det är viktigt att vittnen och andra som kallas till domstolen får ett gott bemötande. Det är också viktigt att vittnen och andra som kallas till domstolen får tillräcklig information om vad som väntar dem.

Domstolsverket har på uppdrag av regeringen efter samråd med Brottsofferutredningen och Brottsoffermyndigheten utarbetat ett åtgärdsprogram som syftar till att förbättra domstolarnas bemötande av vittnen, målsägande och andra som kommer i kontakt med domstolarna.

Åtgärdsprogrammet omfattar bl.a. en översyn av kallelsernas utformning och förbättrad information till de som kallas till domstolen.

Domstolarnas lokaler bör om möjligt utformas så att målsägande och vittnen inte behöver konfronteras med den tilltalade före förhöret. Arbetet med att genomföra de föreslagna åtgärderna pågår.

Skr. 1999/2000:106

Den frivilligverksamhet med vittnesstöd som pågår på många orter är mycket värdefull. Regeringen är av uppfattningen att verksamheten på sikt bör finnas vid varje domstol.

Regeringen har för avsikt att under hösten 2000 lämna en proposition med förslag till åtgärder för att förbättra brottsoffrens situation på grundval av betänkandet (SOU 1998:40) Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras?

Teknikstödet i domstolarna

För att kunna möta medborgarnas krav på snabbhet och tillgänglighet och för att i övrigt dra nytta av de fördelar den nya tekniken möjliggör behöver domstolarna fortlöpande utrustas med moderna tekniska hjälpmedel.

Domstolsorganisationen

Ytterligare en viktig utgångspunkt för det reformarbete som rör domstolarna är vikten av att dömande verksamhet bedrivs så att den är tillgänglig för medborgarna i alla delar av landet. Även om andelen människor som kommer i kontakt med domstolsväsendet är liten är det viktigt att parter, vittnen och allmänhet har en geografisk närhet till dömande verksamhet och att dömandet har en förankring och en legitimitet i lokalsamhället.

Samtidigt innebär medborgarnas berättigade krav på kvalitet, snabbhet och rättssäkerhet i dömandet och kravet på ett effektivt utnyttjande av domstolsväsendets resurser att domstolarna måste vara av en viss storlek och ha ett visst målunderlag för att uppfylla dessa krav. Alltför små domstolar innebär att en starkt beredningsorganisation och renodling av domarrollen inte kan genomföras. Större domstolar ger enligt regeringens mening förutsättningar för en förbättrad verksamhet i domstolarna. Handläggningen kan förbättras både vad gäller kvalitet och snabbhet och servicegraden kan öka. Ett större målunderlag innebär över tiden uthålligare domstolar som är bättre anpassade till att klara arbetstoppar, ledigheter och ge medarbetarna tillfälle till kompetensutveckling och fortbildning och i övrigt stärka arbetsmiljön. Större domstolar ger även bättre förutsättningar att rekrytera kvalificerade medarbetare och gör det möjligt för domarna att specialisera sig på vissa måltyper. Domstolens service till allmänheten kan förbättras och säkerheten för de som besöker domstolen eller arbetar där kan stärkas.

Den förändring av tingsrättsorganisationen som är nödvändig för att tingsrättsorganisationen skall motsvara de krav som ställs ser olika ut i olika delar av landet. Det är viktigt att betona att tingsrättsorganisationen i varje region bör utformas utifrån regionens särskilda förutsättningar. Geografiska avstånd och tillgängliga kommunikationer är viktiga faktorer. I några fall kan större domkretsar skapas genom att flera tingsrätter läggs samman, t.ex. när det geografiska avståndet mellan

domstolarna är litet. Så har skett i Stockholmsområdet där Domstolsverket på regeringens uppdrag genomför en sammanläggning av Jakobsbergs och Sollentuna tingsrätter.

I andra fall bör verksamheten kunna bedrivas på flera orter med en gemensam domkrets, gemensam administration och gemensam ledning. En sådan anpassning gör det möjligt att samla specialmål samt att förstärka vid sjukdom och semester. Den ger också möjlighet att jämna ut arbetsbördan vid toppar samtidigt som det stora flertalet mål även fortsättningsvis handläggs vid den ort som ligger närmast för parterna i målet. Denna modell innebär att domstolsverksamhet kan behållas vid orter som har eller annars skulle få svårt att bedriva en effektiv verksamhet med bibehållen kvalitet.

Utvecklingen av tingsrättsorganisationen bör genomföras stegvis. Detta är nödvändigt för att beakta varje regions speciella förutsättningar och för att ta till vara de erfarenheter som har vunnits av genomförda förändringar. Utredningsarbetet bör bedrivas av bl.a. Domstolsverket i nära samarbete med berörda domstolar. På samma sätt som skett inför tidigare förestående förändringar av tingsrättsorganisationen avser regeringen att informera riksdagen om varje planerad organisationsförändring. I avsnitt 11.4 redovisas de förändringar som är närmast aktuella samt pågående regionala projekt.

Som nämnts i det föregående är specialisering en av de viktiga frågorna. Den specialisering som följer av att vissa mål hanteras i de allmänna domstolarna och andra i de allmänna förvaltningsdomstolarna bör enligt regeringens mening bibehållas. Samtidigt bör samverkan utvecklas ytterligare. Försöksverksamhet med gemensam ledning och administrativ samverkan har bedrivits sedan 1998 respektive 1999 vid Länsrätten i Blekinge län och Karlskrona tingsrätt respektive vid Länsrätten i Kronobergs län och Växjö tingsrätt. Verksamheten i Blekinge har nyligen utvärderats. Utvärderingen talar entydigt om positiva effekter av denna samverkan. Regeringen avser därför att verka för att samverkan kommer till stånd på orter där det för verksamheten framstår som ändamålsenligt. Denna fråga behandlas närmare i avsnittet 11.5 .

Sammanfattning: Arbetet med att renodla domstolarnas arbete till dömande verksamhet skall fortsätta.

Riksdagen har nyligen beslutat om en överföring av bouppteckningsverksamheten till skatteförvaltningen och en koncentration av inskrivningsmyndigheterna till sju inskrivningsmyndigheter.

Nästa steg med samma syfte bör vara att föra inskrivning av företagshypotek och Sjöfartsregistret till Patent- och registreringsverket respektive Sjöfartsverket.

Under de senaste åren har ett antal uppgifter förts över från domstolarna till andra myndigheter i syfte att i största möjliga utsträckning koncentrera domstolarnas resurser till den dömande verksamheten, dvs. att lösa tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna samt att döma i brottmål. I detta syfte har bl.a. den summariska processen förts till kronofogdemyndigheterna och förmynderskapsärenden till överförmyndarna. Vidare har möjligheterna för åklagare att utfärda strafföreläggande vidgats.

Ytterligare ett led i renodlingen av domstolarnas verksamhet är regeringens förslag i budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1 utg. omr. 4, bet. 1999/2000 JuU1, rskr. 1999/2000:78) att inskrivningsverksamheten skall koncentreras till sju inskrivningsmyndigheter och att bouppteckningsverksamheten förs över från domstolsväsendet till skatteförvaltningen, vilket också blev riksdagens beslut.

Regeringen har i regleringsbrevet för år 2000 gett Domstolsverket i uppdrag att vidta de tekniska, organisatoriska och personella åtgärder som krävs för att inskrivningsverksamheten senast den 1 juli 2001 skall koncentreras till inskrivningsmyndigheterna i Eksjö, Härnösand, Hässleholm, Mora, Norrtälje, Skellefteå och Uddevalla. Ambitionen är att förändringsarbetet skall ske i nära samverkan med den personal som i dag finns vid inskrivningsmyndigheterna och personalen vid de tingsrätter där de nya myndigheterna kommer att placeras. Personalfrågorna kommer att ha högsta prioritet i det fortsatta arbetet. Uppdraget skall delredovisas den 1 oktober 2000 och slutredovisas den 1 oktober 2001.

När det gäller bouppteckningsverksamheten har regeringen uppdragit åt Riksskatteverket och Domstolsverket att förbereda en överflyttning av uppgifterna att registrera bouppteckningar och vara beskattningsmyndighet i fråga om arvsskatt från tingsrätterna till skatteförvaltningen. Riksskatteverket avser att förlägga den framtida bouppteckningsverksamheten till kontoren i Stockholm, Visby, Uppsala, Jönköping, Kalmar, Malmö, Vänersborg, Örebro, Gävle, Härnösand och Umeå. Överflyttningen beräknas vara klar den 1 juli 2001. Regeringen avser att under år 2000 lägga fram en proposition med förslag på de lagändringar som bouppteckningsreformen kräver.

Nästa steg i det reformarbete som syftar till att renodla domstolarnas verksamhet behandlas i avsnitt 5.1.

Regeringens bedömning: Sjöfartsregistret bör föras över från Stockholms tingsrätt till Sjöfartsverket. Vidare bör inskrivning enligt lagen (1984:649) om företagshypotek föras över från Malmö tingsrätt till Patent- och registreringsverket.

Regeringen avser att lämna förslag till riksdagen i budgetpropositionen för år 2001.

Skälen för regeringens bedömning: Under år 1997 gavs Domstolsverket i uppdrag att dels i samråd med Patent- och registreringsverket utarbeta och lämna förslag om den framtida organisationen av Inskrivningsmyndigheten för företagsinteckningar, dels att i samråd med Sjöfartsverket utarbeta och lämna förslag om Sjöfartsregistrets organisatoriska hemvist. I en rapport som överlämnades till regeringen i december 1997 föreslog Domstolsverket att verksamheten vid Inskrivningsmyndigheten för företagsinteckningar organisatoriskt skulle överflyttas till Patent- och registreringsverket. I mars 1998 föreslog verket att verksamheten vid Sjöfartsregistret skulle flyttas över till Sjöfartsverket. Båda förslagen har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju1997/6826 och Ju1998/1042). Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot de föreslagna förändringarna.

En överföring av verksamheterna till de föreslagna förvaltningsmyndigheterna utgör ett led i den renodling av den dömande verksamheten vid domstolarna som eftersträvas. På sikt bör överflyttningarna kunna bereda mark för såväl utvecklings- som rationaliseringsfördelar. Överflyttningarna bedöms inledningsvis medföra vissa övergångskostnader men i ett längre tidsperspektiv innebära besparingar. Regeringen bedömer sammanfattningsvis att verksamheterna vid Inskrivningsmyndigheten för företagsinteckningar och vid Sjöfartsregistret har möjligheter att utvecklas och effektiviseras om de flyttas över till Patent- och registreringsverket respektive Sjöfartsverket samtidigt som överflyttningarna bidrar till en renodling av domstolarnas verksamhet. Regeringen avser därför i budgetpropositionen för år 2001 föreslå att verksamheten vid Inskrivningsmyndigheten för företagsinteckningar förs över till Patent- och registreringsverket och att verksamheten vid Sjöfartsregistret överförs till Sjöfartsverket.

Regeringen avser att ge berörda centralmyndigheter uppdrag att vidta åtgärder för en överflyttning av respektive verksamhet. Regeringen har vidare för avsikt att under hösten lägga fram en proposition med de lagförslag, bl.a. till vilken domstol beslut skall kunna överklagas till, som behövs med sikte på att en förändring beträffande Inskrivningsmyndigheten för företagsinteckningar skall kunna träda i kraft den 1 juli 2001 och en förändring beträffande Sjöfartsregistret senast den 1 januari 2002.

Regeringens bedömning: Tingsrätternas beredningsorganisation bör stärkas. Genom en förstärkt beredningsorganisation kan tingsrätterna använda resurserna bättre i syfte att renodla domarrollen och ta tillvara samtliga personalkategoriernas kompetens till gagn för verksamheten. Hänsyn bör också tas till de särskilda förutsättningar, t.ex. att domstolen är miljö- eller fastighetsdomstol, som kan finnas vid en domstol.

Skälen för regeringens bedömning: Vid flera av landets tingsrätter pågår försöksverksamhet för att pröva olika former av beredningsorganisation. Denna verksamhet har gjorts möjlig genom förordningen (1997:139) om försöksverksamhet vid vissa tingsrätter.

Förordningen innebär att tingsrätterna har möjlighet att för en begränsad tid (ett år) anställa tingsmeriterade jurister för beredningsändamål (beredningsjurister), att förlänga tingsnotaries förordnande utöver den tid som anges i 1 § notariieförordningen (1990:469) samt att besluta att – med undantag från huvudregeln – att en tingsfiskal inte skall ha en rotel.

Beredningsjurister får ges förordnanden att handlägga mål och ärenden i huvudsak motsvarande vad som gäller för tingsnotarier enligt förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

Vidare innebär förordningen att lagmannen, med vissa undantag, får förordna beredningsjurister och tingsnotarier som har tjänstgjort minst ett år att i vidare mån än vad som följer av bestämmelserna i tingsrättsinstruktionen vidta åtgärder för beredning av mål och ärenden.

Lagmannen har vidare möjlighet att förordna andra anställda att vidta förberedande åtgärder i mål utöver vad som följer av tingsrättsinstruktionen.

Syftet med försöket är främst att renodla domarrollen. Genom förordningen görs möjligt för tingsrätterna att delegera vissa berednings- och handläggningsåtgärder till jurister och domstolssekreterare utöver vad som följer av tingsrättsinstruktionen. Därigenom kan domarresurser frigöras samtidigt som den värdefulla kompetens som finns hos personalen kommer verksamheten till godo.

Förordningen som trädde i kraft den 1 maj 1997 var tänkt att gälla under ett år och omfattade inledningsvis nio tingsrätter. Tack vare det stora intresset från domstolarnas sida att delta i verksamheten har förordningens giltighetstid förlängts ett par gånger, senast t.o.m. den 31 december 2000.

Förordningen ger i dag tingsrätterna i Huddinge, Nacka, Stockholm, Södra Roslag, Uppsala, Köping, Sala, Västerås, Falun, Hedemora, Leksand, Ludvika, Mora, Eksjö, Jönköping, Växjö, Kalmar, Oskarshamn, Kristianstad, Lund, Malmö, Ängelholm, Göteborg, Borås, Trollhättan, Vänersborg, Arvika, Karlstad, Sunne, Gävle, Sandviken, Sundsvall, Östersund, Umeå och Luleå möjlighet att ta till vara det utvidgade regelverket.

En första utvärdering finns redovisad i 1995 års domstolskommittés betänkande Domaren och beredningsorganisationen – utbildning och

arbetsfördelning (SOU 1998:88, bilaga 8). En förnyad utvärdering har nyligen redovisats till Domstolsverket. Skr. 1999/2000:106

De båda utvärderingarna visar att en förstärkt beredningsorganisation och samverkan mellan rotlar kan bidra till att verksamheten i tingsrätt blir mer ändamålsenlig än i dag. Försöken har inte sett likadana ut vid varje domstol. Flera försöksmodeller som har prövats har befunnits positiva när det gäller renodling av domarrollen, effektivitet och kvalitetshöjning i den dömande verksamheten samt förbättring av arbetstillfredsställelsen hos berörd personal.

Regeringen delar den bedömning som framkommit vid utvärderingen av försöken. Verksamheterna visar också att det är nödvändigt att anpassa beredningsorganisationen till respektive domstols behov. Regeringen avser mot den bakgrunden att permanenta de behörighetsregler som ingår i försöksförordningen.

5.3 Länsrättsprojektet

Sammanfattning: Under år 1999 har ett projekt genomförts med länsrätter som syftat till att förbättra handläggningstiderna i framför allt skatte- och socialförsäkringsmålen.

Regeringen avser att noga följa den fortsatta balanssituationen i syfte att bevaka att den goda utvecklingen fortsätter.

Länsrätterna har under en längre tid haft problem med besvärande balanser av oavgjorda mål, framför allt på socialförsäkrings- och skatteområdet. Domstolsverket har därför tillsammans med arbetsgrupper från sex domstolar bedrivit projekt för att kartlägga och analysera handläggningen av främst skatte- och socialförsäkringsmål. Även övriga länsrätter har bidragit med uppgifter och synpunkter. Syftet med projektet är att finna möjligheter att på ett effektivt sätt förkorta handläggningstiderna utan att kvaliteten försämras. Genomgången har visat att ett antal länsrätter under början av år 1999 fortfarande hade alltför långa handläggningstider.

En utgångspunkt i projektarbetet har varit att förändringar i arbetet skall medverka till att ge länsrätterna förutsättningar att bedriva arbetet med en sådan effektivitet och fortsatt hög kvalitet att de kan avgöra alla mål inom sex månader från det att målen kom in till länsrätten.

En uttalad strävan har även här varit att bl.a. renodla domarrollen. En renodlad domarroll kräver en väl utnyttjad delegering på alla nivåer och att arbetet i övrigt rationaliseras. Den gjorda kartläggningen visar att domarrollen kan renodlas ytterligare bl.a. genom en förstärkt beredningsorganisation. Utrymme finns också för att effektivisera målhanteringen och arbetsmetoderna.

