

Underrättsorganisationen i Stockholms län - förslag till förändringar

1 Bakgrund

1.1 Utredningsdirektiven

I utredningsdirektiven konstateras att efter den senaste förändringen av den yttre tingsrättsorganisationen i Stockholms län 2007, har det totala antalet inkommande mål och ärenden i länet ökat med omkring 15 procent. Skillnaden i antal mål och ärenden som kommer in vid de två största tingsrätterna jämfört med de två minsta är avsevärd. Det totala antalet inkomna mål och ärenden 2012 var vid de två minsta tingsrätterna, Norrtälje och Södertälje, 1 500 respektive 3 100, medan antalet vid de två största tingsrätterna, Stockholms och Södertörns, uppgick till 19 100 respektive 17 700. Både den nuvarande och den förväntade befolkningstillväxten i Stockholms län är så stark att en fortsatt utveckling mot allt fler inkomna mål och ärenden till tingsrätterna kan bedömas som högst sannolik. Det finns också förslag som bereds inom Regeringskansliet som innebär att det kan tillkomma nya uppgifter för tingsrätterna.

Förvaltningsrätten i Stockholm inklusive migrationsdomstolen är landets största domstol med ca 500 medarbetare. Det totala antalet inkomna mål uppgick 2012 till omkring 37 000. Under hösten 2013 blev det, i samband med inrättandet av en fjärde migrationsdomstol vid Förvaltningsrätten i Luleå, en viss minskning av migrationsverksamheten. Förvaltningsrätten i Stockholm är dock även efter denna reform landets största domstol.

I utredningsdirektiven poängteras att domstolsorganisationen måste i så stor utsträckning som möjligt vara långsiktigt hållbar. Det bör eftersträvas att organisationen varken innehåller alltför små och därmed sårbara domstolar eller alltför stora domstolar. Det senare eftersom starka skäl talar för att det finns en gräns för när en domstol blir så stor att verksamheten tappar i effektivitet.

En faktor som inte direkt ska påverka domstolsorganisationen men som Sveriges Domstolar måste förhålla sig till och som därför bör framhållas är lokalförsörjningen. Eftersom verksamheten i domstol kräver betydande investeringar i domstolsbyggnader måste noga övervägas om den organisationsstruktur som skapas är långsiktigt hållbar.

I utredningsuppdraget ligger att belysa och analysera de problemställningar organisationen har idag och långsiktigt kan förväntas stå inför. Utredaren ska lämna förslag till förändringar av domkretsindelningen som positivt ska påverka förutsättningarna för underrätterna i länet att uppnå målen med verksamheten - hög kvalitet och effektivitet. Utredaren ska även undersöka förutsättningarna för att etablera ytterligare någon tingsrätt samt ytterligare någon förvaltningsrätt i länet och, om det bedöms vara aktuellt, lämna förslag till sådana etableringar. Målet med utredningen är att förslag ska lämnas som syftar till en långsiktigt hållbar yttre underrättsorganisation i Stockholms län. Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

I uppdraget ingår inte att utreda och föreslå förändringar som innefattar sammanläggning eller avveckling av tingsrätter i länet.

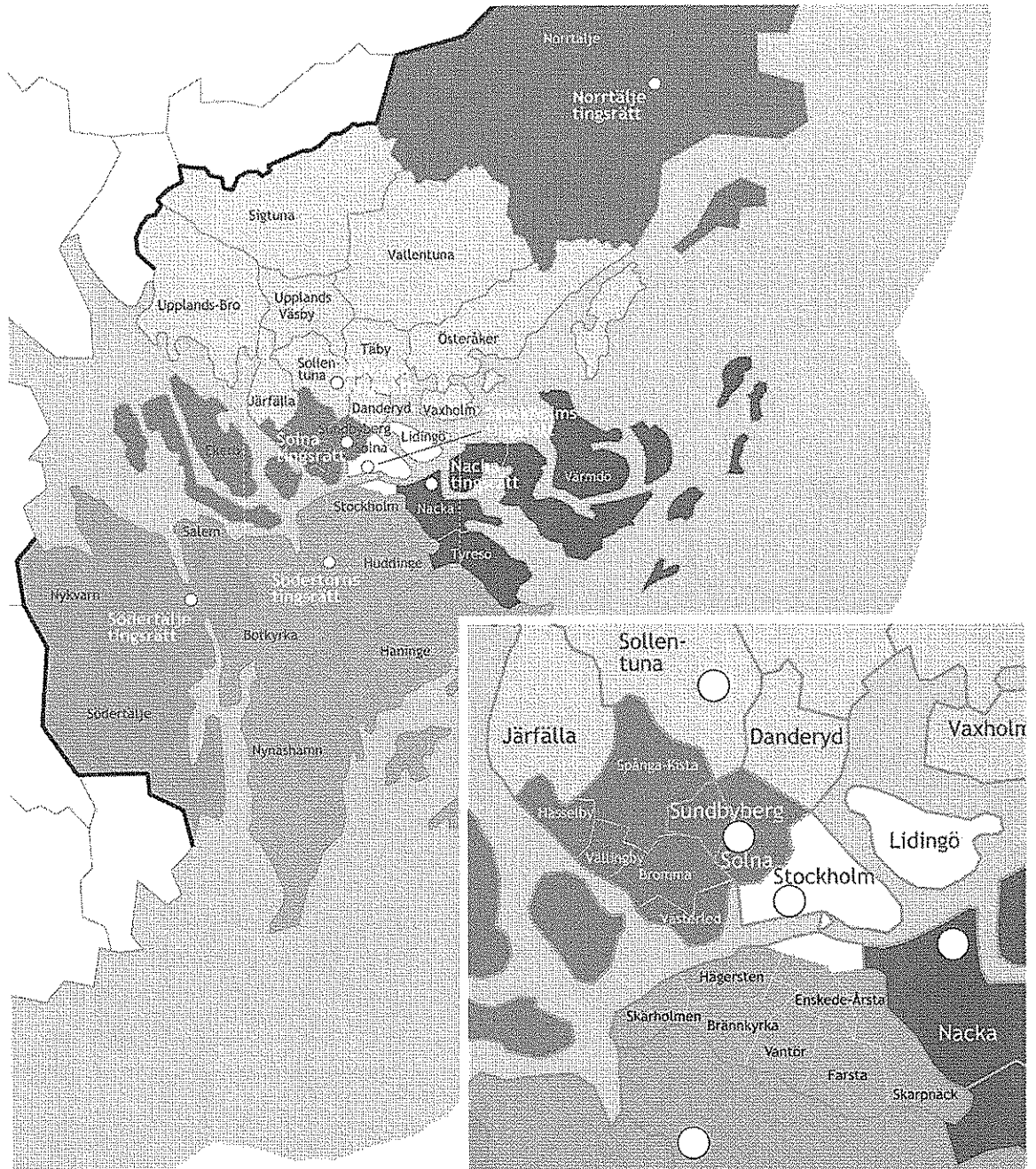
1.2 Reformen 2007

Den senast genomförda reformen av den yttre tingsrättsorganisationen i länet 2007 är inte längre hållbar. Före 2007 års reform fanns det nio tingsrätter i Stockholms län av mycket varierande storlekar. Resurserna och arbetsbördan var ojämnt fördelade mellan tingsrätterna i länet och detta fick negativa konsekvenser för bl.a. arbetsmiljö, effektivitet och i vissa fall även för rekrytering. Stockholms tingsrätt, som då hade ca 420 anställda, hade blivit så stor att den inte längre var effektiv. Samtidigt diskuterades de små domstolarnas problem. Domkretsarna i länet överensstämde inte med polis- och åklagarmyndigheternas geografiska indelningar.

Den genomförda omorganisationen innebar följande förändringar av den tidigare organisationen.

- Stockholms tingsrätts domkrets ändrades på så sätt att Lidingö kommun tillkom medan Västerorts- och Söderorts församlingarna överfördes till Solna respektive Södertörns tingsrätter.
- Solna tingsrätts domkrets ändrades på så sätt att Västerorts församlingarna Bromma, Hässelby, Spånga-Kista, Vällingby och Västerled tillkom.
- Södertörns tingsrätt bildades av Huddinge och Handens tingsrätter och dessutom tillfördes domstolen Söderorts församlingarna Brännkyrka, Enskede-Årsta, Farsta, Hägersten, Skarpnäck, Skärholmen och Vantör. Samtidigt överfördes Tyresö kommun till Nacka tingsrätt och Salems kommun till Södertälje tingsrätt.
- Attunda tingsrätt bildades genom en sammanslagning av Sollentuna och Södra Roslags tingsrätter. Samtidigt överfördes Lidingö kommun till Stockholms tingsrätt.
- Nacka tingsrätts domkrets förändrades genom att Tyresö kommun överfördes från Handens tingsrätt.
- Södertälje tingsrätts domkrets förändrades genom att Salems kommun överfördes från Huddinge tingsrätt.
- Norrtälje tingsrätt berördes inte.

Karta över länets domkretsar (nutid)



1.3 Målutvecklingen 2002-2013

I bilaga 1 finns diagram som visar målutvecklingen dels för riket, dels för Stockholms län.

1.3.1 Riket

Det totala antalet inkommande mål till tingsrätterna i riket uppgick år 2002 till 127 000. År 2013 var det totala antalet inkommande mål 173 000. Detta innebär en ökning av antalet mål med 36 procent eller i absoluta tal 46 000 stycken.

Tabell Inkomna mål 2002-2013 Riket

År	Antal mål	Ökning antal	Ökning procent
2002	127 000	-	-
2005	133 000	6 000	5
2008	154 000	21 000	16
2011	172 000	18 000	12
2013	173 000	1 000	1
Totalt		46 000	36

1.3.2 Länet

Det totala antalet inkommande mål till tingsrätterna i Stockholms län uppgick år 2002 till 33 600. År 2013 var det totala antalet inkommande mål 51 200. Detta innebär en ökning av antalet mål med 52 procent eller i absoluta tal 17 600 stycken.

Under perioden har flera av de utvalda målkategorierna ökat mer än den genomsnittliga ökningen av samtliga målkategorier. En del förklaras naturligtvis av befolkningsökningen. Som snart ska visas är ökningen av mål emellertid betydligt större än ökningen av antalet invånare. Brottmålen (inklusive bötesmålen) har ökat med 57 procent, vilket kan förklaras av att polis och åklagare har ökat sin aktivitet vilket lett till fler förundersökningar som gått till åtal. Tvistemålen (inklusive FT-målen) har ökat med 59 procent, vilket delvis kan förklaras av ett ökat antal kravmål och också till följd av återkommande ekonomiska kriser under perioden. Förklaringen till en motsvarande ökning av tvistiga familjemål är svårare att finna. En viss koppling till befolkningsökningen finns, andra faktorer är mer osäkra.

Tabell Inkomna mål 2002-2013 Länet

År	Antal mål	Ökning antal	Ökning procent
2002	33 600	-	-
2005	37 200	3 600	11
2008	41 900	4 700	13
2011	48 200	6 300	15
2013	51 200	3 000	6
Totalt		17 600	52

1.4 Befolkningsutvecklingen 2002-2013

I bilaga 1 finns diagram som visar befolkningsutvecklingen dels för riket, dels för Stockholms län.

1.4.1 Riket

Befolkningen i riket uppgick år 2002 till 8 941 000 personer. År 2013 hade befolkningen vuxit till 9 645 000 personer, vilket innebär en tillväxt i absoluta tal på 704 000 personer, vilket motsvarar åtta procent.

Tabell Befolkningsutveckling 2002-2013 Riket

År	Antal personer	Ökning antal	Ökning procent
2002	8 941 000	-	-
2005	9 048 000	107 000	1
2008	9 256 000	208 000	2
2011	9 483 000	227 000	2
2013	9 645 000	162 000	2
Totalt		704 000	8

1.4.2 Länet

Befolkningen i Stockholms län uppgick år 2002 till 1 850 000 personer. År 2013 hade befolkningen vuxit till 2 163 000 personer, vilket innebär en tillväxt i absoluta tal på 313 000 personer, vilket motsvarar 17 procent.

Tabell Befolkningsutveckling 2002-2013 Länet

År	Antal personer	Ökning antal	Ökning procent
2002	1 850 000	-	-
2005	1 890 000	40 000	2
2008	1 981 000	91 000	5
2011	2 091 000	110 000	6
2013	2 163 000	72 000	3
Totalt		313 000	17

2 Nuvarande situation

2.1 Översikt av nuvarande situation

Domstol	Antal mål 2013	Målökning Procentuell förändring 2008-2013	Antal anställda mars 2014	Domkrets	Antal invånare 2013	Befolkningsökning Procentuell förändring 2008-2013
Attunda TR	7 500	23	123	Danderyd, Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Täby, Upplands-Bro, Upplands Väsby, Vallentuna, Vaxholm och Österåkers kommuner	429 000	9
Nacka TR (allmänna delen)	3 200	23	55 (125 inkl MoM ¹)	Nacka, Tyresö och Värmdö kommuner	178 000	8
Norrtälje TR	1 200	33	17	Norrtälje kommun	57 000	2
Solna TR	8 600	23	130	Ekerö, Solna och Sundbybergs kommuner samt Bromma, Hässelby, Spånga-Kista, Vällingby och Västerleds församlingar	370 000	11
Stockholms TR	14 000	19	270	Lidingö kommun och Stockholmsförsamlingarna förutom församlingarna i Västerort och Söderort.	377 000	9
Södertälje TR	2 400	26	36	Nykvarn, Salem och Södertälje kommuner	117 000	7
Södertörns TR	14 300	22	206	Botkyrka, Haninge, Huddinge och Nynäshamns kommuner samt Brännkyrka, Enskede-Årsta, Farsta, Hägersten, Skarpnäck, Skärholmen och Vantörs församlingar	636 000	11

2.2 Arbete och resultat

Tingsrätterna i länet har för att klara den ständigt ökande måltillströmningen sedan reformen 2007 utökat sin organisation med nya medarbetare, såväl domare som andra. Tidvis har det varit bekymmersamt att rekrytera ordinarie domare, bl.a. efter migrationsreformen. Vid t.ex. Attunda tingsrätt har antalet anställda ökat från 103 i december 2007 till 127 i december 2013, vid Solna tingsrätt har under samma period antalet anställda ökat från 93 till 133 och vid Södertörns tingsrätt från 161 till 205.

Arbetsbelastningen har ofta varit mycket tung, även om den varierat mellan domstolarna. Under perioden sedan reformen har tingsrätterna trots den ökande arbetsbördan stadigt förbättrat sin måluppfyllelse och för 2013 är det tre av tingsrätterna som helt uppfyller regeringens mål och en tingsrätt som delvis uppfyller målen.

2.3 Lokaler

I avsnitt 6.7.1 finns en tabell där nuvarande lokalytor per domstol framgår.

¹ Mark- och miljödomstolen

2.3.1 Attunda tingsrätt

Tingsrätten har sina lokaler i en fastighet i Sollentuna centrum som uppförts för domstolens räkning och som blev färdig 2010. Domstolen har totalt 17 salar, varav fyra är förberedelserum och en är sal med förhöjd säkerhet. Domstolen är i dagsläget fullsatt men har tio arbetsplatser som används av juristpraktikanter, praktikanter på den administrativa enheten och tillfälligt anställda och förstärkningsdomare. För närvarande förs diskussioner om hur ytterligare arbetsplatser ska kunna inrättas i anslutning till tingshuset i avvaktan på en tillbyggnad. Det finns möjlighet att bygga ut tingshuset med cirka 9 000 kvm. En utbyggnad skulle innebära att domstolen fick tillgång till fler förberedelserum och salar, bl.a. säkerhetskvaliteter för hela länet, samt ytterligare kontorslokaler.

2.3.2 Nacka tingsrätt

Tingsrätten finns i Nacka strand i kontorslokaler som har anpassats till tingsrättens verksamhet, men som inte är helt ändamålsenliga bl.a. när det gäller säkerhet, intern kommunikation och annan logistik. Domstolen har nio salar varav fyra är förberedelserum. Det finns inte möjlighet att bygga ut de befintliga lokalerna eller att anpassa dessa till ett ändamålsenligt och effektivt utnyttjande och säkerhetskrav kan inte heller tillgodoses. Genom förtätning i befintliga lokaler kan som mest ytterligare ett tiotal arbetsplatser tillkomma. Det finns möjlighet att bygga en helt ny domstolsbyggnad på annan plats i Nacka kommun.

2.3.3 Norrtälje tingsrätt

Tingsrättens lokaler är belägna i Norrtälje tingshus i centrala Norrtälje. Lokalerna är inte ändamålsenliga och Arbetsmiljöverket har under senare år behövt förelägga både fastighetsägaren och Domstolsverket att vidta vissa åtgärder för att lokalerna skulle uppfylla kraven i arbetsmiljölagen. Det finns möjlighet att genom förtätning och en mindre ombyggnation rymma ytterligare tio arbetsplatser. Goda möjligheter finns att förlägga tingsrätten till andra lokaler i befintliga bestånd i centrala Norrtälje.

2.3.4 Solna tingsrätt

Tingsrätten finns i en äldre kontorsbyggnad och i en tillbyggnad som uppförts för domstolens räkning och som blev färdig 2007. Tingsrätten är belägen i centrala Solna. Domstolen har 19 salar, varav sex är förberedelserum och en är sal med förhöjd säkerhet. Domstolen har ett mycket högt salsutnyttjande. I dagsläget är tingsrätten fullsatt och det är inte möjligt att bygga till den befintliga fastigheten. I den äldre delen av kontorslokalerna finns det som mest utrymme för ytterligare drygt tio arbetsplatser.

