

Regeringens proposition

1977/78: 170

om fristående länsdomstolar;

beslutad den 16 mars 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokollet.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

JOHANNES ANTONSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att de nuvarande länsdomstolarna, dvs. länsrätterna, länsskatterätterna och fastighetstaxeringsrätterna, bryts ut från länsstyrelserna och läggs samman till en ny fristående allmän förvaltningsdomstol i varje län. De utbrutna domstolarna föreslås få namnet länsrätt. Vidare föreslås att länsrätterna i administrativt hänseende samordnas med regeringsrätten och kammarrätterna. Det innebär bl. a. att domstolsverket blir central förvaltningsmyndighet också för länsrätterna. Domarkarriären utformas enligt förslaget efter mönster av domarkarriären i de allmänna domstolarna. Mellankommunala skatterätten bryts ut från riksskatteverket och samordnas i administrativt hänseende med länsrätten i Stockholms län. Det förberedelsearbete som återstår inriktas på att reformen skall genomföras den 1 juli 1979.

KOMMUNDEPARTEMENTET
Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-03-16

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Wirtén

Föredragande: statsrådet Antonsson

Proposition om fristående länsdomstolar

1 Inledning

Förvaltningsrättskipningen i första instans är av ålder i huvudsak förlagd till länsstyrelserna. Genom den partiella omorganisationen av den statliga länsförvaltningen som genomfördes den 1 juli 1971 delades länsstyrelsen in i tre avdelningar, en för samhällsplanering, en för skatteförvaltning och en för allmän förvaltning och förvaltningsrättskipning. Till förvaltningsavdelningen är knutna tre länsdomstolar – länsrätt, länskskatterätt och fastighets-taxeringsrätt.

Länsdomstolarnas organisatoriska ställning har diskuterats alltsedan förarbetena till 1971 års reform. Redan då förordades från olika håll att dessa domstolar skulle i organisatoriskt avseende få en sådan fullt fristående ställning som utmärker domstolsväsendet i vårt land. Dessa reformkrav har återkommit med ökad styrka under de år som har gått sedan omorganisationen år 1971. På grund härav tillkallades i februari 1977 en kommitté (Kn 1977:01) med uppdrag att utreda frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning, målområde m. m. Kommittén¹, som har antagit namnet länsdomstolskommittén, har i november 1977 avlämnat delbetänkandet (SOU 1977:80) Länsdomstolarna. I betänkandet föreslås att de nuvarande länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna och läggs samman till en ny fristående förvaltningsdomstol i varje län. De utbrutna domstolarna föreslås få namnet länsrätt. Det föreslås vidare att länsrätterna i administrativt hänseende samordnas med regeringsrätten och kammarrätterna under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet. Betänkandet, som

¹ Statssekreteraren Fredrik Sterzel, ordförande, riksdagsledamoten Inger Lindquist och länsrådet Maj-Britt Sandlund.

utöver kommitténs överväganden och förslag innehåller bl. a. en redogörelse för nuvarande ordning, bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av regeringsrätten, justitiekanslern (JK), domstolsverket, notariennämnden, statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens personalnämnd, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, samtliga kammarrätter och länsstyrelser, utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m. m. (OPAL-utredningen), justitieombudsmannen Leif Ekberg (JO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Föreningen auktoriserade revisorer, Förvaltningslänsrådets förening, Länsdomarföreningen, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund. Yttrande har dessutom inkommit från Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer.

Regeringsrätten och flera länsstyrelser har bifogat yttranden från lokala personalorganisationer. Kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall har bifogat yttranden från yngreföreningarna vid resp. kammarrätt. Länsstyrelserna har vidare bifogat yttranden, länsstyrelsen i Kalmar län yttranden från Kalmar, Nybro, Oskarshamns, Vimmerby och Västerviks kommuner, länsstyrelsen i Kristianstads län yttrande från Hässleholms kommun samt länsstyrelsen i Malmöhus län yttranden från de lokala skattemyndigheterna i Helsingborgs, Lunds och Malmö fögderier.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Jag har i detta ärende samrått med chefen för justitiedepartementet.

2 Föredraganden

2.1 Nuvarande förhållanden

Förvaltningsrättskipningen i vårt land har reformerats genomgripande under 1970-talet. Mest djupgående har förändringarna varit i de högre instanserna.

Statsmakterna fattade år 1971 beslut om en reform av förvaltningsrättskipningen i kammarrätten och regeringsrätten (prop 1971:30, KU 1971:30, rskr 1971:222). Genom reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1972, blev regeringsrättens huvuduppgift att sörja för prejudikatbildningen. Kammarrätten sköts in som en instans före regeringsrätten i flertalet mål som kan gå till regeringsrätten. Före reformen fanns en kammarrätt med nio avdelningar. I dag finns fyra kammarrätter med tillhoppa 23 avdelningar.

Förvaltningsrättskipningen i första instans har av ålder i huvudsak ankommit på länsstyrelserna. Den 1 juli 1971 organiserades länsstyrelserna om enligt riktlinjer som statsmakterna hade bestämt år 1970 (prop. 1970:103,

SU 1970:132, KU 1970:34, rskr 1970:248 och 308). Länsstyrelserna delades in i tre avdelningar, en planeringsavdelning, en skatteavdelning och en förvaltningsavdelning. Till förvaltningsavdelningen knöts två länsdomstolar, länsrätten och länsrättsrådet. Sedan den 1 juli 1975 finns också en fastighetstaxeringsrätt i varje län. Organisationen i Stockholms och Gotlands län avviker något från organisationen i övriga län. Bestämmelser om länsdomstolarnas kompetensområden samt om domförhet, omröstning och ledamöter i domstolarna finns i lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt (jfr prop. 1971:14, CU 1971:9, rskr 1971:52). Vid länsrätt handläggs enligt 4 § bl. a. körkortsmål, barnavårds- och nykterhetsvårdsmål, mål enligt 21 kap. föräldrabalken och mål om utvisning. Vid länsrättsrådet handläggs bl. a. besvär över taxeringsnämnds beslut om inkomst- och förmögenhetstaxering (3 §). Mål om fastighetstaxering handläggs vid fastighetstaxeringsrätt.

Länsdomstolarna består av ordförande och nämndemän (5 §). I fastighetstaxeringsrätt ingår även värderingstekniska ledamöter. För samtliga dessa domstolar gäller att bl. a. vissa enklare mål kan avgöras av ordföranden ensam (6 §). Ordföranden skall enligt 7 § vara jurist. Han är tjänsteman hos länsstyrelsen och i regel chef för förvaltningsavdelningen, rättsenheten eller allmänna enheten. Domartjänsterna tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsen. Rättsenheten är kansli för länsrättsrådet och fastighetstaxeringsrätten, medan allmänna enheten är kansli för länsrätten. Vid allmänna enheten handläggs också andra ärenden än sådana som skall prövas av länsrätten.

Lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt gäller också för mellankommunala skatterätten, vilken enligt 2 § har sitt kansli i riksskatteverket. Enligt 73 § taxeringslagen (1956:623, omtryckt 1971:399, ändrad senast 1977:1074) prövar mellankommunala skatterätten bl. a. mål där den skattskyldige har förvärvskälla som i fråga om beskattningssort är att hänföra till mer än ett län. I mellankommunala skatterätten finns en eller flera ordförande vilka förordnas av regeringen för viss tid (7 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt). Uppdraget som ordförande fullgörs vid sidan av annan tjänst.

Det processuella förfarandet i länsdomstolarna och mellankommunala skatterätten regleras av förvaltningsprocesslagen (1971:291, ändrad senast 1977:1034). Lagen gäller också för kammarrätterna och regeringsrätten.

I den dömande verksamheten intar de tre länsdomstolarna en självständig ställning i förhållande till länsstyrelsen. Detsamma gäller för mellankommunala skatterätten i förhållande till riksskatteverket. Denna självständiga ställning garanteras av 11 kap. 2 § regeringsformen. Enligt detta lagrum får ingen myndighet bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Länsdomstolarnas självständighet gentemot länsstyrelsen garanteras också av vissa föreskrifter i länsstyrelseinstruktionen (1971:460, omtryckt 1976:892,

ändrad senast 1978:48). I bestämmelsen om arbetsordning (25 §) anges sålunda att de närmare föreskrifter som behövs för länsdomstolarnas verksamhet meddelas av chefen för förvaltningsavdelningen efter samråd med de övriga tjänstemän som är ordförande i domstolarna.

Frågan om fristående regionala förvaltningsdomstolar övervägdes redan vid tillkomsten av länsskatterätterna och länsrätterna. Innebörden av förslagen i prop. 1970:103 och 1971:14 var att domstolarna i administrativt hänseende skulle vara knutna till länsstyrelserna. Såväl statsutskottet (SU 1970:132 s. 9) som civilutskottet (CU 1971:9 s. 11) uttalade att principiella skäl kunde anföras för fristående länsdomstolar. Utskotten ansåg dock att länsskatterätterna och länsrätterna enligt Kungl. Maj:ts förslag i praktiken skulle få en oberoende och jävsfri ställning. De ansåg därför att förslaget borde godtas men att det slutliga ställningstagandet till frågan om fristående länsdomstolar borde anstå. I reservationer till utskottsutlåtandena gjordes uttalanden till förmån för fristående domstolar. Lagrådet hade med anledning av remiss den 20 november 1970 av förslag till lag om skatterätt och länsrätt i första hand uttalat sig för helt fristående länsdomstolar. Lagrådet anförde även att det framstod som naturligt att de två länsdomstolarna, sedan de hade varit i verksamhet någon tid och länsrätternas kompetensområde hade vidgats, lades samman till en domstol.

Länsberedningen fann i betänkandet (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan inte skäl att föreslå någon ändring i fråga om länsdomstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna. Beredningen föreslog dock att domstolarna skulle läggas samman till en domstol. I ett särskilt yttrande till betänkandet uttalade fyra ledamöter, att det på förvaltningsrättskipningens område på sikt borde byggas upp en organisation som motsvarade organisationen inom det allmänna domstolsväsendet, där också domstolarna i första instans är organisatoriskt fristående.

I prop. 1975/76:168 om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation anförde föredraganden att övervägande skäl talade för att de tre länsdomstolarna lades samman till en domstol. Innan beslut härom fattades, borde emellertid vissa organisatoriska frågor undersökas. Enligt föredragandens mening fanns det inte anledning att låta utreda även frågan om en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna.

I motionerna 1975/76:664 och 877 hemställdes att riksdagen skulle uttala att länsdomstolarna i framtiden borde vara organisatoriskt fristående från länsstyrelserna. Den aviserade utredningen om länsdomstolarna borde enligt motionen 1975/76:2507 inriktas på att ge dessa domstolar ställning av fristående regionala förvaltningsdomstolar. I motionen 1975/76:2509 hemställdes att riksdagen skulle begära en utredning om länsdomstolarnas utbrytning ur länsstyrelserna.

Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:55) hemställde att motionerna skulle avslås. I en reservation anfördes att den utredning som hade aviserats i propositionen borde ges sådana direktiv att den kunde inrikta sitt arbete på att

länsdomstolarna skulle brytas ut ur länsstyrelserna och ges en organisatoriskt fristående ställning. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1975/76:370).

Länsstyrelsernas uppgifter och organisation har förändrats väsentligt under senare år. Det viktigaste ledet i utvecklingen har varit uppbyggnaden av planeringsavdelningarna. En kraftig förstärkning av skatteavdelningarna har också påbörjats som ett led i den allmänna effektivisering av skatteadministrationen som statsmakterna har beslutat om. Jag har funnit det naturligt att även rikta uppmärksamheten mot förvaltningsavdelningarna och länsdomstolarna. Verksamheten där rör frågor som ofta har stor betydelse för de enskilda människorna. Det är, som också riksdagen har uttalat i olika sammanhang, en angelägen uppgift att vidta åtgärder för att stärka rättssäkerheten och de enskilda människornas förtroende för myndigheternas saklighet och opartiskhet. Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade jag därför i februari 1977 en kommitté, länsdomstolskommittén, med uppdrag att utreda frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning, målområde m. m. Kommittén har nu överlämnat delbetänkandet (SOU 1977:80) Länsdomstolarna.

