

Förslag**1976/77:20****Riksdagens revisorers skrivelse angående ärendebalanserna vid kammarrätterna**

1977-05-26

Till riksdagen

Riksdagens revisorer har med utgångspunkt i de balansförteckningar som årligen skall inges till justitiekanslern granskat ett antal statsmyndigheters handhavande av sina ämbetsuppgifter. Därvid har bl. a. den stora ärendebalansen som finns vid rikets kammarrätter observerats. I en inom revisorernas kansli i ärendet upprättad granskningspromemoria (nr 7/1976) föreslogs med anledning av ärendebalansens storlek att vissa extraordinära åtgärder skulle vidtas för att inom rimlig tid en förbättrad situation skulle ernås. Promemorian överlämnades av revisorerna den 3 juni 1976 till riksdagens justitieutskott och till chefen för justitiedepartementet för de åtgärder som kunde synas befogade.

Med utgångspunkt i 1977 års balansförteckningar har ifrågakvarande spörsmål om kammarrätternas ärendebalanser ånyo granskats. Resultatet av granskningen framgår av en i ärendet upprättad granskningspromemoria (nr 5/1977), kallad Statsmyndigheternas ärendebalanser, kammarrätterna. Enligt revisorernas mening kan tvivel råda om hittills beslutade åtgärder för åstadkommande av förbättringar kommer att få erforderlig effekt. Den sålunda upprättade granskningspromemorian överlämnas därför till riksdagen för kännedom.

På riksdagens revisorers vägnar

FRITZ BÖRJESSON

/ Per Dahlberg

Statsmyndigheternas ärendebalanser*Kammarrätterna*

(projekt B 9)

Innehållsförteckning	Sida
1 Granskningsuppdragets bakgrund och syfte	2
2 1976 års granskningspromemoria	2
3 1977 års balansförteckningar	4
4 Budgetpropositionen 1976/77	5
5 Riksdagsdebatt i mars 1977	6
6 Kommentarer	7

1 Granskningsuppdragets bakgrund och syfte

Enligt allmänna verksstadgan skall statlig myndighet, i den mån regeringen bestämmer, före den 1 april varje år lämna justitiekanslern en förteckning över ärenden som har kommit in till myndigheten under tidigare år men inte blivit slutligt handlagda före utgången av februari månad det år under vilket förteckningen skall lämnas. I fråga om vissa myndigheter har justitiekanslern medgett att redovisningen skall avse balansläget vid senaste årsskifte eller vid annan tidpunkt.

Riksdagens revisorer har uppdragit åt kansliet att granska de redovisade ärendebalanserna hos ett lämpligt antal myndigheter samt därvid särskilt pröva den sakliga anledningen till balanserna och myndigheternas sätt att handha sina uppgifter.

Under år 1976 har balansförteckningarna från ett 20-tal centrala ämbetsverk och motsvarande myndigheter blivit föremål för närmare granskning. Vad därvid iakttagits har i fråga om vissa myndigheter redovisats i ett antal granskningspromemorior under huvudrubriken Statsmyndigheternas ärendebalanser. Bland annat har i granskningspromemoria nr 7/1976 ärendebalanserna vid kammarrätterna tagits upp till behandling. I förevarande promemoria tas, med hänsyn till uppgifterna i 1977 års balansförteckningar och till vad i övrigt förekommit i ärendet, samma spörsmål upp till förnyad behandling.

2 1976 års granskningspromemoria

I promemorian lämnades, efter redogörelse för kammarrätternas uppgifter och organisation m. m., en viss statistisk belysning i fråga om antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål för åren 1972–1975 samt målens väntetider. Av uppgifterna framgick bl. a. att balanserna i fråga om vanligen

förekommande mål oavbrutet ökat, från ca 12 000 mål vid ingången av år 1972 till ca 24 000 vid utgången av år 1975, samt att sistnämnda balans till ca 90 procent utgjordes av skattemål (varmed avsågs samtliga mål av beskattningsnatur).

Vidare redogjordes i promemorian för vad den senaste budgetpropositionen innehöll i fråga om kammarrättsorganisationen samt för riksdagens behandling av frågan våren 1976. Riksdagens beslut innebar att den dåvarande organisationen med tre kammarrätter, bestående av tillhoppa 17 ordinarie avdelningar jämte viss extra förstärkning som motsvarade två avdelningar, skulle från och med den 1 januari 1977 utbyggas med en fjärde kammarrätt, därvid organisationen skulle komma att bestå av tillhoppa 20 ordinarie avdelningar. Vidare hemställde riksdagen att en plan för den fortsatta utbyggnaden av kammarrättsorganisationen skulle utarbetas av regeringen, en plan som borde syfta till att nedbringa den befintliga målbalansen till acceptabel nivå och allmänt sett medverka till att förvaltningsrättskipningen kunde svara mot kravet att vara snabb, säker och billig.