2.3.5 Stockholms tingsrätt

Domstolens lokaler är belägna i Rådhuset på Kungsholmen i centrala Stockholm. Rådhuset har genomgått en omfattande renovering och återinvigdes 2010. Domstolen har 39 salar varav 16 är förberedelserum. I dagsläget är Rådhuset i stort sett fullsatt och det finns inte möjlighet att inom befintliga lokaler utöka kontorsplatserna mer än marginellt. Domstolen disponerar tillsammans med övriga tingsrätter i länet två säkerhetskvaliteter i Kronobergskvarteret.

2.3.6 Södertälje tingsrätt

Tingsrätten är lokaliserad i en fastighet vid Stortorget i centrala Södertälje. Domstolen har sex salar varav två är förberedelserum. Tingsrättens lokaler är fullsatta och det är brist på salar och kontorsutrymmen. Lokalerna är inte ändamålsenliga, bl.a. från säkerhetssynpunkt, och det är inte möjligt att bygga om eller anpassa dem för att få plats med ytterligare salar och arbetsplatser. I centrala Södertälje finns det möjlighet att bygga ett nytt tingshus.

2.3.7 Södertörns tingsrätt

Tingsrätten finns i en byggnad i Huddinge som uppförts för domstolens räkning och som blev färdig 2007. Tingshuset ligger invid lokaler för åklagare, polis och häkte. Till följd av utrymmesbrist förlängdes tingshuset redan 2009. Domstolen har 27 salar varav åtta är förberedelserum; en av salarna har förhöjd säkerhet. I dagsläget är tingsrätten fullsatt och det är inte möjligt att bygga till det befintliga huset ytterligare. En viss förtätning av kontorslokaler är möjlig för att få in ett fåtal ytterligare medarbetare.

3 Reformbehovet

3.1 Problem med alltför små respektive alltför stora domstolar

I länet finns två små domstolar, Norrtälje och Södertälje tingsrätter. De är på grund av sin storlek sårbara bl.a. när det gäller bemanning, rekrytering, kompetensutveckling och möjlighet till specialisering. Starka skäl talar därför för att dessa domstolar bör bli större för att råda bot på problemen.

De största tingsrätterna i länet är Stockholms och Södertörns tingsrätter. Trots att reformen 2007 innebar att Stockholms tingsrätt blev betydligt mindre har domstolen på nytt vuxit och kommer även att fortsätta växa, bl.a. eftersom den nya Patent- och marknadsdomstolen kommer att placeras vid domstolen (se avsnitt 3.4.3). Södertörns tingsrätt har också mycket markant vuxit och kommer att fortsätta växa. På sikt finns risken att de redan nu stora domstolarna blir alltför stora och då tappar i effektivitet. Det finns därför skäl att försöka utjämna målbördan mellan de största domstolarna och de övriga domstolarna i länet för att bromsa att de stora domstolarna fortsätter att växa i nuvarande takt.

3.2 Lokaler

I samband med reformen 2007 fick Attunda, Nacka, Solna och Södertörn helt nya, ombyggda eller tillbyggda lokaler. Den korta tiden till trots har samtliga tingsrätter i länet nu en lokalsituation där de endast marginellt kan expandera i sina befintliga lokaler. Om målutvecklingen fortsätter på samma sätt som under de senaste tio åren kommer domstolarna att behöva anställa ytterligare personal för att kunna hantera det ökade antalet mål. Det kommer även att behövas fler salar för att tillgodose ett ökat antal förhandlingar. På grund av att antalet mål som kräver förhöjd säkerhet har ökat finns det ett stort behov av ytterligare säkerhetssalar i länet.

Med hänsyn till att behovet av fler arbetsplatser, fler salar och fler säkerhetssalar inte kan tillgodoses i domstolarnas befintliga lokaler är dagens lokalsituation inte hållbar, inte ens på ett par års sikt.

Norrtälje och Södertälje tingsrätters lokaler kan dessutom sägas vara utdömda och kräver nya lokaler oavsett allt annat.

3.3 Befolkningsutvecklingen

Enligt Statistiska Centralbyråns (SCB) prognos över befolkningen i Stockholms län kommer befolkningen år 2020 vara 2 460 000 personer och år 2025 2 600 000 personer. Från år 2013 till 2025 kommer befolkningen att öka med 20 procent. Länet har sedan 2002 haft en mycket stark befolkningstillväxt och enligt SCB:s prognos kommer denna att fortsätta. Ett ökat befolkningsunderlag kommer att generera ett ökat antal mål även om det inte finns ett alldeles entydigt samband. Det kan emellertid konstateras att från 2002 har målökningen varit betydligt större än befolkningsökningen, cirka tre gånger.

Tabell Befolkningsprognos 2013-2025 Länet

År	Befolkning	Ökning antal	Ökning procent
2013	2 163 000		-
2020	2 458 000	295 000	14
2025	2 597 000	139 000	6
Totalt		434 000	20

3.4 Andra faktorer som kan påverka målutvecklingen och den framtida domstolsorganisationen

3.4.1 Ny polisorganisation

Den 1 januari 2015 kommer Sverige få en samlad Polismyndighet till skillnad från dagens uppdelning i Rikspolisstyrelsen och 21 polismyndigheter. Arbetet med att åstadkomma detta leds av Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. Ett av syftena med att genomföra en samlad polismyndighet är att effektiviteten och kvaliteten ska öka bl.a. när det gäller det brottsutredande arbetet. En ökad effektivitet och en högre kvalitet på förundersökningarna bör innebära att antalet väckta åtal blir fler och för domstolarna resulterar detta i ett ökat antal brottmål. Det är svårt att närmare få uppgifter om hur stor effekten kommer att bli av reformen när det gäller antalet brottmål och även att förutse när denna effekt kommer att inträffa. En siffra som har nämnts är att antalet förundersökningar skulle kunna öka med 20 procent ett par år efter reformen.

3.4.2 Förändrad konkurshantering

Domstolsverket och Kronofogdemyndigheten har tillsammans bedrivit ett projekt om den framtida handläggningen av konkursärenden i syfte att rationalisera. I en slutrapport i oktober 2013 har arbetsgruppen lämnat ett antal förslag till ny konkurshantering. Enligt förslagen kommer kronofogden att överta flera av de arbetsuppgifter som idag utförs av domstolarna. Detta kommer att frigöra resur-

ser på tingsrätterna. Det är för närvarande oklart om förslagen kommer att genomföras.

Oavsett om förslaget genomförs har tingsrätterna i länet uttalat en avsikt att med bibehållande av forum regionalisera den praktiska hanteringen till Attunda tingsrätt. Detta kommer att frigöra lokaler och resurser på de övriga domstolarna i länet, i första hand på Stockholms tingsrätt.

3.4.3 Ny patent- och marknadsdomstol

I Ds 2014:2 Patent- och marknadsdomstol lämnas förslag på inrättande av en särskild domstol för immaterialrättsliga, konkurrensrättsliga och marknadsrättsliga mål. Förslaget innebär att Patentbesvärslagen och Marknadsdomstolens upphör och att de mål som finns där istället förs över till en särskild domstol. Till domstolen förs även de övriga immaterialrättsliga, konkurrensrättsliga och marknadsrättsliga mål som idag finns på allmän domstol. Stockholms tingsrätt ska enligt förslaget vara Patent- och marknadsdomstol. För Stockholms tingsrätts del innebär detta att det tillkommer ett antal mål och att ytterligare ett antal medarbetare kommer att behöva anställas. Antalsmässigt rör det sig inte om så många mål, cirka 300 stycken per år, men de är till sin karaktär resurskrävande och komplicerade. För närvarande är ungefär 15 personer anställda på Patentbesvärslagen och tio på Marknadsdomstolen. Hur många årsarbetskrafter i allmän domstol som i dagsläget arbetar med de mål som ska gå över till den nya domstolen kan uppskattas till som mest tio årsarbetskrafter. Detta skulle innebära att den nya domstolen skulle ta i anspråk 30-35 årsarbetskrafter.

3.4.4 Förändrad instansordning för VA-målen

I en promemoria från Socialdepartementet (Förändrad instansordning för va-målen) föreslås att Statens va-nämnd läggs ned och att nämndens uppgifter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster övertas av mark- och miljödomstolarna. För Nacka tingsrätt, som är mark- och miljödomstol, innebär detta att domstolen enligt beräkningar i promemorian årligen kommer att få ytterligare 50-70 mål. Mark- och miljödomstolen har redan idag i sin organisation tillgång till viss specialistkompetens, men man kommer att behöva ha tillgång till särskilda ledamöter med erfarenhet inom va-området. Det innebär att det vid mark- och miljödomstolen krävs ytterligare anställningar. Det kan dock inte handla om mer än ett par årsarbetskrafter.

3.4.5 Hyres- och arrendetvister i framtiden

I betänkandet Hyres- och arrendetvister i framtiden (SOU 2012:82) föreslår Utredningen om hyres- och arrendetvister att verksamheten vid hyres- och arrendenämnderna ska föras över till allmän domstol genom inrättande av särskilda domstolar inom vissa tingsrätter. Vid Hyres- och arrendenämnden i Stockholm arbetar ungefär 30 personer. I förslaget nämns Nacka tingsrätt som en lämplig tingsrätt att inrätta den särskilda domstolen vid. Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det är oklart om och när ett lagstiftningsförslag kommer att presenteras. Oavsett en kommande reform är det lämpligt att redan nu förbereda en samlokalisering med en tingsrätt för att ta tillvara samordningsvinster och samtidigt minska lokalkostnader.

3.4.6 Brottmålsprocessen (SOU 2013:17)

I betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17) lämnar Straffprocessutredningen flera förslag på förändringar av brottmålsförfarandet som syftar till såväl en höjning av effektiviteten som av kvaliteten. Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har i en lagrådsremiss i februari 2014 lämnat förslag som syftar till att minska antalet inställda huvudförhandlingar och till en enklare och effektivare hantering av stora brottmål. De förslag som lämnas i lagrådsremissen är inte av så genomgripande karaktär att de, under förutsättning att regeringen går vidare med en proposition till riksdagen, kommer att få några direkta effekter på domstolarnas nuvarande organisation. Om de övriga förslagen som lämnas i betänkandet skulle genomföras finns det däremot förutsättningar att frigöra resurser inom domstolarna. Dessa förslag innebär bl.a. att åklagaren får utökade möjligheter att utfärda strafförelägganden i bötesmål och att mål där åklagaren yrkar en påföljd som motsvarar högst sex månaders fängelse ska kunna avgöras i ett särskilt förfarande utan huvudförhandling om den tilltalade erkänner. Det är, mot bakgrund av en fortsatt befolknings- och målökning i Stockholms län, dock svårt att närmare beräkna konsekvenserna för domstolarna i länet. Det som också måste tas i beaktande är att antalet stora och resurskrävande brottmål har blivit betydligt fler och det finns mycket som tyder på att den utvecklingen kommer att fortsätta.

3.4.7 Rättsväsendets informationsförsörjning - RIF

Flera myndigheter inom rättsväsendet har ett samarbete som syftar till att digitalisera informationsflödet i rättskedjan. Tanken bakom samarbetet är att det material som ligger till grund för en myndighets arbete elektroniskt ska kunna överföras till nästa led i rättskedjan. På detta sätt effektiviseras brottmålsförfarandet. Samarbetet har ännu inte resulterat i ett användbart elektroniskt informationsutbyte annat än i begränsad omfattning. För domstolarna kan ett fullt utbyggt samarbete innebära effektiviseringar när det gäller hanteringen av brottmålen. Det finns ännu inte någon beräkning över hur stora rationaliseringar för domstolarna ett fullt ut genomfört informationsflöde skulle medföra.

3.4.8 Nämndemannauppdraget - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan (SOU 2013:49)

I betänkandet Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan (SOU 2013:49) föreslår Nämndemannautredningen förändringar som för domstolarnas del framför allt är intressanta när det gäller rättens sammansättning och i vilken omfattning nämndemännen ska medverka i olika typer av mål. De lämnade förslagen bedöms dock endast ha en ringa påverkan när det gäller domstolarnas organisation eller resurser. Regeringen har i februari 2014 lämnat en remiss till Lagrådet där vissa av förslagen i betänkandet föreslås genomföras. De i lagrådsremissen lämnade förslagen har inte med rättens sammansättning och omfattning av nämndemännens medverkan att göra. Den frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3.4.9 Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14)

PBL-överklagandeutredningen föreslår i sitt betänkande Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14) bl.a. att kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre ska överklagas till länsstyrelserna utan till mark- och miljödomstolarna. Detta får till följd att

målen som gäller detaljplaner och områdesbestämmelser kommer att öka vid mark- och miljödomstolarna. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolarna tillsammans skulle få in cirka 400–500 planmål per år. För mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt innebär detta att domstolen kommer att få en ökning med cirka 50–65 planmål per år. Dessutom tillkommer ett merarbete i mark- och miljödomstolarna på grund av att domstolarna får pröva besluten som första överklagandeeinstans t.ex. på grund av att utvecklade domskäl får skrivas i större utsträckning. Om förslaget genomförs innebär det troligen att mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt behöver anställa ytterligare personal. Det är dock svårt att i nuläget beräkna hur många årsarbetskrafter som behövs.

4 Underlag för beräkningar

4.1 Målkategorier

I mina beräkningar och jämförelser i rapporten har jag genomgående använt följande målkategorier: bötesmål, övriga brottmål, förenklade tvistemål (småmål), övriga tvistemål, gemensam ansökan och övriga familjemål.

För att inte hamna på en alltför detaljerad nivå har jag valt att bortse från ärenden och konkurser i mina beräkningar eftersom dessa får anses hanteras inom befintliga resurser med den dimensionering som nu finns. Jag räknar med att så blir fallet även i fortsättningen. Med tanke på syftet med mina beräkningar har jag även valt att inte vikta de valda målkategorierna.

För att kunna göra jämförelser mellan tingsrätterna har jag utelämnat mark- och miljödomstolens mål.

4.2 Normtal

När jag har gjort mina beräkningar av framtida personalbehov och dimensionering av tingsrätterna har jag utgått från att en domare avgör i storleksordningen 320 mål per år. Jag har räknat med att det krävs 3,0 årsarbetskrafter i beredningsorganisationen, inklusive administration, per domare. Dessa normtal är framräknade med ledning av de uppgifter som tingsrätterna i länet senast har lämnat. Även om det skiljer sig en del mellan domstolarna är siffrorna det bästa underlaget för att på ett övergripande sätt beräkna framtida behov av medarbetare.

Vid beräkning av total lokalyta har jag utgått från att det enligt Domstolsverket krävs 70 – 75 kvadratmeter per anställd i en tingsrätt. De ytorna inkluderar inte endast kontorslokalen utan även salar, förberedelserum, allmänhetens utrymmen och andra gemensamma lokaler. Domstolsverket räknar därvid med antalet anställda. I andra källor talas om årsarbetskrafter. Jag har funnit att skillnaderna mellan begreppen inte är särskilt stora och använder i fortsättningen begreppen synonymt.

4.3 Målundersökningen

Det är inte möjligt att i domstolarnas målhanteringssystem få fram information om var i domkretsen ett visst mål härrör från. För att få ett så bra underlag som möjligt för mina beräkningar av de förändringar av domkretsarna som kan vara nödvändiga att genomföra, har jag genomfört en egen målundersökning för att

ta reda på var målen genereras på kommun- respektive församlingsnivå i vissa delar av domkretsarna.

Utredningen har gått igenom samtliga avgjorda mål under månaderna mars-april och oktober-november 2012 vid Attunda, Solna, Stockholms och Södertörns tingsrätter. Dessa fyra månader är normalt sett de mest produktiva månaderna under året och utgör ett tillräckligt stort underlag för att det ska vara möjligt att dra statistiskt korrekta slutsatser på årsbasis.

4.4 SCB:s befolkningsprognos

De siffror som jag använder för att beräkna den framtida befolkningsutvecklingen bygger på en befolkningsprognos som SCB gjort för Stockholms län för åren 2013-2025. Prognosen är framtagen på region-, kommun- och församlingsnivå.

5 Tänkbar utveckling

I följande avsnitt redovisar jag två tänkbara prognoser över målutvecklingen under perioden 2014-2025 med utgångspunkt i nuvarande yttre organisation av tingsrätterna i länet.

Det är svårt att med någon högre grad av säkerhet beräkna hur målutvecklingen kommer att se ut över tid. Det finns en mängd olika faktorer som påverkar hur utfallet blir av en prognos. Mycket kan hända under de år som prognosen täcker och en hel del av det som inträffar är nu okänt. Med hänsyn till den historiska målutvecklingen har min utgångspunkt varit att målen även framöver kommer att fortsätta öka. I vilken takt är dock svårt att beräkna. För att ändå åskådliggöra hur målutvecklingen kan komma att utvecklas fram till år 2025 har jag använt mig av två metoder. Som framgår av avsnittet ger de två metoderna helt olika resultat.

5.1 Länet

5.1.1 Metod 1 - historisk målutveckling

Den första metoden jag använt är att utifrån historisk målutveckling beräkna den framtida målutvecklingen. Under åren 2002-2013 har den genomsnittliga årliga målökningen i Stockholms län varit fyra procent. Jag har gjort en prognos för antalet mål under åren 2014-2025 där jag endast tagit hänsyn till den historiska målutvecklingen. Jag har även gjort en prognos för antalet årsarbetskrafter med utgångspunkt i det antal årsarbetskrafter som domstolarna rapporterat under år 2013. Ökningen av antalet årsarbetskrafter är därefter beräknad med hjälp av de tidigare redovisade normtalen. Jag har utgått från dagens nivå och sedan räknat upp vilka personalresurser inklusive administration som ett ökat antal mål kräver.

Tabell Prognos Länet 2013-2025 (historisk målutveckling)

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	51 200	805
2016	57 600	885
2019	64 800	975
2022	72 900	1 076
2025	82 000	1 190

5.1.2 Metod 2 - befolkningsökning

Den andra metoden jag använt är att enbart ta hänsyn till den framtida befolkningsökningen. Vid beräkningarna har jag utgått från hur många mål dagens befolkning genererar och därefter har jag endast tagit hänsyn till den av SCB prognosticerade befolkningsökningen. Vid beräkningen av antalet årsarbetskrafter har jag gjort på samma sätt som i metod 1.

Tabell Prognos Länet 2013-2025 (befolkningsökning)

År	Befolkning	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	2 163 000	51 200	805
2016	2 304 000	54 500	846
2019	2 425 000	57 400	883
2022	2 518 000	59 600	910
2025	2 597 000	61 500	934

5.2 Domstolarna

Jag har även gjort prognoser på domstolsnivå där jag utgått från 2013 års siffror när det gäller inkomna mål, årsarbetskrafter och befolkning. Även på domstolsnivå har jag använt mig av båda metoderna. När jag har gjort prognosen baserad på historisk målutveckling har jag använt mig av den genomsnittliga målökningen i länet (fyra procent). Under den aktuella perioden, 2002-2013, har målen ökat på samtliga domstolar, men ökningstakten har varierat. För perioden 2002-2007 finns det inte tillförlitliga siffror på domstolsnivå och därför har jag istället valt att använda det genomsnittliga värdet för länet.

5.2.1 Attunda tingsrätt

Metod 1 – historisk målutveckling

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	7 500	115
2016	8 400	126
2019	9 500	140
2022	10 700	155
2025	12 000	171

Metod 2 – befolkningsökning

År	Befolkning	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	429 000	7 500	115
2016	451 000	7 900	120
2019	471 000	8 200	124
2022	488 000	8 500	128
2025	503 000	8 800	131

5.2.2 Nacka tingsrätt (exkl. Mark- och miljödomstolen)

Metod 1 – historisk målutveckling

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	3 200	55
2016	3 600	60
2019	4 000	65
2022	4 600	73
2025	5 100	79

Metod 2 – befolkningsökning

År	Befolkning	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	178 000	3 200	55
2016	188 000	3 400	58
2019	198 000	3 600	60
2022	206 000	3 700	61
2025	213 000	3 800	63

5.2.3 Norrtälje tingsrätt

Metod 1 – historisk målutveckling

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	1 200	15
2016	1 400	18
2019	1 500	19
2022	1 700	21
2025	1 900	24

Metod 2 – befolkningsökning

År	Befolkning	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	57 000	1 200	15
2016	59 000	1 200	15
2019	60 000	1 300	16
2022	62 000	1 300	16
2025	63 000	1 300	16

5.2.4 Solna tingsrätt

Metod 1 – historisk målutveckling

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	8 600	125
2016	9 700	139
2019	10 900	154
2022	12 200	170
2025	13 800	190

Metod 2 – befolkningsökning

År	Befolkning	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	370 000	8 600	125
2016	395 000	9 200	133
2019	416 000	9 700	139
2022	430 000	10 000	143
2025	442 000	10 300	146

5.2.5 Stockholms tingsrätt

Metod 1 – historisk målutveckling

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	14 000	262
2016	15 700	283
2019	17 700	308
2022	19 900	336
2025	22 400	367

Metod 2 – befolkningsökning

År	Befolkning	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	377 000	14 000	262
2016	404 000	15 000	275
2019	427 000	15 900	286
2022	443 000	16 500	293
2025	457 000	17 000	300

5.2.6 Södertälje tingsrätt

Metod 1 – historisk målutveckling

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	2 400	35
2016	2 700	39
2019	3 000	43
2022	3 400	48
2025	3 800	53

Metod 2 – befolkningsökning

År	Befolkning	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	117 000	2 400	35
2016	124 000	2 500	36
2019	130 000	2 700	39
2022	134 000	2 700	39
2025	137 000	2 800	40

5.2.7 Södertörns tingsrätt

Metod 1 – historisk målutveckling

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	14 300	198
2016	16 100	221
2019	18 100	246
2022	20 400	274
2025	22 900	306

Metod 2 – befolkningsökning

År	Befolkning	Inkomna mål	Årsarbetskrafter
2013	636 000	14 300	198
2016	682 000	15 300	211
2019	722 000	16 200	222
2022	753 000	16 900	231
2025	780 000	17 500	238

6 Förslag

6.1 Utgångspunkter

- Lokalsituationen vid Solna och Södertörns tingsrätter innebär att det inte är möjligt att expandera mer än marginellt i lokalerna. Det är, med tanke på att dessa domstolsbyggnader fortfarande får betraktas som nybyggda, inte ekonomiskt försvarbart att lämna lokalerna. Dessa tingsrätter måste därför lämna ifrån sig arbetsuppgifter till intilliggande tingsrätter som har möjligheter att expandera.
- Nacka tingsrätts allmänna del bör bli betydligt större så att inte mark- och miljödomstolen blir den dominerande delen på domstolen, vilket kan innebära nackdelar, bl.a. cirkulation av medarbetare. Det är inte möjligt att tillgodose säkerhetskraven i befintliga lokaler, inte heller krav på effektiv intern kommunikation och logistik. Det finns möjlighet att bygga ett nytt tingshus i Nacka.
- Till följd av att direktiven stänger vägen för sammanläggningar eller för nedläggningar bör Södertälje och Norrtälje tingsrätter bli större så att de inte blir lika sårbara som de är idag. De båda tingsrätterna har idag gamla och i viss utsträckning slitna lokaler och båda har svårt att tillgodose de säkerhetskrav som ställs på domstolslokaler. Det finns inte möjligheter att expandera lokalerna, däremot finns goda möjligheter på dessa orter att antingen bygga nytt eller flytta till ändamålsenliga lokaler.
- Attunda tingsrätt har möjlighet att organisatoriskt växa och expandera lokalmässigt i en tillbyggnad.
- Krav på fler säkerhetssalar i länet ska tillgodoses.
- Den nya Patent- och marknadsdomstolen kommer att placeras vid Stockholms tingsrätt. Samtidigt måste en strävan vara att tingsrätten ska lämna ifrån sig allmänna mål för att så långt det är möjligt undvika att domstolen blir för stor.
- Samlokalisering av Hyres- och arrendenämnden i Stockholm med någon av tingsrätterna kan ge positiva effekter med samordningsvinster.
- Den föreslagna organisationen ska vara långsiktigt hållbar.
- Direktivens krav på att målen ska avgöras effektivt och med hög kvalitet ska tillgodoses.

6.2 Forumregler och geografi

Brottmål i tingsrätt ska enligt huvudregeln handläggas vid den tingsrätt där brottet begåtts. Tvistemål ska enligt huvudregeln handläggas vid den tingsrätt där svaranden är bosatt. Från huvudreglerna finns flera undantag.

För att kunna uppnå en utjämning av måltillströmningen mellan tingsrätterna, utan att ändra forumreglerna, måste därför de geografiska förhållandena mellan domstolarna förändras. För de större tingsrätterna måste domkretsarna minska och för de mindre tingsrätterna måste domkretsarna öka. De geografiska enheter som normalt styr domkretsarna är kommuner, men i Stockholms län har det varit nödvändigt att även gå ner på församlingsnivå. En förändring av domkretsindelningen måste ske så att de nya domkretsarna geografiskt fortfarande är sammanhållna.

6.3 Beräkningar

I avsnitt 5 har jag valt att använda år 2013 som utgångspunkt för mina beräkningar av målutvecklingen fram till år 2025. För att mina förslag på nya domkretsar ska kunna jämföras med nuvarande organisation och för att jag ska kunna göra en så god prognos som möjligt har jag valt att presentera förslagen med beräkningar som utgår från att de nya domkretsarna gäller från år 2013. Som klart framgår av tidsplanen i avsnitt 7.3 kommer reformens första delar som tidigast dock kunna genomföras först om fyra till fem år.

I prognosen har jag räknat ut antalet mål 2013 för respektive domstol med hänsyn till en föreslagen ny domkrets. Som tidigare konstaterats har den historiska målutvecklingen varit betydligt större än befolkningstillväxten under motsvarande period, cirka tre gånger. Mot den bakgrunden väljer jag därför att enbart grunda prognosen på den faktiska målökningen, som under perioden i genomsnitt har varit fyra procent per år. Skillnaden mellan åren har varit betydande. Det finns emellertid skäl – mot bl.a. bakgrund av brister i säkra prognosverktyg – att iaktta en viss försiktighet och jag stannar därför för att räkna med en årlig ökning med tre procent. Målökningen har under perioden 2002-2013 varit olika stor för respektive domstol. Som nämnts tidigare saknas det helt tillförlitliga siffror under perioden 2002-2007 på domstolsnivå. Det har inte heller varit möjligt att ta fram underlag på domstolsnivå för att bedöma målökningen på kommun- eller församlingsnivå. Med hänsyn till att vissa delar av de befintliga domkretsarna föreslås flyttas har jag valt att använda samma procentuella målökning för samtliga domstolar. Jag har också utgått från att även om det blir en kraftigare målökning än den jag kommer fram till i prognosen bör domstolarna genom effektiviseringar och rationaliseringar kunna hantera ett ökat antal mål med ungefär det antal årsarbetskrafter som räknats fram i prognosen. Vid beräkningen av antalet årsarbetskrafter har jag utgått från, som tidigare sagts, det antal som respektive domstol rapporterat för 2013. Det finns, som också tidigare sagts, ett nära samband mellan antalet årsarbetskrafter och antalet anställda, även om antalet anställda i någon mån överstiger antalet årsarbetskrafter. Jag har använt de tidigare redovisade normtalen för att räkna ut hur många årsarbetskrafter en minskning respektive ökning av antalet inkommande mål vid respektive domstol kräver.

För att åskådliggöra hur jag har räknat kan som ett exempel nämnas hur en överflyttning av Spånga-Kista församling från Solna tingsrätt påverkar antalet årsar-

betskrafter. En överflyttning av den församlingen innebär att antalet inkommande mål vid Solna tingsrätt minskar med 2 600. Detta motsvarar ungefär 8 domarresurser (2 600/320) och 24 beredningsresurser (8 * 3), totalt 32 årsarbetskrafter. Jag har reducerat det antal årsarbetskrafter som Solna tingsrätt uppgett för 2013 med detta antal årsarbetskrafter.

Jag har i beräkningarna av årsarbetskrafter för Attunda, Nacka, Solna, Stockholms och Södertörns tingsrätter utgått från att växeln, enligt Domstolsverkets planer, flyttas från Stockholms tingsrätt till Attunda tingsrätt och att konkurshandlingen för de fem domstolarna flyttas till Attunda tingsrätt. För Stockholms tingsrätt har jag tagit hänsyn till att den nya Patent- och marknadsdomstolen tillkommer.

6.4 Ny domkretsindelning

6.4.1 Attunda tingsrätt

Alternativ 1

- Spånga-Kista församling flyttas över från Solna tingsrätt

Spånga-Kista församling flyttas från Solna tingsrätt till Attunda tingsrätt. Församlingen gränsar idag till Attundas domkrets.

I målundersökningen framkom att Spånga-Kista församling genererar cirka 30 procent av målen vid Solna tingsrätt, vilket motsvarar ungefär 2 600 inkommande mål under 2013. Detta skulle ge följande resultat för Attunda tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell 1 Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter alt 1

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	10 100	183	516 000
2016	11 000	194	543 000
2019	12 100	208	567 000
2022	13 200	222	586 000
2025	14 400	237	601 000

Alternativ 2

- Spånga-Kista församling flyttas över från Solna tingsrätt
- Vallentuna, Vaxholm och Österåkers kommuner flyttas över till Norrtälje tingsrätt

Spånga-Kista församling flyttas till Attunda tingsrätt från Solna tingsrätt, vilket innebär ungefär 2 600 fler inkommande mål under 2013. Vallentuna, Vaxholms och Österåkers kommuner flyttas från Attunda tingsrätt till Norrtälje tingsrätt. I

målundersökningen framkom att Österåkers kommun genererar åtta procent, Vallentuna fem procent och Vaxholm två procent av målen vid Attunda tingsrätt. Detta motsvarar, fördelat per kommun, ungefär 600, 400 respektive 200 av de inkommande målen under 2013 vid Attunda tingsrätt. Dessa förändringar skulle ge följande resultat för Attunda tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell 2 Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter alt 2

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	8 900	168	433 000
2016	9 700	178	456 000
2019	10 600	189	476 000
2022	11 600	202	491 000
2025	12 700	216	503 000

I både alternativ 1 och 2 kommer Attunda tingsrätt att bli betydligt större än vad domstolen är idag. I beräkningarna har hänsyn tagits till att växeln och konkurshanteringen flyttas till Attunda. En tillbyggnad av domstolen är nödvändig och också möjlig och kommer även att inkludera två nya säkerhetssalar, vilket kommer att tillgodose hela länets behov tillsammans med de befintliga och salarna med förhöjd säkerhet. Om tillbyggnaden dimensioneras så att det finns utrymme för expansion kommer domstolens lokaler att vara hållbara även på lång sikt. Alternativ 2 bromsar emellertid i viss utsträckning tingsrättens tillväxt. Under avsnitt 6.4.3 framgår att jag förordar detta alternativ.

6.4.2 Nacka tingsrätt

- Enskede-Årsta och Skarpnäcks församlingar flyttas över från Södertörns tingsrätt
- Sofia församling flyttas över från Stockholms tingsrätt

Enskede-Årsta och Skarpnäcks församlingar flyttas från Södertörns tingsrätt till Nacka tingsrätt. Församlingarna har ett geografiskt läge som gynnar en överflyttning.

I målundersökningen framkom att Enskede-Årsta församling genererar sex procent och Skarpnäcks församling fem procent av målen vid Södertörns tingsrätt. Detta motsvarar, fördelat per församling, ungefär 900 respektive 700 av de inkommande målen under 2013 vid Södertörns tingsrätt. Sofia församling flyttas från Stockholms tingsrätt till Nacka tingsrätt. Församlingen klyvs av Hammarbyleden och Hammarby sjö och en del av den är lokaliserad på "Nackasidan".

I målundersökningen framkom att Sofia församling genererar cirka fem procent av målen vid Stockholms tingsrätt, vilket motsvarar ungefär 700 inkommande mål under 2013. De föreslagna förändringarna i domkretsen skulle ge följande resultat för Nacka tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	5 500	84	301 000
2016	6 000	90	322 000
2019	6 600	98	342 000
2022	7 200	105	358 000
2025	7 800	113	372 000

Nacka tingsrätts allmänna del blir betydligt större och blir en motvikt i förhållande till specialdomstolen. Domstolen i sin helhet kommer att behöva nya lokaler för att få plats. En ny domstolsbyggnad kan dimensioneras och anpassas till moderna krav och också byggas flexibelt och med möjlighet att bygga till. Därmed kan lokalförsörjning och säkerhet tillgodoses även på lång sikt. Förslaget ligger i linje med Domstolsverkets planer på ett nytt tingshus i Sicklaområdet.

6.4.3 Norrtälje tingsrätt

Alternativ 1

- Ingen förändring av nuvarande domkrets

En oförändrad domkrets skulle ge följande resultat för Norrtälje tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell 1 Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter alt 1

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	1 200	15	57 000
2016	1 400	18	59 000
2019	1 500	19	60 000
2022	1 700	21	62 000
2025	1 900	24	63 000

Alternativ 2

- Vallentuna, Vaxholm och Österåkers kommuner tillkommer från Attunda tingsrätt

Vallentuna, Vaxholm och Österåkers kommuner flyttas från Attunda tingsrätt till Norrtälje tingsrätt. De kommuner som flyttas har ett geografiskt samband och tillsammans med Norrtälje kommun kommer de att bilda en sammanhållen domkrets.

I målundersökningen framkom att Österåkers kommun genererar åtta procent, Vallentuna kommun fem procent och Vaxholms kommun två procent av målen vid Attunda tingsrätt. Detta motsvarar, fördelat per kommun, ungefär 600, 400 respektive 200 av de inkommande målen under 2013 vid Attunda tingsrätt. Den föreslagna förändringen av domkretsen skulle ge följande resultat för Norrtälje tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell 2 Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter alt 2

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	2 400	30	140 000
2016	2 600	33	146 000
2019	2 900	36	152 000
2022	3 100	39	157 000
2025	3 400	43	161 000

Som tidigare sagts är jag enligt direktiven förhindrad att föreslå sammanläggningar eller nedläggningar av tingsrätter. För att i någon mån råda bot på de problem som är förknippade med en liten domstol återstår endast möjligheten att vidga tingsrättens målunderlag. Jag förordar därför detta alternativ. Tingsrätten kommer att dubblas på sikt. Domstolen kan omlokaliseras till befintliga och moderna lokaler i Norrtälje där det finns möjlighet att i framtiden expandera och som kan anpassas till dagens säkerhetskrav. Förslaget till nya lokaler ligger i linje med Domstolsverkets planer.

6.4.4 Solna tingsrätt

- Spånga-Kista församling flyttas över till Attunda tingsrätt

Spånga-Kista församling flyttas från Solna tingsrätt till Attunda tingsrätt. I målundersökningen framkom att Spånga-Kista församling genererar cirka 30 procent av målen vid Solna tingsrätt, vilket motsvarar ungefär 2 600 inkommande mål under 2013. Detta skulle ge följande resultat för Solna tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	6 000	86	283 000
2016	6 600	94	302 000
2019	7 200	101	319 000
2022	7 800	109	333 000
2025	8 600	119	344 000

Det är nödvändigt att flytta bort mål från Solna tingsrätt eftersom domstolen inte kan expandera i befintliga lokaler och det är inte ekonomiskt försvarbart att lämna de nyinrättade lokalerna. Solna tingsrätt kommer under en övergångsperiod att bli en mindre domstol än idag och de befintliga lokalerna kommer att vara för stora under en tid. På längre sikt finns det därför möjligheter för domstolen att växa in i befintliga lokaler och på så sätt bli hållbar under lång tid.

6.4.5 Stockholms tingsrätt

- Sofia församling flyttas över till Nacka tingsrätt

Sofia församling flyttas från Stockholms tingsrätt till Nacka tingsrätt. I målundersökningen framkom att Sofia församling genererar cirka fem procent av målen vid Stockholms tingsrätt, vilket motsvarar ungefär 700 inkommande mål under 2013. Detta skulle ge följande resultat för Stockholms tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	13 300	254	340 000
2016	14 500	269	362 000
2019	15 900	287	381 000
2022	17 400	305	394 000
2025	19 000	325	405 000

Även om växeln och konkurshanteringen flyttas bort är det inte ens på kort sikt hållbart att inrymma Stockholms tingsrätt i enbart Rådhuset. Som tidigare sagts ska den nya Patent- och marknadsdomstolen finnas i tingsrätten. Det blir därför nödvändigt att i närheten av Rådhuset hitta ytterligare lokaler för domstolen att expandera i. På lång sikt kan frågan om en eventuell delning av domstolen på grund av storleken aktualiseras av skäl som låg bakom 2007 års reform.

6.4.6 Södertälje tingsrätt

- Botkyrka kommun tillkommer från Södertörns tingsrätt

Botkyrka kommun flyttas från Södertörns tingsrätt till Södertälje tingsrätt. I målundersökningen framkom att Botkyrka kommun genererar cirka 16 procent av målen vid Södertörns tingsrätt, vilket motsvarar ungefär 2 300 inkommande mål under 2013. Detta skulle ge följande resultat för Södertälje tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	4 700	64	204 000
2016	5 100	69	217 000
2019	5 600	75	228 000
2022	6 100	82	236 000
2025	6 700	89	242 000

Södertälje tingsrätt blir en dubbelt så stor domstol som idag. Tingsrätten går från att vara en liten till att bli en mellanstor domstol. På det sättet minskar sårbarheten och andra olägenheter avsevärt. Domstolen behöver inrymmas i ett nybyggt tingshus anpassat till moderna krav med fullgod säkerhet och goda expansionsmöjligheter med tillbyggnad på sikt.

6.4.7 Södertörns tingsrätt

- Enskede-Årsta och Skarpnäcks församlingar flyttas över till Nacka tingsrätt
- Botkyrka kommun flyttas över till Södertälje tingsrätt

Enskede-Årsta och Skarpnäcks församlingar flyttas över från Södertörns tingsrätt till Nacka tingsrätt. Det har tidigare sagts att församlingarnas geografiska läge gynnar en överflytning.

I målundersökningen framkom att Enskede-Årsta församling genererar sex procent och Skarpnäcks församling fem procent av målen på Södertörns tingsrätt. Detta motsvarar, fördelat per församling, ungefär 900 respektive 700 av de inkommande målen under 2013 vid Södertörns tingsrätt.

Botkyrka kommun flyttas över från Södertörns tingsrätt till Södertälje tingsrätt. Botkyrka kommun har sin gräns i söder mot Södertäljes domkrets och det finns därför ett naturligt samband med Södertälje.

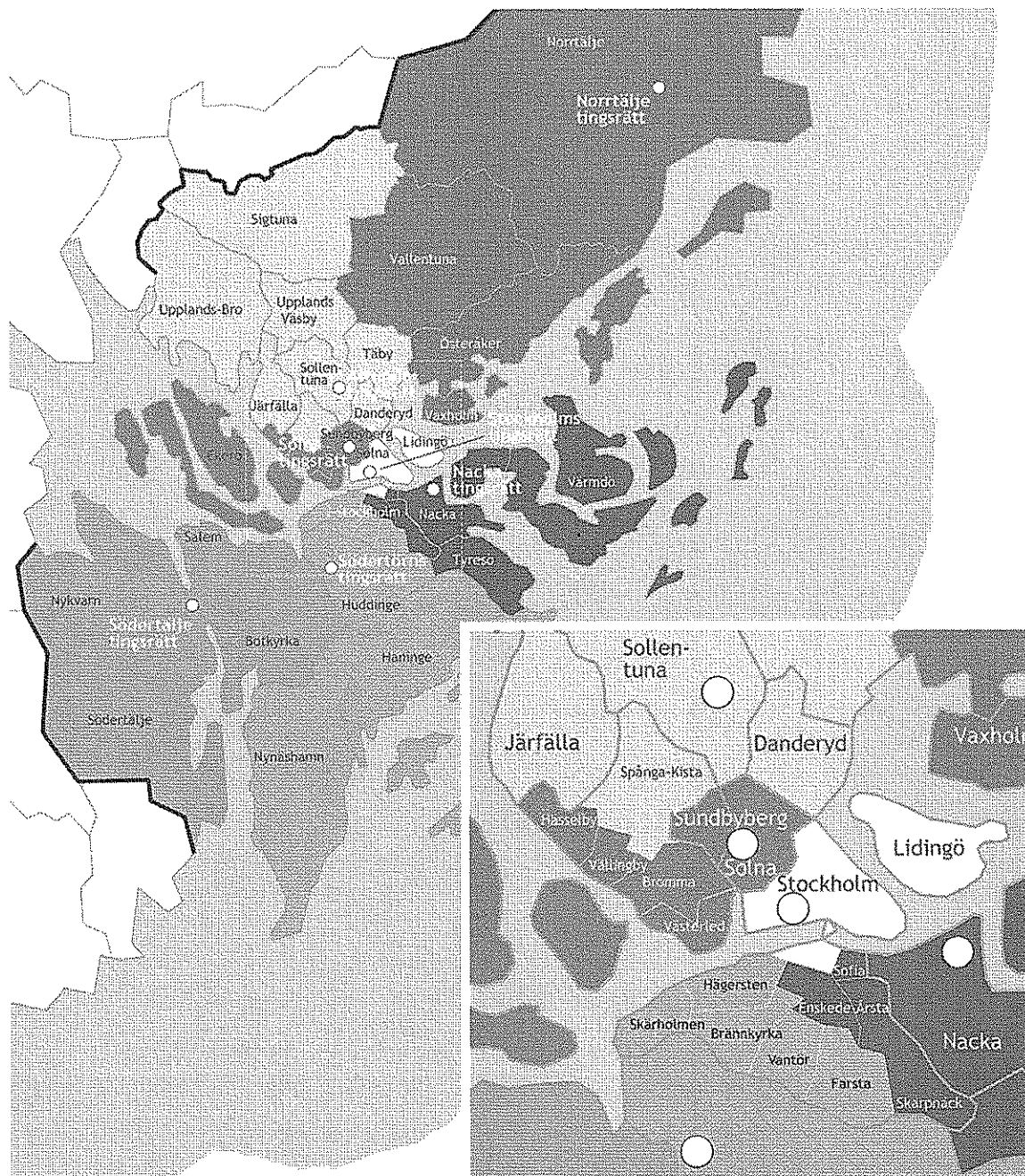
I målundersökningen framkom att Botkyrka kommun genererar cirka 16 procent av målen vid Södertörns tingsrätt, vilket motsvarar ungefär 2 300 inkommande mål under 2013. De föreslagna förändringarna av domkretsen skulle ge följande resultat för Södertörns tingsrätt vid en beräkning av målutvecklingen fram till 2025.

Tabell Prognos målutveckling, befolkning och årsarbetskrafter

År	Inkomna mål	Årsarbetskrafter	Befolkning
2013	10 400	143	463 000
2016	11 400	156	496 000
2019	12 400	168	526 000
2022	13 600	183	549 000
2025	14 800	198	569 000

Det är nödvändigt att flytta bort mål från Södertörns tingsrätt eftersom domstolen inte har möjlighet att expandera ytterligare i befintliga lokaler och det är inte ekonomiskt försvarbart att lämna det relativt nya tingshuset med sin belägenhet invid åklagare, polis och häkte. Domkretsförändringen kan med fördel genomföras etappvis allt eftersom de nya tingshusen i Nacka och Södertälje står klara. Södertörns tingsrätt kommer under en övergångsperiod att bli en mindre domstol än idag och de befintliga lokalerna kommer att vara för stora. På längre sikt finns det därför möjligheter för domstolen att växa in i befintliga lokaler och på så sätt bli hållbar.

Karta över föreslagna domkretsar



6.5 Finns det behov av en ny tingsrätt?

Det har ett antal gånger tidigare framhållits att behoven av en omfördelning av arbetsuppgifter mellan tingsrätterna har sin grund i att Solna och Södertörns tingsrätter på sikt måste avlastas för att rymmas inom sina lokaler. En ny tingsrätt skulle alltså bildas av områden som finns i de västra och södra delarna av länet. Det är emellertid en mycket svårösl uppgift att forma en sammahållen domkrets i de delarna i länet med hänsyn till de geografiska förhållandena. Än svårare är det att peka ut en plats som är lämplig för ett nytt tingshus i förhål-

lande till en tänkt domkrets. Jag ser därför att en ny tingsrätt i de delar det finns behov av avlastning inte gynnar domkretsindelningen i stort. Mycket talar för att en sådan lösning dessutom skulle hindra Södertälje tingsrätt från att växa.

Att överväga någon ny tingsrätt i andra delar av länet finns det inte behov av.

Med nuvarande lokalbestånd och med nya - till ytan flexibla tingshus - i Nacka och Södertälje och tillbyggnad i Sollentuna samt större ytor i Norrtälje, kommer lokalförsörjningen även på längre sikt att klara sig utan en ny tingsrätt. Det kommer även fortsättningsvis att vara möjligt att flytta över ytterligare mål från både Stockholms och Södertörns tingsrätter till Nacka tingsrätt. Som tidigare sagts bör frågan om en delning av Stockholms tingsrätt övervägas på sikt.

6.6 Samlokalisering av Hyres- och arrendenämnden

Frågan om verksamheten vid Hyres- och arrendenämnderna ska föras över till allmän domstol genom inrättande av särskilda domstolar bereds fortfarande inom Regeringskansliet. Hyres- och arrendenämnden i Stockholm har sina lokaler i Lindhagenområdet på Kungsholmen. Hyreskontraktet går ut i år, men det finns möjlighet att förlänga det i ytterligare tre år. Vid Hyres- och arrendenämnden arbetar idag ungefär 30 anställda. En samlokalisering med en av tingsrätterna skulle innebära att viss administration och service kunde skötas gemensamt vilket skulle minska sårbarheten och kostnader för både lokaler och personal. Det skulle innebära att förhandlingssalar kunde utnyttjas bättre och att säkerheten kunde tillgodoses. Jag föreslår därför att Hyres- och arrendenämnden samlokaliseras med Nacka tingsrätt i det nya tingshuset som ska byggas.

6.7 Lokaler

6.7.1 Nuvarande och framtida lokalbehov

Domstol	Antal kvm lokalyta 2013	Framtida behov	Domstol	Antal kvm lokalyta 2013	Framtida behov
Attunda TR alt 1	7 500	16 200	Solna TR	7 700	8 800
Attunda TR alt 2	7 500	14 700	Stockholms TR	24 000 ²	22 500 ³
Nacka TR	5 600	11 600	Södertälje TR	2 700	6 000
Norrtälje TR alt 1	900	1 500	Södertörns TR	12 000	13 400
Norrtälje TR alt 2	900	2 900			

6.7.2 Nya domstolsbyggnader

Med mina förslag är det nödvändigt att bygga nya tingshus i Södertälje och Nacka. Förslaget ligger helt i linje med Domstolsverkets planering.

6.7.3 Tillbyggnad

Med mitt förslag kommer Attunda tingsrätt att byggas till. Förslaget ligger helt i linje med Domstolsverkets planering.

² Rådhuset är pga av sin arkitektur och planlösning inte jämförbar med moderna mer yteffektiva lokaler. I dagsläget är det drygt 270 personer som har sina arbetsplatser i lokalerna och då är Rådhuset så gott som fullsatt.

³ Detta behov är framräknat utifrån vilka lokalytor som krävs i moderna, yteffektiva lokaler.

6.7.4 Nya lokaler i befintligt bestånd

Med mitt förslag kommer Norrtälje tingsrätt att behöva flytta in i nya lokaler i befintligt bestånd. Stockholms tingsrätt har i närtid behov av att i befintligt bestånd i närheten av Rådhuset hitta ytterligare lokaler.

7 Vissa konsekvenser

7.1 Kommunikationer

I samband med den stora omorganisation 2007 fastslogs att Stockholms län kommunikationsmässigt är att betrakta som en enhet på grund av den mycket väl utbyggda kollektivtrafiken. Mina förslag innebär inte så väsentliga förändringar att möjligheterna att på ett bra sätt ta sig till "sin" domstol försämras. I den föreslagna organisationen kommer såväl länets invånare som de professionella aktörerna att ha goda kommunikationer när de ska ta sig till domstolarna. Några får en något längre resväg, andra kortare. Den framtida utbyggnaden av tvärbanan till Kista och Sollentuna gynnar möjligheterna att ta sig till Attunda tingsrätt. Utbyggnaden av tunnelbanan med en ny gren till Nacka kommer att gynna etableringen av en nybyggd domstol i Nacka. Även en beslutad förlängning av tvärbanan i riktning mot Nacka talar i samma riktning.

7.2 Personal

Utredningen – i det perspektiv det handlar om – beskriver inte konsekvenserna för personalen av den föreslagna organisationen. Jag vill emellertid framhålla att rekryteringen till Södertälje och Norrtälje tingsrätter kan komma att underlättas när domstolarna blir större och får modernare lokaler, vilket kan komma att leda till mer attraktiva arbetsplatser.

7.3 Tidsplan

Efter samråd med Domstolsverket har jag kommit fram till att en realistisk tidsplan när det gäller färdigställande av lokaler ser ut enligt följande.

Domstol	Lokaler färdigställda
Attunda tingsrätt	2018-10-01
Nacka tingsrätt	2018-04-01
Norrtälje tingsrätt	2017-01-01
Solna tingsrätt	-
Stockholms tingsrätt	Externa lokaler förutsätts
Södertälje tingsrätt	2017-06-01
Södertörn tingsrätt	-

Detta förutsätter att beslut om ny domkretsindelning fattas så snart som möjligt och en genomförandeprocess utan överklaganden. I Stockholmsregionen är ledtiderna långa för att anskaffa eller bygga lokaler och det krävs mycket god tid för att genomföra ett planerat projekt. Det är lämpligt att förändringarna i domkretsarna genomförs allt eftersom nya lokaler kan tas i bruk. Detsamma gäller för Hyres- och arrendenämnden.

8 Förvaltningsrätten i Stockholm

8.1 Nuvarande situation

Förvaltningsrättens domkrets är Gotlands län samt kommunerna Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö och Österåker. Förvaltningsrätten är också migrationsdomstol och har i denna egenskap följande domsområde: Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Gotlands län, Västmanlands län, Dalarnas län och Gävleborgs län.

Befolkningen i förvaltningsrättens domkrets uppgick den 31 december 2013 till ungefär 2,1 miljoner invånare. Under 2013 kom det in ungefär 41 000 mål till domstolen (inkl. migrationsmål).

Förvaltningsrättens lokaler ligger i Frihamnen på Gärdet i Stockholm. Lokalerna är ombyggda för domstolens räkning och invigdes 2007. Domstolsverket har ett kontrakt på lokalerna som löper ut i november 2021. För närvarande är ungefär 485 personer anställda på förvaltningsrätten. Det finns möjlighet att i de befintliga lokalerna inrymma fler medarbetare. Det finns en viss överkapacitet av förhandlingssalar.

Förvaltningsrätten är uppdelad på tre dömande och en administrativ avdelning. De dömande avdelningarna är migrationsavdelningen, skatteavdelningen och den allmänna avdelningen. Migrationsavdelningen hanterar endast de renodlade migrationsmålen. Skatteavdelningen hanterar samtliga skattemål och vissa andra måltyper som t.ex. CSN-mål, A-kassemål, folkbokföringsmål och mål om alkoholtillstånd. Den allmänna avdelningen hanterar alla övriga måltyper som förekommer på förvaltningsrätten. För närvarande arbetar ungefär 160 anställda på migrationsavdelningen, ungefär 85 anställda på skatteavdelningen och ungefär 185 anställda på allmänna avdelningen. På den administrativa avdelningen arbetar ungefär 45 anställda.

8.2 Befolknings- och målutveckling

8.2.1 Befolkningsprognos

Befolkningen i domkretsen har ökat med 18 procent mellan åren 2000–2013. Den befolkningsprognos som SCB har gjort beträffande Stockholms län och som sträcker sig fram till 2025 visar att antalet invånare i länet fram till 2025 kommer att öka med drygt 430 000 personer, vilket motsvarar en ökning med 20 procent jämfört med befolkningen 2013. För att få korrekt underlag för domkretsen för Förvaltningsrätten i Stockholm får kommunerna Norrtälje, Sigtuna och Upplands-Väsby exkluderas och Gotland inkluderas. Befolkningen bedöms då öka från knappt 2,1 miljoner år 2013 till knappt 2,5 miljoner år 2025, en ökning med drygt 410 000 invånare, vilket även här motsvarar 20 procent.

8.2.2 Målutveckling

I en promemoria från februari 2014 har Domstolsverket utförligt analyserat såväl den historiska som den tänkbara målutvecklingen vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Promemorian återfinns som en bilaga till rapporten. Här återges endast en mycket kortfattad sammanfattning.

Historisk målutveckling

Sett över tid har målutvecklingen varit stigande under perioden 2000-2013, även om det finns variationer mellan målkategorierna under perioden. Antal inkomna mål har ökat med 15 procent vid förvaltningsrätterna (exkl. Stockholm) mellan åren 2000-2013, medan motsvarande siffra i Stockholm är 43 procent. År 2013 kan eventuellt ses som ett extremt år vid Förvaltningsrätten i Stockholm då många enskilda måltyper ökade kraftigt. År 2010 uppvisas det näst högsta målnflödet, en ökning med 33 procent jämfört med år 2000. Den genomsnittliga årliga målökningen 2000-2013 är 3,1 procent. Med hänsyn till att år 2013 kan ses som något avvikande får en jämförelse göras med perioden 2000-2012, vilket ger en genomsnittlig årlig målökning på 2,3 procent. En justering av den årliga genomsnittliga målökningstakten bör därför ske till ett medelvärde av de två framräknade siffrorna. En sådan beräkning ger en historisk årlig målökning på 2,7 procent under perioden 2000-2013.

Framtida förändringar som kan påverka måltillströmningen

- *Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen (Dir 2013:49)*

Regeringen har tillsatt en utredning för att utreda en rad frågor kopplade till skattemål och förvaltningsprocessen. Utredningen ska lämna sitt förslag i december 2014. Utredaren har getts i uppdrag att överväga ett antal organisatoriska och processuella frågor, bland annat frågan om en ökad specialisering av skattemålshandlingen i domstol. Utredaren ska även i övrigt överväga åtgärder för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen, bland annat genom flexibla sammansättningsregler i domstolarna och ökade möjligheter att överlämna mål mellan domstolar i syfte att utjämna arbetsbördan. I uppdraget ingår också att överväga om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans. Utredaren ska undersöka i hur många domstolar specialisering av skattemålshandlingen förekommer och hur arbetet är organiserat. Vidare ska utredaren analysera om specialiseringen har fått någon effekt i fråga om kvaliteten på avgörandena, handläggningstiderna och rekryteringen av domare. Utredaren ska också analysera om ytterligare specialisering behövs för att stärka rätts-säkerheten och om det bör åstadkommas genom koncentration i fråga om vissa eller alla typer av skattemål till vissa förvaltningsrätter och kammarrätter, i form av särskilda domstolar, eller genom specialisering inom domstolen. En annan fråga att ta ställning till är om alla eller vissa skattemål ska hanteras särskilt och om särskild kompetens bör eftersträvas inom vissa ämnesområden, t.ex. företagsbeskattning, koncernbeskattning och mervärdesskatt.

Det som skulle kunna påverka måltillströmningen till Förvaltningsrätten i Stockholm är bl.a. om möjligheterna ökar att överlämna mål mellan domstolarna, vissa eller alla typer av skattemål koncentreras till vissa förvaltningsrätter och sekretessmålen överklagas till förvaltningsrätt istället för till kammarrätt.

Utredningen är nyligen tillsatt och det är osäkert vilka förslag utredningen kan tänkas presentera. Det är därför svårt att beräkna hur många ytterligare mål en eventuell förändring skulle kunna medföra för Förvaltningsrätten i Stockholm.

- **Koncentration av LOU-mål**

I betänkandet Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12), föreslås en rad åtgärder, bl.a. en koncentration av upphandlingsmålen till tre förvaltningsrätter och en kammarrätt. Vilka förvaltningsrätter som skulle komma i fråga behandlas inte. Av remissvaren att döma finns vissa instanser som förespråkar en centralisering medan andra motsätter sig detta. Ytterligare en faktor som kan påverka ett beslut om en förändring är frågan om eventuella förändringar när det gäller skatte- och sekretessmålen. Detta gör det svårt att i dagsläget dra några slutsatser.

Framtida målutveckling

I den promemoria som återfinns som bilaga till rapporten redogörs för några tänkbara framtida scenarier när det gäller målutvecklingen vid Förvaltningsrätten i Stockholm. För en fördjupning hänvisas till promemorian. Här ska endast konstateras att den historiska målutvecklingen, den ökande befolkningen och även de förslag som kan presenteras av pågående utredningar entydigt talar för att antalet mål kommer att fortsätta öka.

8.3 Är domstolen alltför stor?

Förvaltningsrätten i Stockholm är både sett till antalet mål och till antalet anställda mycket större än någon annan underrätt både på förvaltningssidan och på den allmänna sidan. Vid samtliga de tillfällen då större omorganisationer av domstolarna har genomförts under senare år har det uttalats såväl att det är problematiskt med alltför små domstolar som alltför stora domstolar. Problemet med för små domstolar är att de riskerar att bli alltför sårbara. Problemet med för stora domstolar är att de tappar i effektivitet och att de blir svåra att organisera och styra. Var sedan gränsen går när en stor domstol blir alltför stor kan diskuteras och är antagligen inte helt enkel att slå fast. Förvaltningsrätten i Stockholm har, sedan migrationsdomstolen tillkom, etablerat sig som en domstol med närmare 500 anställda. Som framgår tidigare kommer med största sannolikhet måltillströmningen under de närmaste åren att öka och detta kommer sannolikt att medföra att domstolen blir ännu större. Om Förvaltningsrätten i Stockholm inte redan har nått den gräns där den är alltför stor så kommer den med säkerhet att inom kort göra det.

8.4 Överväganden och förslag

Mycket talar för att en delning av Förvaltningsrätten i Stockholm på lång sikt är nödvändig. Det har i flera sammanhang konstaterats att alltför stora domstolar tappar i effektivitet. Det är därför inte önskvärt att behålla alltför stora domstolar eller att låta befintliga domstolar bli alltför stora (jfr Stockholms tingsrätt).

Med den nuvarande planeringen av de befintliga lokalerna är det emellertid möjligt att rymma upp mot 540 anställda. Lokalmässigt klarar således domstolen en fortsatt målökning och ytterligare medarbetare.

Jag föreslår inte nu någon uppdelning av förvaltningsrätten utan hänvisar till att frågan bör utredas närmare efter det att de utredningar som nyss nämnts har

lämnat sina resultat. Jag vill dock peka på att det krävs lång framförhållning om nya lokaler så småningom ska tas i anspråk.

9 Andra synpunkter

9.1 Öppen och flexibel forumregel

Under de senaste åren har de mycket omfattande och resurskrävande brottmålen ökat markant. Denna utveckling kommer med största sannolikhet att fortsätta. För de mindre domstolarna innebär det att stora resurser tas i anspråk för ett litet antal mål. De senaste åren har detta varit tydligt i bl.a. Södertälje tingsrätt. För att minska sårbarheten och kunna avlasta de mindre domstolar bör det vara möjligt att handlägga stora och resurskrävande brottmål vid ett annat forum. En mer öppen och flexibel forumregel för länet skulle kunna säkerställa att de stora och tidskrävande målen handläggs av en domstol som kan hantera målen med egen personal och i egna lokaler.

9.2 Regionala samarbetet

I länet finns ett regionalt samarbete mellan Attunda, Nacka, Solna, Stockholm och Södertörns tingsrätter. Dessa domstolar har bl.a. gemensam budget. Södertälje och Norrtälje tingsrätter kommer i förslaget att bli större tingsrätter och bör i framtiden ingå i regionen och dra nytta av de fördelar som samarbetet ger möjlighet till.

9.3 Särskild familjedomstol

Under utredningsarbetet har frågan uppkommit om att inrätta en gemensam särskild domstol i länet för de tvistiga familjemålen, organisatoriskt som en avdelning under någon av de större tingsrätterna. Det finns fördelar med ett sådant förslag, inte minst när det gäller specialisering som kan leda till effektivisering och högre kvalitet. Omloppstiderna skulle kunna kortas. Kontakterna med familjerätterna skulle kunna utvecklas och bli smidigare. Nackdelarna med en sådan ordning är t.ex. att arbetsuppgifterna kan bli enahanda och att attraktiviteten därmed kan minska. Problem finns även med tjänstgöringsskyldighet och cirkulation av medarbetare. Jag anser inte att fördelarna överväger nackdelarna och förespråkar därför inte en familjedomstol.

9.4 Goda möjligheter för framtiden

Med de föreslagna nya domkretsarna, de nya flexibla tingshusen som kommer att byggas och med möjligheterna att även framöver ändra de största domstolarnas domkretsar vid behov kommer tingsrätterna att ha goda möjligheter att expandera i takt med den förväntade målutvecklingen. Organisationen är genom att det ges möjlighet till expansion även på längre sikt hållbar.

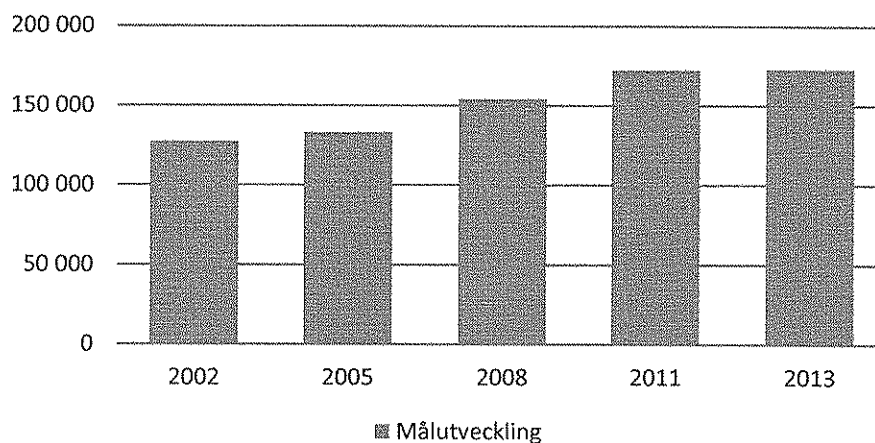
De nya domkretsarna utjämnar i viss utsträckning skillnaderna i storlek på domstolarna och detta bör på sikt ge möjlighet att skapa effektiva domstolar som är attraktiva arbetsplatser och som gynnar rekrytering av domare och annan personal.

Bilaga 1 Diagram till avsnitt 1

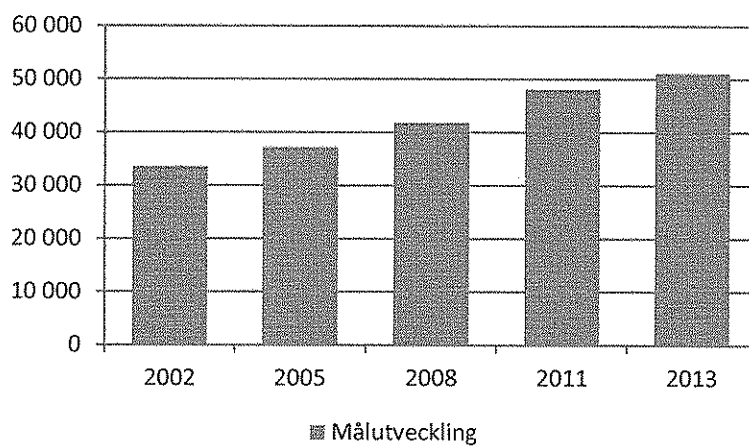
Avsnitt 1.3 Målutvecklingen 2002-2013

Diagrammen visar målutvecklingen för riket respektive Stockholms län under åren 2002-2013.

Riket



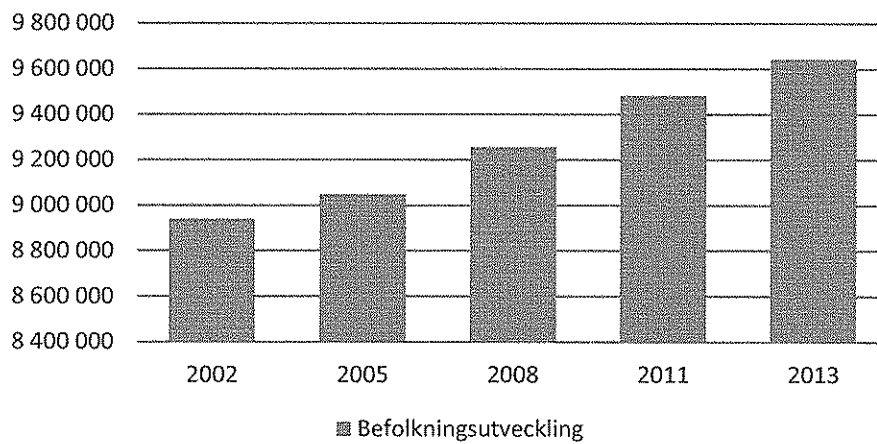
Stockholms län



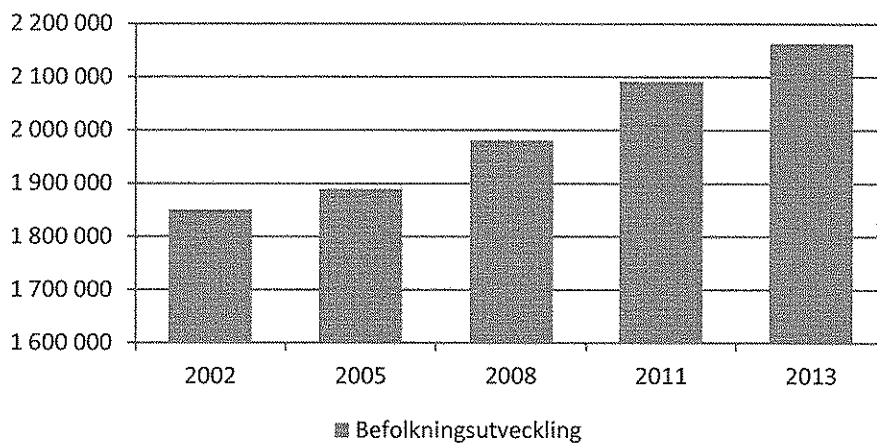
Avsnitt 1.4 Befolkningsutvecklingen 2002-2013

Diagrammen visar befolkningsutvecklingen för riket respektive Stockholms län under åren 2002-2013.

Riket



Stockholms län



Pontus Thor, pontus.thor@dom.se, 036-15 56 77

Långsiktig prognos rörande måltillströmning till Förvaltningsrätten i Stockholm

Uppdraget

Utredningen om den yttre underrättsorganisationen i Stockholm län önskar input rörande den framtida måltillströmningen till Förvaltningsrätten i Stockholm i syfte att utgöra en del av beslutsunderlaget för utredningen. Ett liknande uppdrag har tidigare erhållits från Förvaltningsrätten i Göteborg med anledningen av en planerad om-/tillbyggnad. Detta PM har samma upplägg som det som tagits fram för Göteborg men är anpassat utifrån förutsättningarna vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Även Förvaltningsrätten i Malmö har önskat och kommer erhålla ett liknande PM.

Historisk målutveckling¹

Från 2001 fram till 2005 fanns en stigande trend av antalet inkomna mål till Förvaltningsrätten i Stockholm, se diagram 1. Ökningen drevs framförallt av ett stigande antal socialförsäkringsmål och bidragsmål, medan skattemålen låg relativt stabilt första halvan av 2010-talet. Även målkategorierna mängdmål och övriga mål bidrog till ökningen². Åren därefter vände målinflödet nedåt fram till 2008. Förhållanden under dessa år var omvända, med ökat antal skattemål, medan bidragsmålen stagnerade samt övriga mål och mängdmål minskade. Den mest framträdande minskningen uppvisade dock socialförsäkringsmålen, inte minst 2008 då obligatorisk omprövning infördes för samtliga ärenden vid Försäkringskassan. Efter 2008 följde två år av uppgång då antalet socialförsäkringsmål steg mycket kraftigt (regeländringar samt balansavarbetningar vid Försäkringskassan) kombinerat med tilltagande ökning av bidragsmålen och en tillfällig extrem ökning av LOU-målen (2010). 2011 blev det åter ett hack i kurvan då antalet skattemål och socialförsäkringsmål (efter höga nivåer 2010) minskade. Under de senaste två åren har målen återigen vänt uppåt och nådde 2013 det högsta antalet under hela 2000-talet. Detta trots att den till antalet enskilt största målkategorin vid början/mitten av 2000-talet, socialförsäkringsmål, nådde sina lägsta nivåer för mätperioden just 2013. De främsta orsakerna till den kraftiga måltillströmningen 2013 är nya högstanivåer för skatte-, bidrags- och övriga mål. Efter att ha nått nya lägstanivåer 2011 har skattemålen ökat med 45 procent på två år vid förvaltningsrätten i Stockholm. Ökningen kan framförallt härledas till enskilda måltyper, såsom mål rörande skattereduktion för hushållsarbete och momsfall

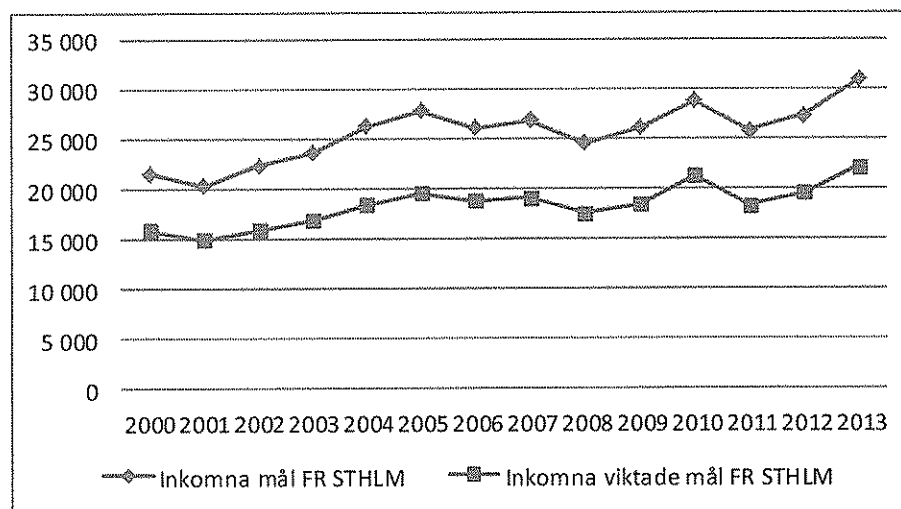
¹ I detta stycke exkluderas migrationsmål & mål om trängselskatt

² Målutveckling enskilda målkategorier se bilaga 1

(de så kallade tryckerimålen). Målkategorin övriga mål, som legat stabilt sett till antal under ett antal år, ökade dryga 60 procent 2013 till följd av ett högt inflöde av mål rörande lärarlegitimationer. Bidragsmålen i sin tur har haft en stigande trend under större delen av 2000-talet och har ökat med 140 procent. Målkategorin är nu den till antalet största vid Förvaltningsrätten i Stockholm.

Tilläggs kan att utvecklingen under 2000-talet ser likartad ut även om målen viktas³.

Diagram 1. Inkomna oviktade och viktade mål vid Förvaltningsrätten i Stockholm



Jämförs målutvecklingen vid Förvaltningsrätten i Stockholm med förvaltningsrätterna totalt (exklusive Stockholm) kan en delvis samstämmig utveckling ses, se diagram 2. Fram till 2004 ökade antalet mål både på totalen och vid Förvaltningsrätten i Stockholm. För förvaltningsrätter exklusive Stockholm nåddes det högsta antalet inkomna mål just 2004, och antalet mål har därefter legat relativt stabilt bortsett från en viss nedgång 2008 (socialförsäkringsmålen kraftiga nedgång). Förvaltningsrätten i Stockholm fortsatte öka fram till 2005 och har åren därefter haft en mer ryckig utveckling, där enskilda år av ökat målinflöde följts av minskat. Domstolen har ökat två år i rad och nådde som sagt 2013 sin högsta notering, till skillnad från övriga förvaltningsrätter som uppvisar svagt minskat målinflöde de tre senaste åren. Antal inkomna mål har ökat 15 procent vid förvaltningsrätterna (exkl. Stockholm) mellan åren 2000-2013, medan motsvarande siffra i Stockholm är 43 procent (2013 kan eventuellt ses lite som ett "extremår" vid Förvaltningsrätten i Stockholm då många enskilda måltyper ökade kraftigt. 2010 uppvisas det näst högsta målinflödet, en ökning med 33 procent jämfört år 2000).

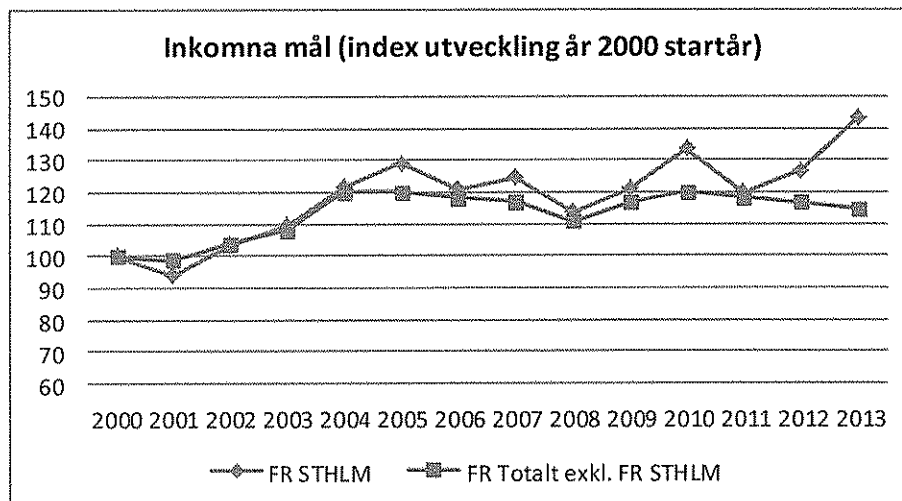
Studeras enskilda målkategorier⁴ är utvecklingen för socialförsäkringsmålen och bidragsmål snarlik vid Stockholm som för förvaltningsrätter totalt. Antalet socialförsäkringsmål vände nedåt tidigare i Stockholm (efter 2005), men de senaste

³ Vikter från 2013 års budgetarbete

⁴ Se bilaga 1

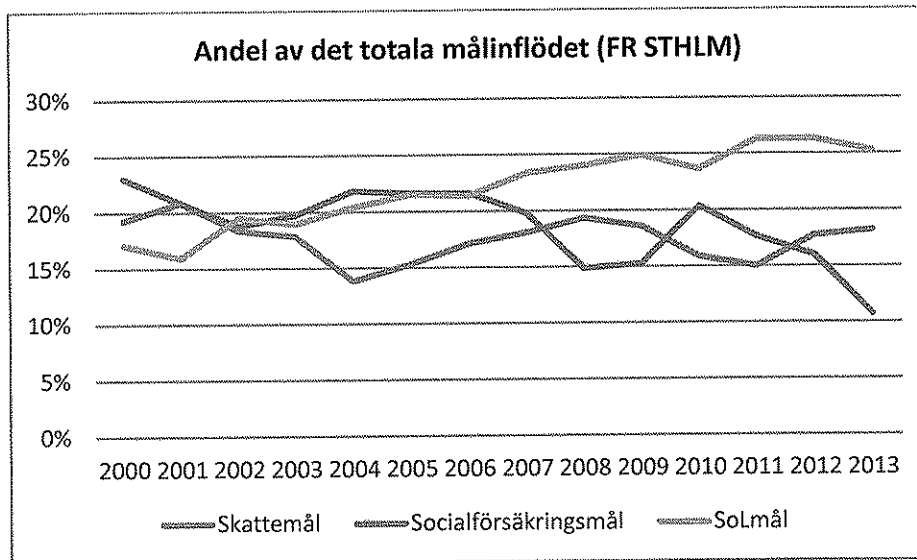
årens tvära upp- och nedgångar är gemensam. Bidragsmålen har en tydlig ökande trend vid båda under större delen av 2000-talet där Stockholm uppvisar en något kraftigare tillväxt. Även skattemålen har en relativt samstämmig utveckling även om skattemålen ökat betydligt kraftigare i Stockholm under 2012-2013 (se förklaring ovan). Psykiatrimålen hade en likartad utveckling fram till 2008. Därefter har antalet mål fortsatt öka svagt i Stockholm (dock minskning 2013) medan utvecklingen vänt svagt nedåt vid övriga förvaltningsrätter. För de övriga förtursmålen är utvecklingen likartad, med stigande antal LVU-mål och oförändrat målinflöde vad avser LVM-målen. Även LOU-målen uppvisar likheter med stigande antal. Båda målkategorierna mängdmål och övriga mål har legat relativt stabilt under större delen av 2000-talet vid förvaltningsrätten i Stockholm, bortsett från en kraftig ökning av övriga mål 2013 (se förklaring ovan). Vid övriga förvaltningsrätter har antalet mål varierat mer mellan åren men det är även där svårt att se någon tydlig trend.

Diagram 2. Utveckling inkomna mål FR Stockholm och totalt (exkl.. FR Stockholm)



Sett till enskilda målkategoriernas **andel** av den totala måltillströmningen är det framförallt socialförsäkringsmålen andel som sjunkit medan bidragsmålen andel ökat under 2000-talet vid Förvaltningsrätten i Stockholm, se diagram 3. I början och mitten av 2010-talet utgjorde socialförsäkringsmålen drygt 20 procent av det totala målinflödet vid domstolen, medan det 2013 endast utgjorde 11 procent. Även mängdmålen har en något vikande utveckling andelsmässigt från att enskilda år utgjort tolv procent av målinflödet, de senaste åren ligga kring sex procent. Bidragsmålen har stadigt ökat sin andel från 16-17 procent i början av 2000-talet till nuvarande utgöra cirka en fjärdedel av samtliga mål. Jämfört med övriga förvaltningsrätter har Förvaltningsrätten i Stockholm en högre andel skatte- och övriga mål, medan andelen psykiatrimål är lägre i Stockholm.

Diagram 3. Andelmässig utveckling för skatte-, socialförsäkrings- och bidragsmål vid förvaltningsrätten i Stockholm



Framtiden

Historisk målutveckling vs framtida målutveckling

Svårigheten och lämpligheten att göra prognoser varierar med innehållet och längden. Att göra prognoser över exempelvis nativitet, åtminstone under kortare tidshorisont är relativt enkelt, medan exempelvis framtida målutveckling vid domstolar är komplext, inte minst på lång sikt. En anledning till detta är självklart att måltillströmningen åtminstone delvis är målstyrd, ej prognosstyrd. Ett vanligt sätt att göra prognoser är att basera dem på den historiska utvecklingen. Detta kan göras med mer eller mindre avancerade statistiska modeller alternativt att med en mer ”okulär besiktning” kompletterad med känd information försöka sig på en framskrivning.

Genom att studera historisk målutveckling för de enskilda målkategorierna vid Förvaltningsrätten i Stockholm kan potentiellt scenarier skapas. Tillförlitligheten i dessa varierar mellan målkategorierna och självklar sjunker sannolikheten att de slår in med antalet år framåt man tittar. Vad avser de arbetsmässigt historiskt sett mest resurskrävande målkategorierna socialförsäkrings- och skattemål framträder två delvis olika utvecklingar. Socialförsäkringsmålen har under större delen av 2000-talet varierat relativt kraftigt, inte minst de senaste 5-6 åren. Lämpligheten att exempelvis använda statistiska modeller för att skriva fram målinflödet är låg. Det har de senaste åren skett en relativt stor förändring av sjukförsäkringssystemen som på kort sikt inneburit att ett mindre antal personer är ”inne i systemen”, något som gett effekt på målinflödet. Nu stiger sjukskrivningskostnaderna igen, med cirka 1 miljard 2013 och ytterligare prognostiserat knappt 3 miljarder 2014.⁵ Hur antalet mål kommer utvecklas på lång sikt styrs troligen mycket av politisk vilja i kombination med hur folkhälsan utvecklas. Ytterligare en försvå-

⁵ ”Stress bakom ökade sjukskrivningar” SVD 21 augusti 2013

rande faktor är att Sverige har stora långsiktiga fluktuationer i den totala sjukfrånvaron jämfört med andra länder, något Försäkringskassan är satt att utreda orsaken till⁶. Trenden med ökad psykisk ohälsa är också en faktor som potentiellt kommer påverka, likaså skiftningar i invandringen och den gruppens fysiska och psykiska status. Vad avser skattemålen har de legat relativt jämnt under 2000-talet även om en kraftig, troligen tillfällig, ökning skett under 2013. Antalet mål har under en längre tid varierat mellan 4000-5000 skattemål per år vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Skatteverket har en långsiktig plan att fokusera mer på större, komplicerade ärenden tillsammans med förebyggande åtgärder vilket gett till följd att antalet ärenden och mål till domstol sjunker. Bibehålls denna strategi och är framgångsrik finns potential att antalet skattemål stabiliseras på en nivå i nivå med de senaste årens. Enskilda år kan dock målökningen tillta precis som för 2013, då förändringar medfört stor målökningen för enskilda måltyper.

Vad avser övriga målkategorier har bidragsmålen en långsiktigt ökande trend. Bortsett från enstaka år av nedgång har antalet bidragsmål ökat. Antalet biståndsmål är till viss del konjunkturbundet men också påverkat av andelen biståndshushåll i landet/regionen. Rapporter från Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen visar att antalet biståndshushåll ökat de senaste åren och att allt fler fastnar i ett långvarigt biståndsmottagande orsakat av bland annat långvarig arbetslöshet. Vad avser vårdmålen har som påtalats psykiatrimålen en svagt stigande målutveckling de senaste åren, likaså LVU-målen, medan inflödet av LVM-målen legat stabilt. Den långsiktiga framtida utvecklingen är delvis politiskt styrd, men påverkas potentiellt också av förhållningssätt och tillgång till droger i samhället, konjunktur med flera faktorer. Lagen om offentlig upphandling har utsatts för mycket kritik de senaste åren och sannolikheten för att den delvis ändras är troligen hög, något som kommer ske redan 2014. Därmed omöjliggörs i princip en prognostisering av antalet mål (se vidare rörande LOU-mål under rubriken "Koncentration LOUmål). Vad avser mängdmålen består de idag till ungefär hälften av körkortsmål. Allt fler forskare visar på faktumet att antalet körda kilometer minskar i västvärlden (begreppet peak car har lanserats). Detta gäller även Sverige där antalet körda kilometer minskat de fyra senaste åren⁷. Detta skulle potentiellt kunna vara en faktor som skulle kunna bidra till minskat antal körkortsmål. Det finns också vissa oklarheter för tillfället vad avser dubbelbestraffning vid körkortsrelaterade mål och polisens framtida trafikstrategi, något som potentiellt skulle kunna påverka måltillströmningen. Antalet måltyper inom målkategorin Övriga mål är stort vilket gör prognoser på längre sikt mycket svårt, men antalet har legat relativt stabilt större delen av 2000-talet.

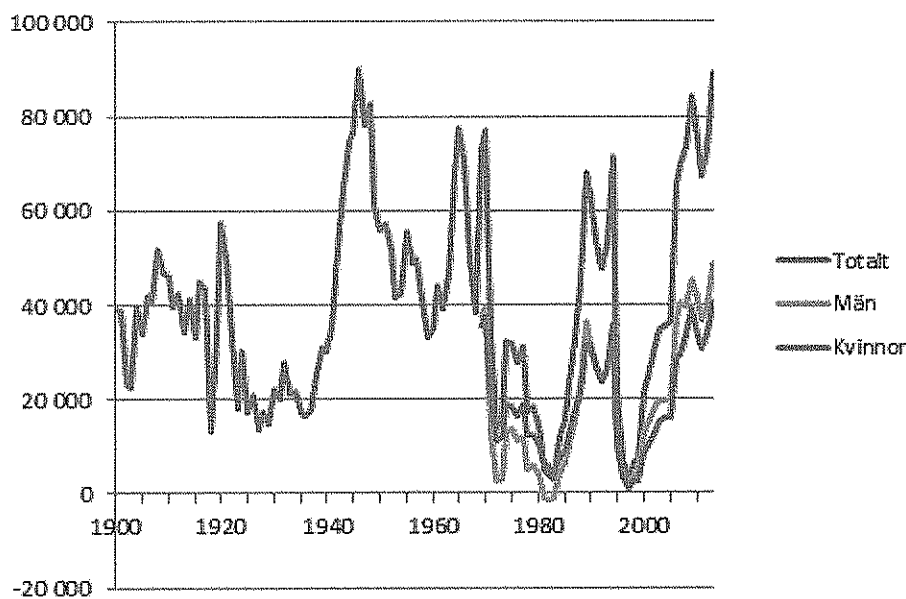
⁶ "Stress bakom ökade sjukskrivningar" SVD 21 augusti 2013

⁷ Se bland annat <http://www.automotorsport.se/artiklar/nyheter/20130730/svenska-bilister-kor-allt-mindre>

Befolkningsutveckling⁸

Den sista december 2013 uppgick Sveriges befolkning till 9 644 864 personer, vilket innebär en ökning med 88 971 personer jämfört med året innan. Folkökningen är den antalsmässigt största som uppmätts mellan två enskilda år sedan 1946. Till följd av stor invandring från länder med oroligheter, bland annat Syrien och Somalia, var invandringen till Sverige under 2013 den högsta någonsin med 115 845 personer⁹. Folkökningen har stigit brant under 2000-talet från i princip nolltillväxt till dagens nivåer. Värt att notera att denna utveckling dock ej är unik, utan tvära kast har skett under framförallt andra halvan av 1900-talet. Vad som är utmärkande är de senaste årens höga nivåer för utvandring men framförallt invandring.

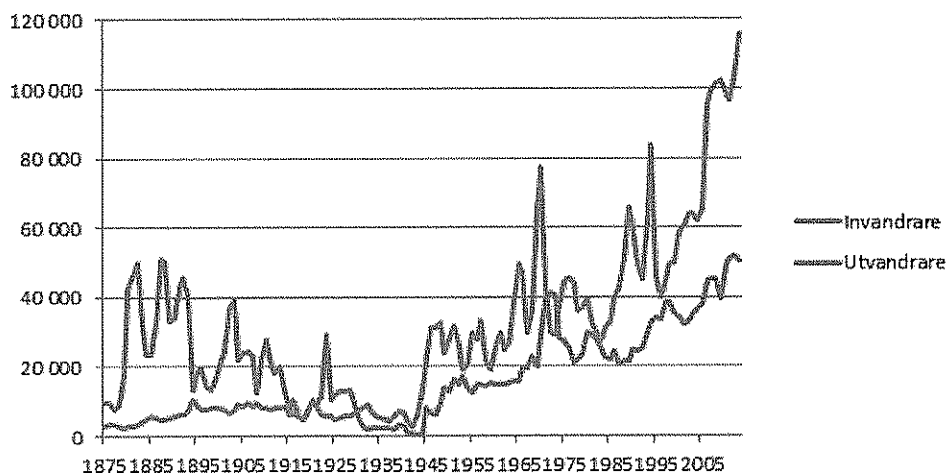
Diagram 5. Folkökning i Sverige 1900-2013. Källa SCB.



⁸ Underlaget i stycket består av samtliga inkomna mål exkl. migration och trängselskatt där annat ej nämns. Anledningen till att migration är exkluderat är att målkatgrin endast funnits begränsad tid vid Förvaltningsrätterna. Vad avser befolkningstillväxt är dock invandring en viktig parameter. Underlaget för befolkningsutveckling kommer från SCB.

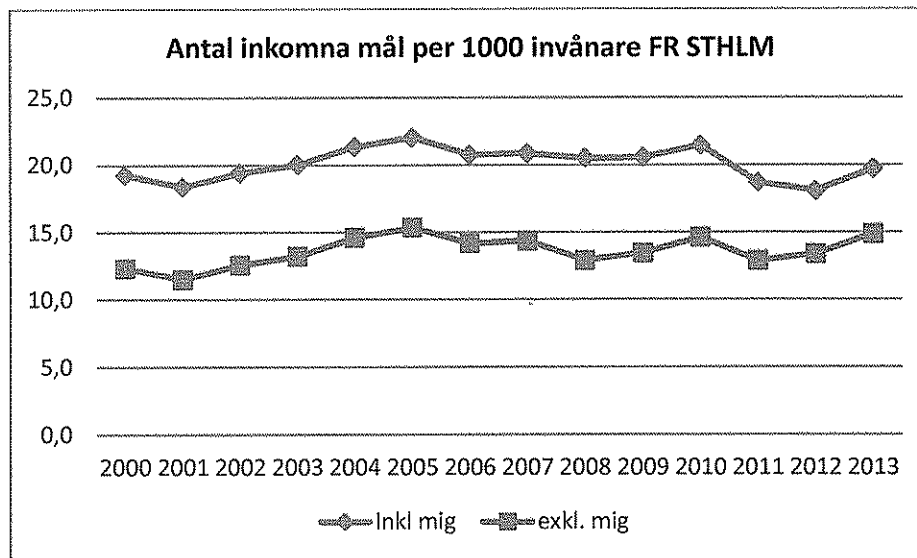
⁹ Pressmedelände från SCB 2014-02-19

Diagram 6. Invandring och utvandring 1875-2013. Källa SCB



Vid en studie av befolkningsförändringen under åren 2000-2013 i Förvaltningsrätten i Stockholm domkrets framträder en bild av ökande befolkning. Befolkningen steg med 18 procent mellan 2000-2013. Befolkningsökningen har tilltagit de senaste åren. Under perioden 2000-2005 ökade befolkningen i snitt med 0,71 procent per år, cirka 12 600 personer/år. Under åren 2006-2013 steg ökningstakten till i snitt 1,68 procent/32 500 personer per år. Antal inkomna mål per 1000 invånare ökade från 12,3 år 2000 till 15,3 2005. Därefter har antalet mål ej ökat i paritet med befolkningsökningen, utan har legat mellan 12,9 till 14,6 för åren 2006-2012, för att nå 14,9 2013 efter den kraftiga målökningen. Inkluderar migrationsmålen (för åren 2000-2007 har ett snitt på inkomna mål 2008-2013 använts) är utvecklingen likartad. En liknande utveckling vad avser befolkningen kan ses för riket i stort (exklusive domkretsen för Förvaltningsrätten i Stockholm). Befolkningen har ökat med drygt sex procent mellan åren 2000-2013 och befolkningstillväxten har varit som kraftigast 2006-2013 (0,57 procent/42 100 personer per år).

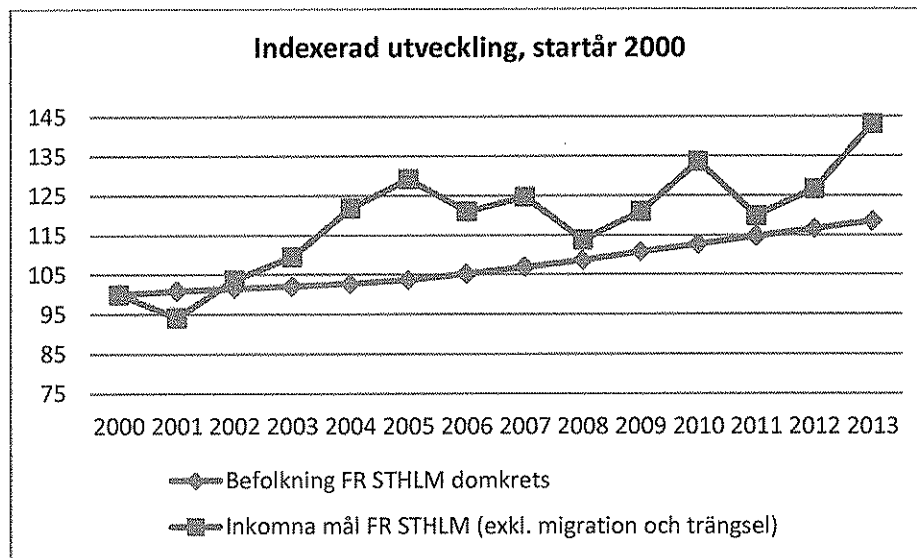
Diagram 7. Antal inkomna mål (inklusive och exklusive migrationsmål) per 1000 invånare vid Förvaltningsrätten i Stockholm



Finns det då ett samband mellan ökande befolkning och fler inkomna mål till förvaltningsrätterna? Vid en korrelationsanalys av variablerna befolkning och inkomna mål vid Förvaltningsrätten i Stockholm framträder en något komplex bild ur statistisk synvinkel. För åren 2000–2005 finns ett mycket starkt statistiskt samband ($0,93^{10}$), inkomna mål ökar i princip konstant, likaså befolkningen. Åren, 2006–2012, uppvisar dock ett svagt samband ($0,35$), där andra förklaringsvariabler bör sökas (läggs det något avvikande, sett till måltillströmning, året 2013 till stiger korrelationen till $0,65$ för åren 2006–2013). Målökningen avtar och pendlar upp och ner, medan befolkningstillväxten tilltar under perioden. Ett liknande resultat påvisas om migrationsmålen inkluderas vid Förvaltningsrätten i Stockholm (uppskattas för åren 2000–2007) samt vid analys av hela befolkningen samt samtliga förvaltningsrätters inkomna mål (exklusive befolkning och inkomna mål i domkretsen för Förvaltningsrätten i Stockholm). Faktum är att korrelationen blir än lägre vid inkludering av migrationsmål och är lägre för riket totalt (exklusive Stockholm) än för förvaltningsrätten i Stockholm. Detta visar att det finns ytterligare faktorer än de rent befolkningsmässiga som starkt påverkar måltillströmningen (exempelvis de stora förändringarna i antalet inkomna socialförsäkringsmål för perioden 2008–2013). Rimligen är dock den framtida befolkningsutvecklingen en (av flera) parameter som kommer avgöra målutvecklingen vid domstolen.

¹⁰ Ett perfekt statistiskt samband har korrelationsvärdet 1,0.

Diagram 8. Indexerad utveckling av inkomna mål samt befolkning vid Förvaltningsrätten i Stockholms domkrets



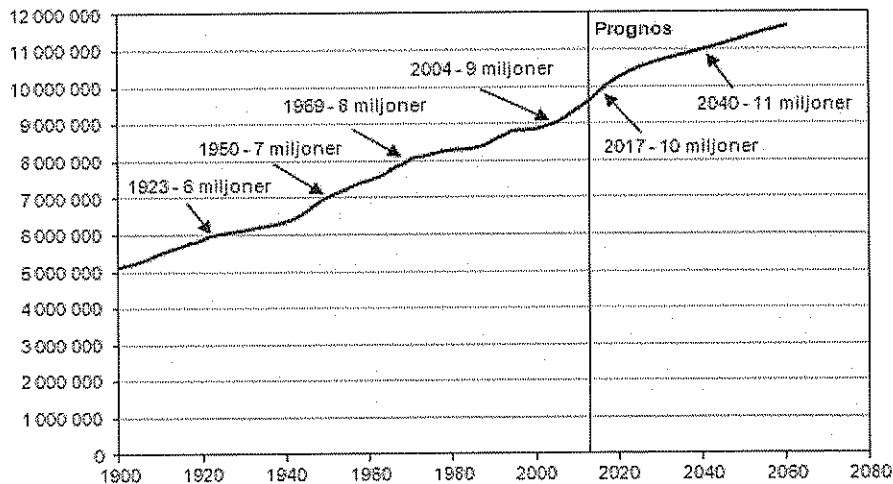
Befolkningsprognos

Även om befolkningstillväxt ej allena är den styrande faktorn för ökat antal mål till förvaltningsrätterna är det av intresse, inte minst vid uppskattningar på lång sikt av måltillströmningen, att ta denna i beaktning.

SCB prognostiserar i sin senaste längre prognos¹¹ att Sveriges befolkning redan 2017 passerar 10 miljoner. Då har det tagit 13 år för befolkningen att öka med en miljon. En folkökning på en miljon har aldrig tidigare skett så fort. Nästa miljongräns, 11 miljoner, beräknas vara uppnådd år 2040. I slutet av prognosperioden, år 2060, beräknas befolkningen ha ökat till 11,6 miljoner. SCB gör även än längre prognoser och år 2100 prognostiserar Sveriges befolkning ha passerat 13 miljoner invånare.

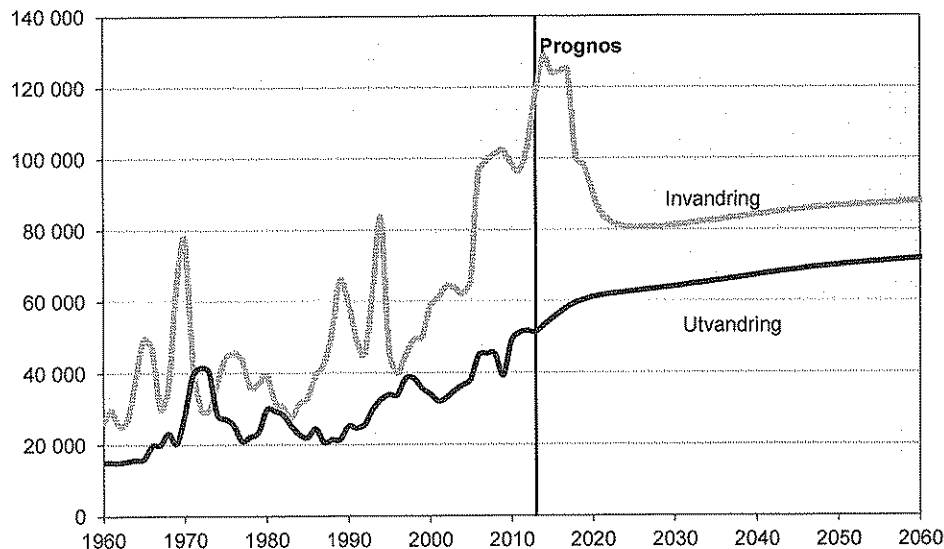
¹¹ Sveriges framtida befolkning 2013-2060
http://www.scb.se/Pages/PressRelease_354086.aspx . SCB

Diagram 9. Befolkningsutveckling och prognos i Sverige 1900-2060



De senaste årens snabba folkökning kan delvis förklaras av stor invandring. De närmaste åren antas invandringen ligga på fortsatt höga nivåer. På längre sikt antas dock invandringen minska samtidigt som antalet utvandrare förmodas öka, men under hela prognosperioden antas att fler invandrar än utvandrar. Idag är nästan 1,5 miljoner eller 15 procent av befolkningen född utomlands. År 2060 beräknas 18 procent eller drygt två miljoner vara födda utanför Sverige.

Diagram 10. Antal personer som har/beräknas invandra och utvandra Sverige 1960-2060



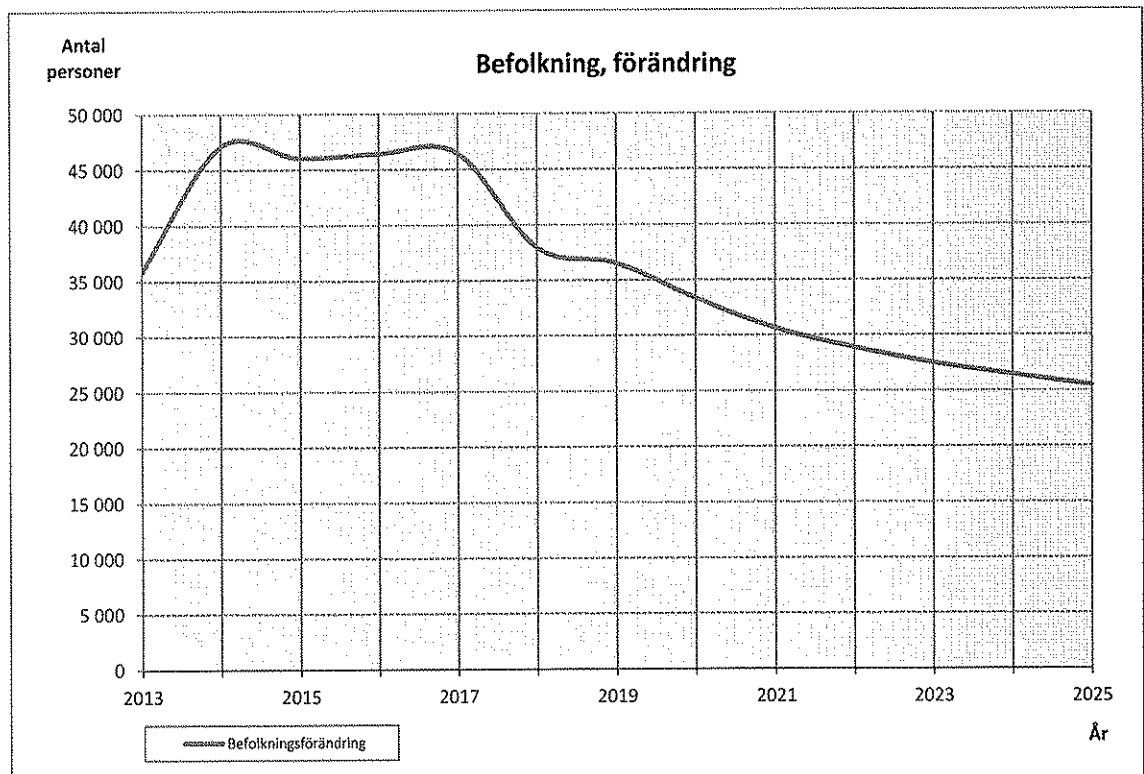
Folkökningen förklaras också av många födda barn. Antalet beräknas öka fram till början av 2020-talet. En anledning är att de stora födelsekullarna födda runt 1990 kommer upp i barnafödande åldrar. Ytterligare en faktor som lyfts fram är ökad livslängd. I framtiden förväntas befolkningens åldersstruktur förändras. Befolkningen bedöms öka i alla tre åldersklasserna: 0-19, 20-64 samt 65 år och

äldre. Störst är ökningen i den äldsta åldersklassen och 2060 förväntas det vara drygt 1 miljon fler i dessa åldrar än det är idag. Antalet barn och unga och antalet i de mest förvärvsaktiva åldrarna kommer att öka med ungefär en halv miljon vardera. Denna utveckling medför att andelen äldre väntas öka och andelen i de mest yrkesaktiva åldrarna väntas minska samtidigt som andelen barn och unga kommer att vara lika stor som idag.

Sammantaget pekar prognoserna för en snabb ökning av befolkningen de närmsta åren, därefter en något lägre ökningstakt. Ett antal frågeställningar föds ur detta. Dels hur kommer den fortsatt prognostiserade urbaniseringen påverka måltillströmningen. Ungefär 70 procent av folkökningen prognostiseras till de tre storstadslänen av vissa prognosinstitut. Vidare hur kommer den allt högre andelen äldre i befolkningen påverka måltillströmningen? Därtill kommer frågan hur de närmsta årens höga invandring påverkar måltillströmningen?

Hur kommer då befolkningen utvecklas i domkretsen för Förvaltningsrätten i Stockholm? Enligt SCB:s befolkningsprognos för Stockholms län kommer antalet invånare öka med närmare 50 000/år de närmsta åren. Därefter prognostiseras en något mer modest och avtagande ökning fram till 2025. Antal invånare bedöms öka från 2013 års dryga 2,1 miljoner till knappt 2,6 miljoner år 2025, en ökning med dryga 430 000 invånare, 20 procent.

Diagram 11. Befolkningsprognos Stockholms län, förändring per år.



För att få korrekt underlag för domsagan för Förvaltningsrätten i Stockholm får kommunerna Norrtälje, Sigtuna och Upplands-Väsby exkluderas och Gotland inkluderas. Befolkningen bedöms då öka från 2013 års knappa 2,1 miljoner till 2025 års knappa 2,5 miljoner, en ökning med drygt 410 000 invånare, även här 20 procent.

Eventuell omfördelning av mål vid förvaltningsrätterna

Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen (DIR 2013:49)

En utredning är tillsatt för att utreda en rad frågor kopplade till skattemål och förvaltningsprocessen. Utredningen ska lämna sitt förslag december 2014. Kortfattat ska utredaren bland annat titta på nedanstående.

Utredaren har getts i uppdrag att överväga ett antal organisatoriska och processuella frågor, bland annat frågan om en ökad specialisering av skattemålshandlingen i domstol. Utredaren ska även i övrigt överväga åtgärder för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen, bland annat genom flexibla sammansättningsregler i domstolarna och ökade möjligheter att överlämna mål mellan domstolar i syfte att utjämna arbetsbördan. I uppdraget ingår också att överväga om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans. Utredaren ska undersöka i hur många domstolar specialisering av skattemålshandlingen förekommer och hur arbetet är organiserat. Vidare ska utredaren analysera om specialiseringen har fått någon effekt i fråga om kvaliteten på avgörandena, handläggningstiderna och rekryteringen av domare. Utredaren ska också analysera om ytterligare specialisering behövs för att stärka rättssäkerheten och om det bör åstadkommas genom koncentration i fråga om vissa eller alla typer av skattemål till vissa förvaltningsrätter och kammarrätter, i form av särskilda domstolar, eller genom specialisering inom domstolen. En annan fråga att ta ställning till är om alla eller vissa skattemål ska hanteras särskilt och om särskild kompetens bör eftersträvas inom vissa ämnesområden, t.ex. företagsbeskattning, koncernbeskattning och mervärdesskatt.

Det som potentiellt skulle kunna påverka måltillströmningen direkt till Förvaltningsrätten Stockholm är om utredaren föreslår och det sedan beslutas att:

- Möjligheten ökar att överlämna mål mellan domstolar
- Koncentration av vissa eller alla typer av skattemål till vissa förvaltningsrätter
- Sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätt som första instans.

Då utredningen nyligen tillsatts och att det i fråga om de två första punkterna skulle det röra sig om rena spekulationer om, och i sådana fall hur många skattemål, en eventuell förändring skulle kunna medföra för Förvaltningsrätten i Stockholm.

Ett flertal tänkbara scenarier finns och för att få ett grepp om volymen följer här ett potentiellt scenario: **Samtliga skattemål centraliseras till de idag tre**

största förvaltningsrätterna. 2011-2013 inkom det i snitt knappt 14 600 skattemål till landets förvaltningsrätter. Av dessa inkom vardera cirka 2 000 till Förvaltningsrätten i Göteborg och Malmö, och knappt 4 800 till Förvaltningsrätten i Stockholm. Övriga förvaltningsrätter fick således in drygt i snitt 5 800 mål 2011-2013. Om dessa 5 800 skattemål skulle fördelas utifrån dagens fördelning mellan Göteborg, Malmö och Stockholm skulle det innebära ett måltillskott om dryga 4 000 skattemål till Förvaltningsrätten i Stockholm, dvs. en ökning med dryga 45 procent.

Vad avser sekretessmålen är kammarrätterna idag första instans. Efter att ha legat kring cirka 800 mål/år under ett antal år steg antalet 2010-2011 och fortsatte öka även 2012-2013 till cirka 1 000 mål. Av det totala antalet sekretessmål inkom cirka hälften till Kammarrätten i Stockholm. En likartad ökande trend som vid kammarrätterna totalt kan urskiljas vid kammarrätten i Stockholm de senaste åren.

Koncentration LOU-mål

I betänkandet "Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12) föreslås en rad åtgärder, bland annat en koncentration av upphandlingsmålen till tre förvaltningsrätter och en kammarrätt.

Vilka förvaltningsrätter som skulle komma i fråga behandlas inte. Av remissvaren att döma finns vissa instanser som förespråkar en centralisering, exempelvis Skatteverket, medan andra motsätter sig detta, exempelvis Domstolsverket. Ytterligare en faktor som kan påverka beslutet om en eventuell ändring är frågan om en eventuell förändring av skattemåls- och sekretessmålsfördelningen. Detta gör det svårt att i dagsläget dra några slutsatser. Görs en beräkning utifrån samma scenario som för skattemålen enligt ovan, dvs. de tre största förvaltningsrätterna får samtliga LOU-mål, så skulle det innebära ett tillskott av cirka 750 LOU-mål till Förvaltningsrätten i Stockholm. Det skulle innebära en fördubbling av dagens målinflöde av LOU-mål vid domstolen.

Numerära scenarier

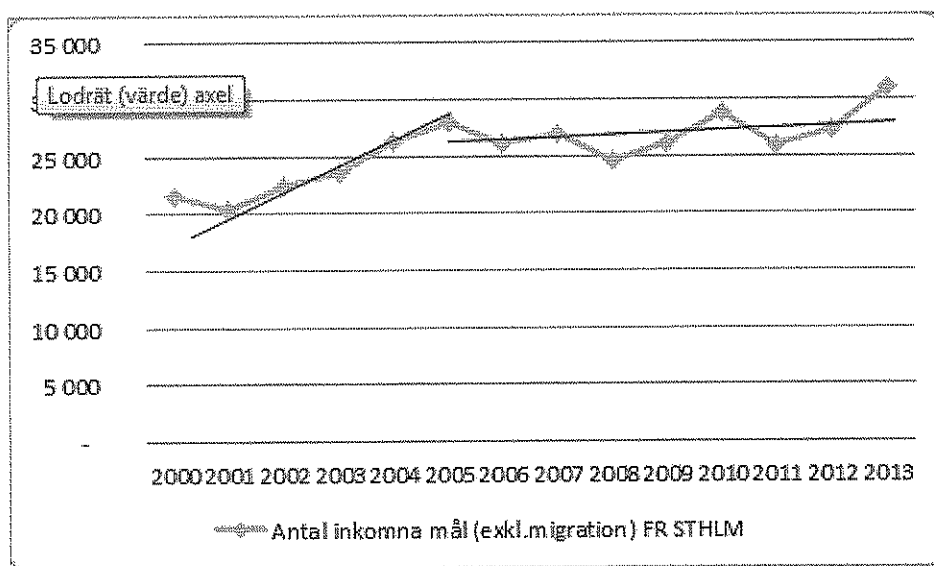
På lång sikt kan ett stort antal tänkbara scenarier ställas upp rörande den framtida måltillströmningen till Förvaltningsrätten i Stockholm. Nedan presenteras tre scenarier utifrån historisk målutveckling, nämnda utredningar rörande skatte- och LOU-mål samt befolkningsförändring. Se i första hand scenarierna som räkneexempel. I scenarierna 1 och 2 är ej migrationsmålen inkluderade då dessa mål lämpar sig mycket dåligt för långsiktiga prognoser (se vidare under stycke "Migrationsmål")

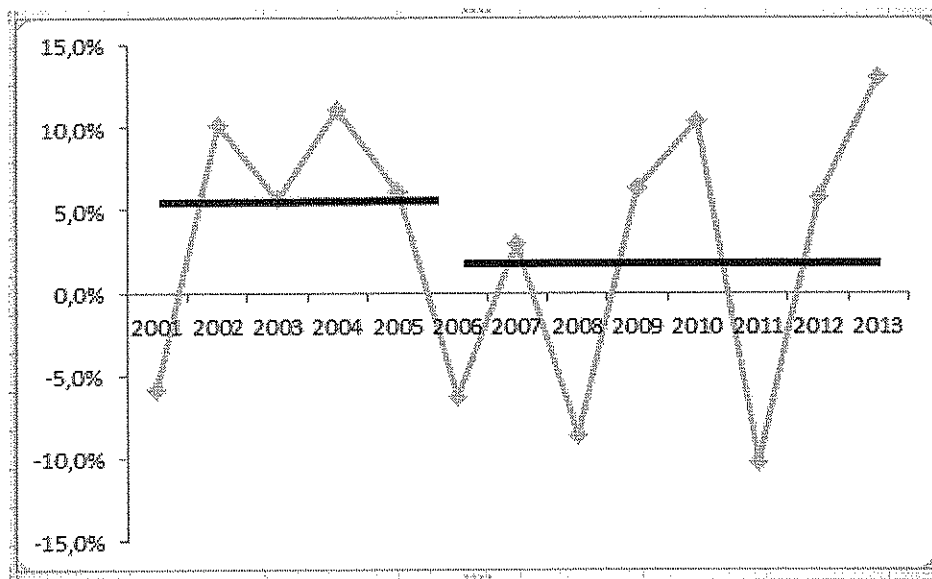
Scenario 1: Antal inkomna mål 2014-2035 utvecklas i motsvarande takt som mellan hittills under 2000-talet. Den genomsnittliga målökningen 2000-2013 är 3,1 procent. Som tidigare påtalat kan 2013 ses som något avvikande då det var en mycket kraftig målökning sett till tidigare år. Exempelvis var den genomsnittliga målökningen 2000-2012 2,3 procent. I scenariot nedan används därför en målökning om 2,7 procent.

Tabell 1. Målutvecklingsscenario (exklusive migrationsmål) baserat på genomsnittlig målutveckling 2000-2012 samt 2000-2013)

År	Ink mål	År	Ink mål	År	Ink mål
2000	21 613	2012	27 364	2024	41 500
2001	20 347	2013	30 926	2025	42 600
2002	22 411	2014	31 800	2026	43 800
2003	23 671	2015	32 700	2027	44 900
2004	26 306	2016	33 500	2028	46 200
2005	27 903	2017	34 500	2029	47 400
2006	26 138	2018	35 400	2030	48 700
2007	26 926	2019	36 300	2031	50 000
2008	24 588	2020	37 300	2032	51 300
2009	26 138	2021	38 300	2033	52 700
2010	28 861	2022	39 400	2034	54 200
2011	25 890	2023	40 400	2035	55 600

Antal inkomna mål i detta scenario stiger med drygt 24 700 mål, knappt 80 procent fram till 2035 jämfört med dagens målnivåer. Denna siffra bör tolkas med stor försiktighet och mer som ett enkelt räkneexempel. Exempelvis avviker den genomsnittliga målökningen mycket vid en jämförelse av olika tidsperioder vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Målen ökade tämligen konstant fram till 2005 men har därefter legat relativt stabilt, minskningar har följts av ökning, bortsett från det senaste årets ökning, se diagram nedan. Den genomsnittliga målförändringen 2000-2005 var 5,4%. Motsvarande siffra för 2006-2013 var 1,6% och för perioden 2006-2012 0%. Denna ojämna utveckling visar på ytterligare ett skäl att användandet av en genomsnitt målförändring för att prognostisera den framtida i detta fall bör användas med stor försiktighet.





Scenario 2. Antal inkomna mål 2014-2035 utvecklas i motsvarande takt som den genomsnittliga utvecklingen mellan åren 2000-2012 respektive 2000-2013. Det motsvarar som beskrivit ovan en genomsnittlig målökning om 2,7 procent. Utöver det tillfaller samtliga skattemål och LOU-mål från 2015 de idag tre största förvaltningsrätterna. Målen fördelas utifrån dagens fördelning mellan Stockholm, Göteborg och Malmö (snitt 2011-2013). För förvaltningsrätten i Stockholm innebär det 4 000 extra skattemål respektive 750 extra LOU-mål per årsbasis. Dessa räknas sedan upp med 2,7 procent precis som övriga inkomna mål. Utöver detta antas förvaltningsrätterna bli första instans för sekretessmål. För Förvaltningsrätten i Stockholm antas det medföra 500 mål/år (+ uppräknig på årsbasis).

Tabell 2. Målutvecklingsscenario (exklusive migrationsmål) baserat på genomsnittlig målutveckling 2000-2012 samt 2000-2013 + LOU- och skattemål fördelas på de tre största förvaltningsrätterna + förvaltningsrätterna blir första instans för sekretessmål.

År	Ink mål	År	Ink mål	År	Ink mål
2000	21 613	2012	27 364	2024	48 300
2001	20 347	2013	30 926	2025	49 600
2002	22 411	2014	31 800	2026	51 000
2003	23 671	2015	38 000	2027	52 300
2004	26 306	2016	39 000	2028	53 800
2005	27 903	2017	40 100	2029	55 200
2006	26 138	2018	41 200	2030	56 700
2007	26 926	2019	42 300	2031	58 200
2008	24 588	2020	43 400	2032	59 800
2009	26 138	2021	44 600	2033	61 400
2010	28 861	2022	45 800	2034	63 100
2011	25 890	2023	47 000	2035	64 800

Antal inkomna mål i detta scenario stiger med knappt 34 000 mål, en dryg fördubbling av antalet mål fram till 2035 jämfört med dagens målnivåer.

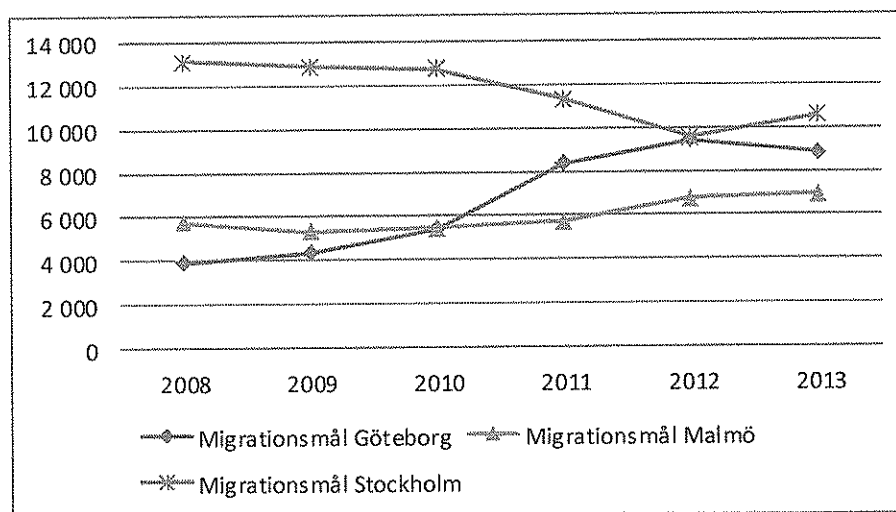
Scenario 3: Även om det vid en korrelationsanalys ej syns starka statistiska samband mellan mål- och befolkningsutveckling vid domsagan för Förvaltningsrätten i Stockholm kan det ändå vara intressant att göra ett enkelt scenario utifrån SCB:s befolkningsprognoser. Som tidigare påtalats är det troligen så att befolkningsutvecklingen är en parameter som kommer avgöra den framtida målutvecklingen, tillsammans med en rad andra.

För perioden 2000-2013 inkom det i snitt 20,05 mål per 1000 invånare (i detta scenario inkluderas migrationsmål). Används detta tal tillsammans med prognosen över befolkningsutvecklingen skulle antalet mål **2020 landa på drygt 47 000**, dvs en ökning med cirka 6 400 mål/16 procent jämfört 2013. **För 2025 skulle antalet mål stanna vid knappt 50 000**, dvs en ökning med drygt 9 000 mål/22 procent jämfört 2013. Som jämförelse har antalet mål (exklusive migration och trängselskatt) ökat med 21 procent mellan 2000-2013.

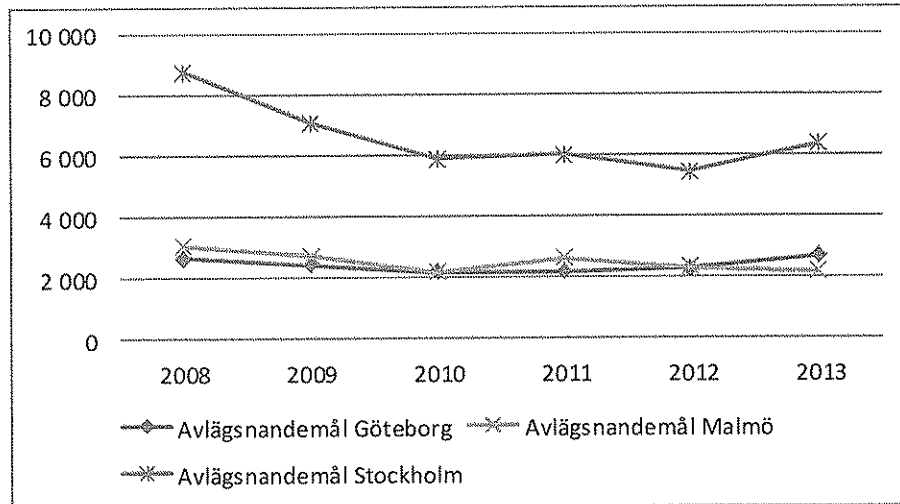
Migrationsmål

Tittar man på utvecklingen av inkomna migrationsmål de senaste åren (2008-2013) har antalet mål legat kring 23-26 500. Av dessa har cirka 40 procent (2012-2013) varit avlägsnandemål. Förvaltningsrätten i Stockholm har haft en nedåtgående trend som bröts 2013 då antalet migrationsmål ökade åter (i diagrammet nedan är inkomna mål till migrationsdomstolen i Luleå 2013 adderade till Stockholm, samt medborgarskapsmål som inkommit adderade till Förvaltningsrätten i Malmö och därmed reducerade från Stockholm för samtliga år, för att underlätta jämförbarheten över tid).

Diagram 7. Inkomna migrationsmål 2008-2013



Antalet avlägsnandemål uppvisar en likartad trend där antalet minskade 2009-2010 för att därefter ligga relativt jämnt och öka 2013 vid Förvaltningsrätten i Stockholm.



Att prognostisera måltillströmning för enskilda målkategorier är mycket svårt, detta gäller i synnerhet migrationsmål. Tillsammans med Migrationsverket gör Domstolsverket kontinuerligt prognoser för asylmål som sträcker sig innevarande år samt fyra påföljande åren. Den senaste prognosen (feb 2013) visar inga dramatiska förändringar av antalet asylmål för perioden 2014-2017. Att prognostisera för mer än innevarande år samt följande år innebär dock en hög grad av osäkerhet, något även Migrationsverket påtalar i sina prognoser. En plötsligt uppblossande konflikt, regeländringar etc. kan snabbt förändra asylflödena kraftigt. SCB gör långsiktiga prognoser för invandring (se diagram under stycket "Befolkningsprognos"). Detta visar på en fortsatt kraftig invandring de närmsta åren. Prognosen baseras på ökad asylinvandring samt en fortsatt arbetskrafts- och anhöriginvandring. Därefter förväntas asyl- och anhöriginvandringen röra sig mot en mer långsiktig nivå som ligger under dagens nivå. Samtidigt minskar invandringen från EU som en följd av den demografiska utvecklingen i många av dessa länder. Ett flertal länder har haft en lång period av lågt barnafödande vilket leder till att det i framtiden finns färre personer i de äldre åldrar då det är vanligt att utvandra.

Slutkommentar

Sammantaget kan konstateras att det på lång sikt är ytterst komplext att sia om den framtida måltillströmningen. Att göra det för en enskild förvaltningsrätt höjer dessutom komplexiteten ytterligare. Det finns en rad kända, men med stor sannolikhet också okända faktorer, som potentiellt kan påverka måltillströmningen. PM:et är en ansats att beröra några potentiella påverkansfaktorer. Det finns en rad ytterligare faktorer som skulle kunna ligga till grund för scenarier exempelvis förtroendet för domstolarna och rättsväsendet, viljan att klaga, förmågan och tillgängligheten att tillförskaffa sig information, värderandet av den egna ti-

den, ändrad sammansättning av befolkningen, med flera faktorer. Önskar man fördjupa sig inom denna typ av områden finns en rad framtidsstudier som potentiellt kan ge input¹². Sanningen är att det troligen finns lika många, eller än fler, idag okända faktorer (påverkade av politiska beslut, förändringar i samhället, miljön mm) än de idag kända, som kommer påverka måltillströmningen för landets förvaltningsrätter på lång sikt.

¹² Se exempelvis Institutet för framtidsstudier, Copenhagen Institute for future studies, Kairos Future mfl.

Bilaga 1

Inkomna mål per målkategori 2000-2013 vid Förvaltningsrätten i Stockholm samt totalt övriga förvaltningsrätter.