Länsdomstolskommittén föreslår att länsrätterna, länsskatterätterna och fastighetstaxeringsrätterna bryts ut från länsstyrelsen och läggs samman till en ny fristående förvaltningsdomstol i varje län med namnet länsrätt. De utbrutna länsrätterna skall i administrativt hänseende samordnas med regeringsrätten och kammarrätterna under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet. Till stöd för förslaget åberopar kommittén i första hand principiella skäl. Kommittén anför emellertid också att den nuvarande organisationen visar svagheter som inte kan botas, om den organisatoriska anknytningen till länsstyrelserna behålls. Kommittén har inte funnit att en utbrytning av länsdomstolarna skulle medföra några avgörande praktiska olägenheter för länsstyrelserna. Kommittén föreslår också att mellankommunala skatterätten bryts ut från riksskatteverket.

Kommitténs förslag har tillstyrkts av de allra flesta remissinstanserna däribland samtliga inom domstolsväsendets område, nämligen domstolsverket, regeringsrätten, två hovrätter och de fyra kammarrätterna. Förslaget tillstyrks också av bl. a. JK, JO, Sveriges advokatsamfund och riksskatteverket. Av länsstyrelserna tillstyrker sjutton förslaget, medan fem avstyrker. Två länsstyrelser anser att definitiv ställning inte bör tas förrän efter ytterligare utredning. Tre av de länsstyrelser som tillstyrker förslaget förordar att närmare utredning av de organisatoriska frågorna avvaktas före ett principbeslut.

2.2 Principiella synpunkter på förslaget om fristående länsdomstolar

Kommittén anför att principiella synpunkter talar starkt för att länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna till fristående förvaltningsdomstolar.

Principen om domstolarnas självständighet är enligt kommittén grundläggande för uppbyggnaden av vårt domstolssystem. Genom 1971 års förvaltningsdomstolsreform lades grunden för en förvaltningsdomstolsorganisation efter mönster från de allmänna domstolarna. Den första domstolsinstansen, länsdomstolen, är emellertid, framhåller kommittén, inte integrerad i organisationen utan i administrativt hänseende inordnad i en förvaltningsmyndighet, länsstyrelsen. Detta medför bl. a. att domartjänsterna i länsdomstolarna tillsätts efter förslag av länsstyrelsen, att länsdomstolarnas resursbehov prövas tillsammans med behovet av resurser för länsstyrelsens verksamhet och att administrativa frågor som rör länsdomstolarna handläggs inom länsstyrelsen. Den administrativa anknytningen till länsstyrelserna är principiellt felaktig mot bakgrund av det synsätt som statsmakterna har anlagt i fråga om domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten. Enligt kommittén skulle en utbrytning av länsdomstolarna ur länsstyrelserna innebära att strävandena att skilja förvaltning och rättskipning åt fullföljs. Kommittén ifrågasätter inte att länsdomstolarna förtjänar allmänhetens förtroende men betonar att deras organisatoriska ställning utgör en nackdel från denna synpunkt. Med hänsyn till de stora insatser som genom den s. k. RS-reformen görs för att effektivisera skatteadministrationen i första instans är det enligt kommittén motiverat att förbättra även den andra instansen, dvs. skatterättskipningen inom länsdomstolarna.

Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker, som nämnts förut, kommitténs förslag. Dessa remissinstanser instämmer i allt väsentligt i vad kommittén från principiella synpunkter anför till stöd för förslaget. JK, som anser att kommitténs motiv är mycket starka, framhåller att det måste betraktas som självklart att länsdomstolarna skall brytas ut från länsstyrelserna, om man vill ställa upp tillnärmelsevis samma krav på självständighet hos länsdomstolarna som hos de allmänna domstolarna. Att kommittén har anfört starka skäl för en utbrytning betonas också av bl. a. Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätterna, flera länsstyrelser och Sveriges domareförbund. Sveriges advokatsamfund framhåller att den nuvarande anknytningen till länsstyrelserna strider mot principen om den dömande verksamhetens självständighet och oberoende. Riksskatteverket instämmer också i vad kommittén anför om att förvaltningsrättskipningen bör hållas isär från övrig förvaltning. Verket framhåller att en utbrytning är till fördel också för skatteavdelningarna, eftersom deras roll kommer att framstå klarare för allmänheten.

Kommitténs principiella motiv för en utbrytning godtas i huvudsak även av de remissinstanser – statskontoret och fem länsstyrelser – som i princip är positiva till förslaget men som anser att ett ställningstagande bör anstå i avvaktan på ytterligare utredning. Som motiv för denna uppfattning åberopar dessa remissinstanser främst att kommittén inte har närmare utrett de praktiska problem för länsstyrelserna, särskilt de allmänna enheterna, som en utbrytning kan medföra och att inte heller konsekvenserna i kostnadshän-

seende har klarlagts. Länsstyrelsen i Jönköpings län, som tillhör dessa remissinstanser, är emellertid liksom de fem länsstyrelser som avstyrker kommitténs förslag kritisk mot en del av vad kommittén från principiell synpunkt anför till stöd för förslaget. Enligt länsstyrelsen påkallar principiella rättssäkerhetssynpunkter inte en utbrytning. Genom RS-reformen, som innebär att hela taxeringsförfarandet i första instans fast förankras i länsstyrelsen, får emellertid kommitténs rättssäkerhetsresonemang en större tyngd.

Länsstyrelserna i Östergötlands, Västmanlands och Västerbottens län anser att länsdomstolarna redan nu intar en självständig ställning. Länsstyrelsen i Östergötlands län anser inte att rättssäkerheten är eftersatt i den nuvarande organisationen och har inte kunnat konstatera att allmänheten saknar förtroende för länsdomstolarna. Kommittén har enligt länsstyrelsen i Malmöhus län inte visat att anknytningen till länsstyrelsen har påverkat allmänhetens förtroende för länsdomstolarnas dömande verksamhet. Den bristande tilltro till länsdomstolarna som allmänheten ibland visar beror inte så mycket på domstolarnas organisatoriska ställning som på deras bristande personalresurser, anför länsstyrelsen i Västmanlands län. Det ligger i sakens natur att den som har fått vänta lång tid på att få sitt skattemål prövat tvivlar på domstolens kapacitet. Liknande synpunkter anför av länsstyrelsen i Västerbottens län.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller att en fördel med förslaget om en utbrytning av länsdomstolarna är att det innebär att det särskilda förfarandet vid tillsättning av domartjänster upphör. Enligt länsstyrelsen i Kristianstads län torde det vara unikt i svenskt domstolväsende att en politiskt sammansatt lekmannastyrelse har inflytande på tillsättning av domartjänster. Även med den nuvarande organisationen kan man låta en särskild tjänsteförslagsnämnd lämna förslag vid tillsättning av domartjänster, framhåller länsstyrelsen i Jönköpings län. Enligt länsstyrelsen i Malmöhus län är det positivt att företrädare för allmänheten får medverka när domartjänster skall tillsättas. Länsstyrelsen i Östergötlands län anför liknande synpunkter. Också länsstyrelserna i Västmanlands och Västerbottens län anser att det nuvarande tillsättningsförfarandet är lämpligt.

För egen del vill jag anför följande.

Länsdomstolarnas rättskipande verksamhet har ofta stor betydelse för de enskilda människorna. Det är därför angeläget att länsdomstolarna arbetar i former som medger största möjliga rättssäkerhet och skapar största möjliga förtroende hos allmänheten. De principiella motiven för fristående länsdomstolar hänger enligt min mening samman med den allmänna syn på rättssäkerheten som ligger till grund för uppbyggnaden av vårt domstolssystem.

Av grundläggande betydelse för rättssäkerheten är att domstolar och domare intar en självständig ställning. Genom 1971 års förvaltningsrättsreform och länsstyrelsereformen samma år skapades en förvaltningsdomstols-

organisation efter de allmänna domstolarnas mönster. I fråga om första instansen togs emellertid inte steget fullt ut. De nya länsdomstolarna fogades in i länsstyrelserna i stället för att som tingsrätterna bli fullt fristående domstolar. Redan under förarbetet på reformerna framfördes önskemål, bl. a. av lagrådet, om att den nya organisationen även i fråga om första instans skulle utformas efter samma principer som gäller för de allmänna domstolarna.

Det är enligt min mening både naturligt och angeläget att 1971 års reformer i fråga om förvaltningsrättskipningen fullföljs genom att även första instansen anpassas till de principer som gäller för domstolsväsendet i allmänhet. Som min allmänna grundsyn vill jag, innan jag går närmare in på de olika delfrågorna, ange att de principer som ligger till grund för domstolsväsendets uppbyggnad i vårt land bör gälla även i fråga om länsdomstolarna i den mån inte avgörande praktiska skäl talar för avvikelser. Eftersom dessa principer har utformats i allmän enighet och med de enskildas rättssäkerhet för ögonen, är det enligt min mening avvikelser som skall motiveras och inte tillämpning av den normala ordningen. Jag kan också konstatera att min principiella syn delas av det alldeles övervägande antalet remissinstanser, däribland samtliga inom domstolsväsendets område, JK, JO, Sveriges advokatsamfund, riksskatteverket och det stora flertalet länsstyrelser.

Kommittén anser att länsdomstolarnas administrativa anknytning till länsstyrelserna är principiellt felaktig mot bakgrund av det synsätt som statsmakterna har anlagt i fråga om domstolarnas självständighet. Kommitténs uppfattning biträds eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. En del remissinstanser framhåller emellertid att länsdomstolarna redan intar en självständig ställning varför principiella invändningar inte kan riktas mot deras organisatoriska anknytning till länsstyrelserna. För egen del vill jag betona att erfarenheterna inte ger annat vid handen än att länsdomstolarna också i praktiken intar en självständig ställning i den dömande verksamheten. Från principiell synpunkt framstår emellertid enligt min mening länsdomstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna som olämplig särskilt mot bakgrund av de värderingar som ligger till grund för uppbyggnaden av domstolsorganisationen i övrigt. En utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna skulle ytterligare markera länsdomstolarnas självständighet och integritet. Som kommittén påpekar har det under senare år förelegat en strävan att så långt som möjligt skilja förvaltning och rättskipning åt. En ordning med fristående länsdomstolar skulle innebära att denna reformlinje fullföljs.

Strävan att skilja förvaltning och rättskipning åt hänger samman med bl. a. att förvaltningsmyndigheterna har att i olika hänseenden företräda det allmännas intressen och att det vid förvaltningsrättskipningen gäller att avgöra frågor om enskildas rätt mot det allmänna. Länsdomstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna innebär från denna synpunkt

olägenheter särskilt med hänsyn till att tjänstemän vid länsstyrelsernas skatteavdelningar har att inför länsrätternas företrädare det allmännas intresse i skattemål. När det gäller körkortsmålen är det tjänstemän vid allmänna enheten, som också utgör kansli åt länsrätten, som avgör om t. ex. en dom i ett trafikmål skall föranleda att den dömdes lämplighet som körkortsinnehavare prövas av länsrätten. Den tillsyn över kommunernas verksamhet på socialvårdsområdet som ankommer på länsstyrelsen fullgörs också av tjänstemän på allmänna enheten, medan länsrätten har att pröva frågor om bl. a. ingripanden mot enskilda med stöd av socialvårdslagstiftningen. Även om länsdomstolarna i förhållande till länsstyrelsen intar en självständig ställning i den dömande verksamheten kan det bl. a. på grund av de förhållanden som jag nu har redovisat inte uteslutas att den enskilde får uppfattningen att domstolsprövningen inte sker helt obundet. Kommittén har funnit att länsdomstolarnas ställning i förhållande till länsstyrelsen lätt missuppfattas av allmänheten, vilket också har vitsordats av flera remissinstanser. Riksskatteverket anför att det måste anses principiellt olämpligt att den enskildes motpart i taxeringsmål administreras av samma myndighet som den domstol som skall döma i målet.

