

## RESULTATSTYRNINGEN OCH LEDANDET AV TINGSRÄTTERNA

Vid den år 1993 genomförda underrättsreformen grundades 70 tingsrätter. Härefter har tingsrätter indragits och sammanslagits i enlighet med riktlinjerna i det förslag till utvecklande av underrätternas distriktsindelning, som blev klart hos justitieministeriet 15.12.2000 och som senast har uppdaterats år 2006. I början av år 2006 var antalet tingsrätter 59.

Vid tingsrätterna utfördes år 2004 totalt 2 235 personarbetsår. Av det nettoanslag, som beviljats åt domstolsväsendet i budgetförslaget för år 2006, uppskattas, att 124 700 000 euro används för tingsrätternas driftsutgifter. År 2004 var de 123 931 000 euro.

Resultatstyrning förverkligades vid domstolsväsendet åren 1992-1995. Justitieministeriet är domstolsväsendets centrala förvaltningsmyndighet och genomför därigenom årliga resultatförhandlingar med alla tingsrätter. Resultatstyrningen innebar en avsevärd förändring i uppgifterna för den domare, dvs. lagmannen, som fungerar som tingsrättens chef och i de krav som uppgifterna ställer.

Lagskipningens i grundlagen fastställda oavhängighet från den lagstiftande och den verkställande makten föranleder i ledningen av domstolsväsendet och den enskilda domstolen samt i befästandet och tillämpningen av systemet med resultatstyrning problem, som inte förekommer på andra håll i statsförvaltningen. Övriga delområden av statsmakten får inte ta befattning med lagskipningen eller rubba domstolsväsendets oavhängiga ställning med administrativa beslut och föranstaltningar. Till oavhängigheten hör också att domstolarna och deras lagskipningspersonal är oavhängiga när de sköter uppgifter som hör till lagskipningens område. Den allmänna målsättningen för revisionen var att klargöra hur resultatstyrningen och resultatledningen fungerar i denna miljö.

Det centrala revisionsobjektet var ledandet vid tingsrätterna. Med revisionen klargjordes hur tingsrätternas förvaltning och förvaltningsuppgifterna har ordnats och hur lagmännen leder och övervakar verksamheten och sina underlydande. För detta intervjuades vid 23 tingsrätter dvs. 37 procent av alla tingsrätter förutom lagmannen en representant för tingsdomarna och kanslipersonalen.

Ur intervjumaterialet söktes svar på huruvida skillnader i ledandet inverkar på tingsrätternas resultat, dvs. lönsamhet och produktivitet samt på behandlingstiderna. Syftet var också att klargöra faktorer som försvårar eller underlättar ledandet av tingsrätterna och ett ändamålsenligt ordnande av verksamheten.

## *Justitieministeriet och tingsrätterna*

De enskilda tingsrätterna lyfte inte i intervjuerna fram speciella problem i förhållandet mellan dem och justitieministeriet. Vissa utvecklingsbehov har emellertid framkommit vid revisionen.

Lönsamhets- och produktivitetstal som har beräknats på basis av den avvägda arbetsmängden har använts som verktyg för att beskriva och följa upp tingsrätternas resultat och jämföra effektiviteten. Som lönsamhetsmätare har använts driftsutgifterna per avgörande och som produktivitetmätare antalet avgöranden per personarbetsår. Dessa nyckeltal kan inte betraktas som tillräckliga styrningsmedel i synnerhet med tanke på behovet av att utveckla verksamheten. En analys av relationstalen möjliggör inte en analys av skillnaderna i lönsamhet och produktivitet eller av orsakerna till dem. Behovet och betydelsen av sådan information har accentuerats under senare år på grund av begränsade resurser, strävan att effektivisera verksamheten samt målsättningen att skärpa resultatstyrningen.

Justitieministeriet borde som grundval för utvärderingen av tingsrätternas resultat och effektivitet aktivt börja planera och utveckla för domstolsväsendet lämpade mätningssystem och mätare. Ministeriet borde här fördomsfritt och brett utnyttja existerande kunnande och metoder. Det är också viktigt att representanter för domstolarna medverkar med en betydande insats i utvecklings- och planeringsarbetet.

På basis av revisionsmaterialet kan inte dras direkta slutsatser om tingsrättens storlek har någon inverkan på resultatet och behandlingstiderna. På basis av materialet förefaller det emellertid som att tingsrättens minimistorlek borde vara större än vad som framförts i förslaget till utvecklande av underrätternas distriktsindelning. För detta talar många både funktionella och till bevarandet och fördjupandet av yrkeskunskapen vid tingsrätterna anknutna faktorer.