I promemorian framfördes därefter vissa synpunkter och förslag. Det erinrades om att man under förarbetena till 1971 års reform av förvaltningsrättskipningen betecknat det som en primär och brådskande uppgift att få ett slut på de stora balanser och långa väntetider som sedan decennier tillbaka präglat verksamheten i överinstanserna och att man genom reformen ansåg sig ha skapat förutsättningar för att avlägsna missförhållandena. Men dessa förhoppningar, framhölls i promemorian, hade så långt ifrån infriats att arbetsbalansen i kammarrättsorganisationen i stället fördubblats under de fyra år som gått och uppgick till över 24 000 mål. Man kunde inte heller räkna med att tillströmningen av mål skulle gå tillbaka; vissa omständigheter talade tvärtom för att skattemålen skulle ytterligare öka i antal.

Enligt promemorian kunde inte förväntas att förstärkningar av den ordinarie kammarrättsorganisationen – som självfallet måste dimensioneras efter vad som vore motiverat med hänsyn till en på längre sikt beräknad normal arbetsbörda – skulle utgöra ett tjänligt medel för att organisationen, vid sidan av alla nyinkomna mål, skulle kunna avarbeta den väldiga balans som redan uppstått. I varje fall bedömdes detta inte kunna åstadkommas i nämnvärd grad eller inom rimlig tid. Vad som kunde göras – förutom möjligen att överväga en annan organisation av förvaltningsrättskipningen i mellaninstansen – var därför att undersöka möjligheten att genom temporära åtgärder av extraordinär natur söka på kort sikt nedbringa den stora balansen till acceptabel nivå. Enligt promemorians beräkningar krävdes då att balansen avarbetades med ca 15 000 mål.

Om denna "merbalans" skulle kunna avlägsnas under t. ex. en treårsperiod erfordrades enligt promemorian en temporär kapacitetsförstärkning som svarade mot vad minst fyra kammarrättsavdelningar kunde beräknas presteras. Denna förstärkning borde uteslutande användas för att avarbeta den

äldre balansen skattemål. I fråga om möjligheterna att för en så kortvarig tjänstgöring anskaffa ledamöter med erforderlig kompetens hänvisades i första hand till den arbetskraftsreserv som utgjordes av nyligen pensionsavgångna personal från olika skatteinstanser. Vidare pekades på möjligheten att i det exceptionella läge som förelåg återinkalla kammarrättsledamöter från tillfällig tjänstgöring på andra håll. Det framhölls i promemorian att berörda frågor liksom frågan om hur arbetet med balansens avvecklande lämpligen borde organiseras syntes böra tas upp till närmare undersökning och övervägande.

Efter riksdagens ställningstagande våren 1976 till de organisatoriska frågorna vid kammarrätterna beslöt revisorerna överlämna granskningspromemorian till riksdagens justitiekommitté och chefen för justitiedepartementet för de åtgärder som kunde synas befogade.

3 1977 års balansförteckningar

På grundval av uppgifterna i 1977 års balansförteckningar och annat tillgängligt statistiskt material har uppgjorts nedanstående tabell över antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål för vart och ett av de fem år, under vilka den nuvarande kammarrättsorganisationen varit i verksamhet. Därvid har frånräknats visst antal enkla körkortsmål av engångsnatur som kom in till en av kammarrätterna åren 1974 och 1975. De statistiska uppgifterna företer i vissa avseenden smärre skiljaktigheter, varför siffrorna i tabellen avrundats till jämna hundratal.

	1972	1973	1974	1975	1976
Inkomna mål	15 600 ¹	18 500	19 000	20 700	24 400
Avgjorda mål	13 300	17 100	16 800	19 400	22 000
Utgående balans	19 400	20 800	23 000	24 300	26 700

¹Därjämte inkom ca 4 500 mål från underinstansernas äldre balans.

Skattemålens andel i den utgående balansen för de tre senaste åren framgår av följande tabell.

	1974	1975	1976
Total balans	23 000	24 300	26 700
Skattemål	20 600 (89.6 %)	21 700 (89.3 %)	24 100 (90.3 %)
Övriga mål	2 400	2 600	2 600

Beträffande de balanserade skattemålens liggetid hos kammarrätterna utvisar balansförteckningarna för de tre senaste åren följande.

Liggetid i månader	0-12	13-24	25-36	37-
Utgående balans 1974	11 533	6 856	2 181	45
Utgående balans 1975	12 268	7 091	2 193	137
Utgående balans 1976	14 985	6 634	2 346	152

Av ovanstående uppgifter framgår sålunda att

- den redan från början alltför stora arbetsbalansen hos kammarrättsorganisationen, trots de förstärkningsåtgärder som successivt vidtagits, oavbrutet ökat för att vid 1976 års utgång uppgå till ca 26 700 mål, dvs. mer än fördubblats jämfört med läget vid ingången av år 1972
- denna balans till ca 90 procent består av skattemål (därav ca 4 300 fastighetstaxeringsmål)
- ökningen av balansen under senare år praktiskt taget helt utgörs av skattemål
- antalet balanserade skattemål med liggetider på 2-3 år eller därutöver visar en viss successiv ökning.

4 Budgetpropositionen 1976/77

I budgetpropositionen (prop. 1976/77:100, bilaga 5) framhöll departementschefen att balanssituationen vid kammarrätterna var otillfredsställande och att det var angeläget att balanserna under de närmaste åren bringades ned till en godtagbar nivå. Kammarrättsorganisationen omfattade sedan den 1 januari 1977 20 ordinarie avdelningar jämte två extra avdelningar som kunnat sättas upp inom ramen för tillgängliga medel. Dessa 22 avdelningar beräknade departementschefen kunna avverka 24 000-26 000 mål per år, varför det inom organisationen fanns ett inte oväsentligt kapacitetsöverskott i förhållande till det antal mål som kunde väntas komma in under de närmaste åren. Vid ställningstagande till frågan om en ytterligare utbyggnad av kammarrättsorganisationen måste man enligt departementschefen hålla i minnet att tillskapandet av en alltför stor organisation för avarbetande av balanser medförde betydande olägenheter särskilt från personalsynpunkt vid den tidpunkt då överorganisationen skulle avvecklas. En rimlig avvägning syntes vara att kammarrätternas balanser bringades ned till en godtagbar nivå innan målen med anledning av 1980 års allmänna fastighetstaxering kunde börja avgöras i dessa domstolar. Viss överkapacitet kunde då utnyttjas för handläggning av fastighetstaxeringsmålen. För att ett sådant mål skulle kunna uppnås borde organisationen fr. o. m. budgetåret 1977/78 dels tillföras en ny ordinarie avdelning, dels fortfarande förstärkas med två extra avdelningar.

Justitiekommittén (JuU 1976/77:23) förklarade sig kunna i väsentliga delar instämma i vad departementschefen uttalat men framhöll att en viss tveksamhet inställde sig i fråga om uppgiften att det inom kammarrättsorganisationen skulle finnas ett inte oväsentligt kapacitetsöverskott i förhållande till det antal mål som kunde komma in under de närmaste åren. Utskottet pekade härvid på att antalet intressekonflikter mellan enskilda och samhället, särskilt på skatteområdet, kunde komma att bli större än hittills, något som redan lett till en betydande ökning av målbalansen i länsdomstolarna, samt att tillströmningen av mål till kammarrätterna givetvis skulle komma att ytterligare öka när åtgärder sattes in för att komma till rätta med balanserna på länsplanet. Frågan om behovet av en ytterligare utbyggnad av kammarrättsorganisationen borde därför enligt utskottet bli föremål för fortsatt uppmärksamhet. I övrigt föranledde departementschefens uttalanden och förslag, såvitt nu är i fråga, inga uttalanden eller erinringar från utskottets sida.

5 Riksdagsdebatt i mars 1977

I svar den 16 mars 1977 på en interpellation av herr Jönsson i Malmö lämnade departementschefen närmare upplysningar om sina beräkningar i fråga om måltillströmning, avverkningskapacitet och lämplig balansnivå.

Enligt departementschefen kunde det vara rimligt att räkna med att det under år 1977, om man bortsåg från återstående mål från 1975 års fastighetstaxering, skulle komma in ca 22 000 mål samt att tillströmningen skulle öka med ca 1 000 mål om året; man borde dock för framtiden beakta att åtskilliga mål om körkortsåterkallelse skulle komma att flyttas till allmän domstol. Med en beräknad avverkningskapacitet per avdelning om ca 1 200 mål om året (för år 1976 var genomsnittet 1 130 mål) och med en organisation som fr. o. m. budgetåret 1977/78 utgjordes av 23 avdelningar skulle balanserna kunna nedbringas till 11 000–12 000 mål vid utgången av år 1980, dvs. när målen från nästa allmänna fastighetstaxering tidigast kunde börja komma in. Olika faktorer, som t. ex. reformer inom skatteområdet och i fråga om länsdomstolarnas ställning, kunde komma att inverka på kammarrätternas arbetssituation i framtiden, men en ytterligare utbyggnad av organisationen kunde för dagen inte grundas på sådana osäkra faktorer.

När det gällde frågan om lämplig balansnivå beräknade departementschefen att man, med bortseende från fastighetstaxeringsmålen, kunde betrakta 11 000 mål, därav 9 000 skattemål, som lämplig balans och att gränsen för godtagbar balans borde kunna sättas något högre.

Interpellanten framhöll att han i väsentliga delar inte kunde instämma i departementschefens bedömning att balansen vid 1980 års utgång skulle kunna bringas ned till godtagbar nivå. När det gällde måltillströmningen ansåg han att departementschefens beräkningar över lag hållits i underkant. Bl. a. kunde man enligt interpellanten räkna med att under år 1977 skulle

inflyta ca 25 000 mål, således ett väsentligt större antal än vad departementschefen antagit. Och i fråga om avverkningskapaciteten ansåg interpellanten att departementschefens bedömning – 1 200 mål per avdelning och år – var alltför optimistisk. Sammanfattningsvis framhöll interpellanten att departementschefens målsättning inte kunde nås inom ramen för den föreslagna kammarrättsorganisationen och att en utbyggnad av denna därför krävdes, en utbyggnad som borde ske genom inrättande av en kammarrätt i Malmö.

6 Kommentarer

Enligt departementschefens bedömning skulle, om man bortser från fastighetstaxeringsmålen, ca 11 000 mål kunna anses som lämplig balans. Eftersom balansen vid 1976 års utgång uppgick till 26 700 mål, skulle således "merbalansen" utgöras av över 15 000 mål. Problemet gäller alltså hur kammarrätterna, vid sidan av behandlingen av nyinkomna mål, skall kunna inom rimlig tid avarbeta denna betydande balans av äldre mål.

Departementschefen har bedömt det möjligt att med den föreslagna kammarrättsorganisationen om tjugotre avdelningar, därav två extra avdelningar, nå detta mål vid 1980 års utgång. Bedömningen grundar sig på vissa beräkningar i fråga om dels måltillströmningen, dels avverkningskapaciteten.

När det gäller måltillströmningen har sålunda antagits att denna, om man fortfarande bortser från fastighetstaxeringsmålen, kommer att uppgå till ca 22 000 mål under år 1977 och öka med ca 1 000 mål om året. Och i fråga om avverkningskapaciteten har denna beräknats utgöra ca 1 200 mål per avdelning och år.

Om man på något längre sikt vill söka göra en prognos om måltillströmningen, synes även målen från de allmänna fastighetstaxeringarna bära siffermässigt räknas med. Dessa mål kommer nämligen in till kammarrätterna varje år under femårsperioderna, låt vara att de flesta inflyter under de två första åren efter företagen taxering. Fastighetstaxeringsmålen påverkar följaktligen arbetsläget kontinuerligt, om än något ojämnt.

Med ledning av tidigare erfarenheter torde återstående kammarrättsmål från 1975 års fastighetstaxering kunna beräknas uppgå till minst 3 000 och de mål som kommer in under de två första åren efter 1980 års fastighetstaxering till minst 8 000. Med tillämpning i övrigt av de av departementschefen antagna beräkningarna i fråga om måltillväxt och avvecklingskapacitet skulle följaktligen balansen ha gått ned till ca 14 000 mål vid 1980 års utgång. Därefter skulle emellertid det beräknade kapacitetsöverskottet utbytas mot ett underskott med påföljd att balansen, vid oförändrade organisatoriska förhållanden, skulle öka till ca 20 000 mål redan vid utgången av år 1982.

Som justitieutskottet framhållit synes emellertid kunna sättas i fråga om inte den av departementschefen gjorda beräkningen av måltillströmningen hållits i underkant. Härvid bör särskilt beaktas den anmärkningsvärt stora

balans som hopat sig hos länsskatterätterna, en balans som under de tre senaste budgetåren ökat från ca 97 000 till ca 143 000 mål, något som inte beror på ökad måltillströmning till dessa skatterätter utan på att avverkningskapaciteten gått ned. Uppenbarligen föreligger här en högst betydande "merbalans" som, när den avarbetas, nödvändigtvis kommer att i väsentlig grad förändra eljest naturliga beräkningar av måltillströmningen till kammarrätterna och därmed också av möjligheterna att nedbringa där befintlig balans.

Vidare synes kunna sättas i fråga om man bör räkna med en så hög avverkningskapacitet som departementschefen antagit eller ca 1 200 mål per avdelning och år. Denna beräkning har enligt uppgift grundats på upplysningar från kammarrätterna. Emellertid har kammarrätten i Stockholm i sin senaste balansförteckning framhållit att den genomsnittliga årsavverkningen för fullbemannad avdelning enligt gjorda kalkyler är ca 1 100 mål. Denna till synes mindre differens har sin stora betydelse, eftersom den förändrar den totala avverkningskapaciteten med hela 2 300 mål om året och således med 9 200 mål under fyraårsperioden 1977–1980. Utgår man försiktigtvis från denna något lägre avverkningskapacitet men accepterar den av departementschefen beräknade måltillströmningen med tillägg av fastighetstaxeringsmålen, blir följden att balansen inte under något av de fyra åren skulle understiga 20 000 mål och vid 1980 års utgång uppgå till ca 23 000 mål. Någon nämnvärd förbättring av den sedan länge oacceptabla balanssituationen skulle följaktligen inte uppnås. Och om det sedan skulle visa sig att beräkningen av måltillströmningen är för låg, förvärras situationen ytterligare.

Enligt uttalanden i föregående års budgetproposition försvåras kammarrättsorganisationens utbyggnad av den begränsade tillgången på kompetenta förvaltningsdomare och i årets budgetproposition har erinrats att tillskapandet av en överorganisation för avarbetande av balanser medför betydande olägenheter. Särskilt från personalsynpunkt vid den tidpunkt då överorganisationen skall avvecklas. Det var också hänsyn just till sådana svårigheter och olägenheter som förestavade det förslag som framfördes i 1976 års granskningspromemoria, nämligen att man borde undersöka möjligheterna att genom en temporär kraftansträngning avarbeta befintlig "merbalans" med utnyttjande av den kompetenta arbetskraftsreserv som främst finns hos nyligen pensionsavgången personal från olika skatteinstanser. Att denna balans – som praktiskt taget helt utgörs av skattemål – avarbetas var ju ett bärande motiv för hela förvaltningsrättsreformen.

Det är inte bara hänsyn till allmänhetens berättigade krav på att få besked inom rimlig tid som motiverar att denna balans äntligen bringas ur världen. Att så sker framstår också som en angelägenhet av vikt från synpunkten av kammarrätternas möjligheter att arbeta effektivt, rationellt och säkert. Under förarbetena till förvaltningsrättsreformen erinrades sålunda att stora permanenta balanser med nödvändighet orsakar en forcering av arbetstakten och

över huvud taget innebär ett allmänt tryck på arbetet som medför risker för försämringar i fråga om såväl utredningsförfarande som dömandets kvalitet. Det framhölls också att stora balanser i och för sig kräver ökade arbetsinsatser i form av svar på förfrågningar, prövningar av begäran om förtur, krav på förnyad utredning i gamla mål osv.

Såväl allmänna rättssäkerhetskrav som kravet att domstolarna skall kunna arbeta fullt effektivt och rationellt synes sålunda tala för att den mycket betydande balansen hos kammarrätterna snarast möjligt bringas ned till rimlig nivå.

Av skäl som angetts i det föregående torde det emellertid på goda grunder kunna betvivlas om de i årets budgetproposition föreslagna åtgärderna är tillräckliga för att man vid 1980 års utgång skall kunna nå det uppsatta målet eller för att man över huvud taget skall kunna räkna med att någon mera påtaglig förbättring då ägt rum. För att man med säkerhet skall kunna nå, eller i varje fall närma sig, det eftersträvade målet torde det vara nödvändigt att komplettera dessa förslag med en sådan temporär förstärkning som antytts i föregående granskningspromemoria. Det är en åtgärd som inte är förenad med olägenheter vare sig från rättssäkerhetssynpunkt eller från personalpolitisk synpunkt och som dessutom framstår som ekonomiskt fördelaktigt för det allmänna.