Liksom kommittén och i princip samtliga remissinstanser anser jag att mycket stor vikt måste tillmätas allmänhetens förtroende för förvaltningsrättskipningen i första instans. Betydelsen av att de enskilda människornas förtroende för myndigheterna stärks har, som kommittén påpekar, vunnit ökad uppmärksamhet under senare tid. Det är givetvis omöjligt att göra säkra uttalanden om hur länsdomstolarna i dag uppfattas av enskilda rättssökande. Det är min övertygelse att i varje fall den stora allmänheten hyser fullt förtroende för domstolarna. Problemet kan emellertid inte avfärdas med detta konstaterande, som med hänsyn till vår allmänna syn på rättsväsendet får uppfattas som närmast en självklarhet. Redan riskerna för brister i medborgarnas förtroende för domstolarna måste uppmärksammas, och påpekanden i detta hänseende måste övervägas noga. Det är ofrånkomligt att det nuvarande organisatoriska sambandet mellan skatteförvaltning och skattedömmande kan leda till missförstånd på sina håll. Stor vikt måste enligt min mening fästas vid att tjänstemän vid länsdomstolarna har framhållit för kommittén att sådana missuppfattningar förekommer och att ett flertal remissinstanser, däribland riksskatteverket och flera länsstyrelser, betonar att en utbrytning av länsdomstolarna är ägnad att stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. Det är enligt min uppfattning angeläget att alla åtgärder vidtas som kan effektivt hindra uppkomsten av föreställningar om risk för bristande objektivitet i förvaltningsrättskipningen. För allmänhetens tilltro till länsdomstolarna är det självfallet också av stor betydelse att dessa har sådana personalresurser att rättskipningens kvalitet kan upprätthållas och målen avgöras inom rimlig tid. Jag återkommer till dessa frågor i följande avsnitt.

Riksdagen har år 1975 beslutat om riktlinjer för en ändrad skatteadmini-

stration m. m. i syfte att åstadkomma en förbättring av taxeringsförfarandet i första instans, den s. k. RS-reformen (prop. 1975:87, SkU 1975:31, rskr 1975:229). Reformen innebär bl. a. att alla deklarationer skall granskas och föredras inför taxeringsnämnderna av tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet. RS-reformen föranleder betydande personalökningar. Jag delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att RS-reformen kombineras med en förstärkning av länsdomstolarnas ställning och att särskild uppmärksamhet ägnas möjligheterna till reformer som stärker medborgarnas förtroende för skatterättskipningen. RS-reformen medför enligt min mening att betänkligheterna mot att den fiskala verksamheten och skatterättskipningen båda är knutna till länsstyrelserna stärks.

I detta sammanhang vill jag också erinra om det nyligen framlagda förslaget om distriktsindelning, arbets- och personalorganisation m. m. inom exekutionsväsendet (prop. 1977/78:129). En viktig innebörd av förslaget är att skatteindrivningen effektiveras. Då statsmakterna gör betydande satsningar på förbättrad skattekontroll och effektivare skatteindrivning, är det enligt min mening både naturligt och angeläget att åtgärder även vidtas för att stärka skatterättskipningen och därmed tillgodose medborgarnas anspråk på ett fullgott rättsskydd.

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för bl. a. de allmänna domstolarna, regeringsrätten och kammarrätterna men inte för länsdomstolarna. När domstolsverket inrättades, skapades särskilda garantier för att intrång inte skulle ske i domstolarnas rättskipande verksamhet genom styrning från den centrala myndigheten (prop. 1974:149, JuU 1975:1, rskr 1975:1). Administrativa frågor handläggs av domstolsverket eller av domstolarna själva. Tillsättning av domartjänster sker efter förslag av en särskild tjänsteförslagsnämnd som har inrättats främst för detta ändamål. Tillsättning av domartjänster vid länsdomstolarna sker däremot efter förslag av länsstyrelsernas styrelser. Administrativa frågor i övrigt handläggs av länsstyrelserna i stället för av domstolarna själva. Vid budgetbehandling m. m. prövas länsdomstolarnas behov gemensamt med det behov som föreligger för de rena länsstyrelseuppgifterna. Inom domstolsväsendet i övrigt förekommer inte någon liknande avvägning på myndighetsnivå.

Enligt min mening är en ordning som innebär att domarna i länsdomstolarna tillsätts efter förslag av länsstyrelsernas styrelser olämplig från principiell synpunkt. Styrelserna saknar erfarenhet av dömande verksamhet och de får inte heller befatta sig med sådan verksamhet. Även om chefen för skatteavdelningen enligt taxeringslagen har en självständig ställning, har styrelsen ytterst ledningen och ansvaret för skatteavdelningens verksamhet. Länsdomstolarnas anknytning till länsstyrelserna innebär att domarna vid sidan av de dömande uppgifterna har arbetsuppgifter inom förvaltningsavdelningarna. Vid tillsättningsförfarandet måste därför i viss utsträckning hänsyn tas även till andra egenskaper än lämplighet som domare. De synpunkter som jag nu har redovisat leder enligt min mening till den

bestämda slutsatsen att förfarandet vid tillsättning av domare vid länsdomstolarna bör vara utformat på samma sätt som förfarandet vid tillsättning av domartjänster i allmänhet.

Några av de synpunkter som jag har anfört beträffande tillsättningsförfarandet är tillämpliga också när det gäller frågor om budget och resurstilldelning i övrigt. Det finns visserligen lika litet på denna punkt som beträffande tillsättningsförfarandet fog för antagandet att länsstyrelserna skulle sakna vilja eller förmåga att göra en objektiv och samvetsgrann prövning. Jag delar emellertid kommitténs uppfattning att det är angeläget att få till stånd en ordning som innebär att länsdomstolarnas resursbehov redan före beredningen i regeringskansliet kan bedömas och vägas mot övriga förvaltningsdomstolars behov.

Av vad jag nu har anfört framgår att jag i likhet med kommittén och de flesta remissinstanserna finner att starka principiella skäl talar för en organisation med fristående länsdomstolar som integreras med förvaltningsdomstolsorganisationen i övrigt. De synpunkter som jag har redovisat i det föregående kan inte tillgodoses om den nuvarande anknytningen till länsstyrelserna behålls. Än mindre kan det hävdas att det finns några principiella skäl som motiverar att den nuvarande ordningen behålls.

2.3 Praktiska synpunkter på förslaget om fristående länsdomstolar

Kommitténs förslag innebär, som framgår av det föregående, i korthet följande. Länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna och läggs samman till en ny fristående förvaltningsdomstol i varje län. De nya förvaltningsdomstolarna samordnas i administrativt hänsende med regeringsrätten och kammarrätterna under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet. Utöver de principiella motiv för förslaget som har redovisats i föregående avsnitt åberopar kommittén också praktiska skäl. En utgångspunkt för kommitténs resonemang i denna del är länsdomstolarnas stora balanser av icke avgjorda mål. Under de snart sju år som den nuvarande länsdomstolsorganisationen har fungerat har länsdomstolarna arbetat under ökande svårigheter. Detta har kommit till uttryck bl. a. i att det sammanlagda antalet inneliggande oavgjorda mål har ökat från drygt 100 000 mål i början av 1970-talet till drygt 190 000 mål den 1 juli 1977.

Balansökningen hänför sig nästan helt till de tre senaste åren. Måltillströmningen har inte ökat i tillnärmelsevis motsvarande omfattning. Kommittén har mot bakgrund härav funnit att en ökande måltillströmning inte kan ses som en avgörande orsak till ökningen av målbalserna. Eftersom ökningen nästan helt hänför sig till de senaste tre åren, kan enligt kommitténs mening inte heller 1971 års reform med övergång till domstolsmässiga former ses som orsak till den negativa utvecklingen. Kommittén, som ingående har studerat den nuvarande länsdomstolsorganisationen och utvecklingen under den tid som organisationen har fungerat, har funnit att viktiga orsaker har varit bl. a.

1975 års fastighetstaxering och otillräcklig resurstilldelning. Kommittén konstaterar emellertid att dessa faktorer inte ger en uttömmande förklaring till utvecklingen. Även svagheter i själva organisationen har enligt kommitténs uppfattning bidragit. Kommittén har funnit att förhållandena växlar kraftigt mellan domstolarna i de olika länen. Detta gäller i fråga om personalsammansättning, organisationens styrka i förhållande till måltillströmningen m. m. Enstaka personalförändringar, vakanser och liknande omständigheter har kunnat få mycket kraftiga genomslag i arbetsresultaten. Det står enligt kommittén klart att länsdomstolarna i mycket liten utsträckning kan få hjälp av personal vid länsstyrelsen i besvärliga arbetslägen.

Kommittén konstaterar att utredningen ger bilden av en sårbar och oenhetlig organisation, som brister i fråga om samordning, planering och överblick. Detta är enligt kommitténs mening en oundviklig följd av uppdelningen på 24 enheter utan inbördes organisatoriskt samband. Utredningen ger enligt kommitténs uppfattning vid handen att länsdomstolsorganisationen måste reformeras och förstärkas.

Kommittén påpekar att de starka variationer som förekommer mellan länen visar inte bara att systemet brister i effektivitet. Enligt kommitténs uppfattning har variationerna också en klar rättssäkerhetsaspekt. Den rättsvård som erbjuds allmänheten växlar från län till län på ett sätt som enligt kommitténs mening inte kan anses godtagbart.

Kommitténs slutsatser när det gäller skälen till balansökningen har godtagits av flertalet remissinstanser. En del remissinstanser har emellertid gjort vissa invändningar. Sålunda påpekas från några håll att 1971 års förvaltningsrättsreform har påverkat arbetet i domstolarna genom att reformen har medfört noggrannare prövning och utförligare beslutsmotiveringar med längre handläggningstider som följd. Att de stora balansökningarna har inträffat först de senaste åren förklaras med att det har dröjt några år innan 1971 års reform har fått genomslag i arbetet. Ett par remissinstanser har vidare framhållit att länsskatterätterna sedan år 1972 i åtskilliga mål även har haft att besluta om skattetillägg och förseningsavgift. Detta har inneburit ett merarbete, som endast i begränsad utsträckning återspeglas i statistiken. Flertalet länsstyrelser åberopar bristande resurstilldelning som en huvudorsak till de ökade målbanserna.

Det kan enligt min mening inte bortses från att 1971 års reform kan ha bidragit till ökningen av balanserna vid länsdomstolarna. Det ligger i sakens natur att den noggrannare prövningen, det ökade antalet muntliga förhandlingar och de utförligare beslutsmotiveringarna inverkar på handläggningstiderna och därmed också på målavverkningen. Att frågorna om skattetillägg och förseningsavgifter också har inneburit ett merarbete framstår som klart. Mot detta måste emellertid enligt min mening vägas att länsdomstolsorganisationen sedan starten år 1971 har förstärkts med bl. a. en domartjänst och 43 andra juristtjänster. Därtill kommer det totalbelopp om 4 milj. kr. som anvisades i samband med 1975 års fastighetstaxering. Förstärkningarna har

inte medfört en ökad målavverkning. Enligt min mening framstår det som klart att särskilda åtgärder måste vidtas, om målbalserna skall kunna nedbringas.

I likhet med kommittén och flera av länsstyrelserna anser jag emellertid att en otillräcklig resurstilldelning, måltillströmningen, 1971 års reform eller 1975 års fastighetstaxering inte ger en uttömmande förklaring till den negativa utvecklingen. Liksom kommittén och flera remissinstanser – bl. a. kammarrätterna i Stockholm och Sundsvall, riksrevisionsverket och flera länsstyrelser – finner jag klart bestyrkt att även svagheter i själva organisationen i form av bristande samordning, planering och överblick har bidragit till de ökade målbalserna. Det synes också, som kommittén har framhållit, ofrånkomligt att sådana nackdelar följer av en uppdelning på 24 mindre enheter utan inbördes organisatoriskt samband. Jag vill i detta sammanhang särskilt framhålla att det givetvis kan vara naturligt för den enskilda länsstyrelsen att se målbalserna som väsentligen ett resurstilldelningsproblem. Bilden förändras emellertid om man ställer samman uppgifter om samtliga länsdomstolar. Som kommittén har påpekat framträder då på en rad väsentliga punkter kraftiga variationer mellan länen som saknar motsvarighet inom rättskipningen i övrigt. Det gäller i fråga om personalsammansättningen, organisationens styrka i förhållande till måltillströmningen, den genomsnittliga målavverkningen och flera liknande förhållanden. Mot denna bakgrund framstår det för mig som tydligt att problemen inte kan lösas enbart genom ökad resurstilldelning utan att också själva organisationen måste förstärkas. I detta förhållande ser jag liksom kommittén ett huvudskäl för en reform.

Kommittén menar att svagheter i den nuvarande organisationen inte kan botas, om anknytningen till länsstyrelserna behålls, och föreslår därför att länsdomstolarna bryts ut och att de i administrativt hänseende samordnas med regeringsrätten och kammarrätterna. Förvaltningsdomstolsorganisationen kommer därmed att motsvara den organisation som redan gäller för de allmänna domstolarna. Kommittén anför att förslaget ger möjlighet till samordning och överblick både mellan de olika domstolsinstanserna och mellan länsdomstolarna inbördes. Detta kan inte åstadkommas om anknytningen till länsstyrelserna behålls. Förslaget ger förutsättningar för en bättre personalplanering, rekrytering och personalpolitik i allmänhet, anför kommittén. Genom att länsdomstolarna får en ställning i förhållande till kammarrätterna som motsvarar tingsrätternas i förhållande till hovrätterna kan behovet av personalförstärkningar tillgodoses bättre än f. n. Kommittén anför att det vidare blir möjligt att bygga upp en domarkarriär som motsvarar domarbanan i de allmänna domstolarna. I stället för den nuvarande slutna domarkarriären vid länsdomstolarna får man enligt kommittén en värdefull växeljämsgöring mellan de tre domstolsinstanserna. En sådan tjänstgöring utgör en garanti för en god domarutbildning och därmed för hög kvalitet i dömmandet. Reformen skulle medföra fördelar också för regeringsrätten och

kammarrätterna, framhåller kommittén. Regeringsrättens föredragandeorganisation skulle bättre än f. n. fogas in i en enhetlig domarkarriär. Kammarrättsdomarna skulle få ett värdefullt tillskott till sin domarutbildning genom fiskaltjänstgöring vid länsdomstolarna.

Kommittén anser att en utbrytning av länsdomstolarna inte skulle medföra några avgörande praktiska olägenheter för länsstyrelserna. En utbrytning innebär att endast vissa delar av den allmänna enheten kommer att återstå av den nuvarande förvaltningsavdelningen. Kommittén föreslår att man för samman förvaltningsavdelningens återstående uppgifter med andra myndighetsuppgifter av väsentligen juridisk natur som f. n. handläggs på olika håll inom länsstyrelsen. Om myndighetsuppgifterna koncentreras på detta sätt, förs också länsstyrelsens juridiska kunnande samman. Den nuvarande organisationen lider enligt kommittén av den svagheten att juristuppgifterna är utspridda på olika håll inom länsstyrelsen. En koncentration skulle innebära en förstärkning. Kommittén framhåller att en sådan förstärkning är angelägen och understryker särskilt vikten av att länsstyrelserna får tillgång till kvalificerade jurister. Den skisserade lösningen skulle medföra fördelar från rekryteringssynpunkt, eftersom den skulle ge juristerna ett vidsträckt arbetsfält. Länsstyrelsen bör genom sina omfattande och skiftande arbetsuppgifter ha förutsättningar att attrahera goda förvaltningsjurister, om en ändamålsenlig organisation skapas. Enligt kommitténs uppfattning skulle också en viss växeltjänstgöring mellan förvaltningsdomstolarna och länsstyrelserna vara till ömsesidig nytta. I fråga om det närmare genomförandet av principlösningen ställer kommittén upp två alternativ. En möjlighet är att man inrättar en fristående juridisk enhet eller avdelning. En annan tänkbar lösning är att den samlade juristfunktionen förläggs till planeringsavdelningen. Kommittén föreslår att det uppdras åt utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m. m. (OPAL-utredningen) att överväga de båda alternativa lösningarna.

Enligt min mening står det klart att den nuvarande utvecklingen med ökande målbalanser och längre handläggningstider i länsdomstolarna inte kan få fortsätta. Det är uppenbart att åtgärder måste vidtas för att successivt minska balanserna och höja standarden på den rättsvård som erbjuds allmänheten till en godtagbar nivå i alla län. Det är också, som jag har framhållit i det föregående, en angelägen uppgift att vidta åtgärder för att stärka rättssäkerheten och de enskilda människornas förtroende för myndigheternas saklighet och opartiskhet.

Som framgår av det föregående instämmer de allra flesta remissinstanserna i vad kommittén från principiell synpunkt anför till stöd för förslaget om fristående länsdomstolar. Också när det gäller de praktiska eller organisatoriska motiven för en sådan reform är remissutfallet i huvudsak positivt. En del remissinstanser anför dock kritiska synpunkter.

Flera remissinstanser förklarar att också praktiska skäl talar för förslaget

om fristående länsdomstolar. Jag delar kommitténs och så gott som samtliga remissinstansers mening att en bättre samordning och planering i administrativt hänseende av länsdomstolarnas verksamhet behövs. Kommittén och flera remissinstanser anser att en sådan samordning och planering inte kan åstadkommas inom den nuvarande organisationens ram. Däremot skulle de nuvarande problemen kunna bemästras om länsdomstolarna i enlighet med kommitténs förslag fördes in i en förvaltningsdomstolsorganisation som också omfattade regeringsrätten och kammarrätterna. Kammarrätten i Sundsvall framhåller att förslaget innebär att en samlad bedömning av länsdomstolarnas behov kan ske i domstolsverket. Några länsstyrelser anser att de brister som kommittén har påtalat också skulle kunna lösas inom den nuvarande organisationens ram. En lösning skulle kunna vara att ge länsstyrelsernas organisationsnämnd större resurser och därmed bättre möjligheter att ge länsdomstolarna service. För egen del kan jag inte finna att de svagheter i den nuvarande organisationen som har påvisats kan elimineras utan att länsdomstolarnas administrativa anknytning till länsstyrelserna upphör. Givetvis kan vissa förbättringar åstadkommas även inom ramen för nuvarande ordning, men själva grunden till svagheter ligger just i uppdelningen på 24 mindre enheter utan inbördes samband. Endast en upplösning av det administrativa sambandet mellan länsdomstolarna och länsstyrelserna och en samordning av länsdomstolarna med kammarrätterna och regeringsrätten under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet kan ge en fullt ändamålsenlig organisation.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot kommitténs uttalanden om värdet av att det inom förvaltningsdomstolarna byggs upp en domarkarriär som i likhet med domarbanan i de allmänna domstolarna ger möjlighet till tjänstgöring i alla tre domstolsinstanserna. Även jag ansluter mig till kommitténs bedömning. För mig framstår det som helt klart att möjligheterna att bygga upp en sådan domarkarriär är begränsade om den nuvarande organisationsformen behålls. I den organisation som kommittén föreslår utgör däremot en gemensam domarkarriär ett naturligt för att inte säga ofrånkomligt led.

Som en ytterligare fördel med förslaget åberopar kommittén att det ger bättre möjligheter än den nuvarande organisationen att tillgodose länsdomstolarnas behov av tillfällig arbetskraftsförstärkning. Åtskilliga remissinstanser delar kommitténs uppfattning. Några länsstyrelser ger emellertid uttryck för motsatt uppfattning. Länsstyrelsen i Östergötlands län erinrar om att det inom skatteavdelningen och rättsenheten sammanlagt finns en stor personalstyrka som har kunskap om skattelagstiftningen. Detta medför att verksamheten blir mindre sårbar. För egen del anser jag det väsentligt att kommitténs förslag ger möjlighet till samordning och överblick både mellan de olika domstolsinstanserna och mellan länsdomstolarna inbördes. Förslaget ger därmed förutsättningar för en bättre personalplanering. Möjligheterna att tillgodose länsdomstolarnas behov av tillfällig arbetskraftsför-

stärkning kan därför väntas bli goda, särskilt när det gäller personal med juridisk utbildning. Med anledning av vad länsstyrelsen i Östergötlands län har anfört vill jag framhålla att en ordning som innebär att personal med täta mellanrum växlar tjänstgöring mellan skattedomstol och skatteavdelning är ägnad att minska allmänhetens tilltro till domstolens objektivitet och oberoende.

När det gäller möjligheterna att tillgodose personalens utbildningsbehov vill jag först erinra om värdet från utbildningssynpunkt av en sådan växeltjänstgöring mellan olika domstolsinstanser som jag tidigare har talat om. Vad gäller den juridiskt utbildade personalen råder det enligt min mening knappast något tvivel om att domstolsverket och kammarrätterna har bättre förutsättningar att erbjuda personalen i länsdomstolarna den utbildning som behövs än vad som kan vara möjligt inom den nuvarande organisationen. Även i fråga om annan personal utgår jag från att utbildningsmöjligheterna blir goda, om kommitténs förslag genomförs.

Några remissinstanser betonar liksom kommittén värdet av växeltjänstgöring mellan länsdomstol och länsstyrelse. Jag instämmer i den bedömningen och vill för egen del tillägga att värdet av tjänstgöring i länsstyrelse ökar, om kommitténs förslag om en koncentration av de juridiskt betonade uppgifterna till en särskild enhet eller avdelning genomförs.

Några remissinstanser tar upp frågor som gäller de nya länsdomstolarnas lokaler. Jag återkommer till denna fråga i ett följande avsnitt och vill i detta sammanhang endast anmärka att de praktiska problem som kan uppkomma i fråga om lokalerna inte bör få påverka ställningstagandet till kommitténs förslag.

Enligt kommitténs mening kommer de fristående länsdomstolarna att utgöra bärkraftiga enheter, även om det nuvarande målområdet inte utökas. Frågan om ytterligare målgrupper bör föras över till länsdomstol kan därför inte påverka ställningstagandet i principfrågan. Av den anledningen har kommittén avstått från att i delbetänkandet gå in på målområdesfrågan. Några remissinstanser biträder uttryckligen kommitténs mening. Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser emellertid att frågan om målområdet har stor betydelse för både länsstyrelsen och dess personal. Innan klarhet har vunnits i fråga om målområdets omfattning är det därför enligt länsstyrelsen förhastat att tillstyrka kommitténs förslag. För egen del ansluter jag mig till kommitténs bedömning att länsdomstolarna blir bärkraftiga enheter även med nuvarande målområde. Eftersom dessutom det framtida målområdet är beroende av pågående lagstiftningsarbete på flera områden, vars tidsprogram inte kan säkert överblickas i dag, finns det enligt min mening inte skäl att uppskjuta ett ställningstagande i principfrågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning. Jag vill vidare hänvisa till de överväganden om länsdomstolarnas domkretsar som jag kommer att redovisa i det följande.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att de överslagsmässiga kostnadsberäkningar som kommittén har gjort inte kan läggas till grund för ett

ställningstagande. Några remissinstanser anser att de ekonomiska konsekvenserna av en utbrytning inte är tillräckligt klargjorda. Som kommittén har framhållit är de direkta kostnaderna för den organisatoriska reformen små. De kostnader som kommittén har beräknat hänför sig väsentligen till personalförstärkningar vid länsdomstolarna. De föranleds av önskemålen att ytterligare balansökningar skall kunna undvikas och att de nuvarande balanserna skall kunna arbetas ner. Det är alltså fråga om kostnader som inte har något direkt samband med frågan om länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna eller ej. Jag återkommer till kostnaderna för reformen i ett särskilt avsnitt i det följande.

Några länsstyrelser anser att det inte är lämpligt att ta ställning till förslaget om utbrytning av länsdomstolarna, innan det har klarlagts vilka organisatoriska konsekvenser för länsstyrelserna som en sådan reform kan få. Vad kommittén och remissinstanserna har anfört visar dock enligt min mening att det inte möter några större svårigheter att lösa de organisatoriska problem som uppkommer vid länsstyrelserna, om länsdomstolarna bryts ut. Den omständigheten att ytterligare utredning krävs, innan ställning kan tas till frågan om organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna, utgör inte anledning att uppskjuta ställningstagandet till förslaget om fristående länsdomstolar.

Jag ämnar inom kort föreslå regeringen att OPAL-utredningens uppdrag utvidgas till att omfatta också frågan om de organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna som föranleds av en utbrytning av länsdomstolarna. Jag ämnar därvid förorda att utgångspunkten för utredningens arbete skall vara kommitténs tanke att förvaltningsavdelningens återstående uppgifter skall föras samman med de andra myndighetsuppgifter av väsentligen juridisk natur som f. n. handläggs inom länsstyrelserna. Utöver de två alternativa lösningar inom denna ram som kommittén för fram bör även andra möjligheter få prövas. I det fortsatta utredningsarbetet bör särskilt beaktas vikten av att organisationen utformas så att länsstyrelserna kan rekrytera kvalificerade jurister.

Vid den granskning från praktisk eller organisatorisk synpunkt som jag nu har redovisat har det framkommit att förslaget om fristående länsdomstolar innebär fördelar i flera hänseenden. Jag kan inte finna att det på någon punkt finns anledning att befara att en sådan reform skulle medföra påtagliga olägenheter för länsdomstolarna eller länsstyrelserna.

2.4 En ny länsdomstolsorganisation m. m.

Som jag har angett i det föregående har jag i detta ärende samrått med chefen för justitiedepartementet. Samrådet har särskilt gällt riktlinjerna för en ny länsdomstolsorganisation.

2.4.1 Fristående länsdomstolar m. m.

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående talar både principiella och praktiska eller organisatoriska skäl för att länsdomstolarna i enlighet med kommitténs förslag bryts ut från länsstyrelserna och bildar fristående länsdomstolar.

Länsskatterätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna har enligt kommittén alltmer kommit att framstå som en domstol. Nämndemännen och i ökande omfattning även ordförandena tjänstgör i både länsskatterätt och länsrätt. Kommittén har inte funnit några skäl att behålla uppdelningen på tre domstolar. En sammanslagning av domstolarna hindrar inte att särskilda regler behålls om sammansättningen, när fastighetstaxeringsmål behandlas. Kommittén föreslår att länsskatterätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten slås samman till en domstol med ett kompetensområde som motsvarar vad de tre länsdomstolarna tillsammans har i dag. Den nya domstolen bör kallas länsrätt. Remissinstanserna har tillstyrkt kommitténs förslag. Även jag anser att förslaget bör genomföras.

Kommittén har övervägt om det finns skäl att ändra länsdomstolarnas nuvarande domkretsar med anledning av att anknytningen till länsstyrelsen upphör. Som argument för en vidgning av länsrätternas domkretsar kan bl. a. effektivitetsskäl anföras. Kommittén föreslår emellertid att den nuvarande indelningen behålls. Kommittén hänvisar till regionalpolitiska och kommunikationsmässiga faktorer och framhåller att den regionala förvaltningsrättskipningen sedan länge har anknytning till länet. Med hänsyn särskilt till skattemålen är det också angeläget att länsrättens verksamhetsområde utgörs av ett län. Kommittén ifrågasätter om Gotlands län ger tillräckligt underlag för en rationell arbetsenhet. Enligt kommitténs mening talar, förutom de skäl som nyss har angetts, önskemålet om en för hela landet likformig organisation med avgörande styrka för att Gotlands län bör utgöra en egen domkrets. I de tre största länsrätterna medför antalet domare och övriga tjänstemän att länsrätterna bör arbeta på två eller flera dömande avdelningar.

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i fråga om domkretsindelningen lämnar kommitténs förslag utan erinran eller tillstyrker förslaget. Några remissinstanser anser att det bör övervägas om domstolarna i vissa län bör slås samman eller om domkretsarna där bör delas in på annat sätt. Jag är medveten om att målunderlaget med nuvarande målområde kan bli svagt i vissa län, särskilt i Gotlands län. Enligt min mening talar emellertid de skäl som kommittén har anfört klart för att den nuvarande domkretsindelningen behålls.

Enligt kommitténs uppfattning bör utgångspunkten vara att länsrätten skall ha kansli i residensstaden. Några remissinstanser anför att regionalpolitiska skäl i vissa fall talar för att kansliet förläggs till annan ort än residensstaden.

Med stöd av vad jag nu har anfört förordar jag att länsskatterätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna bryts ut ur länsstyrelserna och

omvandlas till en fristående allmän förvaltningsdomstol i varje län. Jag delar kommitténs uppfattning att utgångspunkten bör vara att domstolen – som bör kallas länsrätt – skall förläggas till residensstaden. Det ankommer på regeringen att besluta om förläggningsorter och om avdelningsindelning.

Mellankommunala skatterätten prövar enligt 73 § taxeringslagen bl. a. besvär i taxeringsmål när den skattskyldige har förvärvskälla som i fråga om beskattningsort är att hänföra till skilda län. Rätten prövar också besvär som rör fråga i vilket län taxering skall ske. Mellankommunala skatterätten har sitt kansli i riksskatteverket (2 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt). I mellankommunala skatterätten finns en eller flera ordförande som förordnas av regeringen för viss tid (7 §). Vidare finns nämndemän som också förordnas av regeringen (8 §). Som föredragande fungerar tjänstemän vid kansliet.

Enligt kommitténs mening kan samma principiella skäl som talar för att länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna åberopas för en utbrytning av mellankommunala skatterätten. Kommittén föreslår att mellankommunala skatterätten bryts ut från riksskatteverket och inordnas i länsrätten i Stockholms län.

Kommitténs förslag att mellankommunala skatterätten bryts ut från riksskatteverket tillstyrks av riksskatteverket och övriga remissinstanser som yttrar sig i frågan. Jag biträder förslaget och förordar att det genomförs.

Några remissinstanser ifrågasätter om mellankommunala skatterätten bör inordnas i länsrätten i Stockholms län. Riksskatteverket framhåller bl. a. att i mål hos mellankommunala skatterätten förekommer intressekonflikter mellan kommuner. Vidare tillämpas en del särskilda arbetsrutiner vid domstolen. För det fall att mellankommunala skatterätten knyts till länsrätten i Stockholms län, anser riksskatteverket att dess kansli bör bilda en avdelning som är helt fristående i förhållande till länsrätten i övrigt.

För egen del ansluter jag mig till kommitténs uppfattning att organisatoriska synpunkter talar för en administrativ samordning mellan länsrätten i Stockholms län och mellankommunala skatterätten. Med hänsyn till bl. a. vad riksskatteverket har anfört bö frågan om på vilket sätt detta bör ske övervägas ytterligare.

Kommittén föreslår att de utbrutna länsrätterna i administrativt hänseende samordnas med regeringsrätten och kammarrätterna till en gemensam förvaltningsdomstolsorganisation under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet. Länsrätterna bör enligt kommittén, så långt det är möjligt och lämpligt, få en ställning i förhållande till domstolsverket och kammarrätterna som motsvarar den som tingsrätterna i dag har till verket och hovrätterna. Det bör åligga verket att – med iakttagande av länsrätternas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörandet av deras dömande och rättstillämpande uppgifter – leda och samordna verksamheten.

De remissinstanser som redovisar en positiv inställning till kommitténs förslag i frågan om utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna

lämnar kommitténs förslag i fråga om länsrätternas anknypning till domstolsväsendet i övrigt utan erinran. Även jag anser att den nya förvaltningsdomstolsorganisationen bör byggas upp på det sätt som kommittén har föreslagit.

Jag delar kommitténs uppfattning att en omorganisation av länsdomstolarna inte bör försvåras eller tyngas genom att frågor om ändring i bestämmelserna om målens handläggning tas upp i vidare mån än som föranleds av sammanslagningen till en domstol.

2.4.2 Domarkarriären m. m.

Enligt kommitténs mening bör domarkarriären i en ny organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna byggas upp efter mönster av det system som tillämpas vid de allmänna domstolarna. Detta kännetecknas av att tjänstgöringen växlar mellan de olika instanserna. Den grundläggande domarutbildningen äger rum i hovrätterna. Före utnämning till ordinarie domare följer därefter tjänstgöring som icke ordinarie domare i både tingsrätt och hovrätt. I karriären ingår i allmänhet också tjänstgöring som föredragande i högsta domstolen. Kommittén anser att de möjligheter till utbildning och växeltjänstgöring som domarkarriären vid de allmänna domstolarna erbjuder på ett motsvarande sätt bör tas till vara också inom förvaltningsdomstolsorganisationen.

Kommitténs förslag har godtagits av en stor majoritet bland remissinstanserna. Enligt min uppfattning talar både principiella och praktiska skäl för att domarkarriären i förvaltningsdomstolarna utformas efter de riktlinjer som kommittén har föreslagit. Några remissinstanser har befarat att en obligatorisk fiskaltjänstgöring i länsrätt skulle kunna leda till att förvaltningsdomstolarna får rekryteringssvårigheter. Kommitténs förslag leder, som jag förut har anfört, till en bättre förvaltningsdomarutbildning än den som vi har i dag. Jag anser därför att man inte behöver befara några rekryteringssvårigheter. I varje fall bör fiskaltjänstgöring i länsrätt anses ha ett så stort utbildningsvärde att sådan tjänstgöring bör ingå som ett obligatoriskt led i förvaltningsdomarutbildningen. Inom de allmänna domstolarna förekommer en motsvarande tjänstgöring sedan länge.

Liksom kommittén och flera remissinstanser anser jag att det, i överensstämmelse med vad som gäller inom de allmänna domstolarna, inte bör föreligga något hinder mot att en välmeriterad sökande som inte har genomgått domarutbildning erhåller ordinarie domartjänst vid kammarrätt eller länsrätt.

Jag delar kommitténs uppfattning att de ordinarie domartjänster i länsrätt som tillsätts efter ledigförklarande bör tillsättas efter förslag av tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet och att nämndens sammansättning därvid kan behöva ändras i förhållande till vad som gäller i dag.

Det ankommer på regeringen att besluta i de frågor som jag har nämnt nu.

I likhet med kommittén och flera remissinstanser anser jag det önskvärt att det utbyte av domarpersonal som under senare år har förekommit mellan hovrätts- och kammarrättsorganisationerna fortsätter även i framtiden. Från denna utgångspunkt finner jag det värdefullt att domarutbildningen inom dessa båda domstolsorganisationer blir likvärdig. Jag finner det också önskvärt att – som har framhållits både av kommittén och under remissbehandlingen – ett personalutbyte kommer till stånd mellan förvaltningsdomstolarna och länsstyrelserna.

2.4.3 Arbetsfördelningsfrågor

Kommittén anser att domargöromålen i länsrätt i princip bör fullgöras av domare som har ordinarie tjänster i länsrätten och som är skyddade av de regler i fråga om skiljande från tjänst, förflyttningsskyldighet, skyldighet att utöva annan tjänst m. m. som gäller för ordinarie domare. Icke-ordinarie domartjänster bör finnas för vikariats-, förstärknings- och utbildningsändamål. Enligt kommittén bör vissa enklare och rutinbetonade domargöromål i utbildningssyfte kunna fullgöras av notarier.

I likhet med remissinstanserna ansluter jag mig till kommitténs förslag.

Enligt kommitténs uppfattning bör berednings- och föredragningsuppgifterna i länsrätt – i den mån de inte nu ankommer på domarpersonal och detta är lämpligt även i framtiden – fördelas mellan notarier och andra tjänstemän som inte behöver vara rättsbildade. Kommittén framhåller att sådana tjänstemän i dag fullgör viktiga uppgifter som handläggare vid länsdomstolarna. Motsvarande uppgifter bör kunna anförtros sådan personal också i de nya länsrätterna.

Under remissbehandlingen har kommitténs förslag godtagits.

Även jag anser att berednings- och föredragningsuppgifterna i länsrätterna – i den mån de inte bör ankomma på domarpersonal – bör fördelas mellan notarier och personal som inte behöver ha juridisk utbildning. Det är enligt min uppfattning angeläget att man i samband med reformen tar till vara de kunskaper och erfarenheter som finns hos den personal vid de nuvarande länsdomstolarna som saknar juridisk utbildning eller inte har fullständig sådan utbildning. Vid bedömningen av frågan vilka arbetsuppgifter som kan anförtros åt sådan personal måste dock rättssäkerhetssynpunkter tillmätas avgörande betydelse.

2.4.4. Övergångsfrågor

En omorganisation av de nuvarande länsdomstolarna i enlighet med vad jag har förordat kan, som kommittén framhåller, inte genomföras utan att det medför konsekvenser för personalen i länsstyrelserna och för de yngre

juristerna i kammarrätterna.

I likhet med kommittén anser jag att den nuvarande personalen i länsdomstolarna bör fogas in i den nya organisationen alltefter personliga kvalifikationer, tjänsteålder och tidigare verksamhet. Jag delar också kommitténs uppfattning att skyldighet inte bör åläggas aspirant eller fiskal, som har anställts i kammarrätt före principbeslut av riksdagen om utbrytning av länsdomstolarna, att underkasta sig tjänstgöring som fiskal i länsrätt.