De riktlinjer för utvecklande av domstolsväsendet och för att stärka den första rättsinstansen, som har dragits upp på justitieministeriets förvaltningsområde, förutsätter större tingsrätter än den nuvarande minimimålsättningen. De stora skillnaderna mellan tingsrätterna i antalet mål samt i tillbudsstående resurser och förutsättningar att klara av domstolarnas grundläggande uppgift lyfter fram både medborgarnas ojämlikhet som kunder hos tingsrätterna och de anställdas vid tingsrätterna ojämlikhet när de sköter sina uppgifter. Att göra tingsrättsfältet klart skulle också underlätta skötseln av den centrala förvaltningsmyndighetens uppgifter.

Justitieministeriet har uppmuntrat och stött det kvalitetsarbete, som i respektive hovrättsdistrikt har utförts vid tingsrätterna. Som resultat av kvalitetsarbetet har inte uppkommit sådana allmänna förfaranden och standarder som ett jämlikt bemötande av medborgarna vid domstolarna skulle förutsätta. Den centrala förvaltningsmyndigheten har ansett att dess möjlighet att utvärdera och sinsemellan jämföra kvalitetsprojekten är begränsad på grund av domstolsväsendets oavhängighet. Av samma anledning saknar den möjligheter att styra eller inrikta kvalitetsarbetet med

bindande instruktioner och föreskrifter. Ministeriets ställning i förhållande till de oavhängiga domstolarna är problematisk.

Justitieministeriet borde öka ansträngningarna att få kvalitetsarbetet vid tingsrätterna att omfatta alla hovrättsdistrikt samt förenhetliga kvalitetsarbetet i hela landet så, att det uppfyller åtminstone vissa minimikrav. Ministeriet borde också överväga att utveckla innehållet i och betydelsen av hovrätternas på lag grundade granskningsverksamhet i en riktning som stöder tingsrätterna och ledningen av dem, eventuellt författningsvägen.

Den ledarutbildning som justitieministeriet ordnat för lagmännen åren 2003 och 2004 ansågs vara lyckad. Ett stöd av det slag, som ledarutbildningen innebär, hade emellertid behövts från de första åren när underrättsreformen och resultatstyrningen trädde i kraft. Justitieministeriet borde sörja för att lagmännens ledarförmåga och färdigheter utvecklas också i framtiden.

Justitieministeriet har beslutat att inrätta en servicecentral för stödtjänster till ekonomi- och personaladministrationen på sitt förvaltningsområde. Av denna anledning bör särskild uppmärksamhet ägnas åt en ändamålsenlig omläggning av den arbetsinsats som frigörs vid tingsrätterna, så att de möjligheter till personalinbesparingar och justeringar av personalstrukturen kan genomföras som reformen ger vid de enskilda tingsrätterna eller mellan tingsrätterna.

Trots att vid tingsrätterna anses att justitieministeriets ställning och uppgifter är problemfria på det praktiska planet, borde justitieministeriet utreda både förutsättningarna att ordna centralförvaltningen av domstolsväsendet på grundval av en från ministeriet separat central förvaltningsmyndighet och förutsättningarna att fortsätta och utveckla domstolsväsendet på grundval av den nuvarande centralförvaltningen.

### *Ledandet av tingsrätterna*

På basis av revisionsmaterialet kan inte dras generella slutsatser om hur sättet för att ordna ledningen och förvaltningen vid tingsrätten inverkar på tingsrättens resultat och behandlingstider. De tingsrätter som på basis av revisionsmaterialet ter sig som väl ledda tingsrätter hade inte med nödvändighet framgång i jämförelsen av resultat eller behandlingstider, och vice versa. Vid revisionen framkom emellertid vissa drag som karakteriserar en väl ledd tingsrätt. Därtill spelar i belysningen av revisionsmaterialet också lagmannens personliga egenskaper en betydande roll.

På basis av revisionsmaterialet kan inte härledas en modell för en resultatrik tingsrätt. Detta beror till stor del på att tingsrätternas verksamhetsmiljöer och verksamhetsförutsättningar är synnerligen varierande. De utmaningar som kommer fram i verksamhetsmiljön och ledandet hos de små tingsrätterna kan inte jämföras med situationen vid de stora eller ens de medelstora tingsrätterna. Denna olikhet torde inte heller sakna avspeglingar på ett jämlikt bemötande av medborgarna i olika delar av landet, när medborgarna har att göra med domstolsväsendet.

Vid revisionen framkom en del sådana praktiska verksamhetssätt som underlättar ledandet och som också har ansetts främja tingsrättens resultat och att uppnå behandlingstiderna.

Vid revisionen framkom behov av att utöka incitamenten till att göra personalen, i synnerhet tingsdomarna, bättre engagerade än för närvarande i både styrningssystemet och tingsrätten som helhet. Att decentralisera förmansuppgifterna är ett av de viktigaste sätten att öka tingsrätternas effektivitet, men att utnyttja denna metod i större omfattning än för närvarande förutsätter allmänt taget större enheter än i dag. I ledandet av tingsrätterna vore det också av behovet påkallat att finna andra medel att påverka tingsdomarnas attityd så att de mera upplever sig som medlem av tingsrätten som samfund än att de sköter en enskild domaruppgift.