

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 30 maj 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en utvärdering av de förändringar av tingsrättsorganisationen som har genomförts under åren 1999–2001.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 12 september 2002 generaldirektören Anders Eriksson.

Som experter förordnades fr.o.m. den 5 november 2002 planeringsdirektören Ulf Arvidsson, enhetschefen Birgitta Holmgren, biträdande länspolismästaren Anders Kjaersgaard och generalsekreteraren Anne Ramberg.

Utredningen har i enlighet med direktiven biträts av en referensgrupp bestående av representanter för riksdagspartierna. Som ledamöter i referensgruppen förordnades fr.o.m. den 5 november 2002 f.d. riksdagsledamoten Kia Andreasson (mp), riksdagsledamöterna Jan Ertsborn (fp), Jeppe Johnsson (m), Ragnwi Marcelind (kd) och Göran Norlander (s) samt f.d. riksdagsledamöterna Yvonne Oscarsson (v) och Gunnel Wallin (c). Ragnwi Marcelind entledigades fr.o.m. den 19 december 2002 från sitt uppdrag som ledamot i referensgruppen.

Sekreterare åt utredningen har varit hovrättsassessorn Johan Sjöo.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utvärdering av vissa förändringar i tingsrättsorganisationen (Ju 2002:11).

Jag får härmed överlämna betänkandet Förändringar i tingsrättsorganisationen – en utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999–2001.

Mitt uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2003

Anders Eriksson

/Johan Sjöo

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Uppdraget.....	13
1.2 Utredningsarbetet	13
2 Historik	15
2.1 1969 års riksdagsbeslut.....	15
2.2 Domstolsutredningen	16
2.3 Förslag från Justitiedepartementet.....	16
2.4 1995 års Domstolskommitté	17
3 Den pågående reformen	19
3.1 Inledning.....	19
3.2 Regeringens skrivelse år 2000	20
3.2.1 Skrivelsen.....	20
3.2.2 Riksdagens behandling	22
3.3 Regeringens skrivelse år 2001	23
3.3.1 Skrivelsen.....	23
3.3.2 Riksdagens behandling	23
3.4 Beredningen av organisationsförändringarna	24
3.5 Genomförda sammanläggningar 1999–2001	25
3.5.1 Vänersborgs tingsätt	25

3.5.2	Sollentuna tingsrätt	27
3.5.3	Hudiksvalls tingsrätt	29
3.5.4	Västmanlands tingsrätt.....	30
3.5.5	Linköpings tingsrätt	32
3.5.6	Örebro tingsrätt	34
3.5.7	Blekinge tingsrätt	36
3.5.8	Falu tingsrätt.....	38
3.5.9	Mora tingsrätt.....	40
3.5.10	Skövde tingsrätt.....	42
3.5.11	Helsingborgs tingsrätt	43
3.5.12	Ystads tingsrätt.....	45
3.6	Det fortsatta arbetet	47
4	Riksrevisionsverkets granskning.....	49
5	Mina överväganden	53
5.1	Regeringens mål.....	53
5.1.1	Inledning.....	53
5.1.2	Bibehållen tillgänglighet.....	53
5.1.3	Stärkt beredningsorganisation.....	58
5.1.4	Rekrytering av personal	61
5.1.5	Kompetensutveckling	66
5.1.6	Specialisering.....	68
5.1.7	Geografisk samordning.....	72
5.2	Genomförandet av förändringarna	77
5.2.1	Inledning.....	77
5.2.2	Planering och genomförande.....	78
5.2.3	Betydelsen av utvecklingsprojekt	81
5.2.4	Förekomsten av tingsställen	82
5.3	Konsekvenser för andra än tingsrätterna	82
5.4	Särskilt om tingsrätter med flera kansliorter	87
5.5	Synpunkter inför ett fortsatt reformarbete.....	93
Bilagor		
	Kommittédirektiv	99
	Tilläggsdirektiv.....	105

Sammanfattning

Uppdraget

Jag har haft i uppdrag att göra en utvärdering av de förändringar i tingsrättsorganisationen som har genomförts under åren 1999–2001. Utvärderingen har gjorts med avseende på dels ett antal mål som regeringen har ställt upp för organisationsförändringarna, dels hur arbetet med att planera och genomföra förändringarna har fungerat.

Utvärderingen har i enlighet med direktiven gjorts med utgångspunkt i en av Riksrevisionsverket genomförd granskning som har redovisats i rapporten Tingsrätter i förändring, Granskning av tolv sammanlagda tingsrätter 1999–2001 (RRV 2002:9).

Genomförda förändringar i tingsrättsorganisationen

Regeringen påbörjade i slutet av 1990-talet en reform som bl.a. berör den yttre tingsrättsorganisationen. Ett led i denna reform är att genom sammanläggningar av tingsrätter skapa större domstolar. Mitt uppdrag omfattar de sammanläggningar av tingsrätter som har genomförts under åren 1999–2001. Vid dessa sammanläggningar har berörda 30 tingsrätter minskat till 12.

Sammanläggningarna har i varje enskilt fall föregåtts av utredningar av Domstolsverket eller i något fall av externa utredare på verkets uppdrag. Domstolsverket har efter remissbehandling av respektive utredning till regeringen överlämnat en skrivelse med förslag till åtgärder. Regeringen har därefter i beslut uppdragit år Domstolsverket att låta genomföra respektive sammanläggning.

Inför sina beslut har regeringen, i särskilda skrivelser eller i den årliga budgetpropositionen, informerat riksdagen om planerade förändringar i tingsrättsorganisationen. Regeringen har i två särskilda skrivelser också beskrivit de övergripande mål och principer

som man tillämpar inom ramen för den pågående reformen. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens uttalanden.

Regeringens mål

Regeringen har ställt upp ett antal mål för de genomförda förändringarna i tingsrättsorganisationen. Dessa mål är att bibehålla tillgängligheten, skapa möjligheter för en stärkt beredningsorganisation, säkerställa möjligheterna att rekrytera personal, skapa förutsättningar för återkommande kompetensutveckling, öka möjligheterna att specialisera verksamheten och förbättra den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter.

I mitt uppdrag har ingått att bedöma hur de genomförda organisationsförändringarna förhåller sig till de ovan angivna målen.

Vid en bedömning av om målen helt eller delvis har uppfyllts bör hållas i minnet att de sammanläggningar som omfattas av mina direktiv har genomförts relativt nyligen, i vissa fall endast för drygt ett år sedan. Det är inte möjligt att efter så kort tid göra några säkra bedömningar av regeringens mål i alla delar. Mina överväganden måste ses mot denna bakgrund.

Vad gäller bibehållen *tillgänglighet* är det min bedömning att detta mål i allt väsentligt har uppnåtts. De sammanläggningar som omfattas av mina direktiv har berört tingsrätter som ligger geografiskt relativt nära varandra, i de flesta fall någon eller några mil. Vad gäller tillgängligheten för allmänheten bör därvid framhållas att de allra flesta människor inte har anledning att ha kontakt med tingsrätten över huvud taget och att bland dem som ändå har en sådan kontakt det i övervägande antalet fall oftast rör sig om någon enstaka kontakt i livet. Nämndemännen, vilka tjänstgör relativt ofta vid tingsrätten, påverkas dock i högre grad av de längre avstånden.

I fråga om stärkta *beredningsorganisationer* är det min bedömning att det genom att öka storleken på de berörda, genom sammanläggningarna bildade tingsrätterna har uppstått bättre förutsättningar för att skapa sådana organisationer. Dessa möjligheter har dock ännu inte tagits till vara fullt ut.

Sammanläggningarna synes så här långt inte ha haft någon nämnvärd effekt med avseende på *rekryteringen* av personal.

Vad gäller *kompetensutveckling* är det min bedömning att genom att öka storleken på de berörda, genom sammanläggningarna bildade tingsrätterna dessa har fått bättre förutsättningar för att låta per-

sonalen delta i olika former av kompetensutveckling. De förutsättningar för ökad kompetensutveckling som alltså bör ha skapats, synes dock så här långt inte ha tagits i anspråk i någon nämnvärd utsträckning.

Inte heller med avseende på *specialisering* har någon nämnvärd effekt kunnat noteras så här långt. Det är enligt min mening tveksamt om det finns något nämnvärt utrymme för specialisering inom en domstol annat än vid de allra största tingsrätterna. De sammanläggningar som omfattas av denna utvärdering är alltför begränsade för att kunna ge utrymme åt en ökad specialisering.

I fråga om den *geografiska samordningen* med rättsväsendets övriga myndigheter kan konstateras att sammanläggningarna generellt har lett till förbättringar. Såväl åklagarmyndigheterna som kriminalvården har som en följd av sammanläggningarna kunnat spara tid och pengar genom att avstånden till tingsrätterna i förhållande till var åklagare och häkten är lokaliserade har minskat.

Genomförandet av förändringarna

I mitt uppdrag har vidare ingått att granska genomförandet av förändringarna. Jag har därvid haft i uppdrag att bl.a. särskilt belysa Domstolsverkets och tingsrätternas arbete med planeringen inför organisationsförändringarna och med genomförandet.

Arbetet med att planera och genomföra förändringarna har enligt min mening i huvudsak skötts på ett bra sätt. Huvudansvaret för att genomföra sammanläggningarna har i praktiken legat på de berörda tingsrätterna, medan Domstolsverkets insatser i de flesta fall har begränsats till sådana frågor som normalt faller inom verkets ansvar, såsom IT-frågor samt frågor om ekonomi, personal, arkiv och lokaler. Det har i vissa fall funnits en viss oklarhet om vem som har haft det övergripande ansvaret för arbetet med planering och genomförande av sammanläggningarna. En sådan oklarhet har i vissa fall påverkat arbetet med sammanläggningen negativt.

Konsekvenser för andra än tingsrätterna

Jag har ovan redovisat de vinster som kan konstateras ha uppkommit till följd av en bättre geografisk samordning med åklagarnas och kriminalvårdens organisationer. Jag har även haft i uppdrag att

studera vilka effekter sammanläggningarna har haft på andra myndigheter och därtill på andra samhällssektorer.

Det kan konstateras att man i de kommuner där tingsrätten har lagts ned, upplever att kommunen har förlorat en kvalificerad arbetsplats med ett stort symbolvärde. Vilken tyngd denna typ av synpunkter bör ha vid en utvärdering av sammanläggningarna är dock snarast att bedöma utifrån regionalpolitiska överväganden.

Det har från kommunernas sida också framförts en oro för att juridisk kompetens flyttar med tingsrätten till den nya orten. I något fall har det redan inträffat att advokater har bytt verksamhetsort som en följd av sammanläggningarna. Det torde dock vara alltför tidigt att redan nu bedöma vilken påverkan sammanläggningarna har haft på tillgången till advokattjänster.

För polisen har sammanläggningarna haft både positiva och negativa effekter. Restiden för poliser som vittnar har i vissa fall ökat. Vidare har från polisen påtalats att verkställighet om beslut om hämtning till rättegångar kan försvåras med längre avstånd till tingsrätten. Som positiva effekter kan nämnas att polisen har fått färre samtalspartners i fråga om exempelvis säkerhetsrutiner och att det med färre tingshus har blivit färre objekt att bevaka vid allmän och särskild säkerhetskontroll.

Särskilt om tingsrätter med flera kansliorter

Vid fyra av de tingsrätter som har bildats genom de här aktuella organisationsförändringarna har sammanläggningarna inte genomförts fullt ut. I stället har beslutats att efter sammanläggningen permanent verksamhet vid en tingsrätt skall bedrivas på två eller tre orter. Tingsrätten har således säte, dvs. en chef och den huvudsakliga administrationen, på en ort, medan personal i form av domare och kansli finns permanent på två eller tre orter.

Det är min uppfattning att den s.k. flerortsmodellen är behäftad med en rad nackdelar. De mål som regeringen har ställt upp för organisationsförändringarna motverkas av modellen, utom såvitt avser frågan om tillgänglighet. Det blir svårare att ta tillvara den flexibilitet som uppnås i större tingsrätter. Det blir därtill svårare att utöva ett effektivt ledarskap och det finns en viss risk att det uppstår felaktigheter i handläggningen genom att denna i viss mån måste dubbleras. Kostnaderna blir därtill högre än vid en fullt ut genomförd sammanläggning.

Synpunkter inför ett fortsatt reformarbete

Det är min uppfattning att, även om de mål som regeringen har ställt upp för de nu berörda sammanläggningarna hittills endast delvis har uppnåtts, arbetet med att skapa större och mindre sårbara tingsrätter bör fortsätta. Genom att öka storleken på tingsrätterna minskar sårbarheten vid sjukdom eller annan frånvaro och ges större möjligheter att utjämna arbetsbördan vid tillfälliga arbetstoppar. Vidare medför större tingsrätter, såsom regeringen har angett i sina mål, bättre förutsättningar för kompetensutveckling och större möjligheter att skapa effektivare arbetsformer. Sammanläggningarna leder därtill till kostnadsbesparingar.

I samband med eventuella fortsatta sammanläggningar bör beslut och information till berörd personal ges så tidigt som möjligt. Man bör också tidigt peka ut vem som skall ha huvudansvaret för arbetet med sammanläggningen. Jag förordar att regeringen, samtidigt som beslutet om sammanläggning tas, utser den som skall vara lagman i den nya tingsrätten. Ansvarsfördelningen mellan Domstolsverket och de berörda tingsrätterna bör därtill klargöras från början.

Sammanläggningarna bör, såsom också regeringen har angett i sin handlingsplan, genomföras stegvis region för region. Det är emellertid viktigt att förändringarna inte genomförs i ett alltför snävt perspektiv. Det finns exempel på sammanläggningar som har berört ett alltför begränsat geografiskt område. En följd av detta kan bli att en tingsrätt endast ett par år efter en genomförd sammanläggning på nytt blir föremål för organisationsförändringar.

I ett fortsatt reformarbete bör enligt min mening den s.k. flerortsmodellen inte användas. Även om arbetsmarknads- och regionalpolitiska överväganden kan göras i sammanhanget är, sett till en väl fungerande tingsrättsorganisation och till att regeringens mål för organisationsförändringarna skall kunna uppnås, tingsrätter med permanent verksamhet på endast en ort att föredra. I de fall där avstånden mellan de orter där det finns tingsrätter är stora, t.ex. i landets norra delar, kan andra överväganden behöva göras. I sådana regioner är dock enligt min mening inrättandet av tingställen – dvs. att rätten med jämna mellanrum vid behov håller förhandling på en ort – på de orter som förlorar sin tingsrätt att föredra framför den s.k. flerortsmodellen. Skulle det i något fall anses att det inte skulle vara tillräckligt med ett tingsställe, anser jag att det bör övervägas att inte göra någon sammanläggning alls framför att tillämpa flerortsmodellen.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Jag skall enligt mina direktiv (dir. 2002:69) göra en utvärdering av de förändringar av tingsrättsorganisationen som har genomförts under åren 1999–2001.

Jag skall med utgångspunkt i en av Riksrevisionsverket genomförd granskning – redovisad i rapporten Tingsrätter i förändring, Granskning av tolv sammanlagda tingsrätter 1999–2001 (RRV 2002:9) – bedöma hur de genomförda förändringarna förhåller sig till de mål som regeringen har ställt upp för arbetet med att reformera tingsrättsorganisationen. Vidare skall jag granska planeringen och genomförandet av förändringarna av tingsrättsorganisationen och skall därvid särskilt belysa bl.a. Domstolsverkets och tingsrätternas arbete och konsekvenserna av sammanläggningarna för övriga myndigheter inom rättsväsendet och för andra samhällssektorer. Jag skall också bedöma lämpligheten av att genomföra förändringarna av tingsrättsorganisationen stegvis region för region. Slutligen skall jag uppmärksamma eventuella skillnader mellan de tingsrätter som har en respektive två eller flera kansliorter.

Direktiven i sin helhet har fogats till betänkandet som *bilaga 1*.

Jag har genom tilläggsdirektiv (dir. 2002:126) medgetts förlängd tid för utredningsarbetet till den 31 januari 2003, se *bilaga 2*.

1.2 Utredningsarbetet

Inledningsvis bör nämnas att utredningsarbetet har genomförts under en mycket kort tid, i praktiken endast fyra månader.

Jag har under utredningsarbetet sammanträtt med de experter som har förordnats att biträda utredningen. Experterna har lämnat synpunkter utifrån de områden – åklagarväsendet, domstolsväsendet, polisen och advokat kåren – inom vilka de är verksamma.

Jag har vid tre tillfällen sammanträtt med den referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har förordnats att biträda utredningen. Referensgruppen har lämnat synpunkter på utredningens uppdrag och på de överväganden som jag har gjort. Det bör framhållas att det inom referensgruppen inte har funnits någon generell samsyn i de frågor som jag har haft i uppdrag att utreda. Olika åsikter har framförts från ledamöterna i såväl frågor av övergripande karaktär som i detaljer.

Vidare har jag besökt samtliga de tolv tingsrätter som har bildats genom de sammanläggningar som omfattas av mitt uppdrag. Vid dessa besök har från tingsrätternas sida deltagit lagmännen och annan personal med särskild erfarenhet av de genomförda sammanläggningarna. Vid varje besök har också deltagit de lokala företrädarna för de fackliga organisationerna.

Jag har, med anledning av den granskning som Riksrevisionsverket inför denna utredning har genomfört, sammanträtt med företrädare för verket och har även haft tillgång till en del av det material som verket använde i sin granskning.

Jag har därtill haft ett särskilt sammanträffande med Domstolsverkets generaldirektör och har slutligen också haft kontakt med företrädare för Nämndemännens Riksförbund.

2 Historik

2.1 1969 års riksdagsbeslut

De riktlinjer för utformningen av tingsrättsorganisationen som har gällt fram till arbetet med den nu pågående reformen – och som i princip alltjämt gäller – antogs av riksdagen i slutet av 1960-talet.

Dessförinnan var landet indelat i domsagor med häradsrätter. I städer som inte hörde till domsagorna fanns rådhusrätter. År 1969 fanns i landet 112 domsagor med häradsrätt och 29 domkretsar med rådhusrätt. Antalet domsagor hade varit relativt konstant sedan början av 1900-talet. Den ledande principen för indelningen såvitt gällde häradsrätterna var att en domsaga inte borde vara större än att domstolsarbetet sysselsatte en ordinarie domare samt ett par notarier och skrivbiträden. Vad gällde rådhusrätterna var utgångspunkten att en stad skulle hålla egen jurisdiktion om det fanns arbetsunderlag för minst tre lagfarna domare.

Regeringen föreslog genom proposition år 1969 (prop. 1969:44) att en ny, enhetlig organisation av de allmänna underrätterna skulle genomföras. Dessa skulle utgöras av tingsrätter, som skulle ersätta de dåvarande härads- och rådhusrätterna. Förslaget byggde på det arbete som hade utförts av den s.k. Domstolskommittén. Departementschefen angav ett antal utgångspunkter för den föreslagna indelningen. Domkretsarna borde därvid inte göras mindre än att de ger arbetsunderlag för minst tre domare, men att domstolar med två domare kunde inrättas om det fanns särskilda skäl av lokal natur. Vidare anförde departementschefen bl.a. att man borde sträva efter att få gränserna för rättsväsendets olika verksamhetsområden att överensstämma. Slutligen förordade departementschefen att regeringen skulle inhämta riksdagens godkännande av riktlinjerna.

Riksdagens justitieutskott framhöll vid behandlingen av propositionen att man delade uppfattningen att grunderna för domkretsindelningen borde bli föremål för ställningstagande av riksdagen. Utskottet anförde beträffande de föreslagna riktlinjerna att det fanns

skäl att under vissa omständigheter bevara domstolar med endast en eller två domare, men tillstyrkte riktlinjerna i övrigt. Utskottet påpekade att om ändringar i riktlinjerna skulle vara motiverade i framtiden, frågan borde på nytt underställas riksdagen. Riksdagen antog, såvitt här är av intresse, vad utskottet hade anfört (1 LU 1969:38, rskr. 283)

Reformen genomfördes därefter och år 1974 fanns det 100 tingsrätter i landet.

År 1993 uttalade Justitieutskottet, vilket godkändes av riksdagen, att de ovan beskrivna riktlinjerna alltjämt hade bärighet (bet. 1992/93:JuU24 s. 5, rskr. 289).

2.2 Domstolsutredningen

År 1989 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté, Domstolsutredningen, med uppgift att utreda bl.a. domstolarnas organisation (dir. 1989:56). Kommittén biträdde i denna del av Statskontoret.

Statskontoret föreslog en genomgripande förändring av tingsrättsorganisationen. Förslaget innebar i korthet att antalet tingsrätter skulle begränsas till omkring 30 stycken. Övriga befintliga tingsrätter skulle bli lokala enheter under de nya tingsrätterna (Statskontorets rapport 1991:31).

Regeringen återkallade genom tilläggsdirektiv (dir. 1991:94) Domstolsutredningens uppdrag vad gällde de organisatoriska frågorna.

2.3 Förslag från Justitiedepartementet

Efter att regeringen hade återkallat Domstolsutredningens ovan nämnda uppdrag genomfördes en motsvarande översyn av domstolsorganisationen inom Justitiedepartementet. Arbetet redovisades i promemorian Domstolsväsendet, Organisation och administration i framtiden (Ds Ju 1992:38).

I promemorian fördes resonemang kring tre alternativa grunder för en ny tingsrättsorganisation. Enligt det första alternativet skulle en tingsrätt ha minst tre domare, enligt det andra alternativet minst fyra domare och enligt det tredje alternativet minst sju domare. Övervägande skäl talade dock enligt promemorian för att man borde stanna vid en domkretsindelning som innebar att varje tingsrätt

fick ett verksamhetsunderlag som gav sysselsättning för minst tre domare och att varje nedlagd domstol i princip borde ersättas med ett tingsställe. Hovrätterna borde enligt promemorian användas för att ge administrativt stöd åt de mindre tingsrätterna, vilket på sikt skulle möjliggöra en avveckling av Domstolsverket. Avsikten var att ersätta Domstolsverket med en central instans under regeringen.

Promemorian remissbehandlades, men ledde inte fram till några förslag från regeringen i dessa delar (prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 26). Justitieutskottet uttalade i sammanhanget att den slutsats som kunde dras av då befintliga uppgifter var att några avgörande invändningar inte kunde riktas mot tingsrättsorganisationen (bet. 1992/93:JuU24 s. 4 f).

2.4 1995 års Domstolskommitté

Regeringen tillkallade år 1995 en kommitté med uppgift att göra en översyn av domstolsväsendet (dir. 1995:102). Kommittén, som antog namnet 1995 års Domstolskommitté, skulle inleda sitt arbete bl.a. med att lämna förslag till en ny organisation för domstolsväsendet som helhet.

Kommittén avslutade aldrig sitt arbete i denna del. Regeringen bestämde genom tilläggsdirektiv år 1998 (dir. 1998:22) att kommitténs uppdrag inte längre skulle omfatta domstolarnas yttre organisation. Kommittén redovisade dock det material man dittills hade arbetat fram i frågan i betänkandet Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté (SOU 1998:135).

3 Den pågående reformen

3.1 Inledning

Inledningsvis bör kort redogöras för det regelverk som styr domkretsindelningen. Enligt 11 kap. 4 § regeringsformen gäller bl.a. att föreskrifter om huvuddragen av domstolarnas organisation meddelas i lag. Av 1 kap. 1 § rättegångsbalken följer att tingsrätt är allmän underrätt och, om inte annat är föreskrivet, första domstol. Vidare följer att domsaga är tingsrättens domkrets och att regeringen förordnar om indelningen i domsagor. Denna ordning har gällt sedan år 1969 (jfr avsnitt 2.1). Tingsrätternas domkretsar bestäms av regeringen genom förordningen (1982:996) om rikets indelning i domkretsar.

Riksdagen saknar dock inte inflytande på utformningen av tingsrättsorganisationen. Justitieutskottet anförde i betänkandet över budgetpropositionen för år 2000 (bet. 1999/2000:JuU 1 s. 57) följande.

Även om det sålunda är regeringen som bestämmer om indelningen av domsagor och därmed om antalet tingsrätter får, med hänsyn till de ändringar i anslagsbehov och personaluppsättning som en domsagoreglering kan föranleda, riksdagen ofta ett avgörande inflytande på frågan (---). 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.

Sedan uppdraget till 1995 års Domstolskommitté återkallats (se avsnitt 2.4) påbörjade regeringen det reformarbete kring tingsrättsorganisationen som alltjämt pågår.

Regeringen har haft intentionen att fortlöpande hålla riksdagen informerad om de åtgärder som planeras. Detta har skett genom budgetpropositionerna och genom två särskilda skrivelser till riksdagen, varav den första överlämnades i april 2000 och den andra i mars 2001.

3.2 Regeringens skrivelse år 2000

3.2.1 Skrivelsen

Regeringen överlämnade i april 2000 skrivelsen Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106) till riksdagen. I skrivelsen lämnade regeringen en redogörelse för det pågående reformarbetet och planerna för det fortsatta arbetet.

Regeringen redovisade i skrivelsen utgångspunkterna för en reformering av domstolsväsendet i stort, dvs. inte enbart de organisatoriska frågorna, enligt följande.

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.

Vad särskilt gäller tingsrättsorganisationen konstaterade regeringen att vid tiden för skrivelsen var alltjämt en fjärdedel av landets tingsrätter mindre än vad som föreskrevs i samband med 1969 års riksdagsbeslut. Vidare menade regeringen att befolkningsomflyttningar, avkriminalisering, ny teknik, ökade delegeringsmöjligheter m.m. sedan dess hade bidragit till att förändra arbetsunderlaget för 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 enligt regeringen också att frågan om att se över tingsrätternas domkretsar återigen har aktualiserats.

Regeringen gjorde bedömningen att många av domkretsarna vid tiden för skrivelsen var för små för att uppfylla målen för det framtida domstolsväsendet. Regeringen pekade i skrivelsen på ett antal praktiska och principiella frågor som bör beaktas i samband med en reform.

Tillgänglighet. Domstolarna bör finnas på sådana platser i landet så att de flesta medborgare har ett rimligt avstånd till en tingsrätt.

Beredningsorganisation. 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. Målunderlaget måste därvid vara större än vad som är fallet beträffande de minsta tingsrätterna.

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.

Rekrytering. Även morgondagens domstolar skall ha möjlighet att rekrytera kvalificerade domare och andra medarbetare i hela landet. Domstolarna skall vara attraktiva arbetsplatser med god arbetsmiljö och skall ge bra möjligheter till personlig utveckling för de anställda.

Kompetensutveckling. Tingsrätterna bör vara organiserade så att arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov av utbildning kan tillgodoses.

Geografisk samordning med rättsväsendets övriga myndigheter. Den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter är en särskilt viktig fråga när det gäller hanteringen av brottmål. Starka praktiska skäl talar för en bättre geografisk samordning, framför allt med åklagarnas organisation.

Regeringen presenterade olika alternativ beträffande de organisatoriska lösningarna för att skapa större domkretsar. Detta kunde enligt regeringen ske genom att (1) lägga samman tingsrätter, (2) verksamheten bedrivs i en domkrets (en myndighet) med permanent verksamhet på flera orter, (3) 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. Verksamhetsorterna skulle enligt regeringen även fortsättningsvis fastställas av regeringen som på motsvarande sätt som i dag i förväg anmäler förändringarna för riksdagen.

Reformarbetet borde, menade regeringen, bedrivas stegvis och med beaktande av varje regions egna förutsättningar. Regeringen anförde vidare att utredningsarbetet borde bedrivas av Domstolsverket (DV) i nära samverkan med berörda domstolar.

Regeringen redogjorde i sammanhanget för de sammanläggningar som man hade för avsikt att besluta om och om pågående utredningar med avseende på ytterligare sammanläggningar.

3.2.2 Riksdagens behandling

Justitiekommittén (1999/2000:JuU22) uttalade i samband med behandlingen av skrivelsen inledningsvis att utskottet i princip ställde sig bakom de utgångspunkter som regeringen redovisade i skrivelsen och regeringens tankar i fråga om de organisatoriska lösningarna.

Utskottet fortsatte med att understryka att de riktlinjer som beslutades av statsmakterna år 1969 (se avsnitt 2.1) alltså gäller, men att dessa riktlinjer måste ses i ljuset av hur domstolsväsendet var organiserat i slutet av 1960-talet. Samhället hade enligt utskottet också förändrats t.ex. i fråga om befolkningsomflyttning, förbättrade kommunikationsmöjligheter och den tekniska utvecklingen. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att de av regeringen redovisade förändringarna av tingsrättsorganisationen låg inom ramen för riktlinjerna. Utskottet uttalade, med anledning av en motion,

att det därför saknades anledning för riksdagen att kräva att reformplanerna presenteras i en proposition.

Riksdagen delade utskottets bedömningar (rskr. 1999/2000:255).

3.3 Regeringens skrivelse år 2001

3.3.1 Skrivelsen

I mars 2001 överlämnade regeringen till riksdagen en andra skrivelse i ämnet, Reformeringen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen (skr. 2000/01:112).

I skrivelsen redogjorde regeringen för hur reformarbetet i domstolarna hade utvecklats i tiden efter den första skrivelsen. Regeringen anförde att det finns behov av att utvärdera de förändringar som genomförts. Vid en sådan utvärdering borde särskilt belysas den nya organisationens effekter för verksamheten i berörda tingsrätter och för medborgarna på berörda orter. Enligt regeringen borde även effekterna för rättsväsendet i övrigt och för andra myndigheter samt berörd personal belysas.

Regeringen anförde vidare att utvärderingens resultat skall ligga till grund för regeringens inriktning av det fortsatta reformarbetet och arbetet med att identifiera de regioner där behov av översyn och förändring av tingsrättsorganisationen föreligger. Först när denna översyn är klar kommer regeringen att ta ställning till eventuella förslag om ytterligare sammanslagningar.

Regeringen redogjorde också för de förändringar i tingsrättsorganisationen som då hade genomförts, som hade beslutats men ännu inte genomförts och för de sammanläggningar som planerades.

3.3.2 Riksdagens behandling

Justitieutskottet (bet. 2000/01:JuU29) underströk i samband med behandlingen av skrivelsen vikten av att de organisationsförändringar som genomförs också följs upp och utvärderas.

Utskottet menade dock att det inte finns anledning att avvakta med att genomföra de förändringar som redan planerats. Såvitt gäller övriga initierade projekt och utredningar anförde utskottet att resultatet av utvärderingen bör avvaktas innan organisationsförändringar genomförs såvida det inte är oundgängligen nödvändigt för verksamhetens fullgörande.

Utskottet påpekade att regeringen i sin skrivelse inte hade uttalat sig närmare om i vilka former utvärderingen bör drivas. Utskottet anförde vidare att man för sin del utgår från att regeringen utformar utvärderingsarbetet så att organisationsförändringarna blir genomlysta på bästa sätt. Inte minst mot bakgrund av den förankringsprocess som sker i riksdagen när det gäller organisationsförändringar inom domstolsväsendet förutsatte utskottet att utvärderingen också kommer att innehålla ett parlamentariskt inslag.

Riksdagen antog vad utskottet anförde (rskr. 2000/01:283).

3.4 Beredningen av organisationsförändringarna

Som framgått ovan (avsnitt 3.1) är det regeringen som beslutar i frågor om domkretsindelningen. Regeringen har framhållit att reformarbetet skall ske i nära samverkan med domstolarna och domstolspersonalen.

Regeringen har gett Domstolsverket (DV) en central roll i förändringsarbetet. I budgetpropositionen för år 1999 uttalade regeringen att man avsåg att ge DV en drivande och stödjande roll i reformarbetet. Det skulle enligt regeringen komma att krävas att DV i hög grad tar egna initiativ i frågor om förändringar bl.a. avseende domstolarnas organisation. Det skulle också enligt regeringen bli en uppgift för DV att fånga upp och bearbeta de idéer och önskemål om reformer som finns inom domstolsväsendet (prop. 1998/99:1 utgiftsområde 4 s. 76).

De sammanläggningar som genomfördes under åren 1999–2001 har skett på initiativ från DV, antingen mot bakgrund av interna överväganden i verket eller externa förslag. DV har i varje ärende inledningsvis presenterat ett beslutsunderlag i form av en promemoria. I de flesta fall har promemorian utarbetats av verket, medan verket i ett par fall har anlitat externa utredare. Promemorian har därefter remissbehandlats. DV har sedan i en skrivelse till regeringen lagt fram förslag till förändringar i tingsrättsorganisationen. Regeringen har därefter fattat beslut i frågan och har gett DV i uppdrag att låta genomföra förändringen.

DV har i samband med genomförandet av respektive sammanläggning utsett en projektledare för att hålla samman de olika delar där domstolen behöver verkets stöd. Enligt uppgift från DV har det dock varit verkets inställning att domstolschefen har ett stort ansvar vid genomförandet av sammanläggningen.

3.5 Genomförda sammanläggningar 1999–2001

Nedan följer en redovisning av de åtgärder i fråga om tingsrättsorganisationen som har genomförts inom ramen för den pågående reformen under åren 1999–2001.

Genom sammanläggningarna har berörda 30 tingsrätter minskat till 12. Antalet domare per tingsrätt har i genomsnitt ökat från 4 till 9,5.

Med *kansliort* avses den eller de platser där tingsrätten bedriver permanent verksamhet och har personal anställd. Med *tingsställe* avses en plats där tingsrätten regelbundet håller förhandlingar utan att ha kansli. Med tingsrättens *säte* avses den plats där tingsrättens ledning och den huvudsakliga administrationen finns i de fall tingsrätten bedriver verksamhet vid flera orter.

Vad gäller uppgifterna om antalet domare vid tingsrätterna måste dessa ses med förbehållet att vid flera tingsrätter också är verk samma en eller flera icke ordinarie domare.

3.5.1 Vänersborgs tingsätt

Vänersborgs och Åmåls tingsrätter bildade den 1 maj 1999 Vänersborgs tingsrätt med kansliort i Vänersborg.

Den tidigare Vänersborgs tingsrätt hade 35 anställda, varav 8 domare. Åmåls tingsrätt hade 8 anställda, varav 1 domare. Den nya tingsrätten har 40 anställda, varav 10 domare. Den nya tingsrätten hade inledningsvis ett tingsställe i Åmål, men denna verksamhet upphörde efter ett halvår.

Avståndet mellan Åmål och Vänersborg är omkring nio mil. Tillgången på allmänna kommunikationer är god.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 1803-1998, juli 1999) anført att verket, i samband med att lagmannen i Åmåls tingsrätt skulle gå i pension, på eget initiativ tog upp frågan om en sammanläggning av de båda tingsrätterna.

DV konstaterar att personalen vid Åmåls tingsrätt ansåg att de hade blivit sent informerade om sammanläggningen och att det också är verkets uppfattning att personalen borde ha involverats på ett tidigare stadium.

Åmåls tingsrätt hade vid tiden för sammanläggningen en t.f. lagman, vilken hade en ordinarie anställning som rådman i Vänersborgs tingsrätt. Ingen ordinarie domare omfattades därmed av sammanläggningen. De två notarierna vid Åmåls tingsrätt erbjöds överflyttning till Vänersborgs tingsrätt. Av de fem domstolssekreterarna i Åmåls tingsrätt valde två att följa med till Vänersborgs tingsrätt, medan de tre övriga valde att inte följa med och sades därför upp p.g.a. arbetsbrist. De två som valde att flytta med till Vänersborgs tingsrätt erbjöds av DV under en övergångsperiod ersättning för resekostnader och möjlighet att resa på arbetstid.

Utöver stöd och hjälp åt individerna stöttade DV också t.f. lagmannen i Åmåls tingsrätt i den formella och praktiska hanteringen av arbetsrätten i samband med sammanläggningen.

DV konstaterar att den positivism och välvilja som visades från Vänersborgs tingsrätt bidrog till att sammanläggningen kunde gå snabbt och bra. Vänersborgs tingsrätt hade vid tiden för sammanläggningen ett rekryteringsbehov genom att Miljödomstolen skulle inrättas och igen övertalighet uppstod i fråga om personal. Enligt DV fungerade samarbetet med personalen vid de båda tingsrätterna mycket bra.

DV har beräknat engångskostnaden för sammanläggningen till omkring tre miljoner kr. Sammanläggningen beräknas dock medföra en årlig besparing om cirka 2,4 miljoner kr.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Beskedet om sammanläggningen nådde de anställda i Åmål sent och detta upprörde personalen.

Sammanläggningen av de båda tingsrätterna sammanföll i tiden med bildandet av den nya Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt samt med omorganisationen av landets inskrivningsmyndigheter och överflyttningen av bouppteckningsärendena från tingsrätten till Skattemyndigheten. Tingsrätten anser att valet av tidpunkt för sammanläggningen därmed inte var bra.

I samband med sammanläggningen bestämdes att tingsrätten skulle behålla ett tingsställe i Åmål för att där avgöra de brottmål som hörde till den gamla domsagan. Tingsstället avskaffades dock redan efter ett halvår i samband med att en ny lagman tillträdde. Lokalen ansågs dålig och det blev alltför mycket spilltid för personalen.

DV utsåg ingen speciell kontaktperson och det fanns ingen gemensam arbetsgrupp tillsammans med verket. Vid ett tillfälle möttes representanter för DV och tingsrätternas personal. DV gjorde ett bra arbete vad gäller personalfrågor. De förmåner som de anställda från Åmål erbjöds var betydelsefulla från en psykologisk synpunkt.

Det finns i dag en viss oro bland personalen i fråga om framtida sammanläggningar. Personalen är dock införstådd med att tingsrätten kan bli föremål för ytterligare sammanläggningar inom regionen och man väntar nu på besked om tingsrättens roll i en framtida organisation.

3.5.2 Sollentuna tingsrätt

Jakobsbergs och Sollentuna tingsrätter bildade den 1 juli 2000 Sollentuna tingsrätt med kansliort i Sollentuna.

Den tidigare Sollentuna tingsrätt hade 38 anställda, varav 9 domare. Jakobsbergs tingsrätt hade 20 anställda, varav 5 domare. Den nya tingsrätten har 54 anställda, varav 14 domare.

Den kortaste vägförbindelsen mellan Jakobsbergs centrum och Sollentuna centrum är omkring en mil. Det finns tillgång till allmänna kommunikationer i form av tåg och buss.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 101-2000, oktober 2000) anført att arbetsläget vid Jakobsbergs tingsrätt under året före sammanläggningen var ansträngt genom att den ordinarie lagmannen hade avgått, två av de ordinarie domarna var tjänstlediga och en tredje rådmän var långtidssjukskriven. Lagmannen i Sollentuna tingsrätt förordnades att tillika vara t.f. lagman i Jakobsbergs tingsrätt. Efter hand hade två rådmän tillträtt i Jakobsbergs tingsrätt, medan verksamheten i övrigt upprätthölls med pensionerade och icke ordinarie domare. Situationen ledde till att det uppstod en ökning av målbalanserna vid Jakobsbergs tingsrätt.

Enligt DV har de båda tingsrätternas personal under de gemensamme lagmannens ledning i allt väsentligt svarat för det praktiska genomförandet av sammanläggningen. DV har medverkat bl.a. i

frågor rörande IT-systemen, ekonomi- och personalfrågor samt lokalfrågor.

Ingen personal har sagts upp till följd av sammanläggningen.

DV har arbetat med ett utvecklingsprojekt vid tingsrätten i samband med sammanläggningen, med ett särskilt syfte att skapa samhörighet mellan medarbetarna i de båda domstolarna. Rutiner har hämtats från båda de tidigare domstolarna.

I samband med sammanläggningen blev lokaler tillgängliga i anslutning till Sollentuna tingsrätts lokaler. Tingsrätten tillfördes en ytterligare förhandlingssal.

Engångskostnaden för sammanläggningen uppgick till omkring 1,4 miljoner kr. Därtill kan läggas den indirekta kostnad om cirka 1,4 miljoner kr som uppkom genom att personal vid tingsrätten har arbetat med sammanläggningen i stället för med det ordinarie arbetet. Den besparing som uppnås genom sammanläggningen beräknas på sikt uppgå till omkring 3,5 miljoner kr per år.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Verksamheten vid Jakobsbergs tingsrätt fungerade före sammanläggningen inte bra och det fanns en oro och ett missnöje bland personalen.

Inför sammanläggningen bildades en arbetsgrupp vid vardera tingsrätten. Rotlarna i Jakobsbergs tingsrätt flyttades till Sollentuna tingsrätt stegvis och det skapades tekniska lösningar för att personalen i Sollentuna skulle kunna handlägga mål och ärenden i Jakobsbergs tingsrätts namn.

DV hjälpte till med en del praktiska frågor, t.ex. IT-stödet, och DV:s utvecklingsgrupp var involverad i de organisatoriska lösningarna. Det fanns dock ingen egentlig projektgrupp där DV ingick. DV:s stöd upplevdes i huvudsak som bra och tillräckligt.

Målbalanserna från Jakobsbergs tingsrätt är i dag, med något enstaka undantag, avverkade.

Trots tillskottet på lokaler i samband med sammanläggningen menar tingsrätten att man är i behov av en stor säkerhetssal.

3.5.3 Hudiksvalls tingsrätt

Hudiksvalls och Ljusdals tingsrätter bildade den 1 oktober 2000 Hudiksvalls tingsrätt med kansliort i Hudiksvall.

Den tidigare Hudiksvalls tingsrätt hade 12 anställda, varav 2 domare. Ljusdals tingsrätt hade 7 anställda, varav 1 domare. Den nya tingsrätten har 10 anställda, varav 2 domare.

Avståndet mellan Ljusdal och Hudiksvall är omkring sex mil. Tillgången till allmänna kommunikationer är relativt god.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 955-2000, januari 2001) anfört att Ljusdals tingsrätt före sammanläggningen hade ett arbetsunderlag som motsvarade en halv årsarbetskraft för en domare. Vid tidpunkten för sammanläggningen fanns i Ljusdals tingsrätt omkring 20 balanserade brottmål och tvistemål (exkl. notariemål och gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad).

Sammanläggningen av de båda tingsrätterna sammanföll i tiden med att Inskrivningsmyndigheten flyttade från Hudiksvalls tingsrätt till Härnösands tingsrätt.

Lagmannen i Ljusdals tingsrätt övergick i samband med sammanläggningen till annan anställning. Av de fyra domstolssekreterarna vid Ljusdals tingsrätt valde tre att på prov, under fyra månader, tjänstgöra i Hudiksvall, medan den fjärde valde att inte flytta med och blev därmed uppsagd. De tre som antog erbjudandet om överflyttning till Hudiksvalls tingsrätt valde dock senare att inte fullfölja överflyttningen och blev därmed uppsagda.

Tingsrättens lokaler i Hudiksvall har inte behövt byggas om som en följd av sammanläggningen.

Engångskostnaderna för sammanläggningen har beräknats till omkring 1,2 miljoner kr. Besparingen till följd av sammanläggningen har beräknats till 2,6 miljoner kr per år.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Diskussioner om nedläggning av Ljusdals tingsrätt har enligt personalen förts sedan början av 1970-talet. Beskedet om samman-

läggning med Hudiksvalls tingsrätt kom därför inte som någon överraskning, även om tidpunkten inte gick att förutse.

De båda tingsrätterna uppfattade att DV överlämnade åt tingsrätterna att genomföra sammanläggningen. Det finns från personalen i Hudiksvall en kritik mot att avvecklingen vid Ljusdals tingsrätt inte genomfördes på bästa sätt. Vid tidpunkten för sammanläggningen var enligt uppgift mycket ogjort.

Hyseskontraktet för tingshuset i Ljusdal löpte vidare under ett år efter sammanläggningen och tingshuset användes under detta år som ett tingsställe.

Man har inte genomfört någon organisationsförändring p.g.a. sammanläggningen.

Diskussionen om en ytterligare sammanläggning, denna gång med Bollnäs tingsrätt, påbörjades endast några månader efter att sammanläggningen avseende Hudiksvalls och Ljusdals tingsrätter genomfördes. Det uppges från personalens sida att det inte är bra att under så lång tid vänta på besked om ytterligare organisationsförändringar.

3.5.4 Västmanlands tingsrätt

Köpings, Sala och Västerås tingsrätter bildade den 1 april 2001 Västmanlands tingsrätt med kansliorter i samtliga tre orter. Tingsrätten har säte i Västerås. Sedan tidigare finns ett tingsställe i Fagersta.

Sala tingsrätt hade 19 anställda, varav 3 domare. Köpings tingsrätt hade 18 anställda, varav 3 domare. Västerås tingsrätt hade 36 anställda, varav 8 domare. Den nya tingsrätten har 62 anställda, varav 12 domare. På kansliet i Västerås finns 6 rotlar, i Sala 2 rotlar och i Köping 3 rotlar.

Vägavståndet mellan Sala och Västerås är omkring 4 mil, mellan Köping och Västerås omkring 4 mil och mellan Köping och Sala omkring 8 mil. Det finns tillgång till allmänna kommunikationer mellan de tre orterna.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 953-2000, november 2001) anfört att lagmannen i Sala gick i pension den 1 september 2000 och att för tiden därefter var lagmannen i Västerås förordnad som lagman även vid Sala tingsrätt.

Under våren 1999 inleddes på de tre domstolarnas initiativ och tillsammans med DV:s utvecklingsgrupp ett samarbete med syfte att skapa ett närmare samarbete och det anställdes en gemensam chefsadministratör för domstolarna. DV:s utvecklingsgrupp genomförde samtidigt ett projekt som syftade till att skapa enhetliga rutiner och att införa beredningsorganisationer.

Den för tingsrätterna gemensamme chefsadministratören var ansvarig för tingsrätternas förberedelsearbete och ledde ett flertal arbetsgrupper i vilka personal från samtliga tingsrätter deltog. DV menar att den omständigheten att de tre tingsrätterna redan före sammanläggningen hade diskuterat former för samverkan som tre självständiga domstolar och i detta sammanhang anställt en gemensam chefsadministratör förbättrade tingsrätternas möjlighet att arbetsmässigt klara av såväl förberedelserna som genomförandet av sammanläggningen.

DV inriktade sitt arbete i samband med sammanläggningen på sådana frågor som normalt ingår i verkets arbetsuppgifter, t.ex. personalfrågor, organisationsfrågor samt ekonomi, IT-frågor och lokaler. DV inrättade vidare en styrgrupp och en projektgrupp med företrädare för samtliga enheter på DV. Projektledaren var under omställningsarbetet regelbundet i kontakt med tingsrätten, i regel via chefsadministratören.

All personal vid de tre tidigare tingsrätterna följde med till den nya tingsrätten. Lagmannen i Sala avgick med förtida pension, lagmannen i Köping tillträdde en ny domartjänst och lagmannen i Västerås anställdes som lagman i den nya tingsrätten.

Sammanläggningen ägde rum vid samma tid som Inskrivningsmyndigheten flyttades från tingsrätten och bouppteckningsärendena överflyttades till Skattemyndigheten.

Ingen förändring har skett såvitt gäller tingsrättens lokaler.

För IT-frågorna fanns inte fullt ut prövade rutiner, eftersom någon sammanläggning där verksamheten skulle bedrivas vid mer än en ort tidigare inte hade genomförts. DV genomförde en s.k. Citrix-lösning som innebär att alla användare är anslutna till Västerås.

Engångskostnaden för sammanläggningen har beräknats till 340 000 kr. Den sammanlagda besparingen till följd av sammanläggningen är enligt DV marginell. DV framhåller dock att det är möjligt att man på längre sikt kan uppnå rationaliseringsvinster, bl.a. som en följd av möjligheterna till specialisering och koncentration av administrationen.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Förberedelsearbetet inför sammanläggningen genomfördes i 6–7 arbetsgrupper under ledning av chefsadministratören, som också ansvarade för information till personalen. Tingsrätten fick hjälp av DV med de arbetsrättsliga frågorna.

Arbetet med IT-frågorna, i vilket tingsrätten hade kontakt med DV, fungerade inte bra. DV hade enligt tingsrättens mening inte tillräckligt med resurser för att klara uppgiften och det saknades en plan för frågorna.

Det förhållandet att de tre tingsrätterna redan före sammanläggningen hade anställt en gemensam chefsadministratör var helt avgörande för det interna arbetet med sammanläggningen.

Den anses inte bra att sammanläggningen sammanföll i tiden med förändringarna av inskrivnings- och bouppteckningsverksamheten.

De tre kansliorterna fungerar i dag i stort som före sammanläggningen. Häktningförhandlingarna har dock koncentrerats till Västerås, exekutionsrättsliga ärenden handläggs i Köping och gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad handläggs i Sala. Dessutom lämnas alla åtal in i Västerås för vidare fördelning i enlighet med den geografiska indelningen. Sedan tidigare finns också ett tingsställe i Fagersta som helt administreras av personalen i Sala. IT-stödet medger att man från alla kansliorterna kan handlägga alla typer av mål och ärenden i hela tingsrätten.

Efter sammanläggningen är chefsadministratören en dag i veckan vid vardera kansliorterna Sala och Köping.

Det finns en oro bland personalen i Köping och Sala att verksamheten på dessa orter skall försvinna på sikt.

3.5.5 Linköpings tingsrätt

Linköpings, Mjölby och Motala tingsrätter bildade den 1 maj 2001 Linköpings tingsrätt med kansliorter i Linköping och Motala. Tingsrätten har säte i Linköping.

Den tidigare Linköpings tingsrätt hade 38 anställda, varav 7 domare. Mjölby tingsrätt hade 11 anställda, varav 1 domare. Motala tingsrätt hade 14 anställda, varav 2 domare. Den nya tingsrätten har 52 anställda, varav 12 domare. På kansliet i Linköping finns 10 rotlar (två rotelgrupper med tre rotlar i varje och fyra lösa rotlar) och i Motala 2 rotlar.

Vägavståndet mellan Linköping och Mjölby är omkring 3 mil, mellan Mjölby och Motala 2,5 mil och mellan Linköping och Motala 4,8 mil. Det finns tillgång till allmänna kommunikationer mellan de tre orterna.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 954-2000, november 2001) anført att när förberedelsearbetet inför sammanläggningen påbörjades var arbetsläget i de tre domstolarna ansträngt till följd av vakanser och sjukdom.

Sammanläggningen sammanföll i tiden med att inskrivnings- och bouppteckningsverksamheten flyttades från tingsrätten. Därtill pågick en projektering av tingsrättens nya lokaler i Linköping.

Vid de tre tingsrätterna tillsattes sex olika arbetsgrupper med uppgift att förbereda sammanläggningen. En samordningsgrupp med de tre lagmännen hade det övergripande ansvaret. DV koncentrerade sitt arbete till frågor som normalt ingår i verkets arbetsuppgifter, t.ex. personalfrågor, organisation, IT och lokaler. Företrädare för DV träffade regelbundet samordningsgruppen med de tre lagmännen.

Inför sammanläggningen beslutade de tre tingsrätterna att genomföra ett projekt för verksamhetsutveckling. Projektet syftade till att organisera den dömande verksamheten i rotelgrupper. Tingsrätterna samarbetade i detta sammanhang med projektledare från DV:s utvecklingsgrupp.

All personal som var anställd vid tidpunkten för sammanläggningen följde med till den nya tingsrätten. DV har träffat separata avtal med lagmännen i Mjölby och Motala tingsrätter vad gäller deras anställnings- och arbetsförhållanden. Lagmännen i tidigare Linköpings tingsrätt anställdes som lagman i den nya tingsrätten.

Engångskostnaden för sammanläggningen har beräknats till drygt 500 000 kr. Besparingen till följd av sammanläggningen beräknas på sikt uppgå till 2,1 miljoner kr per år, dock med reservation för att de besparingskrav som de tre tidigare tingsrätterna hade före sammanläggningen inte hade verkställts.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Planeringen av sammanläggningen gjordes i huvudsak från Linköpings tingsrätt. Man studerade tidigare genomförda sammanläggningar och bildade arbetsgrupper i vilka de flesta ur personalen deltog. Även en styrgrupp med lagmännen för de tre tingsrätterna bildades.

Samtidigt med sammanläggningen genomförde man med stöd av DV:s utvecklingsgrupp en omorganisation med syftet att skapa rotelgrupper. Arbetet i dessa grupper fungerar bra, men det finns ett behov av mer kvalificerade beredningsjurister.

Sammanläggningen upplevdes som ansträngande, särskilt beroende på att den genomfördes samtidigt som inskrivnings- och bouppteckningsverksamheterna flyttades från tingsrätten. Därtill planerades för den flytt till nya lokaler som genomfördes under hösten 2002.

Handläggningen av konkursärenden och gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad har koncentrerats till Linköping.

Tingsrätten har under hösten 2002 samlokaliseras med Länsrätten i Östergötlands län i nya lokaler.

Uppdelningen av verksamheten på två kansliorter upplevs som negativ. Modellen medför ett administrativt merarbete och möjligheterna för lagmannen att leda arbetet i hela tingsrätten försämras.

3.5.6 Örebro tingsrätt

Hallsbergs och Örebro tingsrätter bildade den 1 juni 2001 Örebro tingsrätt med kansliort i Örebro.

Hallsbergs tingsrätt hade 11 anställda, varav 2 domare. Den tidigare Örebro tingsrätt hade 41 anställda, varav 9 domare. Den nya tingsrätten har 47 anställda, varav 9 domare.

Vägavståndet mellan Hallsberg och Örebro är omkring 3 mil och det finns väl utbyggda allmänna kommunikationer mellan de båda orterna.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 957-2000, november 2001) anförts att det vid de båda tingsrätterna sedan några år före sammanläggningen bedrevs en försöks-

verksamhet med en gemensam lagman och en gemensam administration. Lagmannen i Örebro tingsrätt tjänstgjorde under denna period även som lagman i Hallsbergs tingsrätt medan en chefsrådman med tidsbegränsat förordnande ansvarade för vissa ledningsuppgifter i Hallsbergs tingsrätt.

De båda tingsrätterna ansvarade tillsammans för arbetet med planering och andra förberedelser inför sammanläggningen. Arbetet var ansträngande för personalen, inte minst eftersom sammanläggningen sammanföll i tiden med omläggningen av inskrivningsmyndigheterna och bouppteckningarna.

DV bistod med medverkan och rådgivning i fråga om lokalfrågor, vissa personalfrågor och IT-frågor.

All personal vid Hallsbergs tingsrätt följde med till Örebro tingsrätt. Lokalvårdaren i Hallsberg kunde dock inte erbjudas fortsatt anställning, eftersom städningen i Örebro inte var organiserad i egen regi. Personalen i Hallsberg erbjöds under ett års tid kompensation för ökade resekostnader. Lagmannen avgick med ålderspension i samband med sammanläggningen och en ny lagman tillträdde. Chefsrådmannens tidsbegränsade förordnande upphörde i den befattningen vid sammanläggningen.

Lokalfrågan har lösts genom att nya lokaler i samma byggnad har tillförts tingsrätten.

Engångskostnaden för sammanläggningen har beräknats till omkring en miljon kr. Sammanläggningen beräknas bli ekonomiskt lönsam först år 2007, främst till följd av ökade lokalkostnader i Örebro.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Genom det tidigare samarbetet mellan tingsrätterna var personalen engagerad och beredd på en sammanläggning.

DV hade en nedtonad roll i arbetet med sammanläggningen och kontakterna begränsades till IT-frågor, arbetsrättsliga frågor och lokalfrågor. DV hade utsett en projektledare, med vilken tingsrätten hade en mycket begränsad kontakt. Den allmänna meningen vid tingsrätten är att DV skötte särskilt lokalfrågan på ett dåligt sätt. Tingsrätten anser att det var en brist i sammanläggningsarbetet att DV inte klargjorde vem som hade ledningsansvaret för sammanläggningen.

Den administrativa funktionen vid tingsrätten var inte dimensionerad för att sköta arbetet med sammanläggningen och uppfattningen är att tingsrätten borde ha fått personalförstärkning i samband med sammanläggningen för att någon på heltid skulle ha kunnat ägna sig åt frågorna.

Det finns i dag en förändringströtthet i organisationen samtidigt som det finns en övertygelse om att fler förändringar förestår i regionen. Man är av uppfattningen att det inte var bra att begränsa sammanläggningen till enbart Örebro och Hallsberg. Det finns dock delade meningar vid tingsrätten om det är önskvärt att tingsrätten blir större än vad den nu är.

Tingsrätten menar att det inför framtida sammanläggningar behövs mer stöd från DV, att lokalfrågorna är lösta innan sammanläggningen sker och att ett eventuellt beslut fattas tidigt.

3.5.7 Blekinge tingsrätt

Karlshamns, Karlskrona, Ronneby och Sölvesborgs tingsrätter bildade den 1 juli 2001 Blekinge tingsrätt med kansliorter i Karlshamn och Karlskrona. Tingsrätten har säte i Karlskrona.

Sölvesborgs tingsrätt hade 9 anställda, varav 2 domare. Ronneby tingsrätt hade 13 anställda, varav 2 domare. Karlshamns tingsrätt hade 11 anställda, varav 2 domare. Karlskrona tingsrätt hade 16 anställda, varav 3 domare. Den nya tingsrätten har 31 anställda, varav 7 domare. På kansliet i Karlskrona finns 5 rotlar och i Karlshamn 2 rotlar.

Hela Blekinge är i öst-västlig riktning inte mer än ca 9 mil långt. Avståndet mellan kansliorterna Karlshamn och Karlskrona är omkring sex mil. Det finns genom buss och tåg tillgång till allmänna kommunikationer.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 956-2000, november 2001) anfört att alla de fyra tingsrätterna och Länsrätten i Blekinge län deltog i förberedelsearbetet. Arbetet utfördes i olika arbetsgrupper. Sammanläggningen sammanföll med förändringarna av inskrivnings- och bouppteckningsverksamheterna.

DV bistod genom medverkan och rådgivning i första hand i fråga om personalfrågor, lokalfrågor, IT-frågor och arkivfrågor. Vad gäller IT-frågorna var arbetet med dessa förknippade med vissa problem och DV:s medverkan fick i viss utsträckning ersättas med konsultinsatser.

Samtliga anställda i de fyra tingsrätterna följde med till den nya tingsrätten och alla kunde beredas arbete på den kansliort som man önskade. De anställda erbjöds under ett år viss kompensation för ökade resekostnader. Lagmanstjänsten vid Karlshamns tingsrätt var vid tiden för sammanläggningen vakant. Lagmannen vid Ronneby tingsrätt avgick med pension och lagmannen vid Sölvesborgs tingsrätt tillträdde en annan domartjänst. Lagmannen vid Karlskrona tingsrätt anställdes som lagman vid den nya tingsrätten.

Verksamheten vid den nya tingsrätten har kunnat inrymmas i de lokaler där Karlskrona och Karlshamns tingsrätter tidigare bedrev sin verksamhet.

Engångskostnaden för sammanläggningen har beräknats till omkring 1,7 miljoner kr. Besparingen till följd av sammanläggningen har beräknats till omkring 4,5 miljoner kr per år, dock med det förbehållet att de besparingskrav som de fyra tingsrätterna ålades inte var verkställda vid tiden för sammanläggningen.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Förändringar i tingsrättsorganisationen i Blekinge har diskuterats sedan 1970-talet och sammanläggningen kom därmed inte som någon överraskning.

Tingsrätterna ledde själva arbetet med sammanläggningen. DV hade en konsultliknande roll och skötte vissa sakområden, t.ex. IT-frågorna, på ett bra sätt. Det var inledningsvis oklart vem som skulle ha det yttersta ansvaret för arbetet. Först när lagmannen i Karlskrona hade fått ett förordnande som lagman för tingsrätten blev denne en naturlig chef för sammanläggningsarbetet.

Det fanns vissa problem när det gällde att hålla verksamheten i gång vid de fyra tingsrätterna under det år som gick från regeringens beslut till dess att sammanläggningen genomfördes och målbalserna växte under denna tid. Sett i efterhand borde enligt tingsrätten sammanläggningen ha genomförts på kortare tid.

Det förhållandet att verksamheten vid tingsrätten är uppdelad på två orter präglar tingsrättens hela sätt att arbeta. Modellen medför

en del dubbelt arbete och det upplevs som svårare att bedriva ett aktivt ledarskap. Lagmannen, som också är lagman vid Länsrätten i Blekinge län, har ambitionen att besöka Karlshamn en gång per vecka, vilket dock inte alltid har varit möjligt att genomföra. Målen fördelas i huvudsak i enlighet med den tidigare geografiska indelningen. Vissa undantag finns dock, exempelvis äger alla häktningsförhandlingar rum i Karlskrona. Lottningssystemet medför att det i Karlshamn tilldelas något fler mål per rotel än i Karlskrona. En utjämning sker genom att domarna i Karlskrona avgör enstaka ting i Karlshamn. Arbetsituationen i Karlshamn uppges dock vara ansträngd och en rådmann i Karlshamn har nyligen lämnat sin tjänst. Uppfattningen är att många av stordriftsfördelarna med sammanläggningen går förlorade genom flerortsmodellen. Tanken har väckts att tillsätta en formell platschef i Karlshamn, men detta uppges kunna ha den oönskade effekten att uppdelningen på två orter blir än tydligare.

3.5.8 Falu tingsrätt

Falu, Hedemora och Ludvika tingsrätter bildade den 1 september 2001 Falu tingsrätt med kansliort i Falun.

Den tidigare Falu tingsrätt hade 27 anställda, varav 6 domare. Hedemora tingsrätt hade 10 anställda, varav 2 domare. Ludvika tingsrätt hade 11 anställda, varav 2 domare. Den nya tingsrätten har 45 anställda, varav 11 domare.

Vägavståndet mellan Falun och Hedemora är 5,7 mil, mellan Falun och Ludvika 6 mil och mellan Hedemora och Ludvika 8,5 mil. Tillgången till allmänna kommunikationer är god.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 1851-2000, december 2001) anført att organisationsförändringarna i Dalarnas län genomfördes i ett sammanhang, dvs. förutom bildandet av den nya Falu tingsrätt sammanlades också Leksands och Mora tingsrätter. Detta var nödvändigt för att kunna dela domkretsarna på det sättet att delar av Ludvika tingsrätts domsaga fördes till Mora tingsrätt och delar av Leksands tingsrätts domsaga fördes till Falu tingsrätt. Särskilda rutiner skapades för att dela upp

målen efter kommundillhörighet. I övrigt har sammanläggningarna hanterats som två skilda projekt. DV bedömer att de båda sammanläggningarna, i jämförelse med andra sammanläggningar under senare år, har varit förhållandevis omfattande och har inneburit betydande omställningar för personalen.

Vid sammanläggningen av Falu, Hedemora och Ludvika tingsrätter följde all personal med till den nya tingsrätten, med undantag för två domstolssekreterare vid Ludvika tingsrätt. De som valde att flytta med fick möjlighet att under en provotid på fyra månader tjänstgöra vid Falu tingsrätt och att under nio månader till viss del resa på arbetstid med ett lönetillägg. Ytterligare en domstolssekreterare som hade tjänstgjort på prov i Falun valde senare att sluta. Lagmännen i Hedemora och Ludvika valde att inledningsvis tjänstgöra vid Falu tingsrätt som ordinarie domare. Lagmannen vid Falu tingsrätt skulle ha avgått med ålderspension samma dag som sammanläggningen, men tjänstebefriades under fem månader före sammanläggningen. En nyutnämnd lagman ledde i stället det återstående arbetet med förberedelserna för sammanläggningen.

På kort sikt är tingshusbyggnaden i Falun godtagbar, men byggnaden uppfyller inte de säkerhetsmässiga och andra krav som numera ställs på en domstolsbyggnad. DV och tingsrätten undersöker förutsättningarna för att tingsrätten i framtiden skall få tillgång till en byggnad som tillgodoser kraven och som kan inrymma även länsrätten.

Engångskostnaden för sammanläggningen av Falu, Hedemora och Ludvika tingsrätter har beräknats till 875 000 kr. Besparingen till följd av sammanläggningen har beräknats till 2 miljoner kr per år inledningsvis och därefter omkring 4 miljoner kr per år. Besparingen inkluderar sammanläggningarna i hela Dalarnas län, dvs. även Mora och Leksands tingsrätter. På sikt, efter att vissa lönekostnader har upphört, beräknas den årliga besparingen till 7 miljoner kr.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Arbetet med sammanläggningen inleddes med att företrädare för de tre tingsrätterna och DV träffades och att olika arbetsgrupper bildades.

DV bistod med råd och synpunkter, men hade ingen ledande funktion i arbetet. Den nuvarande lagmannen tillträdde sin anställ-

ning under våren 2001 och ledde därefter arbetet. Lagmannen genomförde utvecklingssamtal med samtliga anställda. Varje tingsrätt fick svara för det avvecklingsarbete som skulle genomföras vid respektive tingsrätt.

Flera nämndemän från Ludvika har klagat på de längre avstånden till tingsrätten och har lämnat sina uppdrag. Även företrädare för journalistkåren hörde av sig i samband med sammanläggningen och framförde synpunkten att det efter sammanläggningarna skulle bli svårare att följa rättegångarna i regionen. Advokater i Ludvika har framfört klagomål på de längre resorna.

Tingsrätten skapade i samband med sammanläggningen en ny beredningsorganisation med två rotelgrupper och en storrotel. Viss specialisering förekommer, med särskild lottning för bl.a. mål av arbetsrättslig karaktär och mål som rör upphandling. Man menar också att möjligheterna till kompetensutveckling har förbättrats genom sammanläggningarna.

Man ser från tingsrättens sida inte något ökat problem med utevaro från förhandlingar efter sammanläggningarna.

Arbetet med ett nytt tingshus har inletts och beräknas vara slutfört under år 2004.

3.5.9 Mora tingsrätt

Leksands och Mora tingsrätter bildade den 1 september 2001 Mora tingsrätt med kansliort i Mora.

Leksands tingsrätt hade 7 anställda, varav 1 domare. Den tidigare Mora tingsrätt hade 24 anställda, varav 2 domare. Den nya tingsrätten har 29 anställda, varav 3 domare.

Vägavståndet mellan Mora och Leksand är omkring 6 mil. Det finns tillgång till allmänna kommunikationer.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 1851-2000, december 2001) beträffande sammanläggningarna i Dalarnas län som helhet anfört vad som framgår ovan beträffande Falu tingsrätt (avsnitt 3.5.8).

Arbetsläget vid Mora tingsrätt var, bl.a. till följd av svårigheter att rekrytera förstärkning på domarsidan, något sämre än för ge-

nomsnittet av tingsrätter. Det ansträngda arbetsläget berodde också på att förberedelserna för sammanläggningen nära i tiden sammanföll med inrättandet av den nya inskrivningsmyndigheten i Mora för Västmanlands och Dalarnas län.

Personalen från Leksands tingsrätt, med undantag för en lokalvårdare, följde med till den nya tingsrätten. Personalen hade rätt till ersättning för ökade resekostnader under ett år samt rätt att resa på arbetstid och till lönetillägg. Lagmannen vid Leksands tingsrätt följde inte med till Mora tingsrätt, utan står enligt ett särskilt avtal med DV till förfogande för att kunna tillträda en annan jämställd domaranställning.

Tingshuset i Mora var under en längre tid större än vad verksamheten har krävt. Genom att inreda en vindsvåning kunde ges plats åt såväl den nya inskrivningsmyndigheten som den verksamhet som överfördes från Leksands tingsrätt.

Engångskostnaden för sammanläggningen av Mora och Leksands tingsrätter har beräknats till 325 000 kr. Besparingen till följd av sammanläggningen har beräknats till 2 miljoner kr per år inledningsvis och därefter omkring 4 miljoner kr per år. Besparingen inkluderar sammanläggningarna i hela Dalarnas län, dvs. även Falu, Hedemora och Ludvika tingsrätter. På sikt, efter att vissa lönekostnader har upphört, beräknas den årliga besparingen till 7 miljoner kr.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Den nya inskrivningsmyndigheten vid tingsrätten bildades den 1 april 2001 och det upplevdes som svårt att engagera personalen i den sammanläggning med Leksands tingsrätt som sedan följde.

Med anledning av sammanläggningen bildades arbetsgrupper vid de båda tingsrätterna. Personalen vid Leksands tingsrätt ansvarade själva för avvecklingen av den verksamhet som bedrevs där.

DV uppges ha gjort ett bra arbete med framför allt IT-stödet, men hade i övrigt inte någon framträdande roll i arbetet med sammanläggningen. Man upplevde att bildandet av den nya inskrivningsmyndigheten var en från DV:s sida mer förberedd organisationsförändring.

Samtidigt med sammanläggningen genomfördes en försöksverksamhet med en stärkt beredningsorganisation i form av en storrotel. Försöket avbröts dock efter en tid.

Arbetsläget vid Mora tingsrätt kan i dag beskrivas som ansträngt med stora målbalanser. Tingsrätten står sedan december 2001, dvs. ett par månader efter sammanläggningen, utan en tjänstgörande ordinarie lagman. En rådman vid tingsrätten har under denna tid tjänstgjort som t.f. lagman. En annan rådman vid tingsrätten har därtill beviljats en flerårig tjänstledighet.

3.5.10 Skövde tingsrätt

Falköpings och Skövde tingsrätter bildade den 17 september 2001 Skövde tingsrätt med kansliort i Skövde.

Den tidigare Skövde tingsrätt hade 16 anställda, varav 3 domare. Falköpings tingsrätt hade 11 anställda, varav 2 domare. Den nya tingsrätten har 18 anställda, varav 4 domare.

Vägavståndet mellan Falköping och Skövde är 3,5 mil. De allmänna kommunikationerna mellan de båda orterna är väl utbyggda.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 1852-2000, januari 2002) anfört att de båda tingsrätterna tillsammans ansvarade för sammanläggningen och att arbetet skedde i olika arbetsgrupper.

DV inriktade sitt arbete på sådana frågor som normalt ingår i verkets arbetsuppgifter, t.ex. personalfrågor och organisationsfrågor samt frågor om ekonomi, IT och lokaler. Företrädare för DV har under omställningsarbetet regelbundet träffat samordningsgruppen med de två lagmännen.

De två tingsrätterna beslutade inför sammanläggningen att genomföra ett verksamhetsutvecklingsprojekt beträffande den dömande verksamheten vid den sammanlagda tingsrätten.

All personal vid Falköpings tingsrätt valde att följa med till Skövde tingsrätt och dessa fick viss kompensation under ett år för ökade resekostnader. En administratör har efter sammanläggningen avgått frivilligt med pensionsersättning för att skapa möjlighet för en uppsägningshotad att få fortsatt anställning. En lokalvårdare har arbetsbefriats och kommer att avgå med ålderspension och en domstolssekreterare/expeditionsvakt har sagts upp. Lagmannen i Falköpings tingsrätt har tillträtt en annan anställning.

Lokalerna i Skövde har utökats med ytterligare en förhandlingssal. Engångskostnaden för sammanläggningen har beräknats till 250 000 kr. Besparingen till följd av sammanläggningen har beräknats till omkring 2,5 miljoner kr per år.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Personalen vid Falköpings tingsrätt hade under relativt lång tid känt till att tingsrätten skulle läggas ned och sammanläggningen underlättades av att personalen vid de båda tingsrätterna kände varandra sedan tidigare. Det formella beskedet om sammanläggning borde emellertid enligt tingsrättens uppfattning ha kommit något tidigare.

Tingsrätterna fick det stöd av DV som de behövde. I övrigt skötte tingsrätterna genom olika arbetsgrupper det förberedande arbetet.

Vad gäller lokalerna påpekas att tingsrätten är i behov av ytterligare en förhandlingssal.

Det framhålls att tingsrätten alltjämt är i minsta laget och att man redan från början borde ha tagit hänsyn till nödvändiga förändringar i hela regionen.

3.5.11 Helsingborgs tingsrätt

Helsingborgs, Klippans och Ängelholms tingsrätter bildade den 1 oktober 2001 Helsingborgs tingsrätt med kansliorter i Helsingborg och Ängelholm. Tingsrätten har säte i Helsingborg.

Den tidigare Helsingborgs tingsrätt hade 55 anställda, varav 14 domare. Klippans tingsrätt hade 11 anställda, varav 3 domare. Ängelholms tingsrätt hade 17 anställda, varav 4 domare. Den nya tingsrätten har 72 anställda, varav 19 domare. På kansliet i Helsingborg finns 14 rotlar (tre rotelgrupper och en storrotel) och i Ängelholm 4 rotlar.

Vägavståndet mellan Helsingborg och Ängelholm är 2,7 mil, mellan Helsingborg och Klippan 3,5 mil och mellan Klippan och Ängelholm 2,5 mil. De allmänna kommunikationerna är väl utbyggda.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 1850-2000, januari 2002) anført att de tre tingsrätterna tillsammans arbetade med att förbereda sammanläggningen. Arbetet bedrevs i olika arbetsgrupper med skilda ansvarsområden. Genom att regeringens beslut om sammanläggningen fattades i god tid före verkställigheten gavs tingsrätterna tillräcklig tid för förberedelserna.

DV bistod genom medverkan och rådgivning i första hand rörande personalfrågor, lokalfrågor, IT-frågor och arkivfrågor.

Samtliga anställda vid de tre tingsrätterna följde med till den nya tingsrätten. All personal kunde därtill beredas arbete på den kansliort som man önskat. De anställda gavs under ett års tid kompensation för ökade resekostnader. Lagmanstjänsten vid tingsrätten i Ängelholm var vid tiden för sammanläggningen vakant. Lagmannen i Klippan stod vid tiden för DV:s rapport till förfogande för annan jämställd domaranställning, men har numer tillträtt en ny anställning. Lagmannen i Helsingborgs tingsrätt är lagman för den sammanlagda tingsrätten.

Verksamheten i den nya tingsrätten har kunnat inrymmas i de lokaler där Helsingborgs och Ängelholms tingsrätter tidigare bedrev sin verksamhet. Helsingborgs tingsrätts lokaler har dock åtskilliga brister och DV arbetar för att verksamheten i Helsingborg på ett par års sikt skall inrymmas i nya lokaler.

Engångskostnaden för sammanläggningen har beräknats till omkring 700 000 kr. Besparingen till följd av sammanläggningen beräknas till omkring 3,3 miljoner kr per år.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Tiden för planering och genomförande av sammanläggningen var tillräcklig och man kunde dra lärdomar av bl.a. arbetet med sammanläggningen i Västmanlands län.

Arbetet leddes av lagmannen i Helsingborgs tingsrätt och en administratör vid tingsrätten anställdes under arbetets gång som chefsadministratör.

DV medverkade främst i samband med IT-frågor och arkivfrågor. Tingsrätten fick "checklistor" från DV med avseende på praktiska frågor kring sammanläggningen. Störst problem uppstod i samband med ett nytt system för lottning av mål.

Tingsrätten skapade i samband med sammanläggningen tre rotlar med särskild inriktning på tvistemål med koppling till näringslivet. Verksamheten var tänkt som en försöksverksamhet under ett år, men har nu förlängts med ytterligare ett år. Tingsrätten har vidare särskilda rotlar på vilka lottas mål av arbetsrättslig och immaterialrättslig karaktär.

Tingsrätten har efter sammanläggningen genomfört en egen utvärdering och har mot den bakgrunden skapat en ”kultursamordningsgrupp” som skall uppmärksamma praktiska frågor kring olika rutiner.

Viss verksamhet har koncentrerats till Helsingborg såsom konkursärenden och gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad. I övrigt fungerar verksamheterna i Helsingborg och Ängelholm enligt den tidigare geografiska indelningen.

Modellen med två verksamhetsorter upplevs som negativ. En rådman i Ängelholm har försetts med ett visst administrativt ansvar. Den lösningen har dock varit föremål för kritik från domarnas fackliga organisation.

3.5.12 Ystads tingsrätt

Simrishamns och Ystads tingsrätter bildade den 26 november 2001 Ystads tingsrätt med kansliort i Ystad.

Den tidigare Ystads tingsrätt hade 21 anställda, varav 5 domare. Simrishamns tingsrätt hade 8 anställda, varav 1 domare. Den nya tingsrätten har 25 anställda, varav 7 domare (4 ordinarie, 1 assessor och 2 fiskaler).

Vägavståndet mellan Simrishamn och Ystad är 4,1 mil. Tillgången till allmänna kommunikationer är god.

Domstolsverkets redovisning

DV har i sin slutredovisning till regeringen över sammanläggningen (dnr 1853-2000, april 2002) anført att arbetsläget i de båda tingsrätterna var ansträngt under åren före sammanläggningen. Antalet ordinarie domare i tjänst vid de båda tingsrätterna var under flera år två i stället för normalt fyra. Genom bl.a. tillskott av extradomare och genom ett nära samarbete mellan de båda domstolarna har

verksamheten ändå kunnat upprätthållas på ett tillfredsställande sätt.

De två tingsrätterna hade tillsammans ansvaret för de förebere-
dande åtgärderna inför sammanläggningen. DV inriktade sig på så-
dana frågor som normalt ingår i verkets arbetsuppgifter, t.ex. per-
sonalfrågor samt frågor om ekonomi, IT och lokaler.

Tingshuset i Ystad rymde vid tiden för sammanläggningen inte
den personal som tillfördes från Simrishamns tingsrätt. Denna per-
sonal fick därför arbeta kvar i Simrishamn till dess att tingshuset i
Ystad hade byggts till. Detta har inneburit att övergången till en
helt integrerad verksamhet har tagit något längre tid än normalt.

Samtliga anställda följde med till den nya tingsrätten. Genom en
överenskommelse med DV fick de anställda under ett års tid kom-
pensation för ökade resekostnader. Lagmannen vid Ystads tingsrätt
avgick med ålderspension efter att ha lett arbetet med samman-
läggningen. En ny lagman har tillträtt. Lagmanstjänsten vid Simris-
hamns tingsrätt innehades vid tiden för sammanläggningen av en
rådman vid Ystads tingsrätt såsom t.f. lagman. Denne har nu åter-
gått till sin anställning som rådman vid Ystads tingsrätt.

Engångskostnaderna för sammanläggningen har beräknats till
477 000 kr. Besparingen till följd av sammanläggningen har beräk-
nats till 1,6 miljoner kr per år.

Uppgifter som kommit fram vid mitt besök vid tingsrätten

Arbetet med sammanläggningen leddes av den dåvarande lagman-
nen i Ystads tingsrätt. Personalen ingick i olika arbetsgrupper och
man kunde dra lärdom av tidigare sammanläggningar.

Det förhållandet att det i Ystads tingsrätt vid tiden för samman-
läggningen inte fanns tillräckligt med ordinarie domare medförde
att arbetsbördan blev tung.

DV hade en stödjande funktion, men tingsrätten löste det mesta
av arbetet på egen hand. DV:s utvecklingsgrupp initierade en om-
organisation av verksamheten, men det saknades intresse från
tingsrättens sida att genomföra förändringar. Tingsrätten har i dag
en traditionell rotelindelning.

Tingsrätten ser i dag inte något behov av att inrätta ett tingsställe
i Simrishamn.

3.6 Det fortsatta arbetet

Vissa förändringar av tingsrättsorganisationen har genomförts även under år 2002. Bodens, Luleå och Piteå tingsrätter bildade i januari 2002 Luleå tingsrätt med kansliort i Luleå. Härnösands, Sollefteå och Örnsköldsviks tingsrätter bildade i februari 2002 Ångermanlands tingsrätt med kansliorter i Härnösand och Örnsköldsvik. Slutligen bildade Eslövs, Landskrona och Lunds tingsrätter i april 2002 Lunds tingsrätt med kansliorter i Landskrona och Lund. Dessa förändringar omfattas dock inte av mina direktiv.

DV har därtill till regeringen föreslagit ytterligare sammanläggningar som berör (1) Kalmar, Oskarshamns och Västerviks tingsrätter, (2) Örebro, Lindesbergs och Karlskoga tingsrätter, (3) Karlstads, Sunne, Arvika och Kristinehamns tingsrätter, (4) Hudiksvalls och Bollnäs tingsrätter, (5) Gävle och Sandvikens tingsrätter samt (6) Östersunds och Svegs tingsrätter. Ytterligare en utredning, som berör Trollhättans, Vänersborgs, Uddevalla, Strömstads och Stenungsunds tingsrätter, har genomförts. Något förslag har i det fallet inte överlämnats till regeringen.

Arbetet med reformeringen av den yttre tingsrättsorganisationen har också gått vidare med tingsrätterna i Stockholms län. DV:s generaldirektör har därvid haft regeringens uppdrag att göra en översyn av Stockholms tingsrätts ledningsfunktioner, organisation och arbetsformer. Uppdraget redovisades i november 2002 i rapporten Framtidens tingsrättsorganisation i Stockholms län – underlag för principbeslut angående tingsrättsorganisationen i länet m.m. Inte heller dessa frågor omfattas emellertid av mina direktiv.

4 Riksrevisionsverkets granskning

Regeringen gav i december 2001 Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att granska genomförda förändringar av tingsrättsorganisationen åren 1999–2001 (Ju 2001/8588).

Enligt uppdraget skulle RRV granska om de genomförda förändringarna i tingsrättsorganisationen har skapat större förutsättningar för att uppnå de mål som regeringen har ställt upp för reformeringen av tingsrättsorganisationen. RRV skulle vidare analysera vilka konsekvenser i övrigt som de genomförda förändringarna har medfört vad gäller verksamhetens effektivitet. I uppdraget ingick vidare att belysa konsekvenserna av de olika organisatoriska lösningar som har valts.

RRV redovisade uppdraget till regeringen i maj 2002 i rapporten Tingsrätter i förändring – Granskning av tolv sammanlagda tingsrätter 1999–2001 (RRV 2002:9).

Uppdraget genomfördes genom fallstudier av de aktuella tingsrätterna. RRV besökte därvid de nybildade tingsrätterna och, i förekommande fall, deras kanslier på annan ort. Vid besöken intervjuades samtliga domstolschefer samt därutöver ett antal administratörer, domare, domstolssekreterare, tingsnotarier och inskrivningshandläggare. RRV har vidare intervjuat företrädare åklagarväsendet, kriminalvården, polisen och advokat kåren. Vidare har samtal förts med företrädare för Advokatsamfundet, Nämndemännens Riksförbund och Domstolsverket. RRV har därtill granskat data från Domstolsverket och Riksåklagaren och har genomfört en enkätundersökning i de kommuner som på något sätt har berörts av förändringarna i tingsrättsorganisationen.

RRV har med hänvisning till den korta tid som har gått sedan sammanslagningarna genomfördes gjort den övergripande bedömningen att det inte har varit meningsfullt att göra effektstudier annat än i fråga om domstolarnas tillgänglighet och den geografiska samordningen med andra myndigheter. I övriga frågor

har RRV därför begränsat sig till att inhämta interna och externa aktörers uppfattning om vilka effekter som har uppstått, eller har möjlighet att uppstå, till följd av sammanläggningarna.

RRV har sammanfattningsvis redovisat följande synpunkter beträffande frågan om de genomförda förändringarna i tingsrättsorganisationen har skapat större förutsättningar för att uppnå de mål som regeringen har ställt upp för reformeringen av tingsrättsorganisationen:

- Statsmakternas mål att *bibehålla tillgängligheten* vid sammanläggningar av tingsrätter har i allt väsentligt kunnat uppnås. Motsatt förhållande gäller dock beträffande de nämndemän som tjänstgör ofta.
- Sammanläggningarna har ökat den *geografiska samordningen* mellan domstolarna, åklagarna och kriminalvården. Samordningen skulle kunna öka än mer om de tingsrätter som bedriver sin verksamhet på flera orter valde att lotta mål med häktade på enbart sätesortens (dvs. den ort där tingsrättens ledning och den huvudsakliga administrationen finns) rotlar.
- Sammanläggningarna har genom att skapa större tingsrätter ökat förutsättningarna för att pröva olika former för *förstärkning av beredningsorganisationen*. Möjligheterna har dock ännu inte utnyttjats i full utsträckning.
- Möjligheterna till *specialisering* har ökat genom att tingsrätterna får ett större målunderlag. Domarna vid de flesta tingsrätterna anser dock att målunderlaget även efter sammanläggningarna inte är tillräckligt stort som grund för specialisering. Många domare anser även att det inte behövs ytterligare specialisering.
- Det går inte att bedöma om förutsättningarna för *personalrekrytering* har förbättrats på något avgörande sätt efter sammanläggningarna.
- Förutsättningarna för återkommande *kompetensutveckling* har ökat något vid de större tingsrätterna. För flertalet tingsrätter är förutsättningarna oförändrade, medan några tingsrätter alltså är så små och sårbara att verksamheten försvårar kompetensutveckling.

RRV har vidare bedömt effekterna av sammanläggningarna på följande områden:

- De *kommuner* där tingsrätten inte längre bedriver någon verksamhet framhåller negativa effekter på tillgänglighet till tingsrätten, kommunens arbetsmarknad och betydelsen av tingsrättens symbolvärde. Enligt RRV synes dock förändringarna i fråga om inskrivningsväsendet och bouppteckningarna, vilka har skett oberoende av sammanläggningarna, i stor utsträckning ha påverkat kommunernas uppfattning om tillgängligheten.
- RRV kan se *besparingar* till följd av sammanläggningarna i form av minskade kostnader för personal som har sagts upp och för lokaler som inte längre används. I praktiken är dock besparingspotentialen osäker eftersom behov kan uppkomma om att utöka lokalerna.
- Nedläggningen av små, judiciellt och administrativt sårbara enheter bidrar till att *stärka domstolsstrukturen* och göra domstolsväsendet som helhet bättre rustat att hantera förändringar i omvärlden samtidigt som möjligheterna att utveckla verksamheten ökar.
- Modellen att efter en sammanläggning bedriva verksamheten vid en tingsrätt vid *två eller flera orter* har både för- och nackdelar. Fördelarna är att tillgängligheten i form av restid är oförändrad, att kommunens arbetsmarknad inte påverkas och att tingsrättens symbolvärde är intakt. Nackdelarna är att flexibiliteten i resursanvändandet minskar, att kostnaden för lokaler blir högre, att arbetsbelastningen riskerar att bli ojämnt fördelad, att logistiken med handlingar som skall förflyttas leder till administrativt merarbete med en ökad risk för rättsosäker handläggning, att ledningens överblick över organisationen minskar och att avsaknaden av en platschef vid en kansliort leder till minskad överblick och försvårar samordningen av tingsrättens verksamhet.

Av mina direktiv framgår att RRV:s rapport är tänkt att utgöra ett underlag för den utvärdering som jag skall göra. De närmare detaljerna vad gäller RRV:s granskning och slutsatser kommer därför att redovisas tillsammans med mina överväganden.

5 Mina överväganden

5.1 Regeringens mål

5.1.1 Inledning

Av mina direktiv framgår att jag skall bedöma hur de genomförda förändringarna förhåller sig till de mål som regeringen har ställt upp för arbetet med att reformera tingsrättsorganisationen.

De mål som avses är att bibehålla tillgängligheten, skapa möjligheter för en stärkt beredningsorganisation, säkerställa möjligheterna att rekrytera personal, skapa förutsättningar för återkommande kompetensutveckling, öka möjligheterna att specialisera verksamheten och förbättra den geografiska samordningen med rättsväsendets öriga myndigheter.

Nedan följer mina överväganden med avseende på de angivna målen.

De sammanläggningar som omfattas av mina direktiv har genomförts relativt nyligen, i vissa fall endast för ett drygt år sedan. Det är inte möjligt att efter så kort tid göra några säkra bedömningar av regeringens mål i alla delar. Mina överväganden måste ses mot denna bakgrund.

5.1.2 Bibehållen tillgänglighet

Min bedömning: Regeringens mål om bibehållen tillgänglighet har i allt väsentligt uppnåtts.
--

Regeringens mål

Regeringen har beträffande tillgängligheten anfört att domstolarna bör finnas på sådana platser i landet så att de flesta medborgare har ett rimligt avstånd till en tingsrätt (skr. 1999/2000:106 s. 45).

Riksrevisionsverkets granskning

RRV har i sin rapport analyserat regeringens mål beträffande tillgänglighet och har även bedömt effekten av sammanläggningarna med avseende på detta mål. RRV har i sin analys utgått från de beräkningar i fråga om avstånd och restider som DV har tagit fram i sina analyser och har därtill gjort egna beräkningar. RRV har vidare tagit hänsyn till de uppfattningar om tillgängligheten som har förts fram av andra aktörer.

RRV har bedömt att den sammanlagda restiden vid en genomsnittlig tingsrätt ökar årligen för berörd allmänhet med 1 270 timmar, för nämndemän med 375 timmar och för advokater med 270 timmar.

Vid samtliga de tingsrätter som omfattas av studien har RRV bedömt att restiden totalt har ökat med 24 895 timmar per år, vilket omvandlat i pengar (enligt RRV en kostnad om 200 kr per timme) skulle ge en samhällsekonomisk kostnad med i storleksordningen 5 miljoner kr.

Enligt RRV har det inte varit möjligt att dra några entydiga slutsatser i fråga om kostnader för målsägande, parter och vittnen såvitt avser ersättning för exempelvis resor och inkomstbortfall. RRV:s analyser visar i dessa fall exempel på såväl ökningarna som minskningar av kostnaderna.

RRV har redovisat vad *tingsrätterna* har anfört beträffande tillgängligheten. Efter kontakter med företrädare för tingsrätterna har RRV konstaterat att hälften av dessa har uppgett att tillgängligheten för allmänheten i stort sett är oförändrad och att den bedömningen bygger på uteblivna negativa reaktioner. I ett fall har uppgetts att tillgängligheten har blivit bättre, vilket anges bero på att den aktuella tingsrätten har två kansliorter. I fyra fall har uppgetts att tillgängligheten har blivit sämre. Den synpunkten har i ett fall framförts att de personliga kontakterna med allmänheten har minskat, men det förhållandet kan enligt RRV förklaras med att inskrivnings- och bouppteckningsärenden genom andra reformer har lyfts bort från tingsrätterna.

RRV har vidare redovisat vad de berörda *kommunerna* har anfört. Av de 13 kommuner som har förlorat sin tingsrätt anför 11 att de upplever en minskad service och tillgänglighet, t.ex. i fråga om avstånd och personliga kontakter. Den synpunkten har framförts att rättsväsendet i dessa kommuner har blivit mer osynligt och mindre samordnat.

Vad gäller *nämndemännen* har RRV erfarit att dessa har uttryckt en negativ uppfattning om sammanläggningarna. Nämndemännen uppträder, jämfört med allmänheten, förhållandevis ofta i domstolen och upplever därför förlängd restid som mer negativt. Enligt RRV kan vidare det faktum att många nämndemän är äldre göra resandet i sig besvärligt.

Enligt RRV har endast i ett fall en tingsrätt framhållit att sammanläggningarna har medfört försämringar för berörda *advokater*. Enligt RRV har flera tingsrätter uppgett att advokater i orter som har blivit av med sin dömande verksamhet antingen har flyttat eller planerar att flytta verksamhet till den nya tingsrättens sätesort. Några tingsrätter har till RRV framfört synpunkten att de orter som har blivit av med den dömande verksamheten riskerar att bli av med juridisk kompetens och att advokatservice till allmänheten därigenom försämras. Enligt företrädare för advokat kåren har ökade restider i en del fall medfört att mål som ersätts enligt den s.k. brottmålstaxan blivit mindre lönsamma. RRV uppger dock att företrädare för advokaterna samtidigt påpekat att den ökade restiden skall ses mot bakgrund av vikten av att utveckla ett hållbart och rättssäkert rättsväsende. Enligt RRV är det naturligtvis ett problem att små orter blir av med allt mer av privat och offentlig verksamhet. RRV menar dock att detta bör ses i ljuset av en större samhällsomvandling mot ökad koncentration till större orter som sker oberoende av om tingsrätter läggs ned.

RRV gör beträffande tillgängligheten följande sammanfattande bedömning:

Våra iakttagelser tyder sammantaget på att sammanläggningarna av tingsrätter inte i någon större utsträckning har påverkat uppfattningen om domstolarnas tillgänglighet. Domstolsverkets beräkningar av avstånd och restider visar att restiden till tingsrätten för merparten av de berörda ökar med som mest en timme. Tingsrättsintervjuerna ger vid handen att ökat avstånd till tingsrätten inte upplevs av allmänheten som ett större problem. En del berörda nämndemän och advokater är negativa till längre restider till tingsrätten.

Vår bedömning är att statsmakternas mål att bibehålla tillgängligheten vid sammanläggningar av tingsrätter i allt väsentligt har kunnat uppnås. En ökning av restiden för dem som kallas till tingsrätten har naturligtvis betydelse för den enskilde medborgaren. För flertalet som berörs handlar det dock om ett besök i tingsrätten i genomsnitt högst en gång i livet. Endast få personer besöker en tingsrätt årligen.

Sammantaget bedömer vi att förändringarna i restider ligger inom ramen för en rimlig tillgänglighet. För de nämndemän som tjänstgör ofta och fått längre och krångligare resväg har, enligt vår bedömning, dock målet att bibehålla tillgängligheten inte kunnat nås.

Att tillgängligheten i allt väsentligt har kunnat bibehållas torde bero på att de sammanläggningar vi har granskat i flera fall har varit försiktiga till sin karaktär. Bibehållandet av dömande verksamhet på flera av de gamla tingsrättsorterna har bidragit till att allmänheten inte upplever några större förändringar i tillgänglighet.

Mina överväganden

Jag har inte anledning att ifrågasätta de beräkningar rörande den samhällsekonomiska kostnaden som RRV har genomfört.

De sammanläggningar av tingsrätter som omfattas av mina direktiv har berört tingsrätter som ligger geografiskt relativt nära varandra, i de flesta fall någon eller några mil. Det finns i samtliga fall tillgång till allmänna kommunikationer.

Vid en bedömning av tillgängligheten för den berörda allmänheten måste utgångspunkten tas i hur mycket nedläggningen av tingsrätten på den egna orten påverkar den enskilde. 1995 års Domstolskommitté lät genomföra en enkätundersökning av hur stor del av befolkningen som över huvud taget har varit i kontakt med en domstol. Resultatet av undersökningen visar att endast 16 procent av den vuxna befolkningen någon gång har besökt en tingsrätt. Flertalet av dessa personer, omkring 80 procent, har under sin livstid besökt en tingsrätt högst två gånger. Kommittén har beräknat att under ett år omkring 3 procent av den vuxna befolkningen besöker en tingsrätt (Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté, SOU 1998:135, s. 141 och bilaga 8). De allra flesta människor i Sverige har således ingen kontakt med tingsrätten över huvud taget. Bland dem som ändå har en sådan kontakt rör det sig i övervägande antalet fall oftast om någon enstaka kontakt i livet.

Mot denna bakgrund framstår ett ökat avstånd till tingsrätten om någon eller några mil som en helt försumbar försämring för allmänheten. Avståndet till tingsrätten i de nu aktuella fallen måste därför även efter sammanläggningarna alltså betraktas som rimligt. Även i den referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har biträtt utredningen har uttryckts att betydelsen för all-

mänheten av de nu berörda sammanläggningarna inte skall överdrivas. Det har dock från referensgruppen samtidigt framförts att avståndet från bostadsorten till tingsrätten inte bör vara alltför stort, men att det är nödvändigt att också ta hänsyn till att befolkningsunderlaget för en domstol på vissa orter kan vara alltför litet.

Från de kommuner vars tingsrätt har lagts ned har såväl under arbetet med sammanläggningarna som i RRV:s granskning framförts en oro vad gäller minskad service och tillgänglighet. Det bör i det sammanhanget hållas i minnet att de nu aktuella sammanläggningarna sammanföll i tiden med omorganisationen av landets inskrivningsmyndigheter och överflyttningen av bouppteckningsärendena till skattemyndigheterna. Dessa förändringar, som inte har något samband med sammanläggningarna, torde vara en väl så viktig faktor vid bedömningen av tingsrättens service och tillgänglighet. Det har dock vid en sammanställning av kommunernas synpunkter varit svårt att särskilja vad som hänför sig till den ena eller andra reformen.

För nämndemännen är situationen delvis annorlunda. Dessa tjänstgör relativt ofta vid tingsrätten och påverkas därmed, såsom också RRV har konstaterat, i större utsträckning av de längre avstånden. De relativt små avstånd som det ändå är fråga om vid de tingsrätter som omfattas av mitt uppdrag bör dock inte vara avgörande för möjligheten att fullgöra uppdraget som nämndeman. Särskild hänsyn bör dessutom kunna tas till de nämndemän som behöver resa längre sträckor till den nya tingsrätten. Genom att exempelvis låta flera nämndemän från ett område tjänstgöra samtidigt möjliggörs för nämndemännen att ordna med samåkning. Frågan om nämndemännen behandlas också under avsnitt 5.1.4 nedan angående rekrytering.

Jag skall enligt mina direktiv särskilt uppmärksamma eventuella skillnader mellan de tingsrätter som har en respektive två eller flera kansliorter. Vad gäller tillgängligheten är det självklart att den s.k. flerortsmodellen medför en bättre tillgänglighet för såväl allmänhet som nämndemän. Med de relativt små avstånd som det är fråga om i de här aktuella fallen skulle det dock inte ha inneburit någon avgörande försämring i fråga om tillgängligheten om dessa sammanläggningar i stället hade genomförts fullt ut.

Sammanfattningsvis är det min bedömning att tillgängligheten till tingsrätterna även efter sammanläggningarna får anses godtagbar.

Det finns skäl att understryka att mitt uppdrag omfattar sammanläggningar i regioner med korta avstånd mellan de berörda or-

terna. Det kan finnas skäl till andra överväganden i samband med organisationsförändringar i regioner där avståndet mellan tätorterna är större, t.ex. i landets norra delar.

5.1.3 Stärkt beredningsorganisation

Min bedömning: Genom att öka storleken på de berörda, genom sammanläggningarna bildade tingsrätterna har det uppstått bättre förutsättningar för att skapa stärkta beredningsorganisationer. Möjligheterna att skapa organisationer för en effektivare beredning av mål och ärenden har dock inte tillvaratagits fullt ut.

Regeringens mål m.m.

Beredningsorganisationen vid tingsrätterna har traditionellt byggt på ett rotelsystem där varje rotel bemannas av en domare, en notarie och en domstolssekreterare. Det är möjligt för domaren att inom ramen för detta system delegera arbetsuppgifter till notarien och domstolssekreteraren. Under senare år har försök gjorts att förändra beredningsorganisationen efter främst två modeller: rotelgrupper och storrotlar. En rotelgrupp utgör en mer eller mindre löst sammansatt organisation, medan en storrotel utgörs av en rotel med fler än en domare och där målen lottas på roteln som sådan. Till dessa typer av beredningsorganisationer är ofta knuten en beredningsjurist som samordnar arbetet, vilken oftast är notarie eller fiskal.

Regeringen har beträffande beredningsorganisationen anfört att det 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. Regeringen har vidare anfört att för att åstadkomma detta varje domstol behöver ett större målunderlag än vad de allra minsta tingsrätterna har i dag (skr. 1999/2000:106 s. 46).

Riksrevisionsverkets granskning

Enligt RRV har sex av de granskade tingsrätterna utvecklat någon form av beredningsorganisation. Organisationerna har skapats såväl före som efter eller i samband med sammanläggningarna.

Vid två av tingsrätterna finns en storrotel med en särskild beredningsjurist, medan övriga har organiserat sig i rotelgrupper. Två av de granskade tingsrätterna har haft försöksverksamhet med storrotel, men försöken har avbrutits. Ytterligare två tingsrätter har för avsikt att påbörja ett arbete som syftar till förändringar i beredningsarbetet.

RRV gör beträffande beredningsorganisationen följande bedömning:

Enbart det faktum att en tingsrätt ökar i storlek ger enligt vår granskning ökade möjligheter till att pröva olika alternativa former för beredningsorganisation. Så har också skett vid flera av de granskade tingsrätterna.

Vår granskning visar också att det är möjligt att inom ramen för en liten tingsrätt stärka beredningsorganisationen. Möjligheterna är dock begränsade i förhållande till större tingsrätter.

Vi kan konstatera att förekomsten av alternativa beredningsorganisationer vid sammanlagda tingsrätter inte primärt är beroende av om sammanläggning skett med annan tingsrätt eller inte. Hälften av de granskade tingsrätterna var redan tidigare relativt stora med sju rotlar eller mer. För några tingsrätter gällde att sammanläggningen endast medförde en marginellt ökad storlek. Oavsett med vilka förutsättningar tingsrätterna gått samman har de infört, inte infört eller prövat men avslutat försök med olika former av beredningsorganisation.

Enligt vår mening finns det även andra faktorer som bidrar till att en domstol har möjlighet att införa en alternativ beredningsorganisation. Viljan hos tingsrättens ledning, domarna och kanslipersonalen att förändra sitt arbetssätt är enligt vår uppfattning en väsentlig förutsättning för att lyckas.

Vi kan således konstatera att en tingsrätt egentligen inte behöver ha en viss minsta storlek – förutom att den bör ha mer än en rotel – för att införa någon form av alternativ beredningsorganisation. Däremot kan en större domstol vara mer flexibel. Ju större denna flexibilitet är, desto större blir också förutsättningarna för personalen att delta i kompetensutveckling utan att målbalanserna växer sig höga. Kompetensutveckling för kanslipersonalen är i sig en viktig förutsättning för att uppnå ytterligare flexibilitet i arbetssättet, eftersom detta bildar grund för delegering av beslutskapacitet från domare till sekreterare. Detta i sin tur bidrar till att renodla domarnas arbete till mer dömande verksamhet.

RRV menar avslutningsvis att de möjligheter som skapats i och med sammanläggningarna ännu inte har utnyttjats i full utsträckning, men att utgångsläget för en vidare utveckling och förstärkning av beredningsorganisationen är gott.

Mina överväganden

Arbetet med att skapa nya former för beredningsorganisationer sker antingen helt internt inom domstolarna eller i samarbete med Domstolsverket genom verkets utvecklingsgrupp. Tillkomsten av nya beredningsorganisationer och resultatet av de försök som har gjorts vid olika tingsrätter hänger därför nära samman med den verksamhet som bedrivs av DV:s utvecklingsgrupp.

Regeringen har nyligen gett RRV i uppdrag (Ju 2002/8935) att utvärdera resultatet av de insatser för utvecklingen av verksamheten vid domstolarna som har bedrivits under åren 1999–2002. Uppdraget avser såväl utvecklingsgruppens arbete som andra projekt och försöksverksamheter inom domstolsväsendet. RRV skall vidare analysera och bedöma om projekten och försöksverksamheterna har skapat större förutsättningar för domstolarna att uppnå de mål som regeringen har ställt upp för reformeringen av domstolsväsendet. I uppdraget ingår också att belysa fördelar och nackdelar av de olika metoder som har valts i utvecklingsarbetet. Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2003. RRV:s granskning skall självfallet inte föregripas och jag avstår av det skälet från att bedöma de enskilda projekt och försöksverksamheter som har bedrivits vid de nu aktuella tingsrätterna vad gäller omfattning, kvalitet och resultat.

På ett mer generellt plan bör dock kunna fastslås att tingsrättens storlek har en betydelse för möjligheten att kunna skapa effektiva beredningsorganisationer. På flera tingsrätter har uttryckts att tingsrätten även efter sammanläggningen alltjämt är för liten för att en stärkt organisation för beredningen av mål och ärenden skall kunna skapas.

Det är dock min uppfattning att en stärkt beredningsorganisation även vid mindre tingsrätter skulle kunna leda till ett effektivare arbete. En beredningsorganisation medför att sårbarheten vid tillfällig frånvaro minskar. Samarbetet i rotelgrupper eller storrotlar gör ansvarsfördelningen i sådana situationer klarare, eftersom en organisation för att ta hand om situationen redan finns. En sådan effekt torde kunna uppnås även vid de mindre tingsrätterna. Vad

som möjligen rent praktiskt kan medföra svårigheter vid skapandet av en beredningsorganisation vid de mindre tingsrätterna är att det vid dessa domstolar är svårare att ta individuella hänsyn. Inte alla domare är villiga att delta i de projekt som bedrivs. Detta kan vid de större tingsrätterna ofta lösas genom att det vid sidan av rotelgrupper eller storrotlar finns en eller ett par rotlar som arbetar enligt den traditionella modellen. Vid de mindre tingsrätterna torde det dock i större utsträckning krävas enighet kring en viss modell bland domarna för att en omorganisation skall framstå som meningsfull.

Oavsett tingsrättens inställning till nya former för beredningen av mål och ärenden framgår tydligt att ett avgörande problem i sammanhanget är svårigheten att finna kompetent personal att tjänstgöra som beredningsjurister. Särskilt stort förefaller problemet vara utanför storstadsområdena. Det framhålls ofta att denna typ av tjänst inte utgör en naturlig karriärväg för jurister. Vissa projekt synes beroende av att en särskild person är anställd vid tingsrätten och om denne slutar måste hela projektet avslutas. Motsatta exempel finns dock. Så har t.ex. från Miljödomstolen i Vänersborg framhållits att det hittills inte har varit några problem att anställa jurister med uppgift att verka i en sådan befattning.

Frågan om rekrytering av beredningsjurister hänger också samman med domarbanans framtida utformning. Denna fråga är föremål för särskild översyn genom Utredningen om rekrytering av domare m.m. (Ju 2001:07). Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2003.

Sammanfattningsvis bör sammanläggningarna ha lett till bättre möjligheter att skapa nya former för beredningen av mål och ärenden.

5.1.4 Rekrytering av personal

Min bedömning: Sammanläggningarna synes inte så här långt ha haft någon nämnvärd effekt med avseende på rekryteringen av personal till de berörda tingsrätterna.

Regeringens mål

Regeringen har beträffande rekrytering av personal anfört att även morgondagens domstolar skall ha möjlighet att rekrytera kvalificerade domare och andra medarbetare i hela landet. Regeringen har i

detta sammanhang påpekat att under den senaste tiden såväl rekrytering till ordinarie domare som rekryteringen till domarbanan inte har lockat lika många jurister som tidigare. Detta gäller enligt regeringen särskilt domstolar utanför storstäderna. Regeringen har framhållit att det finns flera förklaringar till detta. En betydelsefull faktor i sammanhanget för att säkerställa ett brett rekryteringsunderlag är enligt regeringen 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 tingsrätterna är rekryteringsfrågorna enligt regeringen av stor vikt (skr. 1999/2000:106 s. 46).

Riksrevisionsverkets granskning

RRV konstaterar inledningsvis att det efter sammanläggningarna inte har varit aktuellt att rekrytera kanslipersonal och att domarrekrutering har skett i liten omfattning. Det är enligt RRV svårt att på kort sikt bedöma om förutsättningarna för rekrytering har förändrats.

RRV pekar vidare på omständigheter med avseende på rekrytering som inte primärt rör effekterna av sammanläggningarna. RRV menar att tillsättningarna av domstolschef och övriga domare ofta har dragit ut på tiden i samband med organisationsförändringarna, vilket inte har underlättat sammanläggningen och åtminstone initialt har gett sämre förutsättningar för den nya tingsrätten. För det andra pekar RRV på att tingsrättens geografiska läge har stor betydelse för om tingsrätten anses som en attraktiv arbetsplats. RRV menar vidare att det är svårt att rekrytera beredningsjurister, främst beroende på att detta inte är någon karriärväg för jurister.

Rekryteringen av notarier synes enligt RRV inte vara något problem. Tingstjänstgöring efterfrågas av många nyutbildade jurister och platserna är enligt RRV färre än antalet sökande, även om vissa tingsrätter på grund av sitt geografiska läge har större attraktionskraft på de sökande. Enligt RRV kan en tingsrätt dock skaffa sig ett gott rykte på egna meriter genom sin utbildning.

Enligt RRV är en generationsväxling på väg inom domstolsyrkena. Den största åldersgruppen bland domstolschefer, ordinarie domare och övrig personal är 55-59 år. Vad gäller könsfördelningen är i dag 90 procent av domstolscheferna män. Som jämförelse kan dock nämnas att av de icke ordinarie domarna och bland notarierna är drygt 60 procent kvinnor. Även juristutbildningen domineras

enligt RRV av kvinnor. Bland domstolssekreterarna är medelåldern hög och de anställda har ofta börjat vid tingsrätten i unga år. RRV påpekar att en generationsväxling med avseende på denna kategori innebär att de som skall rekryteras har en annan bakgrund, eventuellt med akademisk examen och med andra krav på lön och arbetets innehåll. Enligt RRV är nya arbetssätt med ökad delegering en förutsättning för att säkerställa rekrytering på sikt.

Vad gäller nämndemännen påpekar RRV att reaktionerna på sammanläggningarna har varit negativa från flera av de lokala nämndemannaorganisationerna. I vissa fall har enligt RRV nämndemän hoppat av sina uppdrag, men tingsrätternas arbete har inte påverkats negativt. Det är dock enligt RRV svårt att se några effekter av rekryteringen av nämndemän ännu, eftersom dessa nomineras av de politiska partierna efter kommunalvalen. Kommunerna har till RRV framfört att de längre resorna kan innebära att det i framtiden blir svårare att rekrytera nämndemän.

RRV gör beträffande rekrytering av personal följande bedömning:

Det är ytterst tveksamt om man överhuvudtaget kan dra några slutsatser av sammanläggningarnas effekt för att säkerställa möjligheterna att rekrytera personal. Sammanläggningarna har haft alltför marginell påverkan och perspektivet är också för kort. Förutsättningarna för den framtida rekryteringen har inte förändrats på något avgörande sätt. De nya tingsrätterna har i stort samma förutsättningar som tidigare att rekrytera arbetskraft. De som redan var stora har blivit större och har liksom tidigare goda förutsättningar genom sitt geografiska läge.

Det är främst tingsrättens geografiska läge som avgör hur attraktiv arbetsplatsen är. Närheten till storstadsområden, vissa universitetsorter och vissa hovrätter är mer avgörande än storleken på tingsrätten.

Utöver sammanläggningens direkta effekter finns anledning att uppmärksamma svårigheterna att rekrytera beredningsjurister som har kompetens motsvarande hovrättsfiskal. Det finns även anledning att uppmärksamma att ökade restider framför allt påverkar möjligheterna att rekrytera nämndemän. För rekryteringen på längre sikt finns det även anledning att uppmärksamma generationsväxlingen där den snabbast ökande rekryteringsbasen för domstolsyrkena består av kvinnor.

Mina överväganden

Vad gäller rekryteringen av *domare* till de tingsrätter som har varit föremål för sammanläggning kan konstateras att sådan rekrytering har skett i endast begränsad omfattning. Sammanläggningarna synes inte heller så här långt ha haft någon särskild inverkan på möjligheten att rekrytera kvalificerade ordinarie domare.

Sammanläggningarna bör dock kunna påverka tingsrätternas attraktionskraft genom att tingsrätterna dels blir större, dels lokaliserar till större tätorter. Tingsrättens geografiska läge har erfarenhetsmässigt stor betydelse för rekryteringen. Möjligheter att inom en region kunna utnyttja utbytestjänstgöring, att kunna växla mellan underrätt och överrätt och att det finns tillgång till alternativa arbetsplatser och karriärvägar kan också vara faktorer som påverkar intresset för tingsrätten som arbetsplats. Det kan rimligen också antas att de allra minsta tingsrätterna framstår som mer sårbara och att möjligheterna till kompetensutveckling och specialisering därför framstår som sämre. Det kan dock konstateras att inte heller en alltför stor tingsrätt för alla framstår som en attraktiv arbetsplats. Som framgått ovan (avsnitt 5.1.3) är frågan om rekryteringen av domare föremål för särskild översyn genom Utredningen om rekrytering av domare m.m. (Ju 2001:07).

Som RRV har påpekat har i vissa fall tillsättningen av domstolschef och övriga domare dragit ut på tiden. Som exempel kan nämnas Mora tingsrätt där en rådman vid tingsrätten sedan december 2001, dvs. endast ett par månader efter sammanläggningen med Leksands tingsrätt, har tjänstgjort som t.f. lagman vid tingsrätten.

Vad gäller rekryteringen av *nämndemän* har denna fråga delvis berörts ovan med avseende på tingsrättens tillgänglighet (avsnitt 5.1.2). Som har framgått har sammanläggningarna i vissa fall medfört att nämndemännen får en längre resväg för att tjänstgöra i domstolen. Det har förekommit att nämndemän har avsagt sig sina uppdrag med anledning av en sammanläggning. Från den referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har biträtt utredningen har framförts farhågor att det på vissa orter kan bli svårt att rekrytera nämndemän.

Frågan om rekrytering av nämndemän har nyligen varit föremål för utredning i Nämndemannakommittén. Kommittén presenterade i juni 2002 betänkandet Framtidens nämndemän (SOU 2002:61). I betänkandet anför kommittén att det förhållandet att nämndemän rekryteras från alla olika delar av domstolarnas upp-

tagningsområde är viktigt av det skälet att det stärker domstolarnas ställning i det omgivande lokalsamhället. Detta bidrar enligt kommittén i sin tur till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls. Det tidigare åberopade skälet att nämndemännen kan bidra med kunskap om lokala förhållanden i den egna domsagan är dock enligt kommittén inte längre viktigt. Kommittén berör i sammanhanget frågan om att det geografiska avståndet till domstolen på vissa håll har ökat som en följd av sammanläggningarna. Enligt kommitténs mening kan detta i framtiden komma att påverka möjligheterna att rekrytera nämndemän från domstolarnas hela upptagningsområde. Kommittén anför att många nämndemän redan i dag upplever de långa avstånden till domstolarna som ett problem och att det är troligt att sammanläggningar av domstolar kan komma att ytterligare understryka dessa problem. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att den ekonomiska ersättningen för nämndemän med lång resväg ökas genom ett särskilt inställelsearvode om 100 kr till de nämndemän vars resväg överstiger 50 km enkel väg (betänkandet s. 88 f, 116 f och 142 ff). Kommitténs förslag bereds f.n. i Regeringskansliet.

Eftersom frågan om rekryteringen av nämndemän nyligen har varit föremål för översyn och då frågan om sammanläggningarnas inverkan i det sammanhanget har uppmärksammas saknas anledning för mig att beröra frågan närmare. Utvecklingen beträffande rekryteringen av nämndemän bör följas under de kommande åren i syfte att uppmärksamma om sammanläggningarna på sikt ger några effekter.

Någon rekrytering av *kanslipersonal* har i stort inte varit aktuell vid de tingsrätter som omfattas av mitt uppdrag. Erfarenhetsmässigt är personalomsättningen i denna kategori mycket låg. Den personal som i dag arbetar i tingsrätterna har inte sällan börjat sin anställning i unga år och har därefter arbetat vid tingsrätten i hela sitt vuxna liv. Någon effekt av sammanläggningarna vad gäller rekrytering av kanslipersonal har inte varit möjlig att se. Jag vill dock i sammanhanget peka på det förhållandet att en mycket stor del av den kanslipersonal som i dag är anställd vid tingsrätterna kommer att pensioneras inom några år. En oro inför det kommande behovet av rekrytering på kanslisidan har framförts till mig från tingsrätternas sida.

Inte heller vad gäller notarier har någon särskild effekt kunnat ses. Efter kontakt med Domstolsverkets notariekansli kan konstateras att det nu som tidigare är närheten till bostadsorten, oftast studieor-

ten, som i första hand avgör vid vilken tingsrätt man vill tjänstgöra samt att större städer ofta är mer attraktiva än mindre städer. Någon särskild effekt med avseende på de genomförda sammanläggningarna har man från notariékansliets sida inte kunnat se.

Ett särskilt problem som har berörts ovan (avsnitt 5.1.3) är rekryteringen av *beredningsjurister*. Tingsrätternas möjlighet att skapa nya beredningsorganisationer har i flera fall ha begränsats av att man inte har haft möjlighet att rekrytera beredningsjurister. Detta synes dock inte ha något samband med sammanläggningarna. Svårigheten att rekrytera sådan personal förklaras i stället med att arbetet som beredningsjurist inte ses som en naturlig karriärväg för unga jurister.

Sammanfattningsvis tycks sammanläggningarna så här långt inte ha haft någon nämnvärd effekt på rekryteringen av personal till tingsrätterna.

5.1.5 Kompetensutveckling

Min bedömning: Genom att öka storleken på de berörda, genom sammanläggningarna bildade tingsrätterna har dessa fått bättre förutsättningar för kompetensutveckling. Sammanläggningarna synes dock så här långt inte ha lett till någon nämnvärd ökning av utbildningen av domare och annan personal.

Regeringens mål

Regeringen har beträffande kompetensutvecklingen anfört att dagens arbetstagare inte enbart kan klara sig med de kunskaper som de förde med sig när de anställdes på en arbetsplats och att det samma naturligtvis gäller i domstolarna. Regeringen menar vidare att det också är så att de anställda i dag ställer höga och berättigade krav på kontinuerlig fortbildning och vidareutbildning. Tingsrätterna bör därför enligt regeringens mening vara så organiserade att arbetsgivarens och arbetstagarens behov av utbildning kan tillgodoses (skr. 1999/2000:106 s. 46).

Riksrevisionsverkets granskning

Enligt RRV har flertalet tingsrätter fått bättre förutsättningar för kompetensutveckling i och med att ett antal små och därmed sårbara domstolar har upphört. RRV menar dock att det är tveksamt om de granskade tingsrätterna också har frigjort mer tid för kompetensutveckling. Enligt RRV har tingsrätterna efter sammanläggningarna i flertalet fall sagt att läget är oförändrat då det gäller möjligheterna till kompetensutveckling på kort sikt.

RRV gör följande bedömning med avseende på kompetensutvecklingen:

Granskningen visar att förutsättningar för återkommande kompetensutveckling ökat något vid de större tingsrätterna. För övrigt är förutsättningarna i stort sett oförändrade. Små tingsrätter är fortfarande så sårbara vid frånvaro att domarna inte anser sig ha tid till kompetensutveckling.

Vid de största tingsrätterna finns bättre förutsättningar för en stärkt beredningsorganisation och ökade möjligheter till specialisering. Men i vilken utsträckning detta medför ökad kompetensutveckling beror mer på ledningens intresse och hur verksamheten organiseras. Granskningen bekräftar att en beredningsorganisation som avlastar domarna ger mer tid för kompetensutveckling. Vidare att särskilda beredningsorganisationer och specialisering ger anledning att satsa mer på kompetensutveckling.

Därutöver har vi uppmärksammat att övrig personal inte upplever samma hinder som domarna då det gäller att avsätta tid för kompetensutveckling. Vidare att domarnas grundinställning i de flesta fall är att prioritera det löpande arbetet om utbildningen inte uppfattas som obligatorisk.

Den viktigaste slutsatsen är att domstolsledningens styrning av kompetensutvecklingen är helt avgörande för både omfattning och inriktning. Styrning i form av mer systematiska personalutbildningsprogram kopplade till utvecklingssamtal med all personal är fortfarande sällsynta enligt granskningen.

Mina överväganden

Regeringens mål om ökad kompetensutveckling synes så här långt inte ha uppfyllts. En större tingsrätt har dock rimligen bättre möjligheter att låta personalen delta i kurser och annan verksamhet i

syfte att höja kompetensen. Även förekomsten av en beredningsorganisation med rotelgrupper eller storrotlar underlättar för tingsrätten att hantera det förhållandet att personal är frånvarande kortare tider. Från den referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har biträtt utredningen har betonats vikten av kompetensutveckling för tingsrätternas personal.

Från flera av de berörda tingsrätternas sida har framhållits att en ofta pressad arbetssituation ställer hinder i vägen för personalens deltagande i olika utbildningsinsatser. Någon egentlig skillnad på större eller mindre tingsrätter eller på vilken typ av beredningsorganisation som används har inte framkommit.

Kompetensutvecklingen synes ofta begränsas till obligatoriska utbildningsmoment. Inte heller deltagandet i sådan utbildning sker dock utan problem. Det har från något håll framhållits att den numer relativt omfattande obligatoriska utbildningen för fiskaler vid tingsrätt ger upphov till problem genom att fiskalen är borta från tingsrätten i alltför stor utsträckning.

Det är min uppfattning att, såsom också RRV har anfört, domstolsledningens intresse för kompetensutveckling är av stor betydelse i sammanhanget. En alltför pressad arbetssituation kan dock förhindra fortlöpande utbildning även om ett sådant intresse finns. Detta är emellertid faktorer som inte direkt har med sammanläggningarna att göra.

Sammanfattningsvis är det min bedömning att sammanläggningarna genom att skapa större tingsrätter med möjlighet till en starkt beredningsorganisation ger större utrymme för att låta personalen delta i olika utbildningsinsatser. Någon nämnvärd effekt i form av ökad utbildning kan dock så här långt inte observeras.

5.1.6 Specialisering

Min bedömning: Någon nämnvärd effekt med avseende på specialisering har så här långt inte kunnat noteras. De sammanläggningar som omfattas av denna utvärdering är alltför begränsade för att kunna ge utrymme åt en ökad specialisering. Det är tveksamt om det finns något nämnvärt utrymme för specialisering inom en domstol annat än i de allra största tingsrätterna.

Regeringens mål

Regeringen har beträffande specialisering anfört att en viktig omständighet vid reformering av domstolarnas verksamhetsområden är att kunna bibehålla och förbättra kvaliteten i den dömande verksamheten. Enligt regeringen finns det i den nuvarande organisationen många domstolar där det inte är möjligt att specialisera sig, vilket framför allt beror på att det inte finns ett tillräckligt målunderlag. Regeringen anför att i domstolar med ett större målunderlag kan mål som kräver fördjupade kunskaper fördelas mellan domarna och andra medarbetare. Utbildningsinsatserna kan enligt regeringen koncentreras till dem som är verksamma med just de aktuella målen (skr. 1999/2000:106 s. 46).

Riksrevisionsverkets granskning

RRV påpekar inledningsvis att granskningen i denna del har skett med utgångspunkt i domarnas specialisering i dömandet. Olika sätt att lösa arbetsfördelningen inom en tingsrätt, t.ex. genom koncentration av olika ärendegrupper till vissa rotlar, är enligt RRV inte att betrakta som specialisering.

Enligt RRV har det gått alltför kort tid sedan sammanläggningarna genomfördes för att det skall vara möjligt att identifiera och verifiera om möjligheterna till specialisering har ökat. Av fallstudierna framgår enligt RRV att de flesta av de sammanlagda tingsrätterna inte har någon utvecklad specialisering bland domarna, utöver den vanligt förekommande rörande ungdomsmål m.m. RRV pekar dock på exempel på specialisering vid tre av de granskade domstolarna. Det är å ena sidan fråga om specialisering som är knuten till domare som har särskilda intressen och kunskaper i ett visst ämne, t.ex. avseende miljöbrott eller arbetsrätt. RRV framhåller därvid att om specialistdomaren slutar sin tjänstgöring upphör därmed specialiseringen vid tingsrätten. Det finns å andra sidan även exempel på specialisering som bygger på en uppfattning att domstolen skall ha specialkunskap i ett visst ämne. RRV nämner som exempel på detta att tingsrätten i Helsingborg har inrättat tre rotlar med uppgift att hantera näringslivstvister.

RRV redovisar att elva av de granskade tingsrätterna har uttalat att målunderlaget även efter sammanläggningarna är för litet för att en tillräcklig volym skall uppstå inom ett särskilt ämnesområde.

RRV hänvisar till 1995 års Domstolskommitté som i sin sammanställning har gjort bedömningen att det är först vid en storlek om 9-10 domare, med ett underlag om drygt 2 000 inkommande mål per år, som en specialisering i dömandet kan genomföras. RRV menar dock att det är svårt att få kommitténs bedömning bekräftad vid de intervjuer som verket har genomfört. Fortfarande finns enligt RRV, framför allt vid de mindre tingsrätterna, uppfattningen att en liten domstol med tre domare är väl så effektiv som en större.

RRV gör beträffande specialiseringen följande bedömning:

Vår granskning visar att möjligheterna till specialisering har ökat till följd av sammanläggningarna. Ju större målunderlag en tingsrätt har, desto fler mål inom varje tänkt specialitet finns att tillgå. Vi kan ändå konstatera att de flesta av de granskade tingsrätterna inte anser att ett tillräckligt stort målunderlag uppnåtts som kan ligga till grund för specialisering. Många domare anser också att det inte behövs mer specialisering av verksamheten.

Vid de största av de sammanlagda tingsrätterna (Helsingborgs, Västmanlands, Sollentuna och Linköpings), alla med ett underlag överstigande 2 000 mål per år, bedömer vi att förutsättningarna är sådana att det är värt att pröva om det går att införa viss specialisering i dömandet. Ett skäl till detta är att det från Helsingborgs tingsrätt framhållits att det är möjligt att specialisera sig på vissa ämnesområden. De övriga tre tingsrätterna har visserligen ett mindre målunderlag än Helsingborg, men vi bedömer att de trots detta är så pass stora att de bör ha möjlighet till specialisering.

När det gäller specialisering i dömandet anser vi att det bör prövas vilka typer av specialiteter som vore önskvärda att utveckla. I dag saknas en tydlig bild över vilka typer av ämnen eller mål som lämpar sig för vissa domare att specialisera sig på.

Vidare anser vi att det bör prövas hur stort en tingsrätts målunderlag bör vara för att det skall komma in tillräckligt många mål på respektive specialitet. Det behövs en viss frekvens för att specialistdomaren skall kunna uppnå nödvändig rutin och erfarenhet. Det måste också vara så många mål att specialiteterna blir lönsamma att satsa vidareutbildning på.

Vi menar också att inställningen till specialisering kan påverkas genom olika utbildningsinsatser.

Slutligen vill vi peka på att ett alternativt sätt att öka möjligheterna till specialisering kan vara att tillämpa domsagoövergripande specialisering, på motsvarande sätt som till exempel vid miljödomstolarna.

Mina överväganden

Specialisering i den dömande verksamheten kan ske på olika sätt. Genom att koncentrera mål av samma typ till ett antal domare under kortare eller längre tid möjliggörs att tid för inläsning m.m. efterhand minskar och att kunskapen på rättsområdet för dessa domare ökar. Man kan vidare genom utbildning skapa en särskild kompetens hos domare i vissa typer av mål.

Möjligheten till specialisering, särskilt såvitt avser den typ av specialisering som kräver särskild utbildning, hänger nära samman med tingsrättens storlek. Specialisering kräver ett visst målunderlag i fråga om de måltyper som kan vara aktuella och som gör en särskild utbildning av vissa utvalda domare meningsfull.

Det kan hävdas att sammanläggningarna, genom att större tingsrätter bildas, borde ge bättre förutsättningar för specialisering i den dömande verksamheten. Vissa av de tingsrätter som här är aktuella är dock alltjämt för små för att en specialisering skall framstå som meningsfull. Att en domare genomgår särskild utbildning inom ett visst rättsområde för att därefter få tillfälle att endast i något enskilda fall tillämpa dessa kunskaper är varken meningsfullt eller kostnadseffektivt. Det har från någon tingsrätt framhållits att det som en följd av specialisering kan uppstå problem när det gäller vakanser och frånvaro. Den synpunkten har också framförts att det vid tingsrätter som bedriver verksamhet på flera orter är nödvändigt att den verksamhet som är föremål för specialisering förläggs till centralorten, dvs. tingsrättens säte, och att detta på de övriga orterna kan uppfattas som att de förlorar kvalificerade arbetsuppgifter. Det kan även uppstå problem i samband med att domare vid tingsrätterna ”roterar”, dvs. med ett par års mellanrum byter arbetsuppgifter.

Det torde mot denna bakgrund endast vara vid de allra största tingsrätterna som specialisering är möjlig och meningsfull. Erfarenheterna från mina besök vid tingsrätterna bekräftar också vad RRV har anfört att i de relativt få fall specialisering förekommer denna ofta är beroende av ett särskilt intresse hos en viss domare.

Det bör också framhållas att mitt allmänna intryck är att intresset vid flera av de berörda tingsrätterna för en ökad specialisering förefaller relativt begränsat. Från flera håll har framförts uppfattningen att det är en styrka att som domare behärska alla typer av mål och ärenden. Ett undantag utgör den av RRV redovisade försöksverksamheten vid Helsingborgs tingsrätt med särskilda rotlar för näringslivstvister. Även från ledamöter i den referensgrupp med

företrädare för riksdagspartierna som har biträtt utredningen har uttryckts tveksamhet till fördelarna med specialister i förhållande till generalister.

För att öka intresset torde behöva visas upp fler praktiska exempel på hur tingsrätternas arbete kan rationaliseras genom förändringar i arbetssättet. Som RRV har pekat på är bilden av hur specialisering i den dömande verksamheten skall genomföras inte särskilt tydlig, t.ex. med avseende på vilka måltyper som är lämpliga och hur stort målunderlaget bör vara. Praktiska exempel i kombination med utbildningsinsatser skulle möjligen kunna påverka inställningen till specialisering i en mer positiv riktning.

Sammanfattningsvis är det min uppfattning att det är tveksamt om de sammanläggningar som omfattas av mitt uppdrag har skapat bättre förutsättningar för en specialisering i den dömande verksamheten. Dessa sammanläggningar är enligt min mening alltför begränsade för att ge utrymme för en sådan specialisering. Intresset för specialisering framstår därtill i många fall som relativt begränsat.

I sammanhanget vill jag ta upp ytterligare en fråga, nämligen en som berör kanslipersonalens arbetsuppgifter. Vid mina besök på de berörda tingsrätterna har jag erfarit att den kanslipersonal som tillförts den nybildade tingsrätten från en liten tingsrätt ofta är väl förtrogen med alla vid en tingsrätt för kanslipersonal förekommande arbetsuppgifter och varit van att få rycka in som vikarier för varandra eller för att förstärka på andras arbetsuppgifter. Så är däremot sällan fallet med den kanslipersonal som kommer från större tingsrätter. Där har i stället specialiseringen bland kanslipersonalen medfört att förmågan att växla arbetsuppgifter är mindre. Detta är ett problem som arbetsledningen vid tingsrätterna kan ha anledning att uppmärksamma.

5.1.7 Geografisk samordning

Min bedömning: Sammanläggningarna har generellt lett till en bättre geografisk samordning vad gäller lokaliseringen av tingsrätterna i förhållande till åklagarnas och kriminalvårdens myndighetsorganisationer.

Regeringens mål

Regeringen har anfört att dagens tingsrättsorganisation har en i de flesta fall godtagbar handläggningstid av mål och ärenden. Detta hindrar inte enligt regeringen att snabbheten och effektiviteten i förfarandet kan förbättras ytterligare.

En fråga som är särskilt viktig när det gäller hanteringen av brottmål är enligt regeringen den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter. Regeringen framhåller att det inte är 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 enligt regeringen för en bättre geografisk samordning, framför allt med åklagarnas organisation (skr. 1999/2000:106 s. 47).

Riksrevisionsverkets granskning

RRV har i sin granskning inriktat sig på att söka beräkna effekten för de mest berörda myndigheterna, åklagarna och kriminalvården, av en ökad geografisk samordning. RRV har vidare inhämtat synpunkter från tingsrätterna, ett antal åklagare och personal vid några häkten.

Från tingsrätternas sida har det anförts att det främst är åklagarna och kriminalvården som har vunnit på sammanläggningarna. Åklagares och kriminalvårdens resor har blivit färre och kortare. Åklagarna gör förutom vinster i minskad restid också vinster i form av minskad tidspillan vid inställda huvudförhandlingar. I de fall dömande verksamhet sker vid flera orter är det i huvudsak en koncentration av häktningförhandlingar till sätesorten som ger vinster för åklagarna och kriminalvården.

RRV anför vidare att åklagare och häktespersonal har bekräftat fördelarna med att tingsrätterna har koncentrerats till färre orter och i synnerhet om det sker till en ort där åklagarmyndigheten är lokaliserad eller där det finns ett häkte. Åklagarna har särskilt pekat på den tidspillan det innebär att huvudförhandlingar hålls på orter där åklagaren inte är lokaliserad och där denne saknar möjlighet till alternativ sysselsättning om förhandlingen ställs in. En del åklagare har till RRV framfört att koncentrationen har varit för liten och att

man önskar fler sammanläggningar där tingsrättens sätesort är densamma som för åklagarmyndigheten.

RRV har genomfört beräkningar avseende besparingar till följd av att häktningsförhandlingar och huvudförhandlingar i brottmål med häktade koncentreras till färre orter.

Såvitt gäller häktningsförhandlingar har RRV haft som utgångspunkt att förhandlingarna har koncentrerats till tingsrättens sätesort och att den häktade placeras i närmsta häkte. Beräkningarna har sin grund i antalet mål där häktningsförhandlingar har förekommit under år 2000 med undantag för Åmål där beräkningarna avser år 1998 och Ljusdal där de avser år 1999. Beräkningarna avser vidare endast begränsad restid/arbetstid och inte eventuella minskade transportkostnader (t.ex. kostnader för drivmedel) som anses försumbara. RRV har vidare antagit att kriminalvården har tre personer med vid varje transport och att en åklagare deltar per häktningsförhandling. RRV har också antagit att endast en häktningsförhandling har ägt rum vid varje tillfälle. RRV har utgått från att en årsarbetskraft motsvarar omkring 1 600 arbetade/sparade timmar. RRV har mot den ovan angivna bakgrunden beräknat att tidsvinsten under ett kalenderår för kriminalvården uppgår till 2 010 arbetstimmar och för åklagarmyndigheterna till 798 timmar. Det motsvarar för kriminalvården en besparing om knappt 1,25 årsarbetskrafter och för åklagarmyndigheterna 0,5 årsarbetskrafter.

Vad gäller huvudförhandlingar i brottmål med häktade har RRV utgått från att kriminalvården gör samma besparingar som vid häktningsförhandlingar, utom i de fall där huvudförhandlingar äger rum på en ort utanför tingsrättens sätesort, dvs. vid en kansliort. Besparingen till följd av koncentrationen av huvudförhandlingar i brottmål med häktad blir för häktenas del omkring 1 400 timmar eller knappt en årsarbetskraft. För åklagarmyndigheterna innebär reformen en besparing motsvarande 2 520 timmar eller omkring 1,5 årsarbetskrafter.

RRV har också beräknat den besparing som uppstår genom att åklagarna på ett bättre sätt kan utnyttja den tidsspillan som uppstår när huvudförhandlingar ställs in och åklagaren inte befinner sig på den ort där han eller hon är lokaliserad. RRV har antagit att omkring 5 procent av målen ställs in under själva tingsdagen, vilket totalt skulle innebära 400 inställda huvudförhandlingar vid de granskade tingsrätterna. RRV antar vidare att varje inställd huvudförhandling ger en timmes tidsspillan. Koncentrationen av huvudförhandlingar i brottmål skulle därmed medföra en minskad tids-

spillan för åklagarna med omkring 400 timmar eller omkring 0,25 årsarbetskrafter.

RRV gör beträffande den geografiska samordningen följande bedömning:

Våra iakttagelser i fallstudierna visar att sammanläggningarna av tingsrätter förbättrar den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter, främst åklagare och kriminalvården. Sammanläggningen innebär besparingar i restid och i viss mån i minskad tidsspillan. Sammantaget utgör den av oss beräknade besparingen för kriminalvården drygt 2 årsarbetskrafter och åklagarmyndigheterna drygt 2 årsarbetskrafter under ett kalenderår. Sammanlagt motsvarar besparingen drygt 4 årsarbetskrafter.

Det är rimligt att anta att en ökad geografisk närhet mellan de olika aktörerna inom rättsväsendet också innebär mer indirekta fördelar till exempel ökad personalkännedom och enklare att ta direkta kontakter som kan höja kvaliteten i arbetet.

Den geografiska samordningen skulle kunna öka än mer om de tingsrätter som bedriver sin verksamhet på flera orter valde att lotta mål med häktade på enbart sätesortens rotlar.

Åklagare redovisar ofta uppfattningen att den geografiska samordningen med tingsrätterna bör gå längre för att öka effektiviteten.

Mina överväganden

De genomförda sammanläggningarna har, såsom RRV har redovisat, lett till vinster för såväl åklagarna som kriminalvården. Vid mina kontakter med företrädare för åklagarväsendet har särskilt framhållits åklagarnas positiva inställning till den pågående reformen av tingsrättsorganisationen. Det saknas anledning att ifrågasätta RRV:s beräkningar vad gäller de besparingar som kan göras inom dessa organisationer till följd av sammanläggningarna. Jag vill dock påpeka att anhållna i regel förvaras hos polisen och att det därför oftast är polisen som svarar för att den anhållne inställs till den första häktningförhandlingen och, om han eller hon häktas, överförs till häkte.

Åklagarväsendet är i dag organiserat i sex regionala myndigheter. Inom varje region finns flera åklagarkammare. På vissa orter finns också s.k. lokala åklagare som arbetar på annan ort än den där kammaren är belägen. En jämförelse med åklagarnas organisation

visar att av de tolv tingsrätter som har bildats genom de nu aktuella sammanläggningarna är åtta belägna, eller har i vart fall säte, på samma ort eller inom samma storstadsregion som en åklagarkammare.

För kriminalvårdens del är det framför allt placeringen av häktena som är av intresse i detta sammanhang. Häkten finns i dag permanent på 30 orter i landet. Av de tolv tingsrätter som har bildats genom de nu aktuella sammanläggningarna är sex belägna, eller har i vart fall säte, på samma ort eller inom samma storstadsregion som ett häkte.

Inte i något fall finns åklagarkammare, lokal åklagare eller häkte på de orter där verksamheten till följd av sammanläggningarna har lagts ned såvitt avser de tingsrätter som omfattas av mina direktiv. Inte heller finns åklagarkammare, lokal åklagare eller häkte på någon av de kansliorter där verksamhet efter sammanläggningarna alltså bedrivs vid sidan av tingsrättens sätesort.

De vinster i fråga om effektivitet i handläggningen och kostnadsbesparingar som blir följden av en geografisk samordning mellan tingsrätterna, åklagarna och kriminalvården går naturligtvis delvis förlorade för det fall tingsrätten bedriver sin verksamhet vid flera orter. Ett sätt att även i en sådan organisation uppnå de fördelar som en geografisk samordning medför är att koncentrera i första hand häktningförhandlingar till tingsrättens huvudort. Denna modell tillämpas i bl.a. Västmanlands tingsrätt med gott resultat. För att på ett bättre sätt hantera ett större antal häktningförhandlingar på huvudorten använder man sig i Västmanlands tingsrätt av ett rullande schema för häktningförhandlingarna, dvs. en intern jourverksamhet domarna emellan. Den lösning som har valts i Västmanlands tingsrätt med avseende på häktningförhandlingarna framstår enligt min mening som väl värd att ta efter.

Som framgår ovan har RRV därtill framfört tanken att, vid tingsrätter med fler än en kansliort, mål med häktade skall lottas enbart på de rotlar som finns på centralorten. En sådan ordning skulle självfallet innebära en än effektivare handläggning och än större besparingar. Det måste dock samtidigt beaktas att tanken med dessa kansliorter är att behålla en geografisk närhet till tingsrätten för parter och allmänhet. Denna geografiska närhet går förlorad om RRV:s förslag skulle genomföras. De mindre kansliorterna kommer därtill att förlora en kvalificerad uppgift i den dömande verksamheten. Det finns därmed en risk för att de mindre kansliorterna med RRV:s förslag på sikt kan komma att betraktas som mindre kvalificerade arbetsplatser med avseende på den dömande verksam-

heten jämfört med centralorten. För det fall modellen med flera kansliorter även fortsättningsvis skall användas (se närmare avsnitt 5.5) framstår det mot denna bakgrund som tveksamt att på det sätt RRV föreslår koncentrera mål med häktade till tingsrättens centralort.

Det bör i sammanhanget också framhållas att sammanläggningarna i några fall har medfört längre transporter av anhållna till häktningsförhandlingar. Transporter av anhållna sker ofta, som jag tidigare nämnt, genom polisens försorg. Ett exempel där sammanläggningen fått en negativ effekt på denna punkt utgör polisens transporter av anhållna från Åmål till den nya tingsrätten i Vänersborg. Jag återkommer till konsekvenserna av de genomförda sammanläggningarna för polisen i avsnitt 5.3 nedan.

Sammanfattningsvis har de sammanläggningar som omfattas av mitt uppdrag lett till förbättringar såvitt avser lokaliseringen av tingsrätter, åklagare och kriminalvård. Vikten av en sådan samordning har också framhållits av den referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har biträtt utredningen.

Jag återkommer i avsnitt 5.3 nedan till konsekvenserna av sammanläggningarna för berörda kommuner, advokat kåren och polisen.

5.2 Genomförandet av förändringarna

5.2.1 Inledning

Förutom att bedöma hur de genomförda förändringarna förhåller sig till regeringens mål för arbetet med att reformera tingsrättsorganisationen skall jag enligt mina direktiv granska genomförandet av förändringarna. Jag skall därvid särskilt belysa Domstolsverkets och tingsrätternas arbete med planeringen inför organisationsförändringarna och med genomförandet. Jag skall vidare belysa eventuella skillnader vid planeringen och genomförandet mot bakgrund av hur tingsrätten har organiserat sin administrativa funktion och betydelsen av att det i samband med organisationsförändringarna har bedrivits projekt för att utveckla verksamheten i tingsrätten. Jag skall slutligen belysa om organisationsförändringarna har inneburit ett ökat antal tingsställen för de berörda tingsrätterna.

Nedan följer en redovisning av mina överväganden med avseende på genomförandet av sammanläggningarna.

5.2.2 Planering och genomförande

Min bedömning: Arbetet med att planera och genomföra sammanläggningarna har i huvudsak genomförts på ett bra sätt. Huvudansvaret har i praktiken legat på tingsrätterna, medan Domstolsverkets insatser i de flesta fall har begränsats till sådana frågor som normalt faller inom verkets ansvar. Oklarhet om vem som har haft det övergripande ansvaret har dock i vissa fall påverkat arbetet med sammanläggningen negativt.

Inledningsvis bör redogöras för vem som har haft ansvaret, formellt och praktiskt, för de genomförda sammanläggningarna. Regeringen har i sina beslut uppdragit åt DV att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra respektive sammanläggning. Vad gäller ansvarsfördelningen mellan DV och tingsrätterna tycks det dock i de flesta fall ha varit uppfattningen bland tingsrätterna att det har varit domstolarna själva som har haft det övergripande ansvaret för arbetet med sammanläggningen och inte DV. Även DV har haft som utgångspunkt att ett stort ansvar för sammanläggningarna vilar på domstolscheferna. Det är min uppfattning att de berörda tingsrätterna bör ha ett huvudansvar för arbetet med sammanläggningarna. Det är dock viktigt att tidigt i arbetet klarlägga var det övergripande ansvaret finns. I ett par fall där lagmanstjänsten vid den ena av de två tingsrätter som skulle läggas samman varit vakant har det inte rått någon tvekan om att lagmannen i den andra tingsrätten har haft det övergripande ansvaret för sammanläggningen. I andra fall synes det däremot ha rått viss tveksamhet om vem som har haft det övergripande ansvaret. I något fall har en styrgrupp bildats i vilken lagmännen från de domstolar som skulle läggas samman har ingått. Den synes dock inte ha fungerat så väl. Det är min bedömning att oklarhet om var ansvaret för ledningen av sammanläggningsarbetet har legat ha varit till nackdel för arbetet i några fall.

Planeringen och genomförandet av sammanläggningarna skiljer sig naturligtvis åt mellan tingsrätterna. Många faktorer har påverkat resultatet av arbetet, såsom eventuell tidigare samverkan mellan tingsrätterna, storleken på tingsrätterna, likheter och skillnader vad gäller tingsrätternas interna rutiner, valet av tidpunkt för sammanläggningen och tillgången på ändamålsenliga lokaler.

Planeringen av sammanläggningarna har i allmänhet gått till på det sättet att de berörda tingsrätterna har skapat en styrgrupp. Vid sidan av styrgruppen har ett flertal arbetsgrupper med olika an-

svarsområden inrättats. En stor del av personalen synes ha ingått i åtminstone någon arbetsgrupp. Styrgruppen och arbetsgrupperna har kontinuerligt informerat övrig personal om arbetet i respektive grupp vid informationsmöten eller via exempelvis e-post. Detta arbetssätt har av många tingsrätter beskrivits som väl fungerande och har medfört att personalen har känt sig involverad i arbetet. Mitt allmänna intryck är att personalen vid tingsrätterna anser att den information den fått om det löpande arbetet med sammanläggningarna har varit tillräcklig.

Behovet av en omfattande planering varierar naturligtvis från fall till fall. Vid de tingsrätter där det redan före sammanläggningen fanns någon form av samverkan mellan tingsrätterna fanns redan upparbetade kanaler mellan domstolscheferna och annan personal samt till viss del gemensamma rutiner. I vissa fall har tingsrätterna före sammanläggningen, i vart fall under en kortare tid, haft en gemensam lagman. Faktorer som de nämnda gör det svårt att bedöma och jämföra den planering som har ägt rum vid respektive tingsrätt.

Ett särskilt fall utgör de tidigare tingsrätterna i Västmanlands län, vilka före sammanläggningen hade anställt en gemensam chefsadministratör. Mitt intryck är att den lösningen underlättade arbetet med den aktuella sammanläggningen. En avgörande fördel är att chefsadministratören, som i praktiken hade huvudansvaret för arbetet med sammanläggningen, med en sådan lösning ges möjlighet att på heltid ägna sig åt frågorna, något som i allmänhet inte är möjligt för en domstolschef. Förekomsten av en sådan chefsadministratör har också den fördelen att all personal vet var information kring aktuella frågor finns att hämta. Modellen torde med fördel kunna användas i vart fall vid de större tingsrätter där utrymme för en sådan administratör finns även efter sammanläggningen.

Valet av tidpunkt för sammanläggningarna har fått viss kritik från tingsrätternas sida. I stort sett samtliga sammanläggningar som omfattas av mina direktiv har sammanfallit nära i tiden med omorganisationen av inskrivningsmyndigheterna och bouppteckningsverksamheten. Vad gäller Vänersborgs tingsrätt inrättades därtill samtidigt Miljödomstolen. Att genomföra alla dessa förändringar samtidigt har upplevts som besvärligt.

DV har generellt begränsat sin medverkan i planeringen och genomförandet av sammanläggningarna till sådana frågor som normalt faller under verkets ansvar. Hit hör frågor om ekonomi och personal samt IT-frågor, arkivfrågor och lokalfrågor. Som har redogjorts för ovan (avsnitt 3.4) har DV för varje projekt utsett en

projektledare för att hålla samman de frågor där tingsrätten har behövt verkets stöd. Mitt intryck från besöken vid tingsrätterna är dock att dessa projektledare för tingsrätterna har framstått som tämligen anonyma. Tingsrätterna har i stället ofta vid behov tagit kontakt direkt med DV:s experter inom respektive område för att lösa uppkomna problem. Några av tingsrätterna har riktat viss kritik mot DV vad gäller verkets insatser på de specifika områden inom vilka verket har ett ansvar, främst IT-frågor och lokalfrågor. Flera av tingsrätterna har framfört att de alltjämt är i behov av ytterligare sessionssalar.

Tingsrätterna har överlag förklarat sig nöjda med den tillfälliga ekonomiska kompensation som har utgått från DV i samband med sammanläggningarna. Vidare har uppskattats att den personal som har bytt arbetsort har fått särskilda ekonomiska förmåner under en övergångsperiod.

DV har vidare vid i vart fall de senare sammanläggningarna tillhandahållit förteckningar, en form av ”checklista”, över vilka åtgärder som behöver vidtas vid en sammanläggning, främst avseende frågor av praktisk natur. Dessa förteckningar har i flera fall väsentligt underlättat sammanläggningsarbetet. Enligt min mening är det därför angeläget att DV inför eventuella ytterligare sammanläggningar utvecklar och tillhandahåller sådana förteckningar.

Sammanfattningsvis är det svårt att i generella termer bedöma planeringen av genomförandet av sammanläggningarna. Arbetet tycks dock överlag har genomförts på ett bra sätt. Denna bedömning delas också av den referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har biträtt utredningen. Jag har inte mött några klagomål av betydelse på den information som har lämnats till personalen inför sammanläggningarna. Särskilt vid de större tingsrätterna bör modellen med en särskild administratör som har ansvar för planering, genomförande och information kunna stå som förebild. Viss kritik har riktats mot DV särskilt avseende verkets arbete med IT-frågor och lokalfrågor. En tydlig ansvarsfördelning mellan DV och de berörda tingsrätterna och mellan de inblandade domstolscheferna inbördes är av betydelse vid planeringen och genomförandet av eventuellt kommande sammanläggningar. Det bör tydligt klarläggas vem som har ansvaret för att leda sammanläggningen. Ett sätt att göra det är att regeringen samtidigt med beslut om uppdraget att genomföra sammanläggningen också utser den som skall bli chef i den domstol som bildas genom sammanläggningen.

5.2.3 Betydelsen av utvecklingsprojekt

Min bedömning: Vissa projekt som har syftat till ett närmare samarbete mellan tingsrätter har underlättat arbetet med sammanläggningarna.

Utvecklingsprojekt av olika slag har bedrivits vid de tingsrätter som har varit föremål för sammanläggning. Som exempel kan nämnas att Sala, Köpings och Västerås tingsrätter före sammanläggningen hade ett samarbete i form av en gemensam chefsadministratör och det bedrevs samtidigt ett projekt för ökad samverkan mellan tingsrätterna. Vid Örebro och Hallsbergs tingsrätter bedrevs före sammanläggningen en försöksverksamhet med en gemensam chef som syftade till att pröva en ökad samverkan mellan tingsrätterna.

Dessa försöksverksamheter torde ha bidragit till att underlätta arbetet med de aktuella sammanläggningarna. En ökad samverkan torde generellt leda till att de olika tingsrätternas rutiner blir mer likartade och att de anställda lär känna varandra.

Det finns även exempel på att utvecklingsprojekt i syfte att skapa en stärkt beredningsorganisation har bedrivits vid tingsrätter som senare har varit föremål för sammanläggning. Mitt intryck är dock att dessa projekt inte nämnvärt har påverkat arbetet med sammanläggningarna. Ett undantag kan dock vara Falu tingsrätt där en stärkt beredningsorganisation skapades i samband med sammanläggningen. Ett annat exempel kan vara Linköpings tingsrätt där arbetet med att skapa en förstärkt beredningsorganisation genomfördes samtidigt med sammanläggningen. Beredningsorganisationen i den tingsrätten saknar dock beredningsjurister. Det har enligt uppgift lett till att arbetet i den nya beredningsorganisationen inte har blivit så effektivt som man önskat.

Som har framgått ovan (avsnitt 5.1.3) har RRV nyligen fått i uppdrag att utvärdera resultatet av de insatser för utveckling av verksamheten vid domstolarna som har bedrivits under åren 1999–2002. Då RRV:s granskning inte skall föregripas avstår jag från att närmare bedöma de här aktuella försöksverksamheterna i fråga om kvalitet och resultat.

5.2.4 Förekomsten av tingsställen

Min bedömning: Inte i något fall har ett tingsställe inrättats som en följd av sammanläggningarna.

Regeringen har under reformarbetet i vissa fall beslutat att en tingsrätt även efter en sammanläggning skall bedriva permanent verksamhet på mer än en ort (se vidare avsnitt 5.4). För det fall att arbetsunderlaget inte bär permanent verksamhet på mer än en ort, kan tillgängligheten och den lokala förankringen enligt regeringen tillgodoses genom att domstolen har ett s.k. tingsställe vid en eller flera orter utanför kansliorten. Modellen innebär att rätten håller förhandling på orten med jämna mellanrum vid behov och förekommer på flera håll redan i dag (skr. 1999/2000:106 s. 49).

Jag har under utredningsarbetet kunnat konstatera att ett sådant tingsställe inte i något fall har inrättats som en följd av de genomförda sammanläggningarna. (Jag bortser från att ett sådant tingsställe under en kort tid fanns i Åmål och att det gamla tingshuset i Ljusdal användes som tingsställe under ett år efter sammanläggningen då tingshuset p.g.a. av ett löpande hyreskontrakt alltjämt var tillgängligt för den nya tingsrätten.) Det är min bedömning att det heller inte i något fall finns något faktiskt behov av att inrätta ett tingsställe vid någon av de tingsrätter som omfattas av mitt uppdrag inom ramen för den organisation som har valts. Bedömningen kan dock bli en annan om den s.k. flerortsmodellen i fortsättningen inte skall användas (se avsnitten 5.4 och 5.5).

5.3 Konsekvenser för andra än tingsrätterna

Min bedömning: På de orter där tingsrätterna har lagts ned har kommunerna förlorat en kvalificerad arbetsplats med ett stort symbolvärde.

Det finns en risk för att även annan verksamhet på den förra tingsrättsorten, t.ex. advokater, efter hand flyttar till den ort där den nya tingsrätten finns.

För polisens del har sammanläggningarna haft både positiva och negativa effekter.

Inledning

I avsnitt 5.1.7 har redogjorts för sammanläggningarnas effekter såvitt avser den geografiska samordningen med vissa av rättsväsendets övriga aktörer, nämligen åklagarna och kriminalvården. I avsnittet dras slutsatsen att sammanläggningarna har gynnat såväl åklagarna som kriminalvården genom att tid och resurser kan sparas.

Sammanläggningarna kan emellertid få effekter även på andra myndigheter och även på andra samhällssektorer. Nedan redogörs för effekterna av sammanläggningarna från de berörda kommunernas, advokatkårens och polisens utgångspunkter.

Riksrevisionsverkets granskning

RRV har efter samråd med Svenska Kommunförbundet i en skriftlig enkät gett alla berörda kommuner möjlighet att redovisa negativa och positiva effekter av sammanläggningarna. Svar har lämnats av 65 av de 79 tillfrågade kommunerna. Kommunerna berörs på olika sätt av sammanläggningarna. I 12 kommuner har de nya tingsrätterna sitt säte, i 5 kommuner finns kansliorter, i 13 kommuner har tingsrätten lagts ned och verksamheten flyttat till en annan kommun och 49 av de tillfrågade kommunerna berörs endast indirekt av sammanläggningarna. Kommunerna berör i sina enkätsvar huvudsakligen tillgängligheten, arbetsmarknaden och tingsrättens symbolvärde.

Beträffande tillgängligheten har 11 av de 13 kommuner som har förlorat sin tingsrätt redovisat minskad tillgänglighet och service. Enligt ett par av dessa kommuner har rättsväsendet blivit mer osynligt och mindre samordnat efter sammanläggningen. RRV påpekar vidare att i och med att tingsrätter läggs ned påverkas hela det nätverk som består av tingsrätt, polis, åklagare och advokater. Kommunerna påpekar att när detta nätverk försvinner får det negativa konsekvenser för de medborgare som kommunen, exempelvis genom socialtjänsten, har kontakt med. Möjligheten att skapa individuella lösningar minskar med avståndet till de olika myndigheterna.

De kommuner som har kvar sin tingsrätt som en av flera kansliorter i en större domkrets upplever i stort att tillgängligheten är densamma som före sammanläggningarna, men att omfattningen på den service som tingsrätten tillhandahåller till viss del har minskat.

De kommuner där tingsrätten har sitt säte anser att den största fördelen är att rättsväsendets nätverk är tryggt för kommunen.

Kommunerna berör också i sina svar effekterna för nämndemännen. Både den lokala anknytningen och lokalkännedomen hos nämndemännen uppges minska i takt med att avståndet från den egna kommunen till tingsrätten ökar.

Vad gäller *arbetsmarknaden* är det främst de kommuner där tingsrätten har lagts ned eller där tingsrätten har sitt säte som har framfört synpunkter.

Av de kommuner som har förlorat verksamheten vid en tingsrätt tar 9 av 13 kommuner upp frågan om att kommunen utarmas på kvalificerade arbetsuppgifter. Kommunerna pekar på att juridisk kompetens tenderar att flytta med tingsrätten och att det är negativt om det saknas advokater på den egna orten.

I de kommuner där tingsrätten har sitt säte har sammanläggningarna enligt RRV haft positiva effekter på arbetsmarknaden. Det framhålls att tingsrätten i sig drar till sig kvalificerad arbetskraft som samtidigt ofta medför en medföljande make/maka till orten. Två av dessa kommuner har poängterat att de positiva konsekvenser som ökade möjligheter till kvalificerade arbetstillfällen inom kommunen innebär och att det faktum att tingsrätten finns placerad på orten ses som en positiv trend.

Två av de kommuner som berörs indirekt av sammanläggningarna framför kritik mot den minskade tillgången av kvalificerade arbeten på landsbygden och uttrycker att landsbygden i framtiden riskerar att bli avfolkningsbygd.

Beträffande *tingsrätten som symbolvärde* anför de kommuner där tingsrätten har lagts ned att tingshuset står tomt och att detta symboliserar utarmning och skapar en negativ trend.

För kommunerna där tingsrätten finns kvar som ett kansli i en större domkrets framhåller kommunerna vikten av att tingshuset finns kvar och att det används i det avsedda syftet.

Två av de kommuner där tingsrätten har sitt säte poängterar det symbolvärde som tingsrätten har för kommunen.

Bland *övriga frågor* kan nämnas att en del kommuner i sammanhanget tar upp omständigheter som inte har med sammanläggningarna att göra, t.ex. den genomförda omorganisationen av inskrivningsväsendet och överflyttningen av bouppteckningarna till skatteförvaltningen. RRV påpekar att dessa faktorer från kommunernas perspektiv ses i nära relation till sammanläggningarna.

RRV gör beträffande de ovan beskrivna effekterna följande bedömning:

Förändringarna i tingsrättsorganisationen har inneburit effekter för kommunerna, i olika omfattning och styrka. Konsekvenserna av de genomförda förändringarna av tingsrättsorganisationen har varit störst för kommuner som efter sammanläggningarna tillhör en domsaga av enortsmodell. För kommuner som efter sammanläggningarna tillhör domsagor av flerortsmodell har förändringarna varit mindre omfattande och därför också effekterna av sammanläggningarna.

Det är i de kommuner som förlorat sin tingsrätt som effekterna varit störst. Dessa kommuner har också uttalat negativ kritik inom alla de tre områden som enkätsvaren berör.

God tillgänglighet och service är av vikt för majoriteten av de kommuner som svarat på enkäten. Omorganiseringen av inskrivningsväsendet och överflyttningen av bouppteckningar till skatteförvaltningen har genomförts oberoende av de genomförda sammanläggningarna. Eftersom sammanläggningarna sammanfallit i tid med dessa förändringar så upplevs de som en och samma förändring i tillgängligheten för många berörda kommuner.

Kommunerna som förlorat verksamhet pekar på en negativ trend på den lokala arbetsmarknaden och kommuner som fått större verksamhet pekar på en positiv trend. De kommuner där tingsrätten lagts ned upplever oro inför framtida effekter på arbetsmarknaden.

Kommuner poängterar att tingsrätten har ett symbolvärde i kommunen och på orten. Det ses som viktigt att tingsrättsbyggnaden syns i samhället. För kommuner där tingsrätten lagts ned ses det som viktigt att finna en funktion för den före detta tingsrättsbyggnaden på orten. För kommuner som har tingsrätten kvar poängteras det att tingsrätten är viktig som symbol och att den finns kvar.

Mina överväganden

Reaktionerna i de *kommuner* som i samband med reformen har blivit av med sin tingsrätt är likartade och motståndet mot att verksamheten på vissa orter har lagts ned har på sina håll varit stort.

Vad gäller tillgängligheten till tingsrätten för kommunens invånare och nämndemännen kan hänvisas till avsnitt 5.1.2 ovan. Jag gjorde beträffande den frågan bedömningen att tillgängligheten för allmänheten alltjämt är godtagbar. Det bör i sammanhanget därtill

hållas i minnet att tillgängligheten för både personer och företag i kommunerna också har påverkats av omorganisationen av tingsrätternas inskrivnings- och bouppteckningsverksamhet. Genom att dessa reformer har genomförts nära i tiden med sammanläggningarna har det, som också RRV påpekat, varit svårt att bedöma vad i kommunernas synpunkter som hänför sig till den ena eller andra reformen.

Självfallet är det så att i de kommuner där tingsrätten har lagts ned har arbetstillfällena gått förlorade. Personalen har dock i det helt övervägande antalet fall valt att fortsätta sin anställning på den nya orten eller ingått avtal om pension. Kommunen har dock förlorat en kvalificerad arbetsplats, vilket kan ses som en prestigeförlust och att ett viktigt symbolvärde har gått förlorat. Nedläggningen av tingsrätten på en ort kan också, vilket har framförts från kommunernas sida, ses som en del av en trend genom vilken kvalificerade arbetsplatser på mindre orter försvinner. Vilken tyngd denna typ av synpunkter bör ha vid utvärderingen av sammanläggningarna får dock bedömas utifrån regionalpolitiska överväganden.

Det har från en del kommuners håll även påpekats att det finns en risk för att juridisk kompetens tenderar att flytta med tingsrätten, t.ex. att *advokater* flyttar med tingsrätten till den nya orten. De upplysningar som jag fått vid mina besök på tingsrätterna har bekräftat att det i några fall hänt att advokater på en ort där tingsrätten lagts ned flyttat till den ort där den sammanlagda tingsrätten nu finns.

Vid mina kontakter med företrädare för Sveriges Advokatsamfund har framförts synpunkten att det är alltför tidigt att dra några säkra slutsatser av vilka effekter de genomförda sammanläggningarna kan få för advokatkåren. Även om det i något fall har förekommit att advokater har flyttat sin verksamhet från en ort till en annan på grund av sammanläggningarna torde enligt samfundet den allvarligare effekten på längre sikt kunna bli att det sker få nyetableringar på de orter som inte har någon tingsrätt. Närheten till tingsrätten har uppgetts vara en viktig faktor särskilt för advokater som i sin verksamhet företräder fysiska personer, exempelvis parter i familjemål eller brottmål. Dessa advokater får i allmänhet sina arvoden genom allmänna medel eller genom klienternas försäkringar med rättsskydd. Längre resor innebär för denna grupp en ökad tidsspilla som, särskilt beträffande mål där ersättningen bestäms enligt en i förväg fastställd taxa, uppges leda till ökade kostnader i rörelsen. Betydelsen av en tingsrätt på orten uppges dock vara

mindre för de advokater som bedriver verksamhet med affärsjuridisk inriktning, dvs. som i huvudsak har juridiska personer som klienter.

Vid mina kontakter med företrädare för *polisen* har både positiva och negativa effekter framkommit.

Det förhållandet att tingsrätterna på vissa orter har lagts ned har i vissa fall medfört att restiden ökar för de poliser som skall vittna i rätten. Man har i sammanhanget framhållit möjligheten att i ökad utsträckning använda telefonförhör eller videokonferens som alternativ till personlig inställelse. Som ytterligare negativa effekter har framhållits att verkställighet av beslut om hämtning till en förhandling försåras vid längre avstånd till tingsrätten. De tidsgränser som därvid gäller enligt 9 kap. 10 § rättegångsbalken kan enligt polisen behöva ökas med hänsyn till längre avstånd. Vidare kan transporterna av anhållna till häktningsförhandlingar, vilka ofta genomförs av polisen, i vissa fall bli längre.

Som en positiv effekt har framhållits att polisen har färre samtalpartners i fråga om exempelvis säkerhetsrutiner och att det har blivit färre objekt att bevaka vid allmän och särskild säkerhetskontroll. En synpunkt som har framförts i det sammanhanget är att förhandlingar med säkerhetskontroll alltid, för det fall tingsrätten bedriver verksamhet vid flera orter, bör förläggas till tingsrättens centralort.

Vad gäller frågorna om hämtning för inställelse till förhandling och transporter av häktade och anhållna kan hänvisas till det pågående arbetet inom Beredningen för rättsväsendets utveckling, BRU (Ju 2000:13). Beredningen har redan tidigare berört frågan om de regler som gäller för hämtning till förhör under en förundersökning (se SOU 2001:59) och har för avsikt att även överväga frågan om behovet av förändringar såvitt avser reglerna om hämtning till förhandling. Beredningen planerar därtill att under år 2003 lämna förslag som syftar till att minska behovet av transporter av anhållna och häktade till häktningsförhandlingar.

5.4 Särskilt om tingsrätter med flera kansliorter

Min bedömning: Det finns betydande nackdelar vad gäller användningen av flera kansliorter inom en tingsrätt.

Inledning

Jag skall enligt mina direktiv uppmärksamma eventuella skillnader mellan de tingsrätter som har en respektive två eller flera kansliorter, dvs. lösningar med en gemensam domkrets med en tingsrätt (en myndighet) med verksamhet vid mer än en ort.

Bland de tingsrätter som omfattas av mitt uppdrag finns kansliorter enligt följande.

- Västmanlands tingsrätt har kanslier i Köping, Sala och Västerås. Tingsrätten har säte i Västerås.
- Linköpings tingsrätt har kanslier i Linköping och Motala. Tingsrätten har säte i Linköping.
- Blekinge tingsrätt har kanslier i Karlskrona och Karlshamn. Tingsrätten har säte i Karlskrona.
- Helsingborgs tingsrätt har kanslier i Helsingborg och Ängelholm. Tingsrätten har säte i Helsingborg.

Regeringens överväganden

Regeringen har beträffande tingsrätternas kansliorter anfört att i vissa regioner där avstånden mellan tingsrätter innebär att en avveckling av den dömande verksamheten på en ort inte är en lämplig åtgärd, kan i stället domkretsarna göras större och dömandet behållas på mer än en ort. Detta är enligt regeringen en lösning som i första hand är lämplig när avstånden är stora, men som kan användas även där dömande verksamhet bör behållas av andra skäl. Regeringen framhåller dock att verksamhetsorterna även fortsättningsvis skall fastställas av regeringen, dvs. det skall inte vara den enskilda domstolen som bestämmer var domstolsverksamheten i regionen skall bedrivas.

En gemensam domkrets gör det enligt regeringen möjligt att koncentrera mål av visst slag till en verksamhetsort. De allra flesta mål som i dag handläggs vid respektive domstol bör dock enligt regeringen också i den gemensamma domkretsen handläggas som före sammanläggningen. Regeringen har vidare angett att grundtanken med konstruktionen innebär att flertalet av de anställda kommer att tjänstgöra på samma orter som före sammanläggningen, men att en koncentration av administrationen till en ort medför att vissa arbetsuppgifter kommer att utföras samlat inom domkretsen.

Regeringen har vidare anfört att 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. Detta innebär enligt regeringen i praktiken 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, menar regeringen, fullt möjligt att tillhandahålla service så att t.ex. domar finns tillgängliga på rättens kansli vid alla verksamhetsorterna. Resonemanget gäller också för exempelvis uppropplistor som enligt regeringen 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 enligt regeringen får lösas i respektive tingsrätts arbetsordning. Regeringen framhåller dock att det är lämpligt att så tidigt som möjligt göra klart för parterna på vilken kansliort målet kommer att handläggas och att det också bör vara möjligt att i stor utsträckning kunna styra redan ingivandet av stämningsansökan till det kansli där målet skall handläggas. Regeringen förutsätter 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 (skr. 1999/2000:106 s. 47 ff).

Riksrevisionsverkets granskning

RRV anför att granskningen har visat såväl fördelar som nackdelar med den s.k. flerortsmodellen.

Den främst fördelen är enligt RRV att avstånden till tingsrätten är oförändrade i förhållande till läget före sammanläggningen, eller i vart fall inte lika långa som vid en enortslösning.

Som nackdelar med flerortsmodellen nämner RRV att en tingsrätt med flera verksamhetsställen blir mer tungrodd att leda och administrera. Vidare menar RRV att flexibiliteten i resursanvändningen blir mindre, dvs. att det blir svårare att omfördela arbetsuppgifter vid tillfälliga arbetstoppar eller hastigt påkommen frånvaro. Det kostar vidare enligt RRV mer att bedriva verksamhet på flera orter genom att lokalkostnaden blir högre och att det uppstår resekostnader mellan orterna. RRV pekar vidare på att genom att

mål och ärenden kan lämnas in på valfri ort måste personalen ofta skicka eller faxa handlingar från det kansli där de har lämnats in till det kansli där målet eller ärendet skall handläggas. Förutom ökade administrativa kostnader menar RRV att handläggningen av ärendena kan komma att försenas.

Flerortsmodellen kan enligt RRV också leda till att arbetsbelastningen blir ojämn, eftersom varje kansli har en inlottning av mål efter sitt eget upptagningsområde. RRV pekar på att problemet kan lösas genom omlottning av mål eller genom förstärkningsinsatser. Vid omlottning av mål sätts dock enligt RRV den geografiska kopplingen, som ju är själva syftet med att tingsrätten har kansli på flera orter, ur spel. Lösningen med förstärkning av domare från andra kanslier inom domkretsen leder enligt RRV till resekostnader och tidspillan. RRV anför som exempel att i Blekinge tingsrätt har de två rådmansrotlarna i Karlshamn omkring 25 procent fler mål än motsvarande rotlar i Karlskrona och att en motsvarande obalans finns i Linköpings tingsrätt.

RRV har även iakttagit omständigheter som tyder på att riskerna för en rättosäker handläggning kan öka när en tingsrätt bedriver verksamhet på flera orter och nämner två exempel. I ett fall var det fråga om ett yrkande i ett tvistemål som hade lämnats in till tingsrätten på den ena orten samtidigt som ärendet utan hänsyn till detta höll på att avslutas vid kansliet på den andra orten. I ett annat fall gällde det handlingar rörande ett beslut om inhibition i ett immaterialrättsligt mål som en advokat lämnade in på tingsrättens kansli vid den ena orten den sista dagen före verkställighet. Målet handlades emellertid vid kansliet i en annan ort. Handlingarna faxades till rätt kansli, men problem uppstod då handläggningen krävde att originalhandlingar visades upp.

RRV menar vidare att flerortsmodellen minskar möjligheterna till kontroll och överblick över organisationen, både vid genomförandet av sammanläggningen och på längre sikt. RRV påpekar att fusioner i allmänhet kräver omfattande insatser för att lyckas. Om tingsrätter läggs samman och befintlig personal i stort sett blir kvar på de kanslier som motsvarar de gamla tingsrätterna ökar enligt RRV svårigheterna att jämka samman olika arbetssätt och det blir svårare att skapa en gemensam kultur vid den nya tingsrätten.

RRV pekar slutligen också på att verksamheten vid tingsrättens kanslier utanför sätesorten bedrivs utan att det finns någon platschef. Enligt RRV har målsättningen hittills varit att det inte skall finnas någon utpekad platschef utan att lagmannen skall axla detta

ansvar och regelbundet besöka kanslierna utanför tingsrättens säte. Avsaknaden av en platschef upplevs enligt RRV av flera som negativt. Bristen på lokal ledning tenderar att leda till olika former av informella lösningar och på några kanslier har modeller med en informell platschef utvecklats, t.ex. den rådman som är äldst i tjänst. Detta sker dock utan några formella befogenheter och RRV påpekar att det inte heller ingår i tjänsten som rådman att vara chef utanför sin rotel, vilket gör uppdraget till en extra börda.

RRV gör beträffande flerortsmodellen följande bedömning:

Vi har funnit en rad betydande nackdelar med att en tingsrätt bedriver verksamhet vid kanslier på flera orter.

Syftet med reformeringen av tingsrättsorganisationen har bland annat varit att uppnå ökad bärkraft och därmed större flexibilitet inom varje tingsrätt. Genom att tillämpa flerortsmodellen, där rotlarna är utlokaliserade till olika kanslier inom en domsaga, blir det svårare att ta till vara vinsterna av den flexibilitet som följer av en större domstol.

Riksrevisionsverket har i andra granskningar inom rättsväsendet iakttagit problem med att verksamhet bedrivs utan fysiskt närvarande chefer. Så var fallet vid till exempel den senaste granskningen av kriminalvården (RRV 1999:27). Vi anser generellt att det i en verksamhet av en viss minsta omfattning bör finnas närvarande chefer som har arbetsgivaransvar och kan fatta beslut i löpande personalärenden och liknande frågor.

I fråga om en tingsrätts olika kanslier vill vi inte förorda att det utses platschefer. Vår avsikt är endast att peka på ett problem beträffande ledning och samordning av en myndighet med verksamhet på flera platser, varav flera med liten personalstyrka, och hur detta manifesteras genom avsaknad av formell lokal ledningskompetens. Vi bedömer dessutom att en informell platschef på längre sikt riskerar att ta på sig så mycket ledningsansvar att han eller hon de facto blir att likna vid en lagman. Då har reformen gått tillbaka; kansliet fungerar åter som en egen tingsrätt i stor utsträckning, och vinsterna med sammanläggningen har gått förlorade. Däremot kvarstår de administrativa problem, till exempel logistiken rörande hanteringen av handlingar, som nämns ovan.

Vi vill också fästa uppmärksamheten på att det inger farhågor att en domstol, vars verksamhet alltid skall präglas av en rättssäker hantering, har verksamheten organiserad på ett sätt som innebär en viss ökad risk för rättsosäker handläggning av mål och ärenden.

Flera av nackdelarna kan reduceras om tingsrättens ledning i högre grad än i nuläget utnyttjar de samlade resurserna på ett effektivt sätt. För de granskade sammanläggningarna bedömer vi att det vore att föredra om en tingsrätt bedrev sin verksamhet vid endast en ort; detta sett från såväl rättssäkerhetssynpunkt som effektivitetssynpunkt. Möjligen skulle som alternativ i något fall kunna övervägas att inrätta ett särskilt tingsställe på den gamla tingsrättsorten.

Vår bedömning gäller givetvis inte mer än de av oss nu granskade sammanlagda tingsrätterna. För framför allt landets nordliga delar kan det finnas anledning att överväga andra lösningar än enortsmodellen.

Mina överväganden

Den verksamhet som bedrivs vid de kanslier som ligger på annan ort än tingsrättens säte synes fungera på i stort sett samma sätt som före sammanläggningarna. Målen lottas på samma sätt som tidigare, dvs. efter en geografisk indelning som motsvarar den tidigare domsagan. En viss uppdelning av olika mål- och ärendetyper förekommer dock.

Vad gäller de av regeringen uppställda målen är det rimligen så att förekomsten av flera kansliorter vid en tingsrätt medför att det blir svårare att uppnå dessa mål, utom med avseende på tillgängligheten. Beträffande tillgängligheten till tingsrätten är det naturligtvis en fördel med flera kansliorter. Avståndet till tingsrätten blir med flerortsmodellen på många orter detsamma eller i vart fall kortare än om verksamheten skulle ha bedrivits på en ort. Som framgått ovan (avsnitt 5.1.2) är det dock min uppfattning att ett ökat avstånd för allmänheten till tingsrätten om någon eller några mil kan betraktas som en försumbar försämring. De övriga mål som regeringen har ställt upp och som redovisas i avsnitt 5.1 ovan är samtliga av den karaktären att målen uppnås genom att skapa större, mindre sårbara tingsrätter. Inrättandet av särskilda kansliorter har i dessa avseenden en motverkande effekt.

Vad gäller arbetet med planeringen och genomförandet av sammanläggningarna har detta säkert underlättats i de fall flerortsmodellen har valts. Att olika orter använder delvis olika rutiner spelar i dessa fall mindre roll. Personalen kan i större utsträckning arbeta kvar på den gamla orten och kan sitta kvar i de gamla lokalerna.

För kommunerna innebär flerortsmodellen att sammanläggningarna i stort inte har påverkat antalet arbetstillfällen i kommunen

eller närheten för kommunens invånare och myndigheter till tingsrätten. Den geografiska samordningen med framför allt åklagarna och kriminalvården kan naturligtvis helt gå förlorad med flerortsmodellen.

Som RRV har anfört är dock flerortsmodellen behäftad med en rad svagheter i förhållande till en lösning med verksamhet på endast en ort. Jag delar därvid RRV:s bedömningar såsom de redovisats ovan. Genom de besök som jag har gjort vid de aktuella tingsrätterna har jag stärkts i denna uppfattning. Sedan inskrivningsmyndigheterna nu har flyttats bort från flertalet tingsrätter och boupp-teckningsverksamheten vid tingsrätterna har upphört, torde allmänheten därtill i mer begränsad omfattning lämna in handlingar till tingsrätten vid personligt besök. Det minskar väsentligt behovet av flerortsmodellen. Det kan tilläggas att det vid mina besök vid de berörda tingsrätterna tydligt har framkommit att svårigheterna att leda och fördela arbetet och att sköta den praktiska mål- och ärendehantering inom ramen för flerortsmodellen kvarstår. Det har vidare klart visats att kostnaderna för flerortsmodellen har blivit större än med en enortsmodell. Det bör påpekas att det i den referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har biträtt utredningen finns delade meningar om den s.k. flerortsmodellen.

Jag återkommer i avsnitt 5.5 nedan till frågan om flerortsmodellen i samband med mina överväganden inför ett fortsatt reformarbete.

5.5 Synpunkter inför ett fortsatt reformarbete

Min bedömning: Även om de mål som regeringen har satt upp för de nu berörda sammanläggningarna hittills endast delvis har uppfyllts, bör arbetet med att öka storleken på tingsrätterna och därmed skapa mindre sårbara tingsrätter fortsätta.

Vid ett fortsatt reformarbete bör dock bl.a. ansvarsfördelningen mellan Domstolsverket och de berörda tingsrätterna och mellan de berörda tingsrätterna inbördes göras klarare.

Sammanläggningarna av tingsrätter bör ske stegvis region för region. Organisationsförändringarna bör dock inte avse ett alltför begränsat geografiskt område.

Tingsrätterna bör inte bedriva permanent verksamhet vid mer än en ort.

DV har till regeringen överlämnat ett antal förslag till nya sammanläggningar och i ett fall har en utredning genomförts utan att något förslag har lämnats (se avsnitt 3.6). Det är min bedömning, utan att gå in på de enskilda fall som kan komma att bli aktuella, att reformen av den yttre tingsrättsorganisationen bör fortsätta. Flera skäl talar för fortsatta sammanläggningar av tingsrätter. Större tingsrätter minskar sårbarheten vid sjukdom eller annan frånvaro. Större tingsrätter ger även bättre möjligheter att utjämna arbetsbördan vid tillfälliga arbetstoppar, t.ex. i samband med handläggningen av särskilt omfattande mål. Vidare medför större tingsrätter, såsom regeringen har angett i sina mål, bättre förutsättningar för kompetensutveckling och större möjligheter att skapa effektivare arbetsformer. Sammanläggningar leder därtill till kostnadsbesparingar.

Jag vill mot bakgrund av vad som har framkommit genom RRV:s granskning och min egen utvärdering avslutningsvis redovisa ett antal synpunkter inför ett fortsatt reformarbete.

Planeringen och genomförandet

Vad gäller planeringen och genomförandet av sammanläggningarna finns lärdomar att dra av det arbete som redan har genomförts. Nedan redovisas några synpunkter på hur eventuella framtida sammanläggningar bör planeras och genomföras, dvs. en sorts mall för ett fortsatt reformarbete.

Beslut om sammanläggningen och *information* till berörd personal bör ges så tidigt som möjligt. Tingsrätterna och DV bör ges god tid på sig att planera och genomföra arbetet.

Man bör tidigt peka ut vem som har *huvudansvaret* för arbetet med sammanläggningen. Min utgångspunkt är den som i praktiken redan gäller, dvs. att det är de berörda tingsrätterna som bör ha huvudansvaret för arbetet. Jag förordar därtill att regeringen, samtidigt som beslutet om sammanläggning tas, utser den som skall vara lagman i den nya tingsrätten. På det viset ges denna person ett övergripande ansvar för sammanläggningen och får genom utnämningen en naturlig auktoritet gentemot övriga inblandade. Den utnämnde lagmannen för den nya tingsrätten ges därtill möjlighet att redan från början påverka den framtida organisationen, att skapa nya gemensamma rutiner etc.

Ansvarsfördelningen mellan *DV och de berörda tingsrätterna* bör klargöras från början. DV synes i praktiken i de flesta fall ha be-

gränsat sin medverkan till att omfatta frågor som redan ligger inom verkets normala verksamhet, t.ex. frågor om lokaler, IT och personaladministration. Ansvarsfördelningen har dock i flera fall upplevts som oklar.

DV har i samband med de genomförda sammanläggningarna haft ambitionen att inom verket ha en *projektansvarig* för varje sammanläggning. DV:s projektansvarige synes dock i de flesta fall ha framstått som tämligen anonym i förhållande till tingsrätterna. Personalen vid tingsrätterna har mestadels haft kontakt direkt med DV:s experter på respektive område, t.ex. i samband med IT-frågor. Modellen med en projektansvarig inom verket som fungerar som kontaktperson och som är väl informerad om förhållandena vid den aktuella tingsrätten förefaller väl motiverad, men personen i fråga bör agera med större tydlighet i denna roll gentemot tingsrätterna.

Modellen med olika *arbetsgrupper* med företrädare för de berörda tingsrätterna och eventuellt DV synes ha fungerat väl och bör behållas. Det är särskilt viktigt att en så stor del av personalen som möjligt är involverad i arbetet, både av psykologiska och resultatmässiga skäl.

På de områden där DV har tagit ett stort ansvar, främst *IT-frågor, lokalfrågor och personaladministration*, är det av stor vikt att tingsrätten får det stöd den behöver. DV måste därvid inför sammanläggningen se till att säkra de resurser som behövs för att sammanläggningen skall kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Lämpligheten av att reformera stegvis

Jag skall enligt mina direktiv bedöma lämpligheten av att genomföra förändringarna av tingsrättsorganisationen stegvis region för region.

Regeringen har anfört att en reform av domstolarnas organisation bör ske stegvis och ta hänsyn till varje regions speciella förutsättningar. Regeringen har därvid hänvisat till att det på olika håll i landet pågår diskussioner om förändringar av tingsrätternas domkretsar. I flera fall har enligt regeringen initiativ till en förändring tagits av domstolarna själva, t.ex. på grund av att arbetsunderlaget för domstolen är för litet. Utredningarna om de förändringar som kan göras har genomförts av Domstolsverket i samarbete med berörda domstolar. Ett sådant genomförande har enligt regeringen den 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 enligt regeringen de erfarenheter som tidigare har vunnits tas till vara i det framtida arbetet (skr. 1999/2000:106 s. 49).

Det är min uppfattning att sammanläggningarna, på de skäl som regeringen har anfört, bör ske stegvis region för region. För det fall det skall ske sammanläggningar även fortsättningsvis är det också uppfattningen hos den referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har biträtt utredningen att dessa skall genomföras stegvis region för region. Det har från referensgruppens sida särskilt framhållits att olika hänsyn kan behöva tas i olika delar av landet.

Det är emellertid viktigt att sammanläggningarna inte genomförs i ett alltför snävt perspektiv. Det finns med avseende på de sammanläggningar som omfattas av mina direktiv flera exempel på sammanläggningar som berör endast en del av en region. Att genomföra en sammanläggning tar mycket tid och kraft i anspråk och det tar tid för personalen att vänja sig vid en ny organisation. I nästan samtliga av de nu aktuella sammanläggningarna har arbetet dessutom fått genomföras parallellt med omorganisationer av inskrivnings- och bouppteckningsverksamheterna. Det finns risk för att det uppstår en förändringströtthet i organisationen. I några av de tingsrätter som bildats genom sammanläggningar under åren 1999–2001 är det påtagligt att en sådan känsla finns bland personalen i dag.

Om sammanläggningen endast berör en del av en region kan det uppstå en oro, berättigad eller inte, för att fler sammanläggningar som berör den egna tingsrätten är att vänta. Personalen kan i en sådan situation uppleva att de lösningar som skapas i samband med sammanläggningen endast är tillfälliga och att beslut om förändringar i olika avseenden därför skjuts på en oviss framtid.

Till det ovan anförda kan läggas att vissa av de nu bildade tingsrätterna även efter sammanläggningarna är små och att det finns en förståelse och ibland en vilja att genom ytterligare sammanläggningar låta tingsrätten bli större. Man har från vissa tingsrätter i ifrågasatt varför man inte från början genomförde en mer omfattande organisationsförändring som skulle ha omfattat fler tingsrätter i regionen.

En förklaring till att sammanläggningar genomförs inom ett mindre geografiskt område kan vara att valet av tidpunkt för en sammanläggning kan påverkas av yttre faktorer, t.ex. att lagmannen på en liten tingsrätt avgår med ålderspension eller blir långtidssjuk-

skrivna. Att frågan om att slå samman tingsrätten med en närliggande tingsrätt då aktualiseras framstår som förståeligt. Det är dock min uppfattning att det inte bör vara en sådan faktor som är styrande för hur domstolsorganisationen i Sverige skall se ut. I stället bör det enligt min mening göras en mer systematisk genomgång där man utifrån en helhetssyn på de omständigheter som bör utgöra grund för överväganden rörande domstolsorganisationen, tar ställning till hur denna organisation bör vara utformad. Det kräver enligt min mening att man strävar efter att de sammanläggningar som är aktuella i en region kan genomföras i ett sammanhang.

Oavsett anledningen till att de nu genomförda sammanläggningarna har ägt rum är det min uppfattning att det knappast kan vara kostnadseffektivt och i vart fall utgör exempel på en mindre god personalpolitik om en tingsrätt blir föremål för ytterligare sammanläggningar kort tid efter att en sammanläggning har ägt rum. Vissa av de genomförda sammanläggningarna synes med avseende härpå ha varit alltför geografiskt begränsade.

Flerortsmodellen bör inte användas

Jag har i avsnitt 5.4 ovan redovisat RRV:s och mina egna iakttagelser med avseende på den s.k. flerortsmodellen. Inför ett fortsatt reformarbete finns skäl att utveckla min syn på användningen av denna modell.

Det finns bland den personal som i dag verkar utanför tingsrättens centralort i många fall en oro över om verksamheten på orten får vara kvar och i så fall hur länge. Uppfattningen, berättigad eller inte, synes i många fall vara att den modell som har valts inte utgör en slutlig lösning, utan snarare ett första steg på vägen till en fullt ut genomförd sammanläggning. En sådan oro gynnar inte verksamheten vare sig på kansliorten eller inom tingsrätten som helhet. I åtminstone ett fall, nämligen beträffande kansliorten i Ängelholm, har det vid mitt besök vid Helsingborgs tingsrätt framförts att all personal vid kansliorten anser att kansliet där skall läggas ned och personalen flyttas till Helsingborg.

Även om arbetsmarknads- och regionalpolitiska överväganden kan göras i sammanhanget är, sett till en väl fungerande tingsrättsorganisation och till att regeringens mål för organisationsförändringarna skall kunna uppnås, tingsrätter med permanent verksamhet på endast en ort att föredra. Flerortsmodellen leder till alltför

stora problem i fråga om ledning och administration. Den motverkar uppfyllandet av de mål som regeringen har ställt upp för reformarbetet och den leder därtill till ökade kostnader. Det är därför min uppfattning att flerortsmodellen inte bör användas.

Vid mina överväganden i denna del har jag särskilt beaktat att det i samtliga de sammanläggningar som omfattas av mina direktiv rör sig om relativt korta avstånd mellan de berörda orterna. I andra fall, t.ex. i landets norra delar, kan avstånden mellan de orter där det finns tingsrätter som kan komma att läggas samman vara större. Även om så skulle vara fallet anser jag, med hänsyn till vad som kommit fram genom RRV:s och mina egna undersökningar, att flerortsmodellen medför så betydande nackdelar att den inte bör väljas. Bättre är i så fall att inrätta tingsställen på de orter som förlorar sin tingsrätt. Ett tingsställe på den gamla tingsrättsorten blir både billigare och mer administrativt lätthanterligt än en kansliort. De mål som regeringen har ställt upp för reformen av tingsrättsorganisationen skulle därtill ha större möjligheter att uppnås om tingsrättens personal arbetar samlat på en ort. Skulle det i något fall anses att det inte skulle vara tillräckligt med ett tingsställe, anser jag att det bör övervägas att inte göra någon sammanläggning alls framför att tillämpa flerortsmodellen.

Vad gäller de sammanläggningar där flerortsmodellen redan har valts är det min uppfattning att sammanläggningarna i stället bör genomföras fullt ut och att den verksamhet som bedrivs vid kansliorterna förs över till tingsrätternas respektive centralort. Om det bedöms som nödvändigt att behålla viss verksamhet på den gamla kansliorten bör i stället modellen med ett tingsställe på den orten väljas.

Om – trots vad jag nu har anfört – den bedömningen i stället skulle göras att de kansliorter som redan har inrättats skall vara kvar och att flerortsmodellen även fortsättningsvis skall användas, bör man mot bakgrund av vad som anförts ovan om personalens inställning och eventuella oro klargöra att den valda modellen inte skall ses som en tillfällig lösning i avvaktan på en fullt ut genomförd sammanläggning. Det bör vidare i så fall övervägas hur arbetsledningen på de orter som inte är centralort skall kunna ordnas på ett fungerande sätt. Vidare bör övervägas vilka förändringar som kan behövas i de processrättsliga regelsystemen för att förhindra sådana fel i handläggningen av verksamheten som, enligt vad som har påvisats, har förekommit till följd av flerortsmodellen.

Kommittédirektiv



Utvärdering av genomförda förändringar av
tingsrättsorganisationen

Dir.
2002:69

Beslut vid regeringssammanträde den 30 maj 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en utvärdering av de förändringar av tingsrättsorganisationen som har genomförts under åren 1999–2001.

Utredaren skall – med utgångspunkt från Riksrevisionsverkets granskning av förändringarna av tingsrättsorganisationen – bedöma hur de genomförda förändringarna förhåller sig till de mål som regeringen har ställt upp för arbetet med att reformera tingsrättsorganisationen. Vidare skall utredaren granska genomförandet av förändringarna av tingsrättsorganisationen.

Utredaren skall också bedöma lämpligheten av att genomföra förändringarna av tingsrättsorganisationen stegvis region för region.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2002.

Bakgrund

Sedan några år tillbaka bedrivs ett omfattande arbete med att reformera domstolsväsendet. Reformarbetet medför bl.a. förändringar av den yttre tingsrättsorganisationen. Ett relativt stort antal tingsrätter har berörts av organisationsförändringar under de senaste åren.

När arbetet med reformeringen av domstolsväsendet inleddes hade tingsrättsorganisationen haft i huvudsak samma utformning sedan 1971 års domstolsreform. Sedan slutet av 1980-talet har frågan om domstolarnas organisation varit föremål för utredningar. Den senaste utredningen på området – 1995 års Domstolskommitté – fick i uppdrag att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet (dir. 1995:102).

Uppdraget som avsåg domstolsväsendets yttre organisation återkallades den 26 mars 1998 sedan det konstaterats att det inte gick att få stöd av ledamöterna i kommittén för en så långtgående reform av tingsrättsorganisationen som kommittédirektiven angav (dir. 1998:22). Kommittén har redovisat sitt grundmaterial om domstolsorganisationen i ett betänkande, Domstolsorganisationen - en sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté (SOU 1998:135).

Sedan uppdraget till Domstolskommittén återkallats inledde regeringen det arbete som nu pågår för att reformera domstolsväsendet. Regeringen har valt att – även i de delar som regeringen har befogenheter att besluta om – hålla riksdagen väl informerad om och sökt parlamentarisk majoritet för planerade reformer. För att ge riksdagen en helhetsbild av pågående och planerade reformer överlämnade regeringen våren 2000 en skrivelse till riksdagen, Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106). Vid behandlingen av skrivelsen ställde sig riksdagen bakom de allmänna principerna för reformarbetet som lagts fast av regeringen (bet. 1999/2000:JuU22, rskr. 1999/2000:255).

Reformarbetet har bedrivits i enlighet med de fastlagda principerna, vilket bl.a. redovisades i en skrivelse som överlämnades till riksdagen våren 2001, Reformeringen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen (skr. 2000/01:112). I uppföljningen anförde regeringen att det finns behov av att utvärdera de förändringar av tingsrättsorganisationen som har genomförts. Vid utskottsbehandlingen av uppföljningen framhölls vikten av att organisationsförändringar som genomförs följs upp och utvärderas. Utskottet ansåg dock inte att det fanns anledning att avvakta med att genomföra planerade förändringar. Vad gällde övriga initierade projekt och utredningar gjorde utskottet bedömningen att resultatet av utvärderingen borde avvaktas innan organisationsförändringar genomfördes såvida det inte var oundgängligen nödvändigt för verksamhetens fullgörande (bet. 2000/01:JuU29, rskr. 2000/01:283).

Reformeringen av tingsrättsorganisationen

Målsättning

Regeringen har ställt upp ett antal principer som är vägledande för arbetet med att reformera domstolsväsendet.

- Reformarbetet skall bedrivas med utgångspunkt från 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.

Regeringen har gjort bedömningen att reformeringen av domstolsväsendet kräver förändringar av den yttre tingsrättsorganisationen.

Målsättningen för arbetet med att reformera den yttre tingsrättsorganisationen är att bibehålla tillgängligheten, skapa möjligheter för en stärkt beredningsorganisation, säkerställa möjligheterna att rekrytera personal, skapa förutsättningar för återkommande kompetensutveckling, öka möjligheterna att specialisera verksamheten samt att förbättra den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter.

Riksdagen har, som tidigare nämnts, ställt sig bakom dessa principer för arbetet med att reformera domstolsväsendet (bet. 1999/2000:JuU22, rskr. 1999/2000:255).

Metod

Arbetet med att utreda förändringar av tingsrättsorganisationen har bedrivits av Domstolsverket i nära samverkan med berörda domstolar. Reformeringen har skett stegvis och med hänsyn till varje regions särskilda förutsättningar. Genomförda utredningar har, sedan Domstolsverket inhämtat remissynpunkter från berörda

kommuner, domstolar, m.fl., lämnats in till regeringen tillsammans med förslag till förändring av organisationen. Riksdagen har regelmässigt informerats när regeringen tagit ställning till Domstolsverkets förslag. Information om planerade förändringar av tingsrättsorganisationen har lämnats till riksdagen dels i budgetpropositionerna för 1999, 2000 och 2001, dels i handlingsplanen och uppföljningen till handlingsplanen (skr. 1999/2000:106 och skr. 2000/01:112). Efter riksdagens godkännande har regeringen gett Domstolsverket i uppdrag att genomföra förändringarna.

Den organisatoriska lösning som har valts i arbetet med att förändra tingsrättsorganisationen har varit att skapa större domkretsar. I några fall har två eller flera tingsrätter lagts samman till en större enhet och i andra fall bedrivs verksamheten i den nya större domkretsen även fortsättningsvis på mer än en kansliort. I några fall tillgodoses tillgängligheten och den lokala förankringen genom att domstolen har tingsställe på en eller flera orter.

Genomförda förändringar av tingsrättsorganisationen

Arbetet med att förändra den yttre tingsrättsorganisationen inleddes våren 1999 genom sammanläggningen av Vänersborgs och Åmåls tingsrätter. Vid utgången av år 2001 hade sammanlagt 30 tingsrätter berörts av organisationsförändringar.

Följande organisationsförändringar har genomförts under åren 1999–2001.

- Vänersborgs och Åmåls tingsrätter bildade Vänersborgs tingsrätt med kansliort i Vänersborg den 1 maj 1999.
- Jakobsbergs och Sollentuna tingsrätter bildade Sollentuna tingsrätt med kansliort i Sollentuna den 1 juli 2000.
- Hudiksvalls och Ljusdals tingsrätter bildade Hudiksvalls tingsrätt med kansliort i Hudiksvall den 1 oktober 2000.
- Köpings, Sala och Västerås tingsrätter bildade Västmanlands tingsrätt med kansliorter i Köping, Sala och Västerås den 1 april 2001.
- Linköpings, Mjölby och Motala tingsrätter bildade Linköpings tingsrätt med kansliorter i Linköping och Motala den 1 maj 2001.
- Hallsbergs och Örebro tingsrätter bildade Örebro tingsrätt med kansliort i Örebro den 1 juni 2001.

- Karlshamns, Karlskrona, Ronneby och Sölvesborgs tingsrätter bildade Blekinge tingsrätt med kansliorter i Karlshamn och Karlskrona den 1 juli 2001.
- Falu, Hedemora och Ludvika tingsrätter bildade Falu tingsrätt med kansliort i Falun den 1 september 2001.
- Leksands och Mora tingsrätter bildade Mora tingsrätt med kansliort i Mora den 1 september 2001.
- Falköpings och Skövde tingsrätter bildade Skövde tingsrätt med kansliort i Skövde den 17 september 2001.
- Helsingborgs, Klippans och Ängelholms tingsrätter bildade Helsingborgs tingsrätt med kansliorter i Helsingborg och Ängelholm den 1 oktober 2001.
- Simrishamns och Ystads tingsrätter bildade Ystads tingsrätt med kansliort i Ystad den 26 november 2001.

Domstolsverket har efter genomförda sammanläggningar lämnat in rapporter till regeringen med redovisning av uppdragen.

Under 2002 har även beslutade förändringar av tingsrättsorganisationen i Norrbotten, Ångermanland och Skåne genomförts.

Domstolsverket har därutöver genomfört ytterligare ett antal utredningar och utarbetat förslag till organisationsförändringar som regeringen ännu inte har tagit ställning till.

Uppdraget

Regeringen har gjort bedömningen att det nu finns anledning att utvärdera de förändringar av tingsrättsorganisationen som har genomförts under åren 1999–2001.

En särskild utredare ges i uppdrag att genomföra utvärderingen.

Utredaren skall bedöma hur de genomförda förändringarna förhåller sig till de mål som regeringen har ställt upp för arbetet med att reformera tingsrättsorganisationen.

För att ge utredaren ett underlag för att bedöma effekterna av reformeringsarbetet har regeringen den 20 december 2001 gett Riksrevisionsverket i uppdrag att bl.a. granska om förändringarna av tingsrättsorganisationen har skapat större förutsättningar för att uppnå regeringens mål för reformeringen av tingsrättsorganisationen (dnr Ju2001/8588). Riksrevisionsverket skall

redovisa sitt uppdrag till såväl regeringen som den särskilde utredare som får regeringens uppdrag att genomföra utvärderingen. Riksrevisionsverkets uppdrag skall redovisas senast den 31 maj 2002.

Utredarens uppdrag innefattar vidare att granska genomförandet av förändringarna av tingsrättsorganisationen och att i samband därmed särskilt belysa följande:

- Domstolsverkets och tingsrätternas arbete med planeringen inför organisationsförändringarna. I det sammanhanget bör uppmärksammas vilken information som lämnats till personalen och andra berörda och i vilken utsträckning personalen involverats i planeringen.
- Domstolsverkets och tingsrätternas arbete med att genomföra organisationsförändringarna.
- Eventuella skillnader vid planeringen och genomförandet av organisationsförändringarna mot bakgrund av hur tingsrätten har organiserat sin administrativa funktion.
- Betydelsen av att det i samband med organisationsförändringarna har bedrivits projekt för att utveckla verksamheten i tingsrätten.
- Om organisationsförändringarna har inneburit ett ökat användande av tingsställen för de berörda tingsrätterna.
- Vilka konsekvenser de genomförda förändringarna har haft för övriga myndigheter inom rättsväsendet och för andra samhällssektorer som berörs av tingsrätternas verksamhet. Utredaren skall också bedöma lämpligheten av att genomföra förändringarna av tingsrättsorganisationen stegvis region för region.

Vid genomförandet av uppdraget skall eventuella skillnader mellan de tingsrätter som har en respektive två eller flera kansliorter uppmärksammas.

Utredaren skall ha tillgång till en referensgrupp bestående av representanter för riksdagspartierna.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2002.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
utvärdering av vissa förändringar i
tingsrättsorganisationen**

**Dir.
2002:126**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 oktober 2002.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 30 maj 2002 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att göra en utvärdering av de förändringar av tingsrättsorganisationen som har genomförts under åren 1999–2001. Utredningen skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 30 november 2002.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2003.

(Justitiedepartementet)