Jag anser det önskvärt att övergången till den nya organisationen kan ske så snabbt som möjligt. Å andra sidan måste tillbörlig hänsyn tas till den personal som berörs av omorganisationen. Det ankommer på regeringen att besluta i de övergångsfrågor som jag har berört nu.

2.4.5 Lokallfrågor

Kommittén konstaterar att länsstyrelsernas nuvarande lokaler i de flesta län är tillräckliga för den verksamhet som bedrivs i länsstyrelserna och de nuvarande länsdomstolarna. Enligt kommitténs mening kan några allvarliga invändningar inte riktas mot att länsrätterna övergångsvis inryms i samma lokaler som länsstyrelserna. Det skulle medföra mycket stora kostnader att omedelbart anskaffa och utrusta nya lokaler. Länsrätterna bör därför så långt det är möjligt få överta lokaler och utrustning som i dag används av länsstyrelserna. Kommittén framhåller att den lokalsplittring som föreligger hos de flesta länsstyrelser torde ge goda möjligheter att bereda länsrätterna egna lokaler.

Vid remissbehandlingen har flera remissinstanser betonat vikten av att lokalfrågan löses på sådant sätt att missuppfattningarna angående länsdomstolarnas ställning inte förs över till de nya länsrätterna. Jag delar självfallet denna uppfattning. Som kommittén framhåller torde det till följd av den lokalsplittring som råder vid många länsstyrelser finnas goda möjligheter att bereda länsrätterna egna lokaler. Utöver de synpunkter som jag nu har redovisat bör också beaktas att täta kontakter måste förekomma mellan särskilt länsstyrelsernas skatteavdelningar och länsrätterna. Också från allmänhetens synpunkt är det av vikt att länsrätten inte förläggs alltför långt från t. ex. skatteavdelningen.

2.5 Kostnader för den nya länsrättsorganisationen

Det är enligt kommitténs uppfattning angeläget att man i samband med omorganisationen ser till att resurserna blir lämpligt avpassade i förhållande till behoven. De kraftigt stigande balanserna i länsdomstolarna visar att den nuvarande länsdomstolsorganisationen inte svarar mot de behov som föranleds av den nuvarande måttillströmningen. Det har för kommittén framstått som oeftergivligt att länsrätterna ges resurser som är tillräckliga för att ytterligare ökning av balanserna skall kunna undvikas. Kommittén har

också funnit det angeläget att de nuvarande alltför höga balanserna arbetas bort.

För att ytterligare balansökningar skall kunna undvikas och de nuvarande balanserna på sikt skall kunna arbetas ner behöver länsrätterna enligt kommitténs beräkningar, utöver den nuvarande organisationen, tillföras ytterligare 15–20 domare, 25–30 föredragande och omkring 30 tjänstemän i kontorskarriären. Kostnaderna för en sådan utökning har kommittén efter 1977 års lönenivå beräknat till ca 9 milj. kr. om året.

För administrationen av en fristående länsrättsorganisation har kommittén räknat med ett resursbehov i länsrätterna som motsvarar ca 10–12 årsarbetskrafter i kontorskarriären. För domstolsverket och kammarrätterna har kommittén räknat med ett merbehov av ungefär 12–15 årsarbetskrafter. Kostnaderna för administrationen uppgår enligt kommittén till sammanlagt ca 2 milj. kr. Enligt vad kommittén har inhämtat finns det vid länsstyrelserna inte några administrativa resurser som kan föras över till den nya förvaltningsdomstolsorganisationen.

Ganska få remissinstanser har yttrat sig över vad kommittén anför i fråga om kostnaderna för reformen. Några anser att kostnadsfrågorna inte är tillräckligt klarlagda. Andra framhåller att de delar kommitténs uppfattning att endast en mindre del av de kostnader som kommittén har räknat fram är direkt hänförliga till reformen. Enligt dessa remissinstanser behövs en påtaglig resursförstärkning, även om den nuvarande organisationen behålls. En tredje grupp remissinstanser anser att större resursförstärkingar än vad kommittén har räknat med behövs.

Jag delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att de nya länsdomstolarna tillförs resurser som är tillräckliga för att ytterligare ökningsar av balanserna skall kunna undvikas. Länsdomstolarna bör härutöver ges möjligheter att nedbringa de nuvarande alltför höga balanserna. Jag har inhämtat att chefen för justitiedepartementet, om riksdagen bifaller de förslag som jag har lagt fram, ämnar föreslå regeringen att i budgetpropositionen för budgetåret 1979/80 hemställa att riksdagen anvisar erforderliga medel för de nya länsrätterna under justitiedepartementets anslag D. 3 Allmänna förvaltningsdomstolarna.

2.6 Tidpunkten för omorganisationen

Jag anser det angeläget att ett principbeslut nu fattas om en fristående länsrättsorganisation. Ett skäl är att den berörda personalen inte längre än nödvändigt bör behöva sväva i ovisshet om reformens innebörd i stort. Även för det fortsatta arbetet med olika organisatoriska frågor är ett snabbt ställningstagande till principfrågan angeläget.

Kommittén föreslår att reformen skall träda i kraft den 1 juli 1979. Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. Några ifrågasätter emellertid

om det är realistiskt att räkna med att det återstående förberedelsearbetet skall kunna slutföras så snabbt.

Jag har förut nämnt att jag inom kort ämnar föreslå regeringen att OPAL-utredningens uppdrag vidgas till att omfatta också frågan om de organisatoriska ändringar inom länsstyrelsen som föranleds av reformen. Resultatet av utredningens arbete i denna del bör kunna redovisas under sommaren 1978. För det förberedelsearbete som behövs i fråga om förvaltningsdomstolsorganisationen bör enligt min mening en ledningsgrupp tillsättas inom regeringskansliet. Företrädare för personalorganisationerna bör beredas tillfälle att delta i gruppens arbete. Jag anser att förberedelsearbetet bör bedrivas med den inriktningen att reformen skall genomföras den 1 juli 1979. Förslag i de lagstiftningsfrågor som föranleds av reformen bör läggas fram i annat sammanhang.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. besluta att länsskatterätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna skall brytas ut från länsstyrelserna och omvandlas till en fristående allmän förvaltningsdomstol i varje län,
2. besluta att mellankommunala skatterätten skall brytas ut från riksskatteverket,
3. godkänna de riktlinjer för en ny länsrättsorganisation som jag har förordat.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Länsdomstolarna

Delbetänkande av länsdomstolskommittén

Stockholm 1977

Till Statsrådet och chefen
för kommundepartementet

Genom beslut den 27 januari 1977 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att utreda frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning, målområde m m.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 22 februari 1977 som ordförande statssekreteraren Fredrik Sterzel samt den 23 februari 1977 som ledamöter riksledamoten Inger Lindquist och länsrådet Maj-Britt Sandlund.

Som sakkunniga tillkallades sistnämnda dag direktören Kjell Eriksson, SACO/SR, förbundsjuristen Stig Gustafsson, TCO, kanslirådet Åke Lundborg, justitiedepartementet, kammarrättsrådet Elisabeth Palm, kommundepartementet, och länsassessorn Olle Carlbom, kommundepartementet, tillika sekreterare. Till biträdande sekreterare förordnades den 22 februari 1977 kammarrättsfiskalen Ingvar Paulsson.

Kommittén har antagit namnet länsdomstolskommittén.

Länsdomstolskommittén får härmed överlämna delbetänkandet Länsdomstolarna.

Stockholm i november 1977

Fredrik Sterzel

Inger Lindquist

*Maj-Britt Sandlund
/Olle Carlbom*

Innehåll

Sammanfattning	32
Utredningsuppdraget	38
Utredningsarbetets bedrivande	39
1 Länsstyrelsens uppgifter och verksamhet	40
2 Länsstyrelsens organisation och arbetssätt	42
2.1 Inledning	42
2.2 Arbetsordning	42
2.3 Länsstyrelsens organisation	44
2.3.1 Planeringsavdelningen	44
2.3.2 Skatteavdelningen	44
2.3.3 Förvaltningsavdelningen	46
2.3.4 Administrativa enheten	46
2.3.5 Länspolischefens expedition	46
3 Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)	47
4 Länsdomstolarna	47
4.1 Inledning	47
4.2 Länsdomstolarnas organisation	48
4.3 Länsdomstolarnas målområde	48
4.4 Förfarandet vid länsdomstolarna	49
4.4.1 Handläggning av mål	49
4.5 Enmansmål	50
4.6 Jävsregler vid länsdomstolarna	51
4.7 Partsbegreppet	51
4.8 Målutvecklingen vid länsdomstolarna	52
5 Länsstyrelsernas personal	53
5.1 Inledning	53
5.2 Tjänstetyper vid länsstyrelsen	54
5.2.1 Kontorsbiträdes/assistentkarriären	54
5.2.2 Landskanslist/byråsekreterarekarriären	54
5.2.3 Juristkarriären	54
5.2.4 Övriga tjänstetyper	55
5.3 Tjänster vid länsstyrelsen	56

Prop. 1977/78:170	30	
5.3.1	Fördelningen av personalen på olika avdelningar.....	56
5.3.2	Fördelning av arbetsuppgifter inom förvaltningsavdelningen mellan länsstyrelse och länsdomstol	57
6	Länsstyrelsen i Stockholms län	59
7	Mellankommunala skatterätten	59
8	Utbildningsfrågor	61
8.1	Notariemeritering	61
8.2	Cirkulationstjänstgöring inom länsstyrelsen	62
8.3	Utbildning som är direkt anpassad för länsstyrelsepersonal	62
8.3.1	LON	62
8.3.2	RSV	63
8.3.3	Centrala verk	63
8.4	Tjänster för utbildningsverksamheten inom länsstyrelserna	63
8.5	Promemoria rörande länsstyrelsejuristernas karriär och utbildning	64
9	Förvaltningsrättsreformen 1971	64
9.1	Inledning	64
9.2	Kammarrätterna	65
9.2.1	Juristkarriären vid kammarrätterna	66
9.2.2	Målutvecklingen vid kammarrätterna	67
9.3	Regeringsrätten	67
10	De allmänna domstolarna	68
10.1	Tingsrätterna	68
10.2	Hovrätterna	69
10.3	Högsta domstolen	69
10.4	Juristkarriären vid de allmänna domstolarna	69
11	Domstolsverket	70
11.1	Inledning	70
11.2	Domstolsverkets organisation	71
11.3	Domstolsverkets utbildningsverksamhet	71
12	Tidigare behandling av frågan om länsdomstolarnas ställning m m	72

13	Överväganden och förslag	79
13.1	Inledning	79
13.2	Principiella motiv för fristående länsdomstolar	80
13.3	Synpunkter på den nuvarande organisationen	85
13.4	Riktlinjer för en ny länsdomstolsorganisation	87
13.5	Organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna	89
13.6	Organisation och arbetsformer m m för utbrutna länsdomstolar	92
13.6.1	Länsrätternas domkretsar m m	92
13.6.2	Länsrättens anknytning till domstolsväsendet ..	93
13.6.3	Domarbana och tjänsteorganisation vid de allmänna förvaltningsdomstolarna	94
13.6.4	Arbetsfördelning i länsrätterna m m	96
13.6.5	Övergångsfrågor	97
13.6.6	Lokalfrågor	99
13.7	Målområdet	99
13.8	Mellankommunala skatterätten	100
13.9	Kostnader	100
13.10	Genomförandet	102
13.11	Författningsförslag	102

Sammanfattning

Förvaltningsrättskipningen i första instans har av ålder sin tyngdpunkt på länsnivån och är där förlagd till länsstyrelserna. Genom den partiella omorganisation av den statliga länsförvaltningen som trädde i kraft den 1 juli 1971 delades länsstyrelsen in i tre avdelningar, en för samhällsplanering, en för skatteförvaltning och en för allmän förvaltning och förvaltningsrättskipning. Till förvaltningsavdelningen är knutna tre länsdomstolar, länsrätt, länsrättskammerätt och fastighetstaxeringsrätt. Redan i samband med 1971 års reform övervägdes att ge länsdomstolarna en administrativt fristående ställning. Länsdomstolskommittén har haft som huvuduppgift att utreda och ta ställning i denna fråga.

Kommittén föreslår i detta delbetänkande att de tre nuvarande länsdomstolarna, länsrätten, länsrättskammerätten och fastighetstaxeringsrätten, bryts ut från länsstyrelserna och läggs samman till en ny fristående allmän förvaltningsdomstol i varje län med namnet länsrätt. De utbrutna länsrätterna föreslås administrativt samordnade med regeringsrätten och kammarrätterna under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet. Till stöd för förslaget åberopas dels en rad principiella skäl, dels det förhållandet att den nuvarande organisationen visar svagheter som inte kan botas inom ramen för en fortsatt integration med länsstyrelserna. Kommittén har inte funnit att en utbrytning av länsdomstolarna skulle medföra några avgörande praktiska olägenheter för länsstyrelserna.

Principiella motiv för fristående länsdomstolar

De principiella motiven för fristående länsdomstolar hänger samman med den allmänna syn på rättssäkerheten som ligger till grund för uppbyggnaden av vårt domstolssystem. Principen om dömandets självständighet är grundläggande. Denna har kommit till uttryck inte bara i grundlagfästa garantier mot obehörig inblandning i dömandet utan också bl. a. vid utformningen av tillsättningsförfarandet för domartjänster och i administrativa frågor. På den allmänna domstolssidan är de tre instanserna administrativt samordnade under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet. Domarkarriären bygger på växeltjänstgöring i de tre instanserna. Karriärens utformning har uppfattats som en garanti för god domarutbildning och därmed hög kvalitet i dömandet. Då domstolsverket inrättades, skapades särskilda garantier för att reformen inte skulle medföra risker för domstolarnas självständighet i deras dömande verksamhet.

Genom 1971 års förvaltningsrättsreform lades grunden för en förvaltningsdomstolsorganisation efter mönster från de allmänna domstolarna. Regeringsrätten gjordes liksom högsta domstolen till prejudikatinstans. Kammarrätterna gavs en liknande ställning som hovrätterna. Betydande satsningar har senare gjorts på att fullfölja denna reform. Organisationen avviker

emellertid från den som gäller för de allmänna domstolarna. Den första domstolsinstansen, länsdomstolarna, är inte integrerad i förvaltningsdomstolsorganisationen utan i stället administrativt inordnad i en myndighet, länsstyrelsen. Detta medför flera viktiga skillnader i förhållande till tingsrätterna. En samlad ledning och samordning av domstolsverksamheten i första instans saknas. Det finns inte någon gemensam domarkarriär. Förfarandet vid tillsättning av domartjänster vid länsdomstolarna är ett annat än det som gäller vid tillsättning av andra domartjänster. Länsdomstolarnas resursbehov prövas gemensamt med övriga funktioner inom länsstyrelserna medan skilda domstolsinstansers behov annars prövas gemensamt och utan sammanvägning på myndighetsnivå med andra behov än rättskipningens. Administrativa frågor handläggs inom länsstyrelserna i stället för av domstolen själv eller av domstolsverket.

Länsdomstolarnas administrativa anknytning till länsstyrelserna är enligt kommitténs uppfattning principiellt felaktig mot bakgrund av värderingar som statsmakterna anlagt i fråga om domstolarnas självständighet och integritet i sin dömande verksamhet. Det har under senare år förelegat en klar strävan att så långt som möjligt skilja förvaltning och rättskipning. En utbrytning av länsdomstolarna ur länsstyrelserna skulle innebära ett fullföljande av denna reformlinje.

Principen att förvaltning och rättskipning bör skiljas åt sammanhänger bl. a. med förvaltningsmyndigheternas dubbla uppgift att samtidigt företräda det allmännas intressen mot de enskilda och att avgöra frågor om de enskildas rätt mot det allmänna. I grunden gäller frågan allmänhetens förtroende för myndigheterna. Kommittén betonar att denna synpunkt tillmätts en allt större tyngd under senare år och hänvisar i detta sammanhang bl. a. till motiven för att tillsätta den s. k. byråkratiutredningen. Kommittén ifrågasätter inte att länsdomstolarna förtjänar allmänhetens förtroende men betonar att deras organisatoriska ställning utgör en nackdel från denna synpunkt.

Ett annat skäl för en länsdomstolsreform ser kommittén i RS-reformen. Då statsmakterna gör stora insatser för att effektivisera skatteadministrationen i första instans, talar starka skäl för att förbättra även den andra instansen, dvs. skatterättskipningen på länsnivå.

Kommittén fäster sålunda särskild vikt vid att den föreslagna länsdomstolsreformen skulle innebära ett konsekvent fullföljande av tre reformlinjer om vilka full politisk enighet föreligger. Förvaltningsrättsreformen 1971 fullföljs genom att även den första domstolsinstansen fogas in i systemet. RS-reformen kompletteras med en förstärkning av taxeringsförfarandet i andra instans. Strävandena att stärka medborgarnas förtroende för myndigheterna fullföljs genom att principen om särskiljande av förvaltning och rättskipning genomförs även på detta område.

Synpunkter på den nuvarande länsdomstolsorganisationen

Kommittén har ingående studerat den nuvarande länsdomstolsorganisationen och utvecklingen under de sex år den fungerat. Länsdomstolarna har under dessa år arbetat under ökande svårigheter. Detta har bl. a. kommit till uttryck i att det sammanlagda antalet inneliggande oavgjorda mål har ökat från drygt 100 000 till drygt 190 000 mål.

Kommittén påpekar att balansökningen nästan helt hänför sig till de tre senaste åren. Detta klargör, mot vad som ibland hävdas, att 1971 års reform med övergång till domstolsmässiga former inte kan ses som en orsak till den negativa utvecklingen. Inte heller en ökad löpande måltillströmning har varit en avgörande faktor. Viktiga orsaker har i stället varit bl. a. 1975 års fastighetstaxering och otillräcklig resurstilldelning.

Kommittén konstaterar emellertid att de nu angivna faktorerna inte ger en uttömmande förklaring till den negativa utvecklingen. Även svagheter i själva organisationen har bidragit. Kommitténs undersökningar visar t. ex. att förhållandena växlar kraftigt mellan domstolarna i de olika länen. Detta gäller i fråga om personalsammansättning, organisationens styrka i förhållande till måltillströmningen etc. Olika faktorer på personalsidan har haft en betydande inverkan. Enstaka personalförändringar, vakanser och liknande omständigheter har kunnat få mycket kraftiga genomslag i arbetsresultaten.

De starka variationer som förekommer mellan länen visar inte bara att systemet brister i effektivitet. De har också en klar rättssäkerhetsaspekt. Den rättsvård som erbjuds allmänheten växlar från län till län på ett sätt som inte kan anses godtagbart.

Det står också klart att länsdomstolarna i mycket liten utsträckning kan räkna med att få hjälp av annan personal vid länsstyrelsen i besvärliga arbetslägen. Tvärtom går "personalströmmen" i huvudsak från länsdomstolarna till länsstyrelsen i övrigt, främst till skatteavdelningen.

Kommittén konstaterar att utredningen ger bilden av en sårbar och oenhetlig organisation som brister i fråga om samordning, planering och överblick. Detta är enligt kommitténs mening en oundviklig följd av uppdelningen på 24 enheter utan inbördes organisatoriskt samband. En viktig faktor är också länsledningarnas bl. a. genom länsstyrelseinstruktionen begränsade möjligheter att påverka verksamheten vid förvaltningsavdelningen.

Länsdomstolsorganisationen behöver sålunda enligt kommitténs uppfattning reformeras och förstärkas. Detta bör bl. a. ske genom att länsdomstolarna bryts ut ur länsstyrelserna.

Riktlinjer för en ny länsdomstolsorganisation

De utbrutna länsdomstolarna föreslås administrativt bli sammanförda med regeringsrätten och kammarrätterna under domstolsverket som central

förvaltningsmyndighet enligt det system som tillämpas för de allmänna domstolarna. Därmed ges möjlighet till en samordning och överblick både mellan de olika instanserna och mellan länsdomstolarna inbördes, något som inte kan åstadkommas om länsdomstolarna blir kvar inom länsstyrelseorganisationen. Man skapar vidare förutsättningar för en bättre personalplanering, rekrytering och personalpolitik i allmänhet. Genom att länsdomstolarna får en ställning till kammarrätterna som motsvarar tingsrätternas förhållande till hovrätterna, garanteras de att vid behov få de personalförstärkningar som de inte kan få i nuläget.

Domarkarriären föreslås uppbyggd efter hovrättskarriärens mönster. Häri genom undviks den f. n. slutna domarkarriären vid länsdomstolarna. Man får i stället en nyttig växeljämsgöring mellan de tre domstolsinstanserna.

Kommittén betonar att en reform enligt dessa riktlinjer medför fördelar även för regeringsrätten och kammarrätterna. Föredragandena i regeringsrätten skulle på ett annat sätt än nu fogas in i en enhetlig domarkarriär och därmed komma att ha erfarenhet från domartjänstgöring i både första och andra instans. Kammarrättsdomarna skulle tillföras ett välbehövligt led i sin domarutbildning genom fiskaltjänstgöring vid länsdomstolarna.

Organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna

Om länsdomstolarna bryts ut ur länsstyrelserna kommer endast vissa delar av allmänna enheten att återstå av den nuvarande förvaltningsavdelningen. Det innebär att denna blir så liten att det knappast är tänkbart att låta den finnas kvar som en fristående enhet.

Huvudprincipen för att lösa den uppkommande organisationsfrågan bör enligt kommitténs uppfattning vara, att man för samman den nuvarande förvaltningsavdelningens återstående uppgifter med andra myndighetsuppgifter av väsentligen juridisk natur som f. n. handläggs på olika håll inom länsstyrelsen, främst inom planeringsavdelningen men även inom administrativa enheten.

Genom att koncentrera myndighetsuppgifter enligt denna princip skulle man åstadkomma en vidgad och sammanhållen juridisk kompetens och tillgodose länsstyrelsens behov av en slagkraftig juridisk bas. Kommittén framhåller att en förstärkning av jurist- och myndighetssidan är angelägen och understryker särskilt vikten av att garantera länsstyrelserna tillgång till kvalificerad juristpersonal. Länsstyrelserna bör genom sina omfattande och skiftande arbetsuppgifter ha särskilda förutsättningar att attrahera goda förvaltningsjurister, om en ändamålsenlig organisation skapas. Enligt kommitténs uppfattning skulle också en viss växeljämsgöring mellan förvaltningsdomstolarna och länsstyrelserna vara till ömsesidig nytta.

Kommittén är enig om att de organisatoriska problem som uppkommer vid en utbrytning av länsdomstolarna bör lösas enligt den skisserade huvudprin-

cipen. I fråga om det närmare genomförandet har meningarna varit delade kring två alternativ. Å ena sidan har framhållits att organisationsarbetet bör inriktas på en särskild, fristående juridisk enhet eller avdelning. Å andra sidan har hävdats att den lämpligaste lösningen är att organisatoriskt förlägga den samlade juristfunktionen till planeringsavdelningen. Kommittén har enats om att förorda, att till den s. k. OPAL-utredningen överlämnas att överväga båda de alternativ för den samlade juristfunktionens organisatoriska inplacering i länsstyrelsen som angetts.

Organisation och arbetsformer m. m. för utbrutna länsdomstolar

Kommittén föreslår att de nuvarande länsdomstolarna slås samman till en länsrätt i varje län. Som argument för en vidgning av länsrätternas domkretsar har anförts bl. a. effektivitetsskäl. Emellertid motiverar bl. a. regionalpolitiska och kommunikationsmässiga faktorer samt den regionala förvaltningsrättsskipningens nuvarande anknytning till länet att den nuvarande indelningen på län behålls. Kommittén ifrågasätter visserligen om Gotlands län ger tillräckligt underlag för en rationell arbetsenhet. Önskemålet om en för hela landet likformig länsdomstolsorganisation talar emellertid vid sidan av nyss anförda skäl med avgörande styrka för att Gotlands län bör utgöra en egen domkrets.

En omorganisation av länsdomstolarna bör inte försvåras eller tyngas av att man samtidigt tar upp frågor om förändringar av de bestämmelser som reglerar handläggningen av de olika målen och ärendena i annan mån än vad som kan föranledas av sammanslagningen till en domstol.

Enligt kommitténs mening bör domargöromålen i länsrätten i princip fullgöras av domare som har ordinarie tjänster i länsrätten. För vikariats- och förstärkningsändamål bör dessutom finnas icke ordinarie domartjänster.

Kommittén utvecklar innebörden av att domarkarriären i en ny organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna byggs upp efter mönster från de allmänna domstolarna. Kommittén behandlar bl. a. frågor om notariemering vid länsstyrelse och om fisk .lstjänstgöring i länsrätt.

Enligt kommitténs förslag bör länsrättens chef kallas lagman och övriga ordinarie domare länsdomare.

Berednings- och föredragandeuppgifterna bör i princip fördelas mellan notarier och andra tjänstemän som inte behöver vara rättsbildade. För kansligöromålen bör finnas icke rättsbildade domstolsbiträden.

Kommittén framhåller vidare att personal som inte har juridisk utbildning fullgör viktiga uppgifter som handläggare vid länsdomstolarna i dag. Även de nya länsrätterna har behov av en sådan personal. Det är därför angeläget att man särskilt uppmärksammar möjligheterna för dessa handläggare att få arbetsuppgifter av liknande art som nu, inte bara inom länsrätterna utan även inom kammarrätterna. Kommittén understryker också att deras utbildningsmöjligheter inte får försämrats. Enligt kommitténs mening bör dessa frågor

särskilt prövas i det organisationsarbete som skall ske före reformens ikraftträdande.

Kommittén konstaterar att det vid en utbrytning av länsdomstolarna för en stor del av länsstyrelsepersonalen uppstår en valsituation mellan att stanna kvar i länsstyrelseorganisationen eller gå över till tjänst i de nya länsrätterna. Kommittén föreslår att den nuvarande personalen så långt möjligt bör beredas förtur till tjänst i den ena eller andra organisationen. I viss utsträckning kan det visa sig nödvändigt att inrätta personliga tjänster.

Målområdet

Kommittén konstaterar att länsrätterna redan med nuvarande målområde utgör tillräckligt bärkraftiga domstolsenheter. Frågan om ytterligare någon eller några målgrupper bör föras över till länsdomstolarna kan inte påverka ställningstagandet i principfrågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning. Kommittén har därför i enlighet med sina direktiv avstått från att behandla målområdesfrågan i detta principbetänkande.

Mellankommunala skatterätten

Enligt kommitténs mening kan samma principiella skäl som anförs för en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelsen åberopas för en utbrytning av mellankommunala skatterätten från riksskatteverket.

Kommittén förordar en sådan utbrytning och föreslår att mellankommunala skatterätten i stället administrativt inordnas i länsrätten i Stockholms län.

Kostnader

Kommittén har gjort vissa översiktliga kostnadsberäkningar men har förutsatt att en mer ingående analys får göras under det organisationsarbete som bör föregå det praktiska genomförandet.

För att undvika ytterligare balansökningar och för att på sikt arbeta ned de nuvarande balanserna måste länsrätterna utöver den nu befintliga organisationen tillföras ytterligare 15–20 domare, 25–30 föredragande och omkring 30 tjänstemän i kontorskarriären. Kostnaderna för en sådan utökning uppgår till ca 8 milj. kr. för löner och ca 1 milj. kr. för följdkostnader.

För administrationen av en fristående länsrättsorganisation beräknas ett sammanlagt resursbehov i länsrätterna som motsvarar ca 10–12 årsarbetskrafter i kontorskarriären. För domstolsverket och kammarrätterna förutses ett merbehov av ungefär 12–15 årsarbetskrafter. Sammanlagt beräknar kommittén att ca 2 milj. kr. behöver tillföras för administrativa göromål.

Även den omorganisation inom länsstyrelserna som följer av kommitténs förslag beträffande länsdomstolarna kommer att medföra ökade kostnader.

Dessa kan emellertid inte beräknas ens överslagsvis innan OPAL-utredningens överväganden föreligger. Kommittén betonar dock att omorganisationen otvivelaktigt medför behov av vissa personalförstärkningar även vid länsstyrelserna.

Genomförandet

Kommittén har endast angett huvuddragen av de föreslagna länsrätternas organisation och verksamhet. Förslaget måste därför kompletteras i annan ordning med detaljutformning av organisation, instruktion m. m. Det fortsatta utredningsarbetet föreslås ske under medverkan av företrädare för justitiedepartementet, kommundepartementet, domstolsverket, LON och personalorganisationerna. Utredningsarbetet rörande länsstyrelsernas organisation bör överlämnas till OPAL-utredningen.

Kommittén föreslår att reformen träder i kraft den 1 juli 1979.

Utredningsuppdraget

I direktiven¹ till kommittén framhålls att länsstyrelsens uppgifter och organisation har förändrats väsentligt under senare år. Det viktigaste ledet i utvecklingen har varit uppbyggnaden av planeringsavdelningarna. En kraftig förstärkning av skatteavdelningarna har också påbörjats som ett led i den allmänna effektiviseringen av skatteadministrationen som statsmakterna har beslutat om. Departementschefen har därför nu funnit naturligt att också rikta uppmärksamheten mot förvaltningsavdelningarna och länsdomstolarna.

Kommitténs huvuduppgift har varit att utreda frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning. Av direktiven framgår att invändningar kan riktas från principiella synpunkter mot länsdomstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelsen. I direktiven sägs att starka skäl talar för att länsdomstolarna bryts ut och förvaltningsdomstolsorganisationen byggs upp enligt samma mönster som gäller för de allmänna domstolarna. Direktiven anger emellertid också att en utbrytning av länsdomstolarna kan medföra vissa praktiska svårigheter för länsstyrelserna.

Kommittén har haft att utgå ifrån att de tre länsdomstolarna skall slås samman till en domstol.

Kommittén har enligt direktiven haft att i stora drag redovisa förslag till en organisation för fristående länsdomstolar och till de organisatoriska fördjändringar som blir nödvändiga inom länsstyrelserna. Om kommittén emellertid skulle finna att avgörande praktiska skäl talar för att länsdomstolarnas anknytning till länsstyrelserna behålls, har det enligt direktiven i stället ålegat

¹ Direktiven redovisas i sin helhet i bilaga 1 (bilagan har uteslutits här)

kommittén att redovisa förslag till de organisatoriska ändringar som föranleds av sammanslagningen till en domstol.

Om kommittén skulle stanna för att föreslå en organisation med fristående länsdomstolar, har kommittén haft att belysa reformens konsekvenser från kostnadssynpunkt. Kommittén har vidare haft att behandla frågan om domstolarnas ställning i administrativt hänseende. I direktiven sägs att starka skäl talar för att domstolarna inordnas under domstolsverket.

Kommittén har också enligt direktiven haft att överväga om det bör skapas en gemensam domarkarriär för länsdomstolarna och kammarrätterna. I direktiven anges att ett väsentligt inslag inom de allmänna domstolarna utgörs av att tjänstgöringen växlar mellan olika instanser. Det framhålls vidare att en motsvarande ordning och en i princip gemensam domarkarriär i förvaltningsdomstolarna är ägnad att stärka kvaliteten på förvaltningsrättsskipningen. I det sammanhanget understryks att det är angeläget att tyngdpunkten i förvaltningsprocessen förskjuts mot den lägsta domstolsinstansen.

Enligt direktiven har kommittén också att överväga frågan om vilka målgrupper som lämpligen kan föras över till länsdomstol samt frågan om allmänna ombud bör inrättas i sådana målgrupper som redan tillhör eller föreslås ingå i målområdet.

Kommittén har haft möjlighet att ta upp även frågor som har nära samband med de frågor som behandlas i direktiven.

Enligt direktiven bör kommittén lägga fram ett förslag i principfrågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning i ett delbetänkande. I det sammanhanget bör kommittén, sägs det i direktiven, gå in på andra frågor som ingår i utredningsuppdraget endast i den mån det behövs som underlag för övervägandena i principfrågan.

Utredningsarbetets bedrivande

Kommittén har analyserat ett omfattande statistikmaterial från länsdomstolarna, kammarrätterna och regeringsrätten. Kommittén har också granskat uppgifter från länsstyrelsernas tidsredovisning inom system S. Genom en enkätundersökning till förvaltningsavdelningarna i samtliga län utom Stockholms län har kommittén försökt att belysa personalstrukturen på förvaltningsavdelningarna och hur personalens arbete fördelar sig mellan uppgifterna i länsstyrelse och länsrätt.

Det material som kommittén tagit in har gått väsentligt utöver vad som erfordrats för ett ställningstagande i principfrågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning. Kommittén har emellertid ansett ändamålsenligt att på en gång ta in uppgifter av värde för senare organisationsarbete samt överväganden om länsdomstolarnas målområde. I detta betänkande redovisas endast sådana uppgifter som är av omedelbar betydelse för ställningstagandet i den nämnda principfrågan.

Kommittén har besökt länsstyrelserna i Västernorrlands län, Västerbottens län och Södermanlands län. Vid besöken har den berörda personalen getts tillfälle att till kommittén framföra synpunkter av betydelse för utredningsarbetet. Vid besöket hos länsstyrelsen i Södermanlands län sammanträffade utredningen också med företrädare för förvaltningslänsrådets förening och länsdomareföreningen.

Samråd har förekommit med företrädare för länsdemokratikommittén (Kn 1976:04) och utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m. m. (OPAL-utredningen).

Efter remiss från arbetsmarknadsdepartementet har kommittén yttrat sig över utlänningslagskommitténs betänkande (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden.

I enlighet med sina direktiv lägger kommittén nu fram ett delbetänkande angående principfrågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning. Kommittén föreslår att länsdomstolarna bryts ut ur länsstyrelserna och i stället samordnas administrativt med övriga förvaltningsdomstolar under domstolsverket. I anslutning härtill diskuterar kommittén de organisatoriska ändringar som förslaget bör föranleda inom länsstyrelserna. Kommittén har i enlighet med direktiven endast angett huvuddragen av en framtida organisation. Kommittén förutsätter att det vidare organisationsarbetet kommer att uppdras åt en särskild kommitté eller arbetsgrupp såvitt gäller länsdomstolarna och åt den s. k. OPAL-utredningen såvitt gäller länsstyrelserna.

Av utredningsuppdraget återstår frågorna om en utvidgning av länsdomstolarnas målområde och om inrättande av allmänna ombud i målgrupper som redan tillhör eller föreslås tillhöra målområdet. Dessa frågor kommer att behandlas i kommitténs fortsatta arbete.

1. Länsstyrelsens uppgifter och verksamhet

Enligt länsstyrelseinstruktionen (1971:460, omtryckt 1976:892) åligger det länsstyrelsen att ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt främja länets utveckling och befolkningens bästa. Länsstyrelsen skall verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de regionalpolitiska målen för länet.

Länsstyrelsen skall särskilt ta befattning med den regionalpolitiska planeringen, plan- och byggnadsväsendet, fastighetsregistreringen, naturvården, miljöskyddet, livsmedelskontrollen, kulturminnesvården, den allmänna hälsovården, den sociala omvårdnaden, väg- och trafikväsendet, den civila försvarsberedskapen, räddningstjänsten, beskattningsväsendet, uppbördsväsendet, exekutionsväsendet samt folkbokföringen. Länsstyrelsen har dessutom vissa tillsyns- och övervakningsuppgifter.

Länsstyrelsen är länets högsta polismyndighet, överexekutor och huvudman för priskontors- och hemkonsulentverksamheten.

Den statliga länsförvaltningen är splittrad på flera organ, med länsstyrelsen som den ledande och samordnande myndigheten. Flera centrala verk har en regional organisation, och denna har i regel länet som verksamhetsområde. När det gäller centrala verk som inte har någon regional organisation (t. ex. naturvårdsverket och planverket) fullgör länsstyrelsen verkens regionala uppgifter.

En typ av regionalt organ åt centralt verk är de s. k. länsnämnderna, t. ex. länsbostadsnämnden åt bostadsstyrelsen och länsarbetsnämnden åt arbetsmarknadsstyrelsen. Viktigare beslut i dessa nämnder fattas i en förtroende-mannanämnd. Länsnämndernas anknytning till länsstyrelsen tar sig bl. a. uttryck i att de i vissa fall kan vara beredande organ åt länsstyrelsen inom respektive sektor. I planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse som anhängiggjorts i länsnämnd fattar som regel länsstyrelsen beslut. En annan typ av regional organisation är de s. k. länsexperterna, t. ex. länsläkaren och socialvårdskonsulenten. Denna organisation har inte något lekmannainflