

Lagrådsremiss

Administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 6 juni 2002

Thomas Bodström

Per Hall
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen vissa ändringar i rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar som syftar till att underlätta för tingsrätter och länsrätter på samma ort att samverka i administrativa frågor. Genom förslaget klargörs att en tingsrätt och en länsrätt på samma ort kan ha gemensam chef som en del i en administrativ samverkan. Vidare innehåller förslaget vissa ändringar i bestämmelserna om delegering av arbetsuppgifter till domstolssekreterare m.fl.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	6
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Utgångspunkter	8
5	Fördjupad administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt ..	10
5.1	Nya samverkansformer	10
5.2	En övergripande bestämmelse om administrativ samverkan i tingsrätt och länsrätt	13
5.3	Tjänstgöring över domstolsgränserna	14
5.3.1	Domstolssekreterare m.fl.	14
5.3.2	Domare	16
6	Ikraftträdande	16
7	Ekonomiska konsekvenser	17
8	Författningskommentar	17
8.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	17
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	18
Bilaga 1	Författningsförslag i promemorian Fördjupad samverkan mellan tingsrätt och länsrätt	19
Bilaga 2	Remissinstanser	22

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken, och
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken att 1 kap. 2 och 3 e §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. **2 §¹**

I tingsrätt skola finnas lagman och, om regeringen inte bestämmer annat, en eller flera rådmän. I de tingsrätter som regeringen bestämmer skola också finnas en eller flera chefsrådmän. Lagman, chefsrådman och rådman skola vara lagfarna.

I tingsrätt skall det finnas lagman. Som en del i en administrativ samverkan får en tingsrätt ha gemensam lagman med en länsrätt på samma ort.

Om regeringen inte bestämmer något annat skall det i tingsrätt även finnas en eller flera rådmän. I de tingsrätter som regeringen bestämmer skall det också finnas en eller flera chefsrådmän

Lagman, chefsrådman och rådman skall vara lagfarna.

Tingsrätt må vara delad i avdelningar. Ordförande på avdelning är lagmannen eller en chefsrådman.

Tingsrätt får vara delad i avdelningar. Ordförande på avdelning är lagmannen eller en chefsrådman.

Vid tingsrätt skall finnas kansli, som hålles öppet för allmänheten å bestämda tider.

Vid tingsrätt skall det finnas kansli, som hålls öppet för allmänheten på bestämda tider.

3 e §²

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman vid tings-

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har

¹ Senaste lydelse 1979:166.

² Senaste lydelse 1993:512.

rätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid tingsrätten eller vid en länsrätt på samma ort som tingsrätten. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Bestämmelserna i 4 kap. 13 § gäller även för andra tjänstemän än domare när de utför åtgärder enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ att 15 och 18 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I länsrätt finns lagman och, om regeringen inte bestämmer annat, en eller flera rådmän. I de länsrätter som regeringen bestämmer finns också en eller flera chefsrådmän.

Lagman, chefsrådmän och rådmän skall vara lagfarna. De utnämnes av regeringen.

Föreslagen lydelse

15 §

I länsrätt skall det finnas lagman. Som en del i en administrativ samverkan får en länsrätt ha gemensam lagman med en tingsrätt på samma ort.

Om regeringen inte bestämmer något annat skall det i länsrätt även finnas en eller flera rådmän. I de länsrätter som regeringen bestämmer skall det också finnas en eller flera chefsrådmän.

Lagman, chefsrådmän och rådmän skall vara lagfarna. De utnämns av regeringen.

18 §²

Länsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,
2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är länsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman vid länsrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid länsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som länsrätten. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 2000:355.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,

2. mål enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet, enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna upplysningar, visa upp handling eller lämna kontrolluppgift enligt skatteförfattningarna,

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om tillfälligt omhändertagande enligt 37 § smittskyddslagen (1988:1472), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 2-4 såvitt avser de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 5 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (1989:529), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

3 Ärendet och dess beredning

I maj 1998 uppdrog regeringen åt lagmannen i dåvarande Karlskrona tingsrätt att bedriva försöksverksamhet i tingsrätten och Länsrätten i Blekinge län för att pröva om en utökad samverkan mellan tingsrätten och länsrätten innebär att man kan främja verksamheten vid båda domstolarna. Som ett led i denna verksamhet beslutade regeringen att lagmannen i tingsrätten skulle ha en tidsbegränsad anställning som lagman även i länsrätten. Liknande försöksverksamheter pågår vid Växjö tingsrätt och Länsrätten i Kronobergs län samt vid Mariestads tingsrätt och Länsrätten i Mariestad.

Den 30 oktober 2000 fick lagmannen i Länsrätten i Östergötlands län i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda samverkan mellan vissa länsrätter och tingsrätter.

Utredaren överlämnade i januari 2001 promemorian *Fördjupad samverkan mellan tingsrätt och länsrätt*. Utredarens lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. I *bilaga 2* finns en förteckning över remissinstanserna. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2000/5438).

4 Utgångspunkter

Sedan några år pågår ett omfattande förändringsarbete inom domstolsväsendet. Arbetet bedrivs med utgångspunkt från de krav som medborgarna har rätt att ställa på snabbhet, kvalitet och service och med beaktande av domstolarnas särskilda roll. För att förverkliga dessa mål har reformarbetet inriktats på att verksamheten skall vara mer flexibel och mindre sårbar samt på att säkerställa och ytterligare höja kompetensen i domstolarna. Domstolarna skall vara judiciellt och administrativt bärkraftiga enheter. De skall dessutom vara moderna och attraktiva arbetsplatser. Ett sätt att uppnå dessa mål är att skapa goda förutsättningar för samverkan mellan domstolar.

En utvecklad samverkan mellan domstolar på samma nivå inom de olika domstolsslagen har varit aktuell i ett par utredningar om domstolsorganisationen under det senaste decenniet. Enligt 1993 års domarutredning kunde det vara värt att låta tingsrätter och länsrätter i vissa residensstäder bygga upp gemensamma administrativa stödfunktioner. Utredningen utgick ifrån att de två domstolsorganisationerna för överskådlig framtid skulle bestå men att man kunde tänka sig att närma dessa till varandra, bl.a. genom en administrativ samverkan. Ett av syftena med en sådan samverkan var att domstolarna i första instans skulle få ett gott administrativt stöd med en god beredningsorganisation. (SOU 1994:99 s. 200 f.) Frågan om samverkan mellan domstolar inom olika domstolsslag var föremål för överväganden även inom 1995 års Domstolskommitté. En av utgångspunkterna för kommitténs arbete var att samverkan mellan olika slag av domstolar på samma nivå skulle utvecklas betydligt. Bland annat vore det enligt direktiven önskvärt med en mer utvecklad främst administrativ och

personell samverkan mellan tingsrätter och länsrätter, hovrätter och kammarrätter respektive de två högsta instanserna (dir. 1995:102). Kommittéuppdraget inskränktes senare till att endast omfatta frågor om domstolarnas beredningsorganisation och vissa utbildningsfrågor (dir. 1998:22).

Med utgångspunkt från strävan att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan olika slag av domstolar tog regeringen 1998 initiativ till en försöksverksamhet vid dåvarande Karlskrona tingsrätt och Länsrätten i Blekinge län för att pröva om en utökad samverkan mellan tingsrätten och länsrätten innebär att man kan främja verksamheten vid båda domstolarna. Försöksverksamheten innebär bl.a. att domstolarna har en gemensam chef och samverkar avseende administrativa funktioner. Liknande försöksverksamheter pågår vid Växjö tingsrätt och Länsrätten i Kronobergs län samt vid Mariestads tingsrätt och Länsrätten i Mariestad.

Vid en utvärdering av verksamheten i Blekinge som Domstolsverket gjort på uppdrag av regeringen åren 1999 och 2000 har det framkommit att erfarenheterna av försöksverksamheten varit mycket goda. Samarbetet mellan domstolarna har bl.a. resulterat i att de har gemensam reception och telefonväxel, sambrukar förhandlingssalar, arkiv och gemensamma utrymmen samt har gemensam postöppning, budget och ekonomihantering. Vidare har visst arbetsutbyte kunnat ske mellan målkanslierna, notarierna och domarna. Administratörerna vid respektive domstol samarbetar vid budget- och övrig ekonomiuppföljning samt vad gäller inköp och investeringar. Domstolarna har även i övrigt ett dagligt samarbete med varandra i olika frågor. Enligt utvärderingen har samverkan även medfört kostnadsbesparingar samtidigt som servicenivån gentemot allmänheten höjts och arbetstrivseln ökat. Också i Mariestad och Växjö är erfarenheterna av samarbetet goda.

Som ett ytterligare led i försöksverksamheten bedrivs sedan 1999 i Blekinge och Växjö ett försök att pröva möjligheterna att kombinera en notarietjänstgöring vid tingsrätt och länsrätt. Försöket – som fallit väl ut – har nyligen utökats till att omfatta Mariestads tingsrätt och Länsrätten i Mariestad.

I regeringens skrivelse Reformeringsplanen av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106) redovisade regeringen för riksdagen försöksverksamheterna med gemensam lagman och samverkan mellan dåvarande Karlskrona tingsrätt och Länsrätten i Blekinge län och vid Växjö tingsrätt och Länsrätten i Kronobergs län. Regeringen konstaterade bl.a. att lösningen med en chef och med en gemensam administration kan vara en lämplig lösning vid vissa orter. Riksdagen har ställt sig bakom uttalandena i handlingsplanen.

5 Fördjupad administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt

5.1 Nya samverkansformer

Regeringens bedömning: Försöksverksamheten med fördjupad administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt bör permanentas. Länsrätter och tingsrätter på samma ort bör kunna samverka administrativt med en gemensam chef och en gemensam administration.

Promemorians bedömning: Utredaren har inte tagit ställning till om försöksverksamheten bör permanentas. Enligt promemorian bör det inte vara möjligt för samverkande domstolar att ha en gemensam budget.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har i allt väsentligt ställt sig positiva till att försöksverksamheten permanentas. *Svea hovrätt*, *Jusek* och *Sveriges Domareförbund* har avstyrkt en permanentning. Dessa anser att en så genomgripande förändring av domstolsväsendet som enligt dem blir följden av en fördjupad samverkan bör utredas ytterligare. Enligt Svea hovrätt bör frågan tas om hand av en parlamentarisk utredning. Domareförbundet har ifrågasatt såväl lämpligheten som lagligheten av att utse en gemensam administrativ chef för flera domstolar. *Kammarrätten i Sundsvall* och *Länsrätten i Gävleborgs län* är tveksamma till att verksamheten permanentas. En majoritet av remissinstanserna anser att samverkande domstolar bör kunna ha en gemensam budget.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 4 har ökade möjligheter för en administrativ samverkan mellan domstolar på samma nivå inom olika domstolsslag sedan lång tid varit aktuell inom ramen för det reformarbete som pågår inom domstolsväsendet.

En administrativ samverkan innebär att domstolarna kvarstår som självständiga myndigheter men sambrukar funktionerna för administration. En sådan samverkan kan innebära allt från ett samnyttjande av kansli- och förhandlingslokaler till en gemensam personal- och ekonomiadministration och ett integrerat kansli. I vilken omfattning domstolarna samverkar med varandra avgörs utifrån de enskilda domstolarnas behov och lokala förutsättningar.

Vid en administrativ samverkan mellan två domstolar kan resurserna användas effektivare. En samverkan kan också underlätta för små domstolar att klara av en ökad arbetsbörda i samband med tillfällig arbetsanhopning, semestrar, vidareutbildning, sjukdomsfall, m.m. En samverkan kan också innebära ett berikande utbyte mellan domstolarna och verka stimulerande i arbetet för samtliga personalkategorier. Av Domstolsverkets utvärdering av försöksverksamheten i Blekinge (jfr föregående avsnitt) har framkommit att samverkan medfört kostnadsbesparingar samtidigt som servicenivån gentemot allmänheten höjts och arbetstrivseln ökat. Till skillnad från vad som är fallet vid de flesta mindre tingsrätter har många länsrätter redan i dag en administrativ funktion ledd av en särskild tjänsteman. Genom att ta i anspråk denna funktion även för tingsrättens del kan tingsrätten på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt tillföras en ökad administrativ kompetens. Särskilt

för de mindre domstolarna kan en administrativ samverkan skapa förutsättningar för att domstolarna skall kunna fungera med bibehållen bärkraft i framtiden. Mot denna bakgrund är utgångspunkten för regeringens vidare bedömning att det bör ges ökade möjligheter för en administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt.

Enligt promemorian skulle det innebära betydande fördelar för samverkan om domstolarna kunde ha en gemensam budget. Regeringen instämmer i den bedömningen. Utredaren anser emellertid att ett gemensamt budgetansvar inte är möjligt om domstolarna skall kvarstå som självständiga myndigheter. Majoriteten av remissinstanserna har invänt mot promemorians slutsatser i denna del och anfört att ett eget budgetansvar inte är en förutsättning för domstolarnas ställning som självständiga myndigheter. I likhet med remissinstanserna anser regeringen inte att en gemensam budget utesluter att domstolarna kvarstår som självständiga myndigheter.

Gemensam lagman

Regeringen har redan i den tidigare nämnda handlingsplanen gett uttryck för att det vid en samverkan mellan två domstolar skapas förutsättningar för att domstolarnas verksamheter kan genomföras betydligt mer effektivt och nå längre om domstolarna har en gemensam chef (skr. 1999/2000:106 s. 57). En gemensam chef har ett ansvar för och en överblick över båda domstolarnas verksamheter. Därmed skapas förutsättningar för att fördelarna med samverkan kommer båda domstolarna till del. En gemensam chef har också bättre möjligheter att så långt det går för verksamheternas särart verka för enhetliga rutiner och torde också vara en nödvändighet om domstolarna har en gemensam budget.

Sveriges Domareförbund har i sitt remissyttrande ifrågasatt bl.a. lagligheten av att utse en gemensam administrativ chef för flera domstolar.

Enligt 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen skall det vid domstol finnas ordinarie domare. Av 3 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning följer att regeringen bestämmer vilka domaranställningar som skall vara ordinarie samt att ordinarie domare anställs med fullmakt. I Högsta domstolen och Regeringsrätten får endast den tjänstgöra som ledamot som är eller har varit ordinarie domare i domstolen. Av organisatoriska skäl har det inte ansetts möjligt att uppställa motsvarande krav för övriga domstolar.

I tingsrätt och länsrätt skall finnas lagman (1 kap. 2 § rättegångsbalken och 15 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Lagmannen är administrativ chef för domstolen. En lagman kan anställas med fullmakt eller förordnas för en begränsad tid. Att en domstolschef kan vara chef för flera underrätter är inte någon nyhet för svensk rätt. Redan före rättegångsbalkens ikraftträdande 1948 förekom det att en häradshövding var chef för flera häradsrätter inom samma domsaga. I samband med rättegångsbalkens införande övervägdes om denna ordning skulle avskaffas. Processlagberedningen stannade för att möjligheten borde finnas kvar (SOU 1938:44 s. 8 f.). Frågan om två domstolar kan ha gemensam chef har därefter inte varit föremål för förnyade

överväganden. Mot denna bakgrund torde varken bestämmelserna i rättegångsbalken eller lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar utgöra något hinder mot att en gemensam chef utnämns för en tingsrätt och en länsrätt.

En ordning med gemensam lagman för flera domstolar har emellertid även beröringspunkter med det s.k. förflyttningsförbudet för ordinarie domare. Av 11 kap. 5 § tredje stycket regeringsformen följer att en ordinarie domare får förflyttas till annan jämställd domartjänst endast om det är påkallat av organisatoriska skäl. För ordinarie domare gäller alltså att tjänstgöringsskyldigheten är knuten till den domstol vederbörande är anställd vid. Bestämmelsen skulle därför kunna ge intryck av att en fullmaktsanställning med tjänstgöringsskyldighet vid flera domstolar innebär ett kringgående av reglerna om tjänstgöringsskyldighet och förflyttningsförbud.

En första förutsättning för att regeringen skall utnämna en gemensam chef för två domstolar är att det finns en lämplig person som förklarar sig villig att motta en sådan utnämning. Eftersom det delade chefskapet bygger på frivillighet från domarens sida kan redan på den grunden utnämningen inte anses strida mot bestämmelserna om domares tjänstgöringsskyldighet. Av motivuttalandena till den bestämmelse i 1809 års regeringsform som föregick 11 kap. 5 § regeringsformen framgår dessutom att förflyttningsförbudet inte utesluter att en domare kan vara anställd vid mer än en domstol. (prop. 1964:140 s. 100). Det är också det normala att fastighetsråd och miljöråd anställs gemensamt för de domstolar som är fastighetsdomstol eller miljödomstol. En ordning med gemensam lagman torde därför inte stå i strid med förflyttningsförbudet.

Sammanfattningsvis anser regeringen att gällande reglering inte uppställer några hinder mot att en gemensam chef utnämns för flera domstolar.

En integrerad domstolsorganisation?

Svea hovrätt har i sitt remissyttrande anført att genomförandet av en sådan långtgående samverkan mellan tingsrätt och länsrätt som nu är i fråga, bl.a. med hänsyn till myndighetsbegreppet, förmodligen förutsätter en integration mellan de båda domstolsslagen. En sådan integration är enligt hovrätten till sin karaktär en materiellrättslig fråga som inte kan behandlas från en rent administrativ utgångspunkt. En mer generellt syftande integration mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol bör enligt hovrätten ses som en fråga om vår rättskultur, inte som en administrativ fråga. Arbetet med en sådan grundläggande förändring av domstolsväsendet synes enligt hovrätten förutsätta ett mer principiellt och allsidigt utredningsarbete som säkerligen skulle fordra både en förstudie och en parlamentarisk utredning. Ett sådant arbete bör dessutom enligt remissvaret inte inledas med inriktning på första instans utan med de högsta domstolarna.

Riksdagen har vid flera tillfällen tagit ställning till frågan om en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna och avslagit sådana motionsyrkanden. I den principiella frågan om en sammanslagning av de allmänna domstolarna

och förvaltningsdomstolarna har utskottet anfört att det för sin del inte vill bestrida att det kan finnas vissa fördelar med en sammanslagning av de båda domstolsorganisationerna. En sådan ordning skulle enligt utskottet antagligen framstå som lättare att överblicka för enskilda. En förändring mot en sammanslagning av domstolsslagen skulle dock enligt utskottet kunna leda till att den specialisering som en kompetent rättskipning kräver tunnades ut. Utskottet har vidare konstaterat att de fördelar som en sammanslagning skulle kunna erbjuda också kan tas till vara inom ramen för gemensam ledning och administrativ samverkan. (bet. 2001/02:JuU1 s. 74).

Som berörts ovan har den samverkan som skett mellan domstolarna inom ramen för de pågående försöksverksamheterna huvudsakligen varit inriktad på administrativa frågor. Den dömande verksamheten har endast i enstaka fall berörts av samarbetet. Avsikten med regeringens förslag är inte att genomföra en integration av de båda domstolsslagen utan att skapa de bästa förutsättningarna för domstolarna att leva upp till de krav medborgarna ställer på ett modernt och effektivt domstolväsende. Domstolarna kommer att kvarstå som självständiga myndigheter. Den kritik som framförts utgår från att syftet med förslagen är att på sikt slå samman de två domstolsorganisationerna. Så är inte fallet. Regeringens bedömning är tvärtom att de två domstolsorganisationerna för överskådlig framtid kommer att bestå.

Slutsatser

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser regeringen att försöksverksamheten med fördjupad administrativ samverkan mellan länsrätter och tingsrätter bör permanentas. Länsrätter och tingsrätter på samma ort bör där det är lämpligt kunna samverka administrativt med en gemensam chef och en gemensam administration.

5.2 En övergripande bestämmelse om administrativ samverkan i tingsrätt och länsrätt

Regeringens förslag: I rättegångsbalken och i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar klargörs att en tingsrätt och en länsrätt på samma ort kan ha en gemensam lagman som ett led i en administrativ samverkan.

Promemorians förslag innebär att regleringen i stället görs i förordning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har ställt sig positiva till promemorians förslag. Enligt *Svea hovrätt* och *Sveriges Domareförbund* får en så långtgående och generell samverkan mellan tingsrätt och länsrätt som avses i utredarens uppdrag anses inverka på den grundläggande domstolsorganisationen och förutsätter därför för sitt genomförande ändringar på lagnivå. Även *Kammarrätten i Sundsvall* förordar att frågan om utnämning av en gemensam chef för två underrätter regleras i lag.

Skälen för regeringens förslag: I 11 kap. 4 § regeringsformen föreskrivs att huvuddragen av domstolarnas organisation skall föreskrivas i lag. Gränsdragningen mellan huvuddragen av domstolarnas organisation, som skall meddelas i lag, och sådana organisatoriska bestämmelser som kan meddelas genom förordning är inte helt klar. Till regeringens kompetensområde får endast hänföras bestämmelser som från rättssäkerhetssynpunkt är mindre betydelsefulla. (prop. 1973:90 s. 388). Indelningen i domsagor anses t.ex. inte kräva lagform. Mot bakgrund av denna kompetensfördelning finns grundläggande och allmänna bestämmelser om domstolarnas organisation främst i rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och detaljregleringen i instruktionerna för de olika domstolsslagen.

Som nämnts i föregående avsnitt innebär förslagen inte en samordning av de olika domstolsslagen. De skall inte heller ses som ett första steg mot en sådan integrering. Förslagen syftar i stället till att underlätta ett administrativt samarbete mellan tingsrätter och länsrätter på samma orter. Det bör noteras att flera av delarna i den administrativa samverkan kan åstadkommas på frivillig grund genom överenskommelser mellan domstolar som så önskar. Enligt regeringens bedömning är flertalet av de författningsändringar som krävs för att möjliggöra ett fördjupat samarbete mellan tingsrätt och länsrätt inte av sådant slag att de måste genomföras i lagform.

Mot bakgrund av remisskritiken har *Domstolsverket* i en skrift till regeringen framhållit att det kan finnas fördelar med att den föreslagna samverkan genomförs genom lagändring och att det därför bör införas en övergripande lagbestämmelse om administrativ samverkan i länsrätt och tingsrätt. Regeringen delar den bedömningen. En lagreglering tydliggör syftet med reformen och undanröjer de oklarheter som kan vara förknippade med en reglering på förordningsnivå. Enligt regeringen bör därför i lag föreskrivas att en tingsrätt får ha gemensam lagman med en länsrätt på samma ort som en del i en administrativ samverkan. En bestämmelse med detta innehåll bör införas i 1 kap. 2 § rättegångsbalken. En motsvarande bestämmelse bör införas i 15 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Det formella beslutet om samverkan fattas av regeringen genom att en gemensam lagman utnämns för en tingsrätt och en länsrätt.

5.3 Tjänstgöring över domstolsgränserna

5.3.1 Domstolssekreterare m.fl.

Regeringens förslag: Delegeringsbestämmelserna i 1 kap. 3 e § rättegångsbalken utsträcks till att omfatta personal vid en länsrätt på samma ort som tingsrätten. Motsvarande ändringar görs i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Promemorians förslag innebär att delegeringsmöjligheterna för domstolssekreterare m.fl. utsträcks till att omfatta tjänstemän vid domstol, vilken som helst.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker promemorians förslag eller har inga invändningar. *Kammarrätten i Jönköping* och *Länsrätten i Gävleborgs län* ifrågasätter om det är lämpligt att lagmannen ges möjlighet att delegera beslutanderätten i vissa frågor till personal vid domstolar som inte ingår i samverkan. *Kammarrätten i Sundsvall* förordar att ändringarna begränsas till att avse domstolarna i första instans. *Gävle tingsrätt* vill att bestämmelserna bör kunna avse även anställda vid en annan myndighet än domstol, t.ex. hyresnämnd.

Skälen för regeringens förslag: Ett viktigt led i en fördjupad samverkan mellan tingsrätt och länsrätt är att den administrativa personalen ges möjlighet att tjänstgöra i båda domstolarna. Först då kan samverkan innebära en verklig effektivisering av verksamheten. En ökad personalrörlighet skulle t.ex. kunna innebära att domstolarna bygger upp en gemensam kanslifunktion. En förutsättning för en sådan tjänstgöring i en annan domstol än den egna är att det finns en möjlighet för domstolarna att delegera arbetsuppgifter till administrativ personal utanför den egna domstolen.

De grundläggande bestämmelserna om förutsättningarna för delegering av vissa arbetsuppgifter till bl.a. domstolssekreterare finns i 1 kap. 3 e § rättegångsbalken och 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Bestämmelserna är utformade på ett sådant sätt att de endast medger att den kan förordnas som är anställd vid den domstol där uppgifterna skall utföras. Bestämmelserna medger således inte att förordnande ges till någon som är anställd vid en annan domstol. Det finns därför anledning att justera bestämmelserna. Enligt regeringens bedömning skulle det emellertid leda alltför långt om delegeringsmöjligheterna för domstolssekreterare m.fl. utsträcktes till att omfatta anställda vid domstol, vilken som helst.

Vid flera tingsrätter och länsrätter i landet pågår olika former av samarbete i administrativa frågor utan att domstolarna har en gemensam lagman. Enligt regeringen bör reglerna så långt möjligt vara utformade så att dessa domstolar har samma förutsättningar att samverka som de domstolar som har en gemensam lagman. Delegeringsbestämmelserna i rättegångsbalken bör därför utsträckas till att omfatta personal vid en länsrätt på samma ort som tingsrätten. Motsvarande ändringar bör göras i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

För att en tjänsteman skall kunna tjänstgöra i en annan domstol, krävs förutom ett förordnande, att tjänstgöringen står i överensstämmelse med anställningsavtalet.

5.3.2 Domare

Regeringens bedömning: För domare som så önskar bör ges ökade möjligheter att tjänstgöra vid en domstol som samverkar administrativt med den domstol där domaren har sin anställning. Regeringen avser att genomföra ändringar i instruktionerna för de berörda domstolsslagen som underlättar förordnanden över domstolsgränserna för den dömande personalen.

Promemorians bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna delar promemorians bedömning eller framför inga synpunkter. Flera remissinstanser poängterar att tjänstgöring i en samverkande domstol helt måste bygga på frivillighet från domarens sida.

Skälen för regeringens bedömning: Som berörts i avsnitt 5.1 är den samverkan som avses med regeringens förslag framförallt inriktad på administrativa frågor. Det bör emellertid även finnas möjlighet för den dömande personalen att arbeta över domstolsgränserna. Genom att utnämna en lagman gemensamt för en tingsrätt och en länsrätt skapas möjligheter för lagmannen att delta i den dömande verksamheten i de båda domstolarna. Enligt regeringen bör en sådan möjlighet tillkomma även övrig dömande personal som har intresse av och fallenhet för tjänstgöring i den samverkande domstolen. En sådan frivillig tjänstgöring kan verka stimulerande för den enskilde domaren och även innebära ett effektivt utnyttjande av den specialistkompetens som finns inom respektive domstol.

Som regeringen berört i avsnitt 5.1 följer av regeringsformens bestämmelser om förflyttningsförbud att en ordinarie domare får förflyttas till en annan jämställd domartjänst endast om det är påkallat av organisatoriska skäl. Tjänstgöringsskyldigheten för ordinarie domare är alltså knuten till den domstol där vederbörande har sin anställning. I 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning finns kompletterande bestämmelser om ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet. Av bestämmelserna följer att en rådmann i tingsrätt saknar skyldighet att tjänstgöra i länsrätt samt att en rådmann i länsrätt inte annat än i vissa fall har skyldighet att tjänstgöra i tingsrätt. Varken regeringsformens bestämmelser eller bestämmelserna i lagen (1994:261) om fullmaktanställning uppställer dock något hinder mot att domaren frivilligt tjänstgör i en annan domstol än den där han eller hon har sin anställning. För att underlätta en sådan frivillig tjänstgöring avser regeringen att genomföra ändringar i instruktionerna för de berörda domstolsslagen.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2003.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2001.

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna om administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen anser därför att de bör träda i kraft den 1 januari 2003. Några särskilda övergångsbestämmelser behöver inte införas.

7 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen är inte förknippade med några kostnadsökningar, utan kan på sikt ge besparingar.

Promemorians förslag tar inte upp frågan om de ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna framför synpunkter på förslagets ekonomiska konsekvenser.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget om fördjupad administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt syftar bl.a. till att domstolarnas resurser kan användas effektivare. Förslagen är inte förknippade med några kostnadsökningar, utan kan på sikt leda till besparingar.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

1 kap. 2 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om tingsrätten som administrativ enhet. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.

I paragrafens *första stycke* införs en ny mening av vilken framgår att en tingsrätt får ha gemensam lagman med en länsrätt på samma ort som en del i en administrativ samverkan. Bestämmelsen om rådmän och chefsrådmän förs till ett nytt *andra stycke* och bestämmelsen om att lagman, chefsrådmän och rådmän skall vara lagfarna till ett nytt *tredje stycke*.

Det formella beslutet om samverkan fattas av regeringen genom att en gemensam lagman utnämns för tingsrätten och länsrätten. Formerna för den vidare samverkan bestäms av domstolarna själva. Utgångspunkten är att en tingsrätt och en länsrätt på samma ort skall ha en gemensam lagman endast om det kan främja verksamheten vid de båda domstolarna.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig karaktär.

1 kap. 3 e §

Bestämmelsen reglerar de grundläggande förutsättningarna för delegering av arbetsuppgifter till domstolssekreterare m.fl. De föreslagna ändringarna behandlas i avsnitt 5.3.1.

I *första stycket* görs en ändring som innebär att möjligheten att utföra åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare utsträcks till att omfatta även tjänstemän vid en länsrätt på samma ort som tingsrätten. Ett förordnande enligt paragrafen kan, i förekommande fall, avse tjänstgöring vid ett eller flera av tingsrättens kansliorter. Ett förordnande bör föregås av samråd med den anställde och, om domstolarna inte har gemensam chef, med lagmannen i länsrätten. Tjänstgöring i tingsrätten kan sedan ske om tjänstemannens anställningsavtal och allmänna arbetsrättsliga regler i övrigt tillåter det.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

15 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om länsrätten som administrativ enhet. Lagändringen motsvarar förslaget till ändring i 1 kap 2 § rättegångsbalken.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolens sammansättning i vissa fall och de grundläggande förutsättningarna för delegering av arbetsuppgifter till domstolssekreterare m.fl. I *tredje stycket* görs en ändring som motsvarar förslaget till ändring i 1 kap. 3 e § rättegångsbalken. Om den samverkande tingsrätten har flera kansliorter kan ett förordnande enligt paragrafen ges oavsett vid vilken kansliort den anställde huvudsakligen tjänstgör.

Författningsförslag i promemorian Fördjupad samverkan mellan tingsrätt och länsrätt

Bilaga 1

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Häri genom föreskrivs att 1 kap. 3 e § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 e §

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman vid *tingsrätten* som har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att utföra åtgärderna. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Bestämmelserna i 4 kap. 13 § gäller även för andra tjänstemän än domare när de utför åtgärder enligt första stycket.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman vid *domstol* som har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att utföra åtgärderna. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Bilaga 1

Häriigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Länsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,
2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är länsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman vid *länsrätten* som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman vid *domstol* som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet, enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna upplysningar, visa upp handling eller lämna kontrolluppgift enligt skatteförfattningarna,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om tillfälligt omhändertagande enligt 37 § smittskyddslagen (1988:1472), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 2-4 såvitt avser de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 5 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (1989:529), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete

med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., Bilaga 1

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001

Remissinstanser

Bilaga 2

Svea hovrätt, Hovrätten för Övre Norrland, Växjö tingsrätt, Länsrätten i Kronobergs län, Länsrätten i Mariestad, Mariestads tingsrätt, Blekinge tingsrätt, Länsrätten i Blekinge län, Gävle tingsrätt, Luleå tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Gävleborgs län, Länsrätten i Norrbottens län, Domstolsverket, Jusek, Statstjänstemannaförbundet och Sveriges Domareförbund.