I projektledarnas sammanställning av projektresultatet pekas på ett flertal olika faktorer som bör uppmärksammas och förbättras. Där konstateras bl.a. att så länge balanserna finns kvar kommer det att finnas behov av att de länsrätter som har en god balanssituation bistår de länsrätter som fortfarande har besvärande balanser. Detta kan ske genom att en länsrätt som har resurser avgör mål för en annan länsrätt i dess

namn och med nämndemän tillhörande den sistnämnda länsrätten. Det kan förväntas att en sådan samverkan kommer att initieras i större utsträckning än vad som görs i dag.

Skr. 1999/2000:106

Den minskade måltillströmningen till länsrätterna har bidragit till ett bättre arbetsläge vid de flesta länsrätter. Regeringen kan konstatera att länsrätterna har vidtagit åtgärder som bidragit till den förbättrade situationen. Regeringen följer balanssituationen och kommer att vid behov undanröja de processuella hinder som kan uppstå när länsrätterna bistår varandra.

5.4 Beredningsorganisationen i hovrätterna och kammarrätterna

Sammanfattning: De försök som pågår i flera överrätter med stärkt beredningsorganisation bör kunna ge värdefulla erfarenheter vid den fortsatta utvecklingen av verksamheten vid överrätterna.

Vid flertalet hovrätter och kammarrätter pågår projekt som tar sikte på beredningsorganisationen och avdelningsindelningen. För en del av dessa projekt har regeringen nyligen beslutat om särskilda försöksförfordningar (förfordning [1999:855] om undantag från vissa bestämmelser i förfordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion respektive förfordning [2000:20] om undantag från vissa bestämmelser i förfordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion m.m.). Undantagen innebär att överrätterna ges möjlighet att göra avsteg från instruktionernas bestämmelser om fördelning av mål.

Enligt huvudregeln i instruktionerna för respektive underrätter och överrätter fördelas inkommande mål i turordning på rotlarna. Systemet för fördelningen av mål – som är av gammalt datum – har utformats i syfte att se till att oavhängighet, opartiskhet och självständighet garanteras i handläggningen.

Vid olika tingsrätter pågår, som nämnts i bl.a. avsnitt 5.2, sedan en tid olika försök med stärkt beredningsorganisation. Bland annat provas ett system med s.k. storrotlar eller storavdelningar. Detta innebär i praktiken att två eller flera ledamöter delas in på samma rotel. Detta har på sina håll visat sig innebära att antalet avgjorda mål har ökat jämfört med en traditionell rotel under samma tidsperiod. Samtidigt innebär förändringen att domarrollen ytterligare kan renodlas och att de olika personalkategoriernas kompetens och erfarenhet kan tillgodogöras domstolen på ännu bättre sätt. När dessa försök görs är det också – oavsett vilka organisatoriska storheter som väljs – viktigt att man inte avlägsnar sig från de principer som ligger bakom valet av former för fördelningen av mål i domstol. Denna ordning motiveras nämligen inte bara av domstolsinterna skäl. Vål så viktigt är att systemet för målen fördelning – grundade på slumpvis fördelning eller på tydliga och objektiva kriterier eller detta i förening – utåt sett, från ett medborgarperspektiv, kan försvaras som en sakligt grundad och från effektivitetssynpunkt motiverad ordning för arbetets fördelning i domstolen. Man måste beakta att

fördelningen av mål också är ett sätt att ange vilken domare som bär ansvaret för målet som sådant eller i dess olika handläggningsfaser. En tydlig ansvarsfördelning möjliggör också för domstolschefen att disponera domstolens resurser så att mål och ärenden avgörs inom rimlig tid.

Hovrätten för Västra Sverige har startat ett förnyelseprojekt i en organisation som storleksmässigt motsvarar två avdelningar med sju ledamöter vardera. Försöket syftar till att minska handläggningstider, omloppstider och balanser utan att personalen tar på sig ytterligare arbetsuppgifter. Vidare skall personalen få tid över till fortbildning utan att detta påverkar målgenomströmningen eller handläggningstiderna. Den hittillsvarande organisationen, som är den gängse enligt förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, bygger på att den inledande fördelningen av mål styr allt arbete som läggs ner därefter. Målfördelningen görs i ett skede när kunskapen är som minst om vilket arbete som kommer att behövas i målet eller ärendet. Förnyelseprojektet bygger på ett omvänt antagande, nämligen att arbetet skall fördelas mellan ledamöterna när man vet som mest om vilken insats som krävs. Vissa arbetsmoment kommer därför att fördelas betydligt senare än vad som hittills har varit fallet. I projektet är inbyggt en stark beredningsorganisation.

I Göta hovrätt har också initiativ tagits till försöksprojekt där delar av verksamheten bedrivs i större enheter. Målet är att minska sårbarheten i den förhållandevis lilla arbetsenhet som en normalstor avdelning utgör. Beredningsorganisationen i försöksprojektet anordnas så att ledamöterna i möjligaste mån avlastas från den förberedande målhanteringen. Syftet med projektet är att utnyttja de personella resurserna effektivare än vad som sker för närvarande.

Vid Hovrätten över Skåne och Blekinge pågår också ett projekt med stärkt beredningsorganisation. Vid två avdelningar har dessa förstärkts med vardera en beredningsassessor vars uppgift är att vara arbetsledare för överrättsnotarierna och domstolssekreterarna när det gäller beredningen av målen. De ordinarie rotelinnehavarna skall i normalfallet komma i kontakt med målet först när detta föredras eller när det är förhandling. Syftet med projektet är att se om verksamheten kan bedrivas effektivare, med högre kvalitet och med en förbättrad arbetsmiljö.

I Kamrarrätten i Stockholm pågår en försöksverksamhet där det dels sker en ökad satsning vad gäller socialförsäkringsmål och skattemål och där det dels har skapats en storavdelning med kraftigt förstärkt bemanning – i förening med bl.a. en storrotel – för att få fram underlag för en bedömning om det inte på detta sätt kan åstadkommas en effektivare resursanvändning.

Kamrarrätten i Göteborg har beslutat att från den 1 juni 2000 utse en rotel på varje avdelning till skatterotel, på vilken större och komplicerade skattemål lottas. En aktiv processledning förutsätts redan när målet kommer in till kamrarrätten. En av skatterotlarna utgör storrotel med en bemanning av en vice ordförande, ett kamrarrättsråd och tre assessorer. Vidare får en avdelning socialförsäkringsprofil genom att specialkompetens tas till vara.

En av avdelningarna i Svea hovrätt inrymmer sedan den 1 januari 1999 den nybildade Miljööverdomstolen. Hovrätten har här valt att bilda en storavdelning som är dubbelt så stor som hovrättens allmänna avdelningar. På denna storavdelning behandlas alla de miljömål som hör till Miljööverdomstolen, men också allmänna tvistemål. Tilldelningen av allmänna tvistemål blir här större än vad som normalt lottas på en allmän avdelning, som ju i sin tur också handlägger brottmål.

Beredningsarbetet på storavdelningen har organiserats på ett nytt sätt. För beredningen anlitas några assessorer med särskilt intresse för miljö rätt. Dessa leder beredningsorganisationens arbete men deltar också i målens avgörande. I avdelningen ingår också några överrättsnotarier. Erfarenheterna av denna ordning är hittills goda. Det är emellertid ännu för tidigt att bedöma modellen.

Även vid övriga hovrätter och kammarrätter pågår projekt, som i likhet med de här redovisade projekten tar sikte på beredningsverksamheten och avdelningarnas storlek.

Regeringen gör bedömningen att det är viktigt att beredningsorganisationen anpassas till respektive domstols behov och förutsättningar. Eftersom dessa varierar kommer det att finnas anledning att organisera arbetet med olika inriktning och att fokusera på skilda uppgifter vid olika domstolar. Regeringen avser att följa projekten, som är en betydelsefull del av den fortsatta utvecklingen av verksamheten vid överrätterna.

5.5 Delegering

Regeringens bedömning: Uppgifter som inte kräver domares medverkan bör delegeras i syfte att renodla domarollen och att skapa stimulerande arbetsuppgifter för andra anställda vid domstolarna.

Skälen för regeringens bedömning: De nuvarande delegeringsreglerna i främst tingsrättsinstruktionen utgår i huvudsak från att endast de förhållandevis enklaste arbetsuppgifterna i en domstol får utföras utan författningsstöd. Detta synsätt har bidragit till att domare i hög utsträckning har utfört arbetsuppgifter som inte kräver domarkompetens.

Det är viktigt att en domare får möjlighet att använda sin tid för de arbetsmoment som kräver domarens speciella kompetens. Därför har en rad uppgifter delegerats till annan personal under det senaste decenniet.

Delegering innebär att uppgifter som annars skulle ha utförts av en domare överlämnas till en beredningsjurist, domstolssekreterare eller notarie. En viktig uppgift för lagmannen är att säkerställa att den till vilken uppgiften delegeras också har förutsättningar att utföra den på ett kompetent och korrekt sätt.

Om en konsekvent delegering av uppgifter, som inte kräver domarens kompetens, genomförs frigörs domarresurser som kan användas för att förbättra inom andra områden i domstolarna. Delegering ger också bra och stimulerande arbetsuppgifter för andra anställda i domstolarna, t.ex. domstolssekreterarna.

Mer kan göras för att avlasta domarna i framförallt tingsrätt ytterligare arbetsmoment. När det rör kvalificerade juridiska frågor bör delegeringen

från ordinarie domare kunna ske till notarier och andra jurister och när det gäller arbetsmoment i övrigt bör delegationen från domarna också kunna ske till domstolssekreterare eller annan lämplig personal.

Skr. 1999/2000:106

Självklart är att den dömande verksamheten i huvudsak skall utföras av ordinarie domare. Detta hindrar emellertid inte att enklare mål och ärenden också avgörs av andra jurister vid domstolen.

I avsnitt 5.2 har nämnts att regeringen avser att arbeta in behörighetsreglerna i förordningen (1997:139) om försöksverksamhet vid vissa tingsrätter i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion. I detta arbete kommer också tidigare delegeringsförslag från domstolar att beaktas.

6 De anställda i domstolsväsendet

Regeringens bedömning: För att även framtidens domstolar skall vara en stimulerande och attraktiv miljö att arbeta i för alla domstolsanställda bör

- medarbetarnas kompetens tas till vara på bästa sätt,
- utbildning och kompetensutveckling prioriteras,
- arbetet i domstolarna utvecklas och stödjäs av moderna tekniska hjälpmedel,
- ledarskap ges än större utrymme i domstolarna,
- domstolarna vara säkra och trygga arbetsplatser.

Skälen för regeringens bedömning: En viktig fråga för domstolarna är att även i framtiden attrahera skicklig personal med olika inriktningar och inte minst också att kunna behålla den rekryterade personalen.

Förändringar av organisation och arbetsformer skapar under förändringsarbetet en oro hos många anställda. Det är därför viktigt att de anställda ges god information om förändringarna och att personalen ges möjlighet att påverka förändringsarbetet.

Reformarbetet skall leda till att det är fortsatt attraktivt att arbeta i en domstol. De anställda bör ha tillgång till moderna tekniska hjälpmedel liksom goda möjligheter till vidareutveckling. De bör också ha konkurrenskraftiga lönevillkor och arbetstidsvillkor. I verksamheten skall det finnas gott ledarskap och kollegor med varierande erfarenheter. Domstolarna skall vara säkra och trygga arbetsplatser och arbeta med så långsiktiga ekonomiska ramar som är möjligt med hänsyn till samhällsutvecklingen.

6.1 Domstolssekreterarna

Regeringens bedömning: Domstolssekreterarna bör i framtiden kunna erbjudas mer kvalificerade och stimulerande arbetsuppgifter.

Skälen för regeringens bedömning: I domstolsväsendet är det kanske domstolssekreterarnas roll och arbetsuppgifter som har förändrats mest

under de senaste 10–15 åren. Datoriseringen har inneburit att skrivarbete efter koncept i stort sett har försvunnit. Samtidigt har kansliarbetet, t.ex. med kallelser, förenklats och effektiviserats som en följd av datoriserade målhanteringssystem. Utvecklingen kan antas fortsätta och kanske kommer mål att kunna anhängiggöras på elektronisk väg och expediering ske via tangentbordet utan pappershantering inom en nära framtid. Åklagare, advokater och andra med tillgång till modern teknik kommer kanske att ges möjlighet att korrespondera med domstolarna via elektronisk överföring samtidigt som domstolarna kallar och förmedlar information på motsvarande sätt. Personuppgifter som i en brottsutredning har upprättats av polis bör kunna överföras elektroniskt till åklagare och domstol. Detsamma gäller förundersökningsmaterial och stämningsansökningar.

Samtidigt som domstolssekreterarnas antal har minskat har de fått alltmer kvalificerade arbetsuppgifter och ett ökat ansvar. Tidigt har delegering av beslutanderätten skett i förhållandevis enkla ärenden och har sedan successivt byggts ut. Den försöksverksamhet med olika former av beredningsorganisationer som sedan 1997 bedrivs i allt fler tingsrätter (se avsnitt 5.2) har inneburit att sekreterarna fått ett ökat ansvar för beredningen av både brottmål och tvistemål. Dessa sekreterare kallas vid vissa tingsrätter beredningssekreterare.

I beredningsorganisationen har domstolssekreteraren en central roll. Det är domstolssekreterarens uppgift att göra en första kontroll av all post och antingen ge förslag eller besluta om åtgärd. Domstolssekreteraren bereder de flesta åtgärder i ett brottmål fram till huvudförhandling och svarar också för vissa delar av den inledande beredningen av familjemål. Gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad bereds fram till och med ett färdigt domsförslag. Detsamma gäller flertalet ärenden. I vissa ärenden, där delegering har skett, beslutar också domstolssekreteraren. Andra uppgifter som utförs av domstolssekreteraren är bevakningar av olika tidsfrister, protokollföring vid förhandling.

Till domstolssekreterarens arbetsuppgifter hör också expedieringar, kallelser, kontakter med parter, vittnen och andra som kommer i kontakt med en domstol, planering av förhandlingar och sammansättning av förhandlingsdagar och upprättande av domsförslag i förhållandevis enklare mål.

För att mera fortlöpande svara mot utbildningsbehovet av domstolssekreterarna planerar Domstolsverket att efter sommaren i år starta den första kursomgången för ”beredningssekreterare” i tingsrätt.

I de projekt som vissa länsrätter driver tillsammans med Domstolsverkets utvecklingsgrupp ser Domstolsverket och länsrätterna över arbetsfördelningen mellan de olika personalkategorierna. Syftet är att, på motsvarande sätt som skett i tingsrätterna, ge domstolssekreterarna mer kvalificerade arbetsuppgifter. Även för sekreterarna i länsrätterna planerar Domstolsverket att starta särskild teoretisk och praktisk utbildning för beredningsarbete.

Regeringen konstaterar att den tekniska utvecklingen vid våra domstolar minskar behoven av traditionella sekreteraruppgifter. Å andra sidan innebär utvecklingen att de som vid sidan av juristerna tjänstgör vid

6.2 IT-personal och andra specialister

Regeringens bedömning: Domstolarna bör få tillgång till specialistkompetens bl.a. i administrativa frågor och på IT-området.

Skälen för regeringens bedömning: För att bevara och utveckla domstolarnas verksamhet behöver kompetens av annat slag än den som finns idag tillföras domstolarna. Den omständigheten att domstolar har eget budgetansvar och att det finns ett större behov av verksamhets- och måluppföljning innebär att det också kan finnas behov av personalkategorier som hittills normalt sett inte har varit anställda vid domstolarna.

Ett annat område gäller IT-kompetens. Domstolarna bör utrustas med lämplig teknisk utrustning. Det behövs då också medarbetare som kan sörja för utbildning, tekniskt bistånd och andra frågor som det finns behov av särskild IT-kompetens för.

Redan i dag har domstolar valt att gemensamt investera i specialistkompetens. I Stockholm finns det t.ex. vid Stockholms tingsrätt en personalkonsulent vars tjänster också övriga domstolar i länet kan få tillgång till. Vid Huddinge och Handens tingsrätter har domstolarna gemensamt anställt en person som svarar för service inom IT-området. Vid de tre tingsrätterna i Västmanlands län, Köping, Sala och Västerås, har domstolarna gemensamt anställt en administratör för att bl.a. avlasta de tre lagmännen vissa administrativa arbetsuppgifter.

Regeringen gör bedömningen att domstolarna i allt högre grad kommer att ha behov av specialistutbildad personal vid sidan av den traditionella domstolspersonalen. Ett sätt att tillmötesgå dessa behov kan vara att på det sätt som nyss beskrivits gemensamt knyta till sig de erforderliga specialisterna.

6.3 Notarier och beredningsjurister

Regeringens bedömning: Notariekåren är en värdefull resurs i den förändrade beredningsorganisationen. Notariesystemet bör därför bevaras och utvecklas. Detsamma gäller handläggarna i länsrätterna. I framtidens domstolar kommer det också finnas behov av andra beredningsjurister.

Den som har genomgått juristutbildningen kan söka notarietjänst vid tingsrätt eller länsrätt. Notarietjänstgöringen regleras i notarieförordningen (1990:469). Notarietjänstgöringen fullgörs vid tingsrätt eller länsrätt under två år eller vid båda domstolsslagen (jfr även avsnitt 6.3.1). Närmare bestämmelser om notariens arbetsuppgifter och behörigheter finns i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion. I länsrätt finns det också handläggare som har arbetsuppgifter som påminner om notariernas.

Notarier

Under notariatjänstgöringen skall notarien få en allsidig och utvecklande utbildning. Allt efter tjänstgöringstid och vunnen erfarenhet kan notarien få delegation att självständigt utföra uppgifter som annars ankommer på en ordinarie domare. Den notarie som på ett tillfredsställande sätt har fullgjort notariatjänstgöringen blir notariemeriterad.

Notariernas arbetsuppgifter påverkas av att inskrivnings- respektive bouppteckningsverksamheten kommer att föras bort från domstolarna. Regeringen gör bedömningen att den framtida notarierollen i än högre grad kommer att fokuseras mot kvalificerat juridiskt arbete i domstolarnas mål och ärenden. Notarierna kommer att göra rättsutredningar, svara för domsförslag i vissa mål och bistå domarna i det intellektuella juridiska arbetet. De arbetsuppgifter som notarier i dag utför och som inte kräver juridisk utbildning skall så långt möjligt utföras av annan personal vid domstolarna. På så sätt skapas attraktiva notarieplatser samtidigt som stimulerande uppgifter kan erbjudas andra personalgrupper i domstolarna.

Notarierna kommer att utgöra en del av basen i den utbyggda beredningsorganisation som är nödvändig i många domstolar. Det är därför viktigt att det pågående förändringsarbetet inte leder till att antalet notarieanställningar minskar. Det mesta talar för att framtidens domstolar får ett ökat behov av notarier och andra jurister för att åstadkomma en än högre kvalitet i verksamheten och för att göra nödvändig renodling av domarnas arbetsuppgifter möjlig. Framför allt gäller det i de domstolar som av tradition har en låg andel notarier bland sin personal.

Högskoleverket behandlar i rapporten Rätt juristutbildning? Utvärdering av juristutbildningar (Högskoleverkets rapportserie 2000:1 R) frågan om notariatjänstgöringens betydelse för juristutbildningens uppläggning och inriktning.

Beredningsjurister

Sedan många år finns det i länsrätterna en särskild personalkategori som inte har någon motsvarighet i tingsrätterna, nämligen föredragande. Dessa är, numera, vanligtvis notariemeriterade jurister och har arbetsuppgifter som till en del motsvarar de uppgifter som utförs av notarier.

I framtidens domstolar, såväl allmänna domstolar som allmänna förvaltningsdomstolar, bedömer regeringen att det kommer att finnas ett ökat behov av jurister som arbetar med beredning av mål. Det kommer också för vissa måltyper att krävas en betydligt djupare erfarenhet än vad notarier har möjlighet att förvärva under den förhållandevis korta tid som notariatjänstgöringen varar. Vilka arbetsuppgifter som morgondagens beredningsjurister skall anförtros är ännu för tidigt att uttala sig om. Det kan inte uteslutas att behörigheten i vissa fall bör kunna bli mer omfattande än vad dagens handläggare i länsrätt har.

Regeringens bedömning: Försöksverksamheten med kombinerad notariatjänstgöring vid såväl länsrätt som tingsrätt bör utvärderas.

Skälen för regeringens bedömning: Som nämnts i avsnitt 6.3 fullgörs notariatjänstgöring under en tid av två år vid tingsrätt eller länsrätt eller i båda domstolsslagen.

Vid Karlskrona tingsrätt och Länsrätten i Blekinge län samt vid Växjö tingsrätt och Länsrätten i Kronobergs län pågår för närvarande en försöksverksamhet med administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt.

Genom förordningen (1998:1375) om försöksverksamhet med notariatjänstgöring vid tingsrätt och länsrätt ges en möjlighet att vid dessa domstolar utbilda notaries genom en kombinerad notariatjänstgöring vid nyss nämnda domstolar. Tjänstgöringstiden är 2,5 år. Förordningen gäller t.o.m. den 31 december 2000.

Om en utvärdering av försöksverksamheten visar att det är ändamålsenligt att det vid samordnade tingsrätter och länsrätter ges möjlighet till notariatjänstgöring i både länsrätt och tingsrätt avser regeringen att permanenta försöksverksamheten. Frågan om administrativ samordning av länsrätter och tingsrätter behandlas närmare i avsnitt 11.5.

6.4 Rekrytering av domare

Regeringens bedömning: Domaryrket skall vara så attraktivt att det lockar många av de bästa juristerna. För att nå målet behöver rekryteringen av ordinarie domare breddas.

Skälen för regeringens bedömning: De som i dag tjänstgör som ordinarie domare är nästan uteslutande jurister som genomgått domarbanan. Den innebär i korthet att efter avslutad notariemeritering fullgörs fiskalsutbildning i hovrätt eller kammarrätt. Efter eget självständigt dömande som fiskal i underrätt fortsätter fiskalen utbildningen med adjunktion i hovrätt eller kammarrätt. Utbildningen har under lång tid tillgodosett domstolsväsendets behov av kompetent personal. Därutöver har assessorer, dvs. de som fullgjort de obligatoriska momentet i domarbanan i hovrätt eller kammarrätt, under en lång följd av år varit värdefull arbetskraft i Regeringskansliet, utredningsväsendet, riksdagens utskott, hos Riksdagens ombudsmän och vid andra myndigheter. Detta har varit av godo för såväl domstolsväsendet som för statsförvaltningen i övrigt. Även näringslivet rekryterar fiskaler och assessorer vilket innebär att domarutbildningen är till nytta för hela samhället.

Vad som däremot i stor utsträckning saknas bland de ordinarie domarna är personer med erfarenheter från advokatverksamhet och det privata näringslivet, t.ex. bolagsjurister. Erfarenheter som partsföreträdare är, inte minst ur ett medborgarperspektiv, värdefullt att tillföra domstolsväsendet. Detsamma gäller åklagare som i sin roll som företrädare för

staten i brottmålsprocessen får kunskaper som är av godo även för domstolsväsendet. Skr. 1999/2000:106

Regeringen vill framhålla att det för att anställas som ordinarie domare inte är någon formell förutsättning att ha genomgått de obligatoriska momenten i domarbanan. Domarbanan är sluten endast i de utbildningsmoment som ingår i den.

För att nå en mångfald där jurister med olika bakgrund rekryteras som domare behövs olika åtgärder. Bland annat fordras att domstolarna blir attraktiva arbetsplatser i än högre grad än i dag. Vidare behöver villkoren i övrigt närma sig de som gäller utanför domstolarna. Bland de nya åklagare som rekryterats har många tjänstgjort som fiskaler och assessorer. Regeringen gör den bedömningen att rörlighet på arbetsmarknaden inom rättsväsendet är av godo. Det gäller också när en del av dessa assessorer väljer att ta anställning som åklagare. Det viktiga för domstolarna är att vara så attraktiva arbetsplatser att assessorer och andra jurister, efter att ha meriterat sig inom andra juristyrken är intresserade av en anställning vid en domstol.

Domare skall även i framtiden rekryteras bland de allra skickligaste juristerna och från ett brett verksamhetsfält. De domare som kommer att behövas i framtiden bör därför ha sin bakgrund från olika slag av juridisk verksamhet.

6.4.1 Domarutbildningen

Regeringens bedömning. Försöksverksamheten med överrättsnotarier bör utvärderas.

Regeringen bedömer att det finns anledning att se över domarutbildningen i ett bredare perspektiv. Regeringen har för avsikt att ta initiativ till en sådan utredning.

Skälen för regeringens bedömning: En domarvana med en särskilt reglerad utbildning under numera ca tre år efter notarietjänstgöringen har gamla traditioner i vårt land.

Den som har förvärvat notariemeritering och som därefter har tjänstgjort under minst nio månader som fiskalsaspirant i hovrätt eller kammarrätt kan anställas som fiskal vid respektive domstol. Den som har antagits som fiskal och som tjänstgjort i underrätt mellan ett till två år (fr.o.m. den 1 september 2001 minst två år) och som därefter har tjänstgjort som adjungerad ledamot i hovrätt eller kammarrätt får anställas som assessor vid respektive domstol. Efter förordnande som assessor är de obligatoriska momenten i domarbanan genomförda.

Genom förordningen (1998:1238) om försöksverksamhet vid hovrätterna och kammarrätterna ersätts t.o.m. den 31 december 2000 fiskalsaspiranttjänstgöringen med överrättsnotarietjänstgöring. Överrättsnotarietjänstgöringen pågår under ett år. Syftet är bl.a. att göra det möjligt för fler notariemeriterade att få överrättserfarenhet samt att åstadkomma en bättre balans mellan behoven av föredragande och behoven av personer med domarutbildning. Regeringen avser att inom kort inleda en utvärdering av försöket.

Regeringen har i domstolarnas regleringsbrev för år 2000 uppdragit till Domstolsverket att lämna förslag på hur domarutbildningen skall utformas som en följd av nämnda förlängning av fiskalstjänstgöringen i länsrätt eller tingsrätt. Uppdraget, som får omfatta även andra delar av domarutbildningen, skall redovisas senast den 1 augusti 2000.

Regeringen gör bedömningen att domarutbildningen och villkoren under domarutbildningen behöver vara mer attraktiva för att domstolarna även i framtiden skall intressera tillräckligt många av de bästa juristerna att söka sig till domarbanan. Ett sådant exempel är att utbildningsmomenten bör betonas och utvecklas. Enbart det förhållandet att domstolar av tradition lockat till sig många av de bästa juristerna är inte tillräckligt. Ännu bättre utbildning, rimlig arbetsbörda samt en god löneutveckling är faktorer bland andra som bör ägnas särskild uppmärksamhet för att se till att det finns skickliga jurister i domstolarna även framgent. Det uppdrag Domstolsverket fått omfattar vad som är möjligt att göra inom ramen för nuvarande system. Det finns emellertid anledning att se över domarutbildningen i ett bredare perspektiv. Regeringen har för avsikt att ta initiativ till en sådan utredning.

6.5 Domstolschefens roll

Sammanfattning: Domstolschefens förändrade roll ställer ökade krav vid rekryteringen av lämpliga chefer. Domstolschefens befogenheter och ansvar bör klargöras ytterligare. Regeringen har därför tillsatt en utredning som ser över dessa frågor.

Domstolarnas uppgift är att skipa rätt. För denna uppgift behövs ett effektivt administrativt stöd.

Att chefen leder det administrativa arbetet också inom en domstol är numera alltmer ändamålsenligt och självklart. Domstolschefen har förutom ansvar för budget- och personalfrågor också ett ansvar för att utveckla arbetssätt och arbetsrutiner. Domstolschefen skall svara för planeringen av domstolens verksamhet och se till att personalen har den kompetens som krävs för att verksamheten skall kunna fullgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Här bör nämnas att beroende på frågans art avgörs administrativa ärenden av chefen, domstolens kollegium eller i plenum.

Regeringens direktiv till Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (Ju 1998:08) är bl.a. att klarlägga vilka krav som bör ställas på domstolschefen vad avser den administrativa styrningen av domstolsverksamheten och tillsynen över den dömande verksamheten. I uppdraget ingår också att lämna förslag om vilka instrument som domstolschefen bör ha i tillsynen över den dömande verksamheten och att lämna förslag om hur rekryteringen av domstolschefer skall bedrivas samt om det finns anledning att införa en möjlighet att tidsbegränsat anställa domstolschefer. Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2000.

Regeringen konstaterar att domstolschefens roll under senare år har förändrats och numera innebär ett betydligt större ansvar för domstolens

ekonomi, personalfrågor, utvecklingsfrågor, resultatuppföljning m.m. Detta ställer naturligtvis stora förväntningar på dagens och morgondagens domstolschefer. En bra chefsdomare skall både vara en skicklig jurist och ha de kvaliteter som krävs för att vara en bra chef och ledare. De krav som ställs på en chefsdomare behöver också mötas med villkor som gör det fördelaktigt att ta på sig detta ansvar.

Skr. 1999/2000:106

6.6 Jämställdhet

Regeringens bedömning: Det skall vara lika attraktivt för kvinnor som för män att vara domare och domstolschefer.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan en lång följd av år har de som antagits som domaraspiranter till övervägande eller i varje fall till lika del varit kvinnor. Andelen kvinnor som är ordinarie domare uppgår till ca 30 procent. Andelen kvinnor som är domstolschefer är endast ca fem procent. För anställningar som tillsätts efter s.k. kallelseförfarande, dvs. anställningar som kräver en aktiv rekrytering, eftersom de inte föregås av ett ansökningsförfarande är andelen kvinnor ca 20 procent. Dessa förhållanden är inte tillfredställande. Siffrorna talar för att åtgärder behövs för att se till att också kvinnor söker de anställningar som tillsätts efter ett ansökningsförfarande.

Rekryteringsåtgärder är en väg att gå för att få ett mer jämställt domstolsväsende, en annan är lokaliseringen av våra domstolar. I dag finns det stora områden som helt saknar kvinnor som ordinarie domare. Det kan i vissa fall röra sig om hela län där all den dömande verksamheten av ordinarie domare sker av män. Av landets fyra kvinnor som är chefer för tingsrätter återfinns tre i Stockholmsområdet och en i Borås.

Möjligheten för make eller sambo att få ett nytt arbete är sannolikt av betydelse för hur det ser ut på olika håll i landet. Storstäderna erbjuder ett rikt utbud av andra juridiska anställningar. Det finns anledning att tro att kvinnor i högre utsträckning än män har svårigheter att av familjescäl att byta bostadsort när det kan bli aktuellt med en ordinarie domaranställning eller – i än högre grad – en chefsposition. Detta leder i sin tur till att det är förhållandevis mindre konkurrens till domaranställningar utanför de större städerna. Trots den lägre konkurrensen vid tillsättningen har domare med en tillräckligt god kompetens hittills kunnat rekryteras. I takt med att allt fler såväl män som kvinnor av familjescäl och av andra skäl inte vill eller anser sig ha möjlighet att flytta kommer det att bli svårt att rekrytera domare med tillräcklig kompetens.

De kvinnor som når chefspositioner utanför domstolarna kommer att ha prövat på chefsrollen och får då också bättre möjligheter att konkurrera om en chefsposition i domstol. Det är därför viktigt att frågan uppmärksammas redan hos de myndigheter där icke ordinarie domare av tradition tjänstgör.

Domstolsverket har när det gäller åtgärder för att ge kvinnor och män lika möjligheter till utveckling och befordran bl.a. hållit seminarium för

att genomlysa frågeställningen varför inte fler kvinnor söker chefsbefattning. Domstolsverket arbetar också med att ta fram en strategi för en förändring av värderingarna. I detta arbete kommer Domstolsverket i utbildningssammanhang att belysa eventuella olikheter när det gäller manligt/kvinnligt på olika nivåer men framför allt på chefsnivå. Vidare planerar Domstolsverket att pröva mentorskap, att satsa på nätverk samt att genomföra ledarskapsutbildningar för yngre domare som är intresserade av och lämpade för framtida chefsuppgifter.

6.7 Kompetensutveckling

Regeringens bedömning: För att domstolarna skall bibehålla och utveckla dagens höga standard bör personalen fortlöpande erbjudas kompetensutveckling.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolsverket har till regeringen den 1 juli 1999 redovisat promemorian Utbildningsplan för domstolsanställda. Planen består av baskurser, grundkurser, påbyggnadskurser och återkommande utbildningar för de olika personalkategorierna. Därutöver kommer fördjupningskurser och specialkurser att anordnas inom aktuella områden. Genom en fortlöpande utvärdering och anpassning till rådande förhållanden kommer kursinnehållet att hållas aktuellt. Avsikten är att de inledande kurserna generellt skall vara mer inriktade på arbetsformer och metoder än på kunskapsstoff. Fördjupningskurser och specialkurser kommer att utvecklas och anordnas i en takt som bl.a. bestäms av de ekonomiska förutsättningarna.

Regeringen gör bedömningen att den utbildningsplan som Domstolsverket och representanter från domstolarna tagit fram är en bra utgångspunkt för ökade satsningar på kompetensutveckling. Utbildnings-satsningar där alla personalkategorier fortlöpande erbjuds delta blir en viktig faktor när det gäller att även framgent se till att domstolarna är attraktiva arbetsplatser.

Regeringens bedömning: Formerna för Tjänsteförslagsnämndens för domstolsväsendet arbete och arbetsuppgifter bör utformas med utgångspunkt i Domstolsverkets förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolarna anmäler till Domstolsverket när en ny domare behövs. Domstolsverket annonserar därefter att anställningen finns att söka. Ansökningarna ges in till verket som överlämnar dessa till Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) som är en egen myndighet. TFN bereder och prövar sedan ansökningarna och avger därefter ett förslag till regeringen där nämnden föreslår vem som bör komma ifråga för anställningen. Vanligtvis rangordnas tre av de sökande. Rangordningen baseras på främst sökandenas skicklighet och förtjänst. Ärendena överlämnas till regeringen som prövar ärendet och utnämner domarna.

I regleringsbrevet för år 1999 fick Domstolsverket i uppdrag att genomföra en översyn av rutinerna och arbetsformerna vid TFN. Domstolsverket har överlämnat rapporten – TFN – en översyn av rutiner och arbetsformer.

Flertalet av de förslag som förs fram i rapporten kan genomföras utan föregående beslut av regering eller riksdag. Förslag på förordningsändringar har lämnats när det gäller beredningsförfarandet, TFN:s sammansättning och rätten att överklaga TFN:s förslag.

Domstolsverket föreslår i rapporten åtskilliga förbättringar och förstärkningar, bl.a. att den domstol som skall anställa en domare skall kunna initiera ett intervjuförfarande. Domstolsverket föreslår också att beredningsansvaret bör ligga på ordföranden i TFN och inte som i dag på generaldirektören i Domstolsverket. Ordföranden i TFN är växelvis ordföranden i Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Domstolsverket föreslår dessutom att möjligheterna att överklaga TFN:s förslag skall tas bort.

Regeringen gör bedömningen att formerna för Tjänsteförslagsnämndens för domstolsväsendets arbete och arbetsuppgifter bör utformas med utgångspunkt i Domstolsverkets förslag.

Utöver de förslag som Domstolsverket har redovisat kommer det att finnas anledning att ytterligare se över rutinerna vid rekrytering av domare. Det är önskvärt att domstolen, där domaren i framtiden skall verka, får ett större inflytande vid rekrytering av domare än i dag. Förslaget att domstolschefen skall erbjudas möjlighet att intervjua sökandena är ett bra exempel i den riktningen. Självklart kan det inte bara vara domstolens intressen som skall vara avgörande, även om ett större inflytande är önskvärt.

Kallelsetjänster

Domarna i Högsta domstolen och Regeringsrätten och vissa chefsdomar-anställningar tillsätts av regeringen utan att anställningarna annonseras, kallelsetjänster. Dessa är anställningar som justitie- och regeringsråd, hovrätts- och kammarrättspresident, hovrätts- och kammarrättslagman,

ordförande i Arbetsdomstolen, domare i Marknadsdomstolen, ordförande och vice ordförande i Patentbesvärsrätten, lagman i de tre största tingsrätterna och länsrätterna. Även cheferna för de tre största arrende- och hyresnämnderna, dvs. de i Stockholm, Göteborg och Malmö, tillsätts på motsvarande sätt.

Regeringen har, som nämnts ovan, tillsatt en parlamentarisk utredning som tagit namnet Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (Ju 1998:08). Kommitténs uppdrag är bl.a. att se över kriterierna vid tillsättning av ordförande i Högsta domstolen och Regeringsrätten samt överväga vilka uppgifter och vilket ansvar han eller hon skall ha som chef för domstolen.

Kommittén skall också överväga förfarandet vid utnämningar av de domare som tillsätts direkt av regeringen och lämna förslag om hur förfarandet kan utformas, så att det väl tillgodoser kraven på en allsidig rekrytering, där olika erfarenheter beaktas från t.ex. lagstiftande, dömande, rättsvetenskaplig eller praktisk verksamhet. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 augusti 2000.

Experter och sakkunniga

I dag förordnar regeringen experter och sakkunniga inom olika områden i domstolarna, det kan gälla t.ex. ekonomiska experter. Regeringen bedömer att TFN har bättre förutsättningar att svara för dessa uppgifter. Redan nu förordnas sakkunniga i miljömål och ordföranden i övervakningsnämnderna av TFN. Regeringen avser att tillföra nämnden uppgifterna att förordna sådana experter och sakkunniga som i dag förordnas av regeringen.

7 Nämndemän

Regeringens bedömning: Nämndemännen fyller en viktig funktion i våra domstolar. Nämndemannainstitutet skall därför bevaras. Regeringen avser att ta de initiativ som behövs för att säkerställa en allsidig rekrytering av nämndemän och se över vissa därmed sammanhängande frågor.

Skälen för regeringens bedömning: Lekmannamedverkan vid de svenska underrätterna har mycket gamla traditioner. Det råder en bred politisk enighet om att detta inslag i våra domstolar är av stort värde från flera synpunkter. Nämndemännens medverkan är en garanti för att verksamheten vid domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Nämndemännens medverkan bidrar också till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls. En annan viktig faktor är att nämndemännens medverkan i våra domstolar tillgodoser medborgarnas intresse av insyn i den dömande verksamheten.

Nämndemän deltar i flertalet brottmål i tingsrätt och i vissa familjemål. I länsrätt deltar nämndemän i alla de mål som innebär administrativa frihetsberövanden samt i många av övriga mål. I hovrätterna förekommer

nämndemän i de flesta brottmål och familjemål. I kammarrätt förekommer medverkan av nämndemän i mindre omfattning än i länsrätt.

Nämndemännen utses genom val av kommun- eller landstingsfullmäktige. För att vara valbar till nämndeman skall han eller hon uppfylla vissa formella krav. Något krav på lämplighet för att tjänstgöra som nämndeman har inte uppställts, eftersom det har förutsatts att endast personer som är lämpade för uppdraget kan förväntas bli valda. Även om så är fallet, kan det naturligtvis uppkomma något under tjänstgöringstiden, som gör att den valde inte längre framstår som lämplig, t.ex. brottslig verksamhet. Det saknas i dag klara regler för hur en sådan situation skall hanteras.

Nämndemännen utgör en länk mellan domstolarna och samhället i övrigt. De bör i så hög grad som möjligt svara mot ett folkgenomsnitt såvitt avser ålder och bakgrund. De erfarenheter nämndemännen har från olika samhällsområden är värdefulla för domstolsväsendet samtidigt som de insikter en nämndeman får genom sitt uppdrag ofta utgör en tillgång för annat samhällsarbete. Det är mot den bakgrunden önskvärt att uppdraget som nämndeman cirkulerar.

Regeringen avser att låta utreda nämndemannainstitutet bl.a. för att åstadkomma att nämndemän i framtiden rekryteras från en bredare bas än i dag. Det finns också ett behov av att förändra regelverket i takt med den övriga utvecklingen i domstolarna. Även frågor om hur en nämndemans lämplighet för sitt uppdrag skall provas bör ingå i utredningen.

8 Säkerheten i domstolarna

Regeringens bedömning: Säkerheten i domstolarna bör stärkas så att personalens, allmänhetens och parternas säkerhet och trygghet förbättras.

Skälen för regeringens bedömning: Våldsbrottsligheten i Sverige har förändrats. Det är många gånger fråga om grov organiserad brottslighet med internationell anknytning eller, vilket blivit allt tydligare på senare tid, brottslighet med nazistiska, rasistiska och andra antidemokratiska förtecken. Ofta är det också stora ekonomiska intressen involverade, t.ex. vid grova narkotikabrott. Brottslighet av denna typ utmärks av en stor hänsynslöshet och likgiltighet för människors liv och hälsa. Denna våldsutveckling är inte bara ett direkt hot mot den svenska rättsstaten utan bidrar också till större risker för våldsdåd i domstolarna och påverkar därmed direkt den personliga säkerheten för domstolarnas anställda och dem som vistas i domstolarnas lokaler. Under senare tid har också flera händelser inträffat där enskilda personer tagit till våld i samband med pågående processer i domstolarna, vilket lett till allvarliga skador och även dödsfall. Några av de allvarligaste händelserna har inträffat i Eskilstuna tingsrätt och i Högsta domstolen. Detta är naturligtvis en oacceptabel utveckling som aktualiserat frågan om ett ökat skydd för de anställda vid landets domstolar. Det är dock klart att själva rättssamhället är i fara, om domstolar och andra myndigheter tvingas förskansa sig bakom låsta dörrar och pansarglas. Det är sålunda en svår

balansgång att värna om den personliga säkerheten i domstolarna samtidigt som rättssamhällets grundläggande principer (principen om förhandlingsoffentlighet, offentlighetsprincipen, informations- och yttrandefrihet m.m.) behöver upprätthållas.

Frågan om säkerheten i landets domstolar har flera dimensioner. För att uppnå en god säkerhet för de anställda och personer som uppträder vid eller besöker domstolarna behöver det bl.a. övervägas frågor om lokalernas utformning, personalens utbildning, planering och ett regelverk som gör olika säkerhetsåtgärder möjliga.

På regeringens uppdrag utarbetade Riksåklagaren, Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen rapporten ”Ökat skydd för anställda inom domstolarna och åklagarväsendet” (åklagarväsendets rapport 1995:7). Regeringen gav därefter de tre myndigheterna i uppdrag att remittera rapporten till åklagarmyndigheter, domstolar respektive polismyndigheter. Vidare uppdrog regeringen åt Riksåklagaren att i samverkan med de andra myndigheterna ställa samman remissynpunkterna och att lämna förslag till konkreta åtgärder (dnr Ju1995/4775). En gemensam arbetsgrupp med företrädare för myndigheterna tillsattes och uppdraget redovisades i oktober 1996 i rapporten ”Åtgärder för att öka skyddet för anställda inom domstolarna och åklagarväsendet” (dnr Ju1996/3967). Efter kontakter med Justitiedepartementet (dnr Ju1997/2220) beslutade Domstolsverket att utreda lämpliga åtgärder för att förstärka tillträdesskyddet till domstolslokaler. En redovisning skedde i rapporten Förbättrat tillträdesskydd till domstolslokaler (DV rapport 1997:3).

Regeringen avser att under hösten år 2000 för riksdagen lägga fram en proposition med förslag till lagstiftning om förbättrat tillträdesskydd i domstolarna. Det lagstiftningsarbete som i dag pågår för ett förbättrat tillträdesskydd är en del i ett fortlöpande säkerhetsarbete. Det syftar bl.a. till att undanröja rättsliga hinder för säkerhetskontroller när indikationer, av vilken typ det vara må, ligger i öppen dag även om de inte direkt kan hänföras till en viss förhandling.

Det pågående lagstiftningsarbetet har kortfattat följande inriktning. Generella och tidsbegränsade säkerhetskontroller skall kunna beslutas i administrativ ordning för att förhindra olika former av vålds- och egendomsbrott utan att det finns någon koppling till ett speciellt mål när det finns anledning att befara att ett allvarligt brott kan komma att begås i domstolens lokaler. Kontrollen skall kunna avse domstolens lokaler, och alltså inte bara en viss förhandling. Den skall i huvudsak omfatta teknisk kroppsvisitation och undersökning av väskor, paket m.m. med hjälp av bl.a. metalldetektorer och larmbågar. Både den nuvarande och den nya formen för kontroll skall i huvudsak få utföras av andra än polismän men under polisens ledning.

Förebild för den nya lagstiftningen är de mycket väl fungerande reglerna för säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare och utskott samt reglerna om särskild kontroll vid flygplats.

Det står dock klart att inte heller det nu pågående lagstiftningsarbetet kan ge någon garanti för säkerheten. Det innebär dock att rättsliga förutsättningar för kontroller skapas beträffande säkerhetsrisker som inte kan bemötas med den nuvarande lagstiftningen.

Regeringen konstaterar att enbart det förhållandet att säkerhetsfrågorna i domstolarna uppmärksammas på senare tid utgör en positiv utveckling. Ett ökat säkerhetstänkande sammantaget med lagstiftningsåtgärder av både administrativ och processuell karaktär liksom de förbättringar som planeras för domstolslokalerna bör kunna ge en god grund för skapandet av framtidens säkrare domstolar. Detta samtidigt som det är viktigt att slå vakt om rättssamhällets grundläggande principer om förhandlings- offentlighet, offentlighet samt informations- och yttrandefrihet.

9 IT-stödet i domstolarna

Regeringens bedömning: Domstolarna bör utrustas med så moderna tekniska hjälpmedel som möjligt för att

- rättsväsendets resurser skall användas så effektivt som möjligt
- skapa moderna och attraktiva arbetsplatser.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolarna har under den senaste tioårsperioden fått alltmer datorstöd i sin verksamhet. För målhanteringen används det datoriserade målhanteringssystemet MÅHS vid tingsrätt och länsrätt. Systemet har emellertid visat sig ha begränsade utbyggnadsmöjligheter. Domstolsverket har därför avslutat utbyggnaden och har i stället inlett ett arbete med att ta fram ett nytt verksamhetsstöd för domstolarna. Det nya verksamhetsstödet kommer att utformas i nära samarbete med domstolarna. Tillsammans med utvalda domstolar kommer en analys att göras av vilka funktioner i arbetet som behöver ett IT-stöd. Avsikten är att bygga ett verksamhetsstöd som är generellt för samtliga domstolar och samtidigt kan anpassas till de enskilda domstolarnas behov. Samtidigt avses en helt ny teknisk plattform att införas. Inledningsvis kommer utvecklingsarbetet att inriktas på överrätternas behov av ett stöd för målregistrering, planering och lottning.

Förutom investeringar i det nya verksamhetsstödet, finns ett behov av ny teknik i rättssalarna. Dagens förhandlingssalar har regelmässigt utrustning för ljudupptagning på standardkassettband och möjlighet att anordna bildvisning med OH-projektor och videovisning på TV-monitor.

I takt med att ny teknik växer fram för upptagning, lagring och uppspelning av ljud och nya metoder kommer fram för presentation av såväl dokument och föremål som bilder från datorer ökar behovet av modern teknik i rättssalarna. För att möta denna utveckling kommer, enligt Domstolsverket, under den kommande femårsperioden en systematisk uppgradering av tekniknivån i rättssalarna att ske. Denna tekniksatsning bör av tekniska och användarmässiga skäl samordnas med utvecklingen av utrustning för försöksverksamheten med video i domstolarna.

I arbetet med en samordning av rättsväsendets informationsförsörjning, RIF-verksamheten, ingår att ta fram en generell kommunikationslösning för rättsväsendet. En generell kommunikationslösning är en förutsättning för ett papperslöst informationsflöde mellan rättsväsendets myndigheter, men också mellan domstolarna. I ett sådant system kan uppgifter, t.ex.

personuppgifter, ”återvinnas” hos varje myndighet i processen i stället för att de som i dag bearbetas på nytt hos varje myndighet. Skr. 1999/2000:106

Totalt sett förutser Domstolsverket i budgetunderlaget för åren 2001–2003 ett utökat investeringsbehov på ca 200 miljoner kronor.

Det är regeringens bedömning att domstolarna för att svara mot behov och förväntningar från medborgarna och för att vara attraktiva arbetsplatser bör ha ett utvecklat IT-stöd.

10 Förbättrat processuellt regelverk

Sammanfattning: Regeringen arbetar för en kontinuerlig översyn av det processrättsliga regelverket, det innebär bl.a. att

- en lagrådsremiss om grupptalan planeras
- en utredning om hur processen i allmän domstol skall förbättras pågår
- en reform av hovrättsprocessen planeras
- reformen med prövningstillstånd i de allmänna förvaltningsdomstolarna utvärderas
- ett förslag från en arbetsgrupp som syftar till att minska antalet inställda förhandlingar har remitterats
- en proposition om telefonförhör och videokonferens i allmän förvaltningsdomstol är under utarbetande
- en fortsatt översyn av förvaltningsprocessen pågår
- en promemoria om förändrade forumregler i tingsrätt har remitterats.

Ett ändamålsenligt processuellt regelverk är av avgörande betydelse för domstolarnas funktion och möjligheter att verka. De ändamål som skall tillgodoses genom förfarandereglerna är i vissa delar motstridiga och verksamheten är i många detaljer genomreglerad. Detta är naturligtvis inget självändamål, utan gjort för att parternas och statens intressen av att rättskipningen sker på ett riktigt och rättssäkert sätt skall tillgodoses. Detta innebär emellertid inte att reformer är uteslutna. Vid bedömningen om ett processuellt regelverk är ändamålsenligt spelar många faktorer in, och dessa varierar över tiden. Som exempel kan anges samhällets tekniska utveckling, förändrade värderingar i samhället, brottslighetens utveckling, vilka måltyper som är mest frekventa, domstolens organisation, domarnas kvalifikationer och erfarenhet etc. De förfaranderegler som styr de svenska domstolarnas verksamhet, framför allt rättegångsbalken, ärendelagen och förvaltningsprocesslagen, har därför kontinuerligt varit föremål för översyn och reformer i olika delar. Regeringen konstaterar att detta arbete behöver fortsätta, och är av fundamental betydelse för framtidens domstolar. I detta avsnitt redogörs för nyligen genomförda ändringar, pågående utredningar samt förändringar som planeras.

Riksdagen beslutade i mars 2000 en rad åtgärder för att effektivisera och förenkla domstolsförfarandet för parterna och för de allmänna domstolarna (prop. 1999/2000:26, bet. 1999/2000:JuU10, rskr. 1999/2000:151). Ändringarna rör framför allt handläggningen i tingsrätterna. Även överrätternas handläggning påverkas dock. Reformerna syftar till att renodla domstolarnas och domarnas verksamhet och att ge domstolarna ökat utrymme att själva bestämma bl.a. hur olika uppgifter skall dokumenteras. Vidare avser reformerna att för parter och domstolar få till stånd förenklade och förbättrade handläggningsregler samt en snabbare och effektivare handläggning.

Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2000. En reform beträffande avräkning av tid för frihetsberövande träder dock i kraft först den 1 oktober 2000.

Avräkning av tid för frihetsberövande

I renodlingssyfte överförs ansvaret för obligatorisk avräkning av tid för frihetsberövande från domstol till kriminalvården i fråga om fängelsepåföljden och till Statens institutionsstyrelse i fråga om påföljden sluten ungdomsvård. Domstolen skall på domen anteckna och till den lokala kriminalvårdsmyndigheten respektive Statens institutionsstyrelse rapportera under vilka tider den dömde har varit anhållen, häktad eller frihetsberövad på något annat sätt som kan föranleda avräkning. Domstolens ansvar ankommer i tingsrätten på ordföranden, i hovrätten på målets referent och i Högsta domstolen på rotelinnehavaren. En åklagare som utfärdar ett strafföreläggande skall anteckna de frihetsberövanden som har förekommit och som kan komma att föranleda avräkning.

Flexibla regler vid uppehåll i huvudförhandling

För att åstadkomma en ökad flexibilitet ändras reglerna om avbrott och uppskov i huvudförhandling och förs samman till ett enda institut samtidigt som bestämmelserna utformas så att det ges bättre möjligheter att anpassa rättegången till förhållandena i det enskilda målet. Möjligheterna att låta en huvudförhandling fortsätta efter uppehåll ökas. Förbudet mot att i tvistemål låta en huvudförhandling fortsätta efter uppehåll när förhandling hålls i förenklad form upphävs. Vidare upphävs bestämmelsen i 1 kap. 9 § rättegångsbalken om att fler mål inte utan synnerliga skäl får sättas ut till huvudförhandling samma dag än som kan beräknas bli slutförda under sex timmar.

Domstolarnas protokoll

Reglerna om protokollföring i mål och ärenden i domstol förenklas genom att domstolarna får möjlighet att låta bli att föra protokoll när något protokoll inte behövs. Vissa bestämmelser flyttas från rättegångsbalken till ärendeförordningen. Tingsrätten ges också möjlighet

Effektivare handläggning

En rad åtgärder möjliggör en snabbare och effektivare handläggning. Bl.a. skall tingsrätten i dispositiva tvistemål kunna meddela parterna att förberedelsen skall anses vara avslutad vid en viss senare tidpunkt. Efter denna tidpunkt skall en part få åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis endast om parten gör sannolikt att han eller hon har haft en giltig ursäkt att inte göra det tidigare eller om ett tillåtande av åberopandet inte innebär att målets prövning fördröjs i någon väsentlig mån.

Vidare föreslås att tingsrätten i tvistemål och i mål om enskilt åtal i ett tidigt skede av målet bör upprätta en tidsplan för målets handläggning, om det inte är obehövt.

Dessutom utvidgas de s.k. jourdomstolarnas behörighet enligt 19 kap. 12 § rättegångsbalken till att omfatta all befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel och alltså inte bara frågan om häktning.

Vidare ges åklagare rätt att häva beslut om reseförbud innan åtal har väckts på samma sätt som gäller för hävande av häktning. För att i övrigt förenkla och förbättra handlägningsreglerna ges tingsrätten möjlighet att i dispositiva tvistemål förelägga kändanden att senast viss dag uppge om han eller hon vidhåller sin talan, om det under målets handläggning har visat sig att kändanden inte medverkar i processen. Om kändanden inte svarar, får tingsrätten meddela tredsdom mot kändanden.

I propositionen behandlas också frågan om att beslut om ersättning av allmänna medel till förhörspersoner och tolkar skall kunna fattas utanför rättssalen av en domstolssekreterare eller tingsnotarie.

Rättegångskostnader

Andra åtgärder rör rättegångskostnader och innebär bl.a. att i ett småmål en part som har förorsakat motparten kostnader genom försumlig processföring skall ersätta dessa kostnader utan begränsning. Dessutom höjs ersättningen i småmål för en rättegångsskrift eller en inställelse från 300 kr till kostnaden för en halvtimmes rådgivning enligt rättshjälpslagen (f.n. ca 500 kr).

Familjemål

Reglerna i äktenskapsbalken och föräldrabalken om förfarandet i mål om äktenskapsskillnad och vårdnad m.m. förenklas. Förändringarna får bl.a. till följd att möjligheterna till enbart skriftlig handläggning utvidgas.

10.2 Utredningen om processen i allmän domstol

Reglerna om förfarandet vid domstol i tvistemål och brottmål finns i rättegångsbalken (RB), som vid sitt ikraftträdande år 1948 innebar

djupgående förändringar av rättegången. Särskilt betydelsefulla var nya principer om att förfarandet skulle präglas av muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Under årens lopp har reglerna i balken ändrats vid åtskilliga tillfällen. Viktigare justeringar av processens grundprinciper gjordes år 1987 på grundval av rättegångsutredningens betänkanden (prop. 1986/87:89, bet. 1986/87:JuU31, rskr. 1986/87:278). De regler som då tillkom är i huvudsak oförändrade.

Regeringen beslutade den 1 juli 1999 om direktiv till en särskild utredare om processen i allmän domstol (dir. 1999:62).

Utredningen (1999 års rättegångsutredning) skall undersöka hur rättegången i tvistemål och brottmål med bibehållen rättssäkerhet kan förbättras. Utredaren skall särskilt uppmärksamma frågor om muntlighet, omedelbarhet och koncentration i förfarandet samt frågor om bevisning. Vidare skall utredaren undersöka om arbetet med domskrivning kan förenklas.

Principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration i förfarandet genomfördes strikt när rättegångsbalken trädde i kraft år 1948. De har successivt mjukats upp, framför allt genom reformen år 1987, och utredningen skall nu se över möjligheterna att gå längre. I direktiven pekas olika möjligheter ut, t.ex. att i större omfattning göra det möjligt att låta skriftliga handlingar utgöra processmaterial, trots att de inte formligen föredragits under huvudförhandling i målet eller att införa möjligheter att begränsa en huvudförhandling till att avse enbart vissa frågor i målet och låta handlingarna i målet utgöra underlaget för avgörandet i övrigt. I direktiven framhålls också betydelsen av ett effektivt utnyttjande av modern teknik i rättegången, t.ex. videokonferens.

Vidare ingår enligt direktiven att lösa ett problem som har med rättspsykiatriska undersökningar att göra. Problemet består i att nu gällande regler medför att en omfattande huvudförhandling kan behövas om på nytt med nya domare sedan domstolen beslutat om en sådan undersökning. I sådant fall måste allt det som har förekommit vid förhandlingen återupprepas. Utredningen har behandlat detta problem med förtur och kommer att lägga fram ett delbetänkande under våren 2000.

Utredningsuppdraget skall i sin helhet vara redovisat till regeringen före utgången av år 2001.

10.3 Hovrättsprocessen

I betänkandet Ett reformerat hovrättsförfarande (SOU 1995:124) sammanfattade Hovrättsprocessutredningen hovrätternas uppgifter i rättsordningen i följande punkter:

- Hovrätterna skall rätta felaktigheter i tingsrätternas avgörande efter en kontroll av den materiella riktigheten.
- Hovrätterna skall kontrollera tingsrätternas formella handläggning.
- Hovrätterna skall ha ett ansvar för rättsbildningen.

På grundval av utredningens betänkande föreslog regeringen våren 1997 ett system med generellt prövningstillstånd i ledet tingsrätt–hovrätt (prop. 1996/97:131 Prövningstillstånd i hovrätten). Utredningens bedömning av hovrätternas uppgifter delades i propositionen av regeringen, en bedömning som också gjordes av stora delar av remissinstanserna. Emellertid återkallades propositionen (regeringens skrivelse 1996/97:168) sedan det visat sig att erforderligt stöd inte fanns i riksdagen.

Inte minst från domstolshåll har även härefter efterlysts regeländringar som på olika sätt är avsedda att begränsa hovrätternas befattning med målen till vad som kan anses vara motiverat i det enskilda fallet. Det senaste exemplet på detta är en framställning från en arbetsgrupp, i vilken samtliga hovrätter har varit representerade. I framställningen föreslås olika regeländringar (Hovrätternas processgrupp, promemorian Effektivare hovrättsförfarande, dnr Ju1999/4445). Förslagen i promemorian innebär bl.a. en något utvidgad tillämpning av dagens regler om prövningstillstånd. Bland övriga förslag kan nämnas möjligheten att begränsa handläggningen av ett mål om överklagandet framstår som utsiktslöst.

Arbete pågår med att söka finna den ordning som bör väljas för att hovrätterna på bästa sätt skall kunna fylla sina funktioner och här kan förslagen utgöra värdefulla bidrag. Mycket talar för att reformarbetet behöver gå fram längs flera vägar. En sådan kan vara att omedelbarhetsprincipen i vissa fall mjukas upp i enlighet med det som har nämnts i avsnittet 10.2. En annan väg kan vara att för vissa fall mer restriktiva bestämmelser införs när det gäller förebringande av muntlig bevisning i hovrätten. Den närmare inriktningen av det pågående arbetet avses att presenteras under år 2000.

10.4 Prövningstillstandsreformen i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Sedan 1994 har det i olika etapper pågått ett arbete med att reformera instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Samtidigt med detta arbete har prövningstillstånd införts i ledet länsrätt – kammarrätt i ett antal stora målgrupper.

Domstolsverket har år 1998 påbörjat ett projekt för utvärdering av reformen om prövningstillstånd. Utvärderingen har som utgångspunkt att både beskriva fakta, såsom verksamhetsstatistik och kostnadseffekter, samt kvalitetsfrågor. Kvalitetsfrågorna skall belysas såväl från domstols-synpunkt som från enskilda och myndigheter som deltar i domstols-prövningen eller på annat sätt får del av avgöranden från kammarrätterna. Exempel på kvalitetsaspekter är om omloppstiderna för mål (avgjorda måls ålder) förkortas till följd av bestämmelserna om prövningstillstånd och om antalet meddelade prövningstillstånd i kammarrätterna är tillräckligt många med utgångspunkt med hänsyn till rättsbildningen i landet. Projektet skall även belysa frågan om Riksförsäkringsverket bör undantas från prövningstillstånd i kammarrätt.

Inställda förhandlingar är ett av de större problemen i de allmänna domstolarna. De resurser som går till spillo är betydande. Det resursslöseri som detta innebär är i sig allvarligt. Det verkligt stora problemet är dock att de inställda förhandlingarna kan urholka parter, vittnens, målsägandes och andras förtroende för domstolarnas arbete. Särskilt allvarligt blir det när de som kallats till domstol upplever att domstolarna inte gör tillräckligt för att förhandlingen skall kunna genomföras. I de allra flesta fall kan problemen med inställda förhandlingar inte lastas domstolarna men den som måste inställa sig till en domstolsförhandling som inte blir av upplever att domstolarna inte fungerar i detta avseende.

En faktor som är avgörande för att minska antalet inställda förhandlingar är att förkorta tiden från brottets begående till dess att en misstänkt kan lagföras. De olika projekt som bedrivs för att korta handläggnings-tiderna kommer med största sannolikhet att leda till färre inställda förhandlingar. En annan viktig faktor är att söka få till stånd ett regelverk som bättre motverkar negativa effekter av personers underlåtenhet att inställa sig.

Domstolsverket inrättade under 1999 en särskild arbetsgrupp, bestående av domare, advokat och åklagare. I promemorian Inställda huvudförhandlingar – Förslag till åtgärder har arbetsgruppen lämnat olika förslag. I promemorian föreslås lagändringar som ökar möjligheterna att i brottmål döma i den tilltalades utevaro. Vidare föreslås att förutsättningen att den tilltalade skall utebli vid två huvudförhandlingar för att fängelse skall få dömas ut tas bort. Tidsfristen för att påbörja huvudförhandling i mål där den tilltalade är häktad föreslås bli förlängd från en till två veckor och möjligheten att häkta en misstänkt för lindrigare brott återinförs. Slutligen föreslås att möjligheterna att dela upp handläggningen av flera åtal mot samme tilltalade vidgas samt att en möjlighet att delge stämning i vissa brottmål genom s.k. förenklad delgivning införs.

Promemorian är remitterad och remisstiden går ut den 2 maj 2000. Regeringen avser att därefter bereda ärendet med sikte på en lagrådsremiss i slutet av året.

10.6 Promemoria om forumregler

Domstolsverket inrättade 1999 en särskild arbetsgrupp, bestående av domare, advokat och åklagare, som har sett över vissa forumförhållanden i allmän domstol. Resultatet av arbetet har presenterats i promemorian Vissa processrättsliga frågor rörande forumregler.

Arbetsgruppen föreslår att nya bestämmelser införs i rättegångsbalken, äktenskapsbalken och föräldrabalken som innebär en möjlighet för tingsrätter inom ett län att samarbeta genom överlämnande av tvistemål och brottmål. Förslagen syftar till att skapa förutsättningar för en större flexibilitet inom domstolsorganisationen och ett effektivare utnyttjande av rättsväsendet i dess helhet.

I promemorian föreslås dessutom att forumfrågan för konkursärenden, skuldsaneringsärenden, ärenden om företagsrekonstruktion, ärenden om felparkeringsavgift och de registreringsärenden som regleras i äktenskapsbalken skall bestämmas av regeringen. Behörig tingsrätt föreslås vara den tingsrätt regeringen bestämt för det län eller del av län där gäldenären skall svara i tvistemål som angår betalningsskyldighet i allmänhet, vilket normalt är där gäldenären har sitt hemvist. För mål om felparkering föreslås att de överklagas till den tingsrätt som regeringen har bestämt för det län eller del av län där överträdelsen har ägt rum.

Arbetsgruppens promemoria är tillsammans med en kompletterande promemoria av Justitiedepartementet remitterad till den 12 maj 2000. Regeringen avser därefter att bereda promemorian och remissynpunkterna med sikte på en lagrådsremiss i slutet av året.

10.7 Grupptalan

I betänkandet Grupprättegång (SOU 1994:151) föreslår Grupptalanutredningen att grupptalan skall införas som rättegångsform i Sverige. Grupptalan kan förenklat beskrivas som en representativ taleform, där en representant för en grupp som har likartade anspråk kan föra en talan i domstol som blir bindande för hela gruppen utan hinder av att de som ingår i gruppen inte deltagit i rättegången som parter. Ett syfte med grupptalan är att göra det möjligt att i rättegång genomdriva skyldigheter som den materiella lagstiftningen på olika områden föreskriver, men där anspråken som varje person har sett för sig är för litet för att motivera en rättegång. Ett annat är att tillhandahålla en effektiv rättegångsform för olika typer av massanspråk som i annat fall skulle ge upphov till en mängd olika processer.

Utredningen föreslår i sitt betänkande att grupptalan skall införas i tre olika former. Offentlig grupptalan som innebär att talan för en grupp förs av staten eller en kommun. Organisationstalan som innebär att en på visst sätt etablerad organisation ges rätt att föra talan för en grupp. Enskild grupptalan som innebär att en enskild person för talan som företrädare för gruppen. Utredningen föreslår vidare att grupptalan skall bli möjlig dels i allmän domstol för civilrättsliga anspråk, dels avseende förbudstalan enligt den då gällande miljöskyddslagen och talan om skadestånd enligt den då gällande miljöskadelagen, dels för diskrimineringstvister enligt jämställdhetslagen.

Betänkandet, som har remissbehandlats, fick ett blandat mottagande. Sammanfattningsvis kan sägas att företrädare för konsumentintressen och ideella organisationer är positiva till förslagen och ser ett klart behov av en möjlighet att föra en grupptalan. Företrädare för näringslivet liksom majoriteten av de domstolar som har yttrat sig är emellertid kritiska till förslagen. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju95/405).

Regeringen gör bedömningen att en möjlighet till grupprättegång i avsevärd mån kan stärka enskildas förutsättningar att komma till sin rätt och i övrigt ge ett genomslag för de materiella reglerna, inte minst på konsumentområdet. Regeringen avser att lägga fram en lagrådsremiss om

grupptalan under 2000/2001. På miljöområdet har rättsskyddet redan stärkts genom att vissa organisationer har getts rätt att överklaga flertalet domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken.

Skr. 1999/2000:106

10.8 Videokonferens och telefonkonferens i domstol

Den 1 januari 2000 trädde lagen om försöksverksamhet med videokonferens i rättegång i kraft. Lagen innebär att det på försök är möjligt att använda videokonferens vid handläggningen av mål och ärenden i de allmänna domstolarna. Parter i brottmål och tvistemål kan under vissa förutsättningar delta i ett sammanträde inför rätten genom videokonferens. Det är också möjligt att ta upp bevisning genom videokonferens. Just nu pågår försöksverksamhet vid 8 domstolar, Norrköpings tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Karlskrona tingsrätt, Gällivare tingsrätt och Luleå tingsrätt samt Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge och Hovrätten för Övre Norrland.

Regeringen avser under första halvåret 2000 att överlämna en proposition till riksdagen om videokonferens i allmän förvaltningsdomstol, m.m. I propositionen kommer det att föreslås att det på försök införs en möjlighet att använda videokonferens vid handläggningen av mål i allmän förvaltningsdomstol. Förslaget innebär att parter under vissa förutsättningar skall kunna delta i muntlig förhandling inför rätten genom videokonferens. Vidare kommer det att föreslås att bevisning, t.ex. vittnesförhör, skall kunna tas upp genom videokonferens. Syftet med försöksverksamheten är att ge domstolarna ett redskap som kan åstadkomma en mer flexibel handläggning av mål och erbjuda medborgarna ökad tillgänglighet till domstolarna.

I propositionen kommer det vidare att föreslås att regler om användning av telefonteknik vid muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol införs efter modell från de allmänna domstolarna.

10.9 Översyn av förvaltningsprocessen

Sedan den 1 april 1995 har behörigheten att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid i ärenden som slutligt avgjorts av länsrätt eller förvaltningsmyndighet flyttats från Regeringsrätten till kammarrätterna. I övrigt ligger beslutsbehörigheten beträffande dessa s.k. särskilda eller extraordinära rättsmedel kvar hos Regeringsrätten. De grundläggande förutsättningarna för resning och återställande av försutten tid infördes i förvaltningsprocesslagen på grundval av förslag i betänkandet SOU 1992:138, Några frågor angående Regeringsrätten.

I promemorian, Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen, En ny princip för prövning i förvaltningsdomstol, m.m. (Ds. 1997:29), föreslås regleringen i förvaltningsprocesslagen bli kompletterad med ytterligare regler om talerätt, inhibition och förfarandet vid bifall till ansökan. Rätten till resning begränsas enligt förslaget på så sätt att en regel införs om att

resning inte får beviljas om det skäligen kunnat krävas att sökanden redan i den avgjorda saken åberopat det resningsgrundande förhållandet.

I promemorian behandlas även frågor om domstolsprövningens inriktning och omfattning. I de fall där den år 1998 införda principen om domstolsprövning i allmän förvaltningsdomstol blir aktuell att tillämpa (22 a § förvaltningslagen [1986:223]) föreslås att anhängiggörandet av talan skall ske genom ansökan om rättens prövning. Det föreslås således att det i förvaltningslagen skall anges att talan mot ett förvaltningsbeslut hos domstol, företrädesvis länsrätt, skall väckas genom ansökan om rättens prövning. Rättsmedlet överklagande föreslås i princip bli förbehållet de fall då en talan fullföljs från en lägre myndighet till en högre eller till regeringen respektive från en lägre domstolsinstans till en högre.

Avsikten med att införa rättsmedlet ansökan om rättens prövning i förvaltningsprocessen 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. Avsikten är emellertid inte att minska ramen för domstolsprövningen eller på annat sätt göra avkall på den rättssäkerhet som de förvaltningsprocessrättsliga bestämmelserna är avsedda att trygga.

Promemorian har remissbehandlats. Remissinstanserna var positiva till ändringarna i förvaltningsprocesslagen, men det rådde delade meningar om ändringen i förvaltningslagen. En remissammanställning finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju1997/1333). Frågorna bereds inom Justitiedepartementet med sikte på att, såvitt avser ändringen i förvaltningsprocesslagen, en proposition skall kunna överlämnas till riksdagen under år 2001.

11 Domstolarnas organisation

För att domstolarnas möjlighet att även framgent möta de förväntningar som har nämnts i avsnitten 5–10 är domstolarnas judiciella och administrativa bärkraft en avgörande fråga. De närmaste följande avsnittet tar därför i första hand sikte på verksamheten vid landets 95 tingsrätter. Dessutom behandlas samordningslösningar mellan tingsrätten och länsrätten på orten (se avsnitt 11.5).

11.1 Reformering av tingsrätternas domkretsar – allmänna utgångspunkter

Regeringens bedömning: Tillgänglighet, möjligheter för en stärkt beredningsorganisation, förutsättningar för återkommande kompetensutveckling, möjligheter att specialisera verksamheten, möjligheter att rekrytera personal och geografisk samordning med rättsväsendets övriga myndigheter bör vara de allmänna principer som bildar utgångspunkt vid reformeringen av tingsrättsorganisationen.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om tingsrätternas domkretsar har varit föremål för utredningar under hela 1900-talet. Den senaste större förändringen skedde i början av 1970-talet (prop. 1969:44, 1LU 38, rskr. 283) då antalet domsagor (häradsrätter) och domkretsar (rådhusrätter) minskades från 141 till 100. Redan vid denna reform förespråkades att en domstol måste vara tillräckligt stor för att bereda sysselsättning åt minst tre domare. Nu trettio år senare är alltså drygt en fjärdedel av landets tingsrätter mindre än så. Befolkningsomflyttningar, avkriminalisering, ny teknik, ökade delegeringsmöjligheter m.m. har sedan dess också bidragit till att förändra arbetsunderlaget vid många tingsrätter. Dessa förhållanden och det faktum att de frågor som numera förekommer i domstol i vissa fall kräver sådana specialkunskaper att det inte är möjligt för en domare att behärska alla områden innebär också att frågan om att se över tingsrätternas domkretsar återigen har aktualiserats.

Den viktigaste principen vid en utveckling av tingsrätternas organisation är att den nya organisationen i hela landet kan upprätthålla och ge förutsättningar för att förbättra dagens goda kvalitet i dömandet. För att skapa effektivare beredningsorganisationer, renodla domarrollen, göra en specialisering möjlig och för att ha underlag för vissa administrativa specialfunktioner behövs domstolar med verksamhet som ger en judiciell och administrativ bärkraft. Avgörande för domstolens bärkraft är hur stort målunderlag den har. Målunderlaget beror i sin tur i stor utsträckning på invånarantalet i domkretsen. Domstolarnas bärkraft står således bl.a. i relation till domkretsens befolkningsmässiga storlek. För att åstadkomma bärkraftiga domstolar behövs domkretsar med ett större målunderlag. Samtidigt behöver hänsyn tas till geografiska avstånd. I vissa regioner behöver särskilda organisatoriska lösningar väljas för att garantera såväl kvalitet som rimlig tillgänglighet.

Frågan om lämpliga organisatoriska enheter inrymmer alltså både principiella och praktiska frågor. Den för varje område lämpliga lösningen får övervägas i regionala utredningar som tar hänsyn till varje områdes speciella förutsättningar. Även om det inte finns något generellt svar på frågan hur stor en domkrets skall vara gör regeringen bedömningen att många av dagens domkretsar är för små för att uppfylla målen för det framtida domstolsväsendet. När det gäller principerna för en förändring kan ett antal faktorer uppställas som behandlas nedan.

Tillgänglighet

Domstolarna bör finnas på sådana platser i landet så att de allra flesta medborgare har ett rimligt avstånd till en tingsrätt. En reformering av tingsrättsorganisationen som innebär att tingsrätter läggs samman kommer att innebära att en del medborgare kommer att få ökade restider. Samtidigt bör erinras om att en studie som gjordes på uppdrag av 1995 års domstolskommitté och som finns redovisad i kommitténs grundmaterial Domstolsorganisationen (SOU 1998:135 bilaga 8), visade att – studiebesök undantagna – endast 16 % av befolkningen någon gång i sitt liv besöker en tingsrätt och att endast 3 % av befolkningen årligen besöker en tingsrätt.

De förändringar i tillgänglighet som domkretsreformer på många håll i södra och mellersta delarna av landet skulle innebära får betraktas som relativt små. Annorlunda är naturligtvis förhållandena vid en eventuell förändring i landets norra delar. Skr. 1999/2000:106

Beredningsorganisationen

För att även i framtiden klara en snabb och kompetent handläggning av mål och ärenden i domstol fordras en stärkt beredningsorganisation, som kan renodla domarens arbete till verksamhet som kräver domarens kompetens. För att åstadkomma detta behöver varje domstol ett större målunderlag än vad de allra minsta tingsrätterna har i dag.

Specialisering

En viktig omständighet vid reformering av domstolarnas verksamhetsområden är att kunna bibehålla och förbättra kvaliteten i den dömande verksamheten. I den nuvarande organisationen finns det många domstolar där det inte är möjligt att specialisera sig. Framför allt beror det på att det inte finns ett tillräckligt målunderlag för specialisering. I domstolar med ett större målunderlag kan mål som kräver fördjupade kunskaper fördelas mellan domarna och andra medarbetare. Utbildningsinsatserna kan koncentreras till dem som är verksamma med just de aktuella målen.

Rekryteringen

En betydelsefull fråga som behöver beaktas är att även morgondagens domstolar skall ha möjlighet att rekrytera kvalificerade domare och andra medarbetare i hela landet. Under den senaste tiden har såväl rekrytering till ordinarie domaranställningar som rekryteringen till domarbanan inte lockat lika många jurister som tidigare. Detta gäller särskilt domstolar utanför storstadsområdena. Det finns naturligtvis flera olika förklaringar till detta.

En betydelsefull faktor i sammanhanget för att säkerställa ett brett rekryteringsunderlag är att se till att domstolarna är attraktiva arbetsplatser, med god arbetsmiljö och som ger bra möjligheter till personlig utveckling för de anställda. Vid reformeringen av tingsrättsorganisationen är rekryteringsfrågorna enligt regeringens mening av stor vikt.

Kompetensutveckling

Dagens arbetstagare kan inte enbart klara sig med de kunskaper som de förde med sig när de anställdes på en arbetsplats. Detsamma gäller naturligtvis även i domstolarna. Det är också så att de anställda i dag ställer höga och berättigade krav på kontinuerlig fortbildning och vidareutbildning. Tingsrätterna bör därför vara så organiserade att arbetsgivarens och arbetstagarnas behov av utbildning kan tillgodoses.

Dagens tingsrättsorganisation har en i de flesta fall godtagbar handläggningstid av mål och ärenden. Detta hindrar inte att snabbheten och effektiviteten i förfarandet kan förbättras ytterligare. En fråga som är särskilt viktig när det gäller hanteringen av brottmål är den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter. Det är inte ovanligt att häktade personer får transporteras långa sträckor för att inställa sig till en förhandling med höga kostnader för kriminalvården som följd och med sämre möjligheter för domstolen och åklagaren att få till stånd ett effektivt utnyttjande av resurserna. Starka praktiska skäl talar därför för en bättre geografisk samordning, framför allt med åklagarnas organisation.

11.1.1 Organisatoriska lösningar

Regeringens bedömning: Den organisatoriska lösningen bör vara att tillskapa större domkretsar. Det kan ske genom

- att lägga samman tingsrätter,
- att verksamheten bedrivs i en domkrets (en myndighet) med permanent verksamhet på flera orter,
- att i de fall arbetsunderlaget inte bär permanent verksamhet på mer än en ort, tillgängligheten och den lokala förankringen tillgodoses genom att domstolen har tingsställe vid en eller flera orter.

Skälen för regeringens bedömning: En organisatorisk lösning som i de flesta fall i landets södra och mellersta delar kan tillgodose de principer som behandlats i avsnitt 11.1 är en sammanläggning av två eller flera domstolar till större bärkraftigare enheter.

I de mindre tätbefolkade delarna av landet är det redan i dag långt mellan tingsrätterna. Frågan är hur verksamheten skall organiseras för att klara den målsättningen i dessa områden i fråga om domstolar som är så små att de saknar egen bärkraft. En sådan domstol kan inte specialisera sig samtidigt som den har skyldighet att handlägga alla förekommande måltyper. En betydelsefull utgångspunkt är ju att det skall finnas rättsskipning och domstolar över hela landet.

Avstånden mellan tingsrätter innebär i många fall att en avveckling av den dömande verksamheten på en ort inte är en lämplig åtgärd även om målunderlaget i sig inte är tillräckligt stort. Andra lösningar får därför sökas. Den lösning som regeringen förordar i dessa regioner är att göra domkretsarna större och behålla dömandet vid mer än en ort. Detta är en lösning som i första hand är lämplig när avstånden är stora. Den kan också vara lämplig där dömande verksamhet bör behållas på en ort av andra skäl än att det geografiska avståndet blir alltför stort.

Verksamhetsorterna skall även fortsättningsvis fastställas av regeringen som på motsvarande sätt som i dag i förväg anmäler förändringar för riksdagen. Det kommer alltså inte att vara den enskilda domstolen som bestämmer var domstolsverksamheten i regionen skall bedrivas.

Den gemensamma domkretsen gör det möjligt att koncentrera mål av visst slag till en verksamhetsort. De allra flesta mål som i dag handläggs

vid respektive domstol bör också i den gemensamma domkretsen handläggas som hittills. Skr. 1999/2000:106

Genom en lösning med gemensam domkrets skapas en tingsrätt (en myndighet) med verksamhet vid mer än en ort.

Personalen vid de domstolar som omfattas av en gemensam domkrets kommer att beröras av förändringen. De kommer att vara anställda i den nya tingsrätten och i huvudsak vara placerade vid en domstolsenhet. Grundtanken med konstruktionen, att de allra flesta mål och ärenden skall avgöras vid de domstolsenheter som avgör dem i dag, innebär att flertalet av de anställda kommer att tjänstgöra på samma orter som i dag. De som i första hand kommer att beröras av förändringen är den personal som i dag arbetar med domstolarnas administrativa funktioner. En koncentration av administrationen till en ort inom domkretsen medför att vissa arbetsuppgifter inte längre kommer att utföras vid varje enhet, utan ske samlat inom domkretsen. För det fall samordningen av verksamheten kommer att leda till ett personalminskningar är det viktigt att neddragningarna genomförs efter samråd med bl.a. berörda personalorganisationer. Det är viktigt att den kompetens som i dag finns i berörda tingsrätter tillvaratas i de nya organisationerna.

En viktig fråga vid genomförandet av en domkretslösning är ordinarie domares förflyttningsskydd och dess omfattning, liksom omfattningen av domarnas tjänstgöringsskyldighet. Regeringsformen (11 kap. 5 §) garanterar ordinarie domare skydd mot förflyttning av andra skäl än organisatoriska. Förflyttning får vidare under alla förhållanden enbart ske till annan jämställd domartjänst. Dagens regler om tjänstgöringsskyldighet innebär att en domare är skyldig att tjänstgöra i hela den domsaga han eller hon är anställd i (14 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). Olika synpunkter kan anläggas på frågan hur dessa bestämmelser bör tolkas i fråga om domstolar med dömande verksamhet på flera orter. Regeringen avser att närmare utreda dessa frågor. De domkretslösningar, med flera verksamhetsorter i en domkrets, som behandlas i det följande (avsnitt 11.4.2, 11.4.4 och 11.4.5) förutsätter inte att några ändringar beträffande tjänstgöringsskyldigheten görs nu. Frågor om hur verksamheten bör organiseras bör lösas i samråd med domarna i domstolen.

Vid de orter som skall ha permanent dömande verksamhet bör det också finnas ett kansli med den service som i dag finns vid alla tingsrätter. I praktiken innebär detta att handlingar kan ges in till vilken enhet som helst i domkretsen oavsett om målet redan handläggs vid den enheten eller kommer att handläggas där. Med modern teknik är det fullt möjligt att tillhandahålla service så att t.ex. domar finns tillgängliga på rättens kansli vid alla verksamhetsorterna. Resonemanget gäller också för exempelvis uppropslistor som bör vara tillgängliga vid samtliga kansliorter i domkretsen.

Regeringen gör bedömningen att det inte finns behov av att peka ut var domstolens ledning och administration i huvudsak skall vara lokaliserad.

Hur fördelningen av mål sker vid respektive tingsrätt är en fråga som får lösas i respektive tingsrätts arbetsordning. Det är lämpligt att så tidigt som möjligt göra klart för parterna på vilken kansliort målet kommer att handläggas. Det bör också vara möjligt att i stor utsträckning kunna styra

redan ingivandet av stämningsansökan till det kansli där målet skall handläggas. Detta kan ske genom överenskommelser och information till åklagare, advokater, kronofogdemyndigheten och andra vanliga ingivare. Det förutsätts vidare att tingsrätten kommer att ha tillgång till ett gemensamt målhanteringssystem som medger såväl registrering av nya mål som lottning ute på de lokala avdelningarna. Den tekniska lösningen för ett sådant system finns redan i dagens målhanteringssystem, MÅHS, och kommer även att finnas i ett framtida verksamhetsstöd.

I de fall en domkretslösning inte är möjlig, därför att arbetsunderlaget inte bär permanent verksamhet på mer än en ort, kan tillgängligheten och den lokala förankringen tillgodoses genom att domstolen har s.k. tingsställe vid en eller flera orter utanför kansliorten. Det innebär att rätten håller förhandling på orten med jämna mellanrum vid behov. Detta förekommer på flera håll redan i dag.

11.2 En stegvis regional reformering

Regeringens bedömning: En reform av domstolarnas organisation bör ske stegvis och ta hänsyn till varje regions speciella förutsättningar. Utredningsarbetet bör bedrivas av Domstolsverket i nära samverkan med domstolarna.

Skälen för regeringens bedömning: På olika håll i landet pågår diskussioner om förändringar av tingsrätternas domkretsar. I flera fall har initiativ till en förändring tagits av domstolarna själva, t.ex. på grund av att arbetsunderlaget för domstolen bedöms alltför litet. Utredningarna om de förändringar som kan göras har genomförts av Domstolsverket i samarbete med berörda domstolar. Ett sådant förfarande har fördelen att varje region kan utredas utifrån sina speciella förutsättningar, samtidigt som en helhetssyn kan anläggas och de principiella utgångspunkter som bör ligga till grund för varje förändring kan beaktas. Vidare kan erfarenheter som tidigare har vunnits tas till vara i det framtida arbetet.

Även det fortsatta reformarbetet bör alltså bedrivas stegvis och med beaktande av varje regions egna förutsättningar. Utredningsarbetet bör bedrivas av Domstolsverket i nära samverkan med berörda domstolar.

11.3 Riksdagens och regeringens roller i förändringsarbetet

Regeringen kommer även fortsättningsvis att anmäla de domkretsförändringar som planeras för riksdagen.

Enligt 11 kap. 4 § regeringsformen gäller bl.a. att föreskrifter om huvuddragen av domstolarnas organisation meddelas i lag. I 1 kap. 1 § rättegångsbalken stadgas inledningsvis att tingsrätt är allmän underrätt och, om ej annat är föreskrivet, första domstol. Av paragrafens andra stycke framgår att domsaga är tingsrättens domkrets och att regeringen

förordnar om indelning i domsagor. Tingsrätternas domsagor bestäms genom förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor.

Skr. 1999/2000:106

Justitieutskottet har i betänkandet (bet. 1999/2000:JuU1 s. 57) över budgetpropositionen för år 2000 uttalat. ”Även om det är regeringen som bestämmer om indelningen av domsagor och därmed antalet tingsrätter får, med hänsyn till de ändringar i anslagsbehov och personaluppsättning som en domsagoreglering kan föranleda, riksdagen ofta ett avgörande inflytande på frågan, se betänkandet Ny domkretsindelning för underrätterna (SOU 1967:4) s. 32. Ett exempel härpå utgör riksdagsbehandlingen av frågan om nedläggning av nuvarande Ljusdals tingsrätt, JuU 1973:44. Det bör också anmärkas att regeringen under senare år i budgetpropositionen för riksdagen anmält planerade organisationsförändringar när dessa inneburit att någon tingsrätt skulle läggas ned.

Som ovan nämnts hade utskottet vid riksmötet 1998/99 att ta ställning till motionsyrkanden om domstolsorganisationen, bl.a. i fråga om antalet tingsrätter. Utskottet uttalade då att regeringen borde – som skett i ärendet – anmäla organisationsförändringar som innebar att domstolar lades ned. I övrigt hade utskottet inga invändningar mot det nödvändiga utvecklingsarbetet som bedrevs. Det saknades anledning för riksdagen att då uttala sig om antalet tingsrätter. Utskottet avstyrkte de då föreliggande motionerna.” Vidare konstaterade utskottet att det ”pågår ett omfattande reformarbete inom domstolsväsendet. När det gäller den yttre domstolsorganisationen ser utskottet ingen anledning att nu inta en annan hållning än vid frågans behandling under förra riksmötet. Utskottet utgår därvid från att behovet av lokal förankring och de geografiska förhållandena i skilda delar av Sverige beaktas i det pågående arbetet”. Riksdagen delade utskottets bedömning (rskr.1999/2000:78).

Regeringen kommer självklart även fortsättningsvis att informera riksdagen om de domkretsförändringar som planeras.

11.4 Regionala projekt

I detta avsnitt redogörs för de organisationsförändringar som regeringen avser att genomföra. Därutöver redovisas pågående organisationsprojekt.

11.4.1 Ljusdals tingsrätt

Regeringens bedömning: Hudiksvalls och Ljusdals tingsrätter bör läggas samman med kansliort i Hudiksvall.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolsverket har i skrivelsen Förslag till sammanläggning av Ljusdals tingsrätt med Bollnäs tingsrätt den 7 december 1999 till regeringen föreslagit att Ljusdals tingsrätt läggs samman med Bollnäs tingsrätt (dnr Ju1999/5823). Som skäl för sitt förslag har Domstolsverket anfört bl.a. följande. Verksamheten vid Ljusdals tingsrätt har under senare år minskat så mycket att det numera inte finns målunderlag för mer än motsvarande en domare på halvtid. De

problem som domstolens ringa storlek medför går inte i tillräcklig grad att lösa genom ökad samverkan med övriga tingsrätter i regionen. Skr. 1999/2000:106

Domstolsverket remitterade en promemoria med förslag om att lägga samman Ljusdals tingsrätt med Hudiksvalls tingsrätt. Efter att ha inhämtat remissinstansernas synpunkter har Domstolsverket föreslagit att Ljusdals tingsrätt i stället läggs samman med Bollnäs tingsrätt. Som skäl för sin ändrade ståndpunkt har Domstolsverket anfört att det är bättre kommunikationer mellan Ljusdal och Bollnäs och att det är att föredra från åklagarsynpunkt.

Hudiksvalls tingsrätt och Hudiksvalls kommun har i skrivelser till regeringen ifrågasatt Domstolsverkets ändrade inställning.

Regeringen har remitterat Domstolsverkets promemoria till Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementets ärende Ju1999/5823. Kriminalvårdsstyrelsen har utan att ta ställning till vilken tingsrätt som är lämpligast att lägga samman Ljusdals tingsrätt med framfört att det är en fördel för kriminalvårdens transportverksamhet om antalet tingsrätter minskar. Detta skulle öka effektiviteten i kriminalvårdens verksamhet. Riksåklagaren har tillstyrkt Domstolsverkets förslag men också föreslagit en större koncentration av tingsrätterna i regionen. Rikspolisstyrelsen har tillstyrkt förslaget om sammanläggning. Enligt Rikspolisstyrelsen väger det jämnt mellan de föreslagna alternativen.

Regeringen anser att verksamheten vid Ljusdals tingsrätt inte har förutsättningar att bedrivas vidare. Frågan är då med vilken tingsrätt Ljusdal skall läggas samman. Regeringen gör den bedömningen att såväl Bollnäs tingsrätt som Hudiksvalls tingsrätt har goda förutsättningar att tillsammans med Ljusdals tingsrätt bilda en ny domstol. Vid en samlad bedömning finner regeringen att Ljusdals tingsrätt bör sammanläggas med Hudiksvalls tingsrätt. Regeringen avser därför att ge Domstolsverket i uppdrag att senast den 1 oktober 2000 lägga samman Ljusdals tingsrätt med Hudiksvalls tingsrätt.

11.4.2 Tingsrätterna i Västmanlands län

Regeringens bedömning: Tingsrätterna i Köping, Sala och Västerås bör bilda en gemensam domkrets (en myndighet) med kansliorter i Köping, Sala och Västerås.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolsverket har i skrivelsen Förslag till ny tingsrättsorganisation i Västmanlands län den 22 mars 2000 till regeringen föreslagit att det bildas en tingsrätt i Västmanlands län med permanent domstolsverksamhet vid länets nuvarande tre domstolsorter, Köping, Sala och Västerås (dnr Ju2000/1591). Domstolsverket har som skäl för sitt förslag anfört bl.a. följande. Om Köpings, Sala och Västerås tingsrätter tillsammans bildar en tingsrätt med verksamheten kvar på dessa orter skapas enligt Domstolsverkets mening en tingsrättsorganisation som har judiciell och administrativ bärkraft. Den kompetensutveckling som är nödvändig för framtiden kan genomföras utan störningar av den vanliga verksamheten. Arbetstoppar och

stora eller komplicerade mål kan bemästras i den större organisationen. I en sådan organisation kan även i rimlig mån beaktas sådana önskemål om hänsyn till rättsväsendets övriga myndigheter som Riksåklagaren, Åklagarmyndigheten i Västerås och Polismyndigheten i Västmanlands län bl.a. har anfört till stöd för en koncentration av all dömande verksamhet till Västerås.

Domstolsverket har remitterat en promemoria med motsvarande förslag. Flertalet remissinstanser ställer sig bakom eller motsätter sig inte promemorians förslag. Köpings, Sala och Västerås tingsrätter samt de lokala arbetstagarorganisationerna vid dessa domstolar tillhör de remissinstanser som ställer sig bakom promemorians förslag.

Regeringen gör i likhet med berörda domstolar den bedömningen att Domstolsverkets förslag bör genomföras. Regeringen avser därför att ge Domstolsverket i uppdrag att senast den 1 juli 2001 lägga samman verksamheten vid de tre tingsrätterna i länet till en domstol med permanent verksamhet i Köping, Sala och Västerås.

11.4.3 Örebro och Hallsbergs tingsrätter

Regeringens bedömning: Hallsbergs tingsrätt och Örebro tingsrätt bör läggas samman med kansliort i Örebro.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolsverket har i skrivelsen Förslag till ny tingsrättsorganisation i nuvarande Hallsbergs och Örebro domsagor den 8 mars 2000 till regeringen föreslagit att tingsrätterna i Örebro och Hallsberg läggs samman (dnr Ju2000/1346).

Vid tingsrätterna pågår sedan knappt två år en försöksverksamhet med gemensam lagman för de bägge tingsrätterna. Domstolsverket har i promemorian dragit slutsatsen att den dömande verksamheten främjas bäst om den bedrivs vid en tingsrätt med Örebro som kansliort. Domstolsverket har remitterat en promemoria med detta förslag.

Hallsbergs tingsrätt, Örebro tingsrätt, Göta hovrätt, Riksåklagaren och Åklagarmyndigheten i Västerås har tillstyrkt Domstolsverkets förslag. Kriminalvårdsstyrelsen anser generellt att en koncentration av tingsrättsverksamheten till ett färre antal tingsrätter är att föredra. Rikspolisstyrelsen, Örebro kommun och Sveriges domareförbund har inte haft någon erinran mot förslaget.

Askersunds, Hallsbergs, Kumla och Laxå kommuner samt Länsstyrelsen i Örebro län anser att Hallsbergs tingsrätt bör vara kvar. De angivna kommunerna anser att det bör övervägas att föra Lekebergs kommun till Hallsbergs tingsrätts domsaga.

Regeringen delar Domstolsverkets och flertalet remissinstansers bedömning att det från verksamhetssynpunkt är bäst att bedriva all verksamhet i en domkrets. Hallsbergs tingsrätt bör därför läggas samman med tingsrätten i Örebro för att ge utrymme för bl.a. en effektiv beredningsorganisation, en specialisering med hänsyn till målunderlaget och andra åtgärder i samma riktning för att få en långsiktigt hållbar judiciell och administrativ bärkraft till nytta för verksamheten vid

domstolarna och regionen. Regeringen avser därför att ge Domstolsverket i uppdrag att senast den 1 juli 2001 lägga samman tingsrätterna. Skr. 1999/2000:106

11.4.4 Tingsrätterna i Blekinge län

Regeringens bedömning: Tingsrätterna i Blekinge län bör bilda en gemensam domkrets (en myndighet) med kansliorter i Karlskrona och Karlshamn.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolsverket har i skrivelsen Förslag till ny tingsrättsorganisation i Blekinge län den 15 mars 2000 till regeringen föreslagit att Sölvesborgs, Karlshamns, Ronneby och Karlskrona tingsrätter läggs samman till en tingsrätt med verksamhet i Karlshamn och Karlskrona och att detta sker senast den 1 juli 2001 (dnr Ju2000/1572).

Som skäl för förslaget har Domstolsverket anfört bl.a. följande. Om de allmänna domstolarna i Blekinge skall kunna möta utvecklingen med en fortsatt hög kvalitet i dömandet och med avgöranden inom rimlig tid på ett effektivt sätt är det nödvändigt att verksamheterna förs samman. Sett enbart från verksamhets- och effektivitetssynpunkt bör det finnas endast en tingsrätt i länet med hela sin verksamhet förlagd till en ort. Denna ort bör vara Karlskrona. För att få en lokal förankring utifrån de geografiska förhållandena inom länet bör dock den allmänna domstolsverksamheten bedrivas även i Karlshamn.

Domstolsverket har remitterat promemorian. Av yttrandena framgår att det finns ett behov att ändra tingsrättsorganisationen i Blekinge län för att få en organisation som också på längre sikt har judiciell och administrativ bärkraft. Det som skiljer i de olika remissinstansernas uppfattningar är hur den ändrade organisationen skall utformas.

I likhet med flertalet remissinstanser gör regeringen bedömningen att det från verksamhetssynpunkt är bäst att bedriva all verksamhet i en domkrets i Blekinge län och att det bör finnas dömande verksamhet i Karlskrona och Karlshamn. Regeringen avser därför att ge Domstolsverket i uppdrag att senast den 1 juli 2001 lägga samman tingsrätterna i Blekinge till en tingsrätt (en myndighet) med kansliorter i Karlskrona och Karlshamn.

11.4.5 Tingsrätterna i Västra Östergötland

Regeringens bedömning: Motala, Mjölby och Linköping tingsrätter bör bilda en domkrets (en myndighet) med kansliorter i Linköping och Motala.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolsverket har i skrivelsen Förslag till ny tingsrättsorganisation i västra delen av Östergötlands län den 22 februari 2000 till regeringen föreslagit att Mjölby och Motala tingsrätter läggs samman med Linköpings tingsrätt och att kansliorten blir Linköping (dnr Ju2000/938).

Domstolsverket har som skäl för sitt förslag anfört att det genom sammanläggning skapas en domstol som har den judiciella och administrativa bärkraft som är nödvändig i framtiden. En sådan domstol skulle få mycket goda förutsättningar att fungera på ett effektivt sätt.

Domstolsverket anser att en domkretslösning med en gemensam domkrets för de tre nuvarande tingsrätterna inte heller är en bra lösning, eftersom Motala och Mjölby blir allt för små och sårbara enheter.

Domstolsverket har remitterat en promemoria med motsvarande förslag. I remissvaren framkommer samstämmt att en organisationsöversyn i regionen är nödvändig.

Mjölby tingsrätt med instämmande av lokalföreningarna för ST-domstol och Jusek vid tingsrätten, Linköpings tingsrätt, ST-domstols medlemmar vid Linköpings tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Linköping och Riksåklagaren förordar Domstolsverkets förslag.

Polismyndigheten i Östergötland, Rikspolisstyrelsen och Linköpings kommun har ingen erinran mot Domstolsverkets förslag.

Göta hovrätt, Motala tingsrätt, Motala och Vadstena kommuner, Nämndemannaföreningen i Motala och Länsstyrelsen i Östergötlands län förordar en sammanläggning av Motala och Mjölby med en kansliort i Motala. Lokalföreningen för Jusek vid Motala tingsrätt vill behålla den nuvarande organisationen.

Mjölby kommun förordar sammanläggning av Mjölby och Motala med kansliort i Mjölby. Boxholms och Ödeshögs kommuner anser att Mjölby tingsrätt bör vara kvar.

Regeringen delar flertalet remissinstansernas bedömning att en organisationsförändring är nödvändig. När det gäller förslaget att samla all verksamhet till Linköping, genom en sammanläggning av domstolarna, konstaterar regeringen att Domstolsverkets förslag gör en attraktiv arbetsmiljö för de anställda möjlig. En domstol av denna storlek innebär också att det finns målunderlag för en god beredningsorganisation som innebär en möjlighet att renodla domarrollen till gagn för verksamheten. Domstolssekreterare och beredningsjurister kan erbjudas stimulerande arbetsuppgifter i en annan omfattning än i dag.

Domstolsverkets förslag innebär också att nödvändig specialisering kan genomföras och att personalen kan erbjudas kompetensutveckling i större utsträckning och till nytta för verksamheten vid domstolen.

Regeringen anser att det från verksamhetssynpunkt är bäst att bedriva all verksamhet i en domkrets, men att det med hänsyn till tillgängligheten för medborgarna i de nuvarande domsagorna i Motala och Mjölby bör finnas dömande verksamhet inte bara i Linköping utan också i Motala. En förutsättning för detta är att verksamheten på båda kansliorterna kan ges ett tillräckligt underlag för att bedrivas effektivt. Med den flexibilitet en domkretslösning innebär är detta enligt regeringens mening fullt genomförbart.

Regeringen avser därför att ge Domstolsverket i uppdrag att senast den 1 juli 2001 lägga samman tingsrätterna i Mjölby, Motala och Linköping till en tingsrätt (en myndighet) med kansliorter i Linköping och Motala.

Utöver de ovan redovisade organisationsutredningarna bedrivs runt om i landet olika projekt i syfte att utveckla såväl organisation som arbetsformer. Följande organisationsprojekt pågår eller planeras inom kort att inledas.

Tingsrätterna i Nordvästra Skåne

Domstolsverket har utarbetat ett förslag till ny organisation för Helsingborgs, Klippans, Landskrona och Ängelholms tingsrätter. Förslaget innebär att de fyra tingsrätterna läggs samman till en tingsrätt med kansliorter i Helsingborg, Landskrona och Ängelholm. I Domstolsverkets promemoria övervägs också alternativet att ha en domkrets bestående av de nämnda tingsrätterna med en kansliort i Helsingborg. Vidare behandlas alternativet att lägga samman Ängelholms och Klippans tingsrätter till en ny tingsrätt samt att lägga samman Helsingborgs och Landskrona tingsrätter till en tingsrätt alternativt ha en gemensam domkrets för de sistnämnda domstolarna, med verksamhet på båda orterna. Domstolsverkets förslag remitteras f.n. Efter avslutat remissförfarande och sedan synpunkterna vägts in avser Domstolsverket att föreslå regeringen en organisatorisk lösning för regionen. Regeringen planerar att för riksdagen redovisa sina ställningstaganden i budgetpropositionen för år 2001.

Simrishamns och Ystads tingsrätter

Domstolsverket har tillsammans med Simrishamns tingsrätt och Ystads tingsrätt inlett en organisationsöversyn. Domstolsverket kommer inom kort att remittera ett förslag om den framtida organisationen i Sydöstra Skåne. Domstolsverket planerar, efter att remissynpunkterna har beaktats, inkomma med ett förslag till regeringen under år 2000.

Eslövs och Lunds tingsrätter

Domstolsverket har nyligen inlett en organisationsöversyn av Eslövs och Lunds tingsrätter. Domstolsverket planerar att återkomma till regeringen med ett remissbehandlat organisationsförslag under hösten år 2000.

Skövde och Falköpings tingsrätter

Vid tingsrätterna i Skövde och Falköping har Domstolsverket och berörda tingsrätter inlett en översyn av organisationen. Ett remitterat förslag till regeringen planeras under hösten 2000.

Härnösands, Sollefteå och Örnköldsviks tingsrätter

Regeringen har i beslut denna dag givit Domstolsverket i uppdrag att se över tingsrättsorganisationen i Härnösands, Sollefteå och Örnköldsviks

tingsrätter. Domstolsverket skall redovisa uppdraget senast den 31 december 2000. Skr. 1999/2000:106

Bodens, Luleå och Piteå tingsrätter

Domstolsverket och tingsrätterna i Boden och Luleå genomför för närvarande en organisationsöversyn. Organisationsöversynen planeras även innefatta Piteå tingsrätt. Domstolsverket avser att vid årsskiftet 2000/2001 redovisa ett remitterat organisationsförslag till regeringen.

Gävle och Sandvikens tingsrätter

I slutet av år 2000 planerar Domstolsverket att tillsammans med tingsrätterna i Gävle och Sandviken inleda en organisationsöversyn.

Tingsrätterna i Dalarnas län

Domstolsverket har uppdragit åt en särskild utredare att lämna förslag om den framtida tingsrättsorganisationen i Dalarnas län. Domstolsverket bedömer att ett remitterat förslag kan redovisas till regeringen under slutet av år 2000.

Tingsrätterna i Värmlands län

De fyra tingsrätterna i Värmlands län, Arvika, Karlstads, Kristinehamns och Sunne har nyligen till Domstolsverket redovisat ett förslag till organisationsförändringar.

11.5 Samordning av vissa tingsrätter och vissa länsrätter

Regeringens bedömning: Länsrätter och tingsrätter bör vid orter där det är lämpligt samordnas med en gemensam chef och en gemensam administration.

Skälen för regeringens bedömning: I en rapport till regeringen den 18 januari 2000 har Domstolsverket analyserat och utvärderat de hittills gjorda erfarenheterna av försöksverksamheten med gemensam lagman och samverkan mellan Karlskrona tingsrätt och Länsrätten i Blekinge län. Vid utvärderingen har det framkommit att erfarenheterna av försöksverksamheten är mycket positiva. Samarbetet mellan domstolarna har bl.a. resulterat i att de har gemensam reception och telefonväxel, sambrukar förhandlingssalar, arkiv och övriga gemensamma utrymmen, har gemensam postöppning, budget och ekonomihantering. Vidare har ett visst arbetsutbyte kunnat ske mellan målkanslierna, notarierna och domarna. Administratörerna vid respektive domstol samarbetar vid budget- och övrig ekonomiuppföljning samt vad gäller inköp och investeringar och har även i övrigt ett dagligt samarbete med varandra i

olika frågor. Samverkan har medfört kostnadsbesparingar samtidigt som servicenivån gentemot allmänheten höjts och arbetstrivselsen ökat.

Skr. 1999/2000:106

Regeringen konstaterar att det vid en samverkan mellan två domstolar finns flera omständigheter som talar för att domstolarnas verksamhet kan genomföras betydligt mer effektivt och nå längre om domstolarna har en gemensam chef. Detta gäller särskilt i de mindre domstolarna där en samverkan i målarbetet medför vinster i effektivitet och till och med krävs för att dessa på sikt skall kunna fungera med bibehållen bärkraft i verksamheten.

Försöksverksamheten, dvs. att undersöka om de administrativa resurserna kan användas effektivare så att ytterligare resurser kan överflyttas till den dömande verksamheten, har varit framgångsrik. En liknande, ännu inte utvärderad försöksverksamhet, pågår vid Växjö tingsrätt och Länsrätten i Kronobergs län.

I Mariestad har domstolarna i en gemensam skrivelse till Domstolsverket föreslagit att en gemensam chef för bägge domstolarna anställs. Domstolsverket har tillstyrkt förslaget och överlämnat ärendet till regeringen. Personalen vid länsrätten och tingsrätten i Mariestad har också i en skrivelse till regeringen föreslagit en sådan lösning.

Regeringen konstaterar att lösningen med en chef och med en gemensam administration kan vara en lämplig lösning vid vissa orter. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med organisationsförslag i budgetpropositionen för år 2001.

I detta sammanhang är det viktigt att betona att regeringen inte avser att den specialisering som dömande i länsrätt respektive tingsrätt innebär skall minskas. Det bör alltså inte vara aktuellt att sprida dömandet av alla mål på alla domare. Om domarna från respektive domstol har möjlighet att avlasta i mål hos den andra domstolen är det önskvärt. Det är dock viktigt att det överlag inte blir så att domarna generellt dömer i både förvaltningsmålen och i övriga mål eftersom specialiseringen då tunnas ut. Om det finns intresse, fallenhet och en önskan så innebär denna lösning att all personal, även domarna, kan få möjlighet till rörlighet.

11.6 Överinstanserna

Regeringens bedömning: Med tyngdpunkten i dömandet till första instans samt vissa processuella förändringar kan det enligt regeringens bedömning bli aktuellt att se över också överinstansernas organisation.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av den redogörelse regeringen i det föregående har lämnat om det reformarbete som pågår när det gäller domstolsorganisationen är detta i hög grad koncentrerat till underrättsorganisationen, och framförallt tingsrätterna.

För hovrätternas del är den närmast aktuella reformen den som gäller utformningen av hovrättsprocessen. Som angetts ovan bereds den frågan med inriktning på att renodla hovrätternas roll som en instans huvudsakligen för överprövning i stället för omprövning av tingsrätternas avgöranden. För kammarrätternas del har en sådan renodling av prövningen kommit förhållandevis långt. För de högsta domstolarna

torde också finnas ett behov av förändringar när det gäller formerna för prövning av målen. Skr. 1999/2000:106

Regeringen gav den 17 december 1998 Domstolsverket i uppdrag att i samråd med Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland och Kammarrätten i Sundsvall utreda förutsättningarna för en organisatorisk samverkan under gemensam ledning mellan överrätterna. Syftet var att undersöka om en sådan samverkan kan leda till en effektivare domstolsorganisation som samtidigt tillgodoser allmänhetens behov av tillgänglighet och hög kvalitet.

Domstolsverket har den 10 april 2000 redovisat uppdraget. I redovisningen redogörs för de tre alternativ som Domstolsverket och överrätterna i Norrland enats om bör belysas. Alternativen är en sammanslagning av hovrätterna, uppdelning av kammarrätten och samordning med de två hovrätterna samt samverkan mellan Kammarrätten i Sundsvall och Hovrätten för Nedre Norrland under gemensam ledning. Även samordning av alla tre överrätterna under gemensam ledning och enbart samarbete har belysts. Domstolarna och Domstolsverket har inte kunnat enas om ett gemensamt förslag.

Regeringen avser att bereda rapporten och återkomma med besked så snart beredningen har avslutats.

Dagens överrättsorganisation med sex hovrätter, fyra kammarrätter, Högsta domstolen och Regeringsrätten, är anpassad till dagens underrättsorganisation och dagens förfaranderegler. Med tyngdpunkten i dömandet till första instans samt vissa processuella förändringar kan det enligt regeringens bedömning bli aktuellt att se över också överinstansernas organisation.

11.7 Specialdomstolar och hyres- och arrendenämnderna

Regeringens bedömning: Den dömande verksamheten i landet bör så långt som möjligt ske i de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Skälen för regeringens bedömning: En allomfattad princip under det senaste decenniet är att specialdomstolar utanför de bägge domstolslagen bör undvikas. Stor samstämmighet finns om att en lösning med fastighetsdomstolar eller miljödomstolar inom de allmänna domstolarna i normalfallet är ett betydligt bättre lösning alternativ än med specialdomstolar. Personalförsörjning, ökad flexibilitet, minskad sårbarhet och högre effektivitet talar för en lösning med en sammanhållen organisation.

Regeringen har med den inriktningen tillsatt en utredning om Patentbesvärsrätten (dir. 1999:28) och bereder för närvarande ett förslag angående hyres- och arrendenämndernas framtid. Regeringen vill dock betona att det kan finnas mål som bäst hanteras i en specialdomstol utanför de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Regeringens bedömning: Organisationsförslagen i 1997 års hyreslagstiftningsutrednings betänkande om hyres- och arrendenämnder bör inte genomföras. Arbetet bör inriktas på en administrativ samordning med tingsrätten vid de orter där hyresnämnderna i dag verkar.

Skälen för regeringens bedömning: 1997 års hyreslagstiftningsutredning har i sitt betänkande Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål föreslagit bl.a. att hyres- och arrendenämnderna avskaffas och att merparten av de ärenden som i dag handläggs vid nämnderna förs över till domstolsväsendet (SOU 1999:15). Vidare föreslår utredningen att i huvudsak samma förfaranderegler skall gälla för hyres- och arrendeärenden som för övriga mål och ärenden vid domstol. Förslagen i betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju1999/1174). Ett relativt stort antal remissinstanser har framfört invändningar mot att förslagen genomförs. Regeringen har vid en samlad bedömning funnit att organisationsförslagen i betänkandet i huvudsak inte bör genomföras.

Regeringen avser att under år 2001 remittera ett förslag som administrativt knyter hyres- och arrendenämnderna till tingsrätterna vid de nuvarande orterna. Genom en sådan lösning kan särdragen i nämndernas verksamhet bibehållas samtidigt som deras judiciella och administrativa bärkraft kan förbättras genom den administrativa samordningen med tingsrätten på orten.

11.7.2 Patentprocessen

Regeringens bedömning: Den speciella kompetens som krävs i patentmål bör om möjligt samlas i en domstol. Regeringen har därför tillsatt en utredning som ser över organisationen avseende dessa mål.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolsprövning av vissa frågor som rör det industriella rättsskyddet sker dels i Patentbesvärsrätten, dels i allmän domstol.

Möjligheten att få en kvalificerad bedömning i patentmål är av stor betydelse för näringslivet. Patentprocessen kräver en långtgående såväl juridisk som teknisk sakkunskap, samtidigt som verksamheten inte ger underlag för mer än ett begränsat antal specialister. Frågor kring vikande målunderlag och det faktum att den kompetens som efterfrågas i dag är uppdelad på två domstolar har väckt frågan om koncentration av verksamheten. Regeringen har därför beslutat om en översyn av patentprocessen (dir. 1999:28).

En särskild utredare skall se över ordningen för prövning av mål som handläggs vid Patentbesvärsrätten samt av patentmål vid Stockholms tingsrätt. Utredaren skall ta ställning till om Patentbesvärsrättens verksamhet helt eller delvis kan överföras till Stockholms tingsrätt men utredaren får också föreslå andra organisationslösningar. Utredaren skall

också lämna förslag om hur det processuella regelverket för prövningen av de aktuella målen och ärendena bör utformas. Skr. 1999/2000:106

Utredningsuppdraget skall redovisas senast före utgången av år 2000.

12 Resursförstärkningar

Sammanfattning: De ekonomiska betingelserna är av stor betydelse för utvecklingsarbetet. I budgetpropositionen för år 2000 tillfördes domstolsväsendet 110 mkr för år 2000 (varav 70 mkr till domstolarna) samt 85 mkr för vart och ett av åren 2001 och 2002.

I vårpropositionen (prop. 1999/2000:100) föreslår regeringen att rättsväsendet tillförs ytterligare medel för åren 2001–2003.

Regeringen avser att därutöver noga följa rättsväsendets och domstolsväsendets verksamhet och resultat och att återkomma till riksdagen om de ytterligare insatser som erfordras för att fullfölja intentionerna om ett modernt rätts- och domstolsväsende.

Skälen för regeringens bedömning: Rättsväsendet är ett område som har tillförts resurser de senaste åren. Detta är ett uttryck för den stora vikt som regeringen lägger på rättsväsendet som en av hörnstenarna i en demokrati.

Regeringen kommer att fortsätta satsningen på rättsväsendet och föreslår i årets vårproposition att rättsväsendet tillförs 1 000 mkr för år 2001, 1 500 mkr för år 2002 och 1 600 mkr för år 2003. Regeringen avser därutöver – som sägs i vårpropositionen (prop. 1999/2000: 100) – att noga följa rättsväsendets verksamhet och resultat och återkomma till riksdagen om de ytterligare insatser som erfordras för att fullfölja statsmakternas intentioner för utvecklingen av rättsväsendet.

I vårpropositionen aviseras att rättsväsendets tillskott skall användas för att förebygga och bekämpa brottslighet, öka antalet poliser, förbättra gränskontrollen, delta i det EU-relaterade arbetet, utveckla kompetensen samt fortsätta moderniseringen av rättsväsendet.

Domstolsväsendet har under flera år bedrivit ett moderniserings- och utvecklingsarbete. Flera viktiga komponenter i detta arbete har emellertid inte kunnat genomföras eftersom det inte funnits majoritet i riksdagen för förslagen. Uteblivna reformer har minskat domstolarnas möjlighet till att rationalisera verksamheten och frigöra resurser. Tack vare tidigare stora anslagssparanden har verksamheten kunnat bedrivas utan resurstillskott. Under 1999 förutsågs att anslagssparandet skulle ta slut. För att kunna möta detta har reformarbetet intensifierats de två senaste åren.

Som framgått av redovisade pågående projekt och förslag är domstolsväsendet nu inne i ett intensivt skede av reformarbetet. Regeringen anser att det är av stor vikt att arbetet nu kan gå vidare av de verksamhetsmässiga skäl som har redovisats. Regeringen har den 19 april 2000 beslutat om ändring av domstolarnas regleringsbrev och överfört 48 miljoner kronor från anslagsposten Vissa domstolsutgifter till anslagsposten Domstolarna m.m.

I budgetpropositionen för år 2001 kommer regeringen att redovisa hur stor del av rättsväsendets resursförstärkning som tillfaller domstolsväsendet för åren 2001, 2002 och 2003. Skr. 1999/2000:106

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 april 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Ulvskog, Lindh, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar skrivelse 1999/2000:106 Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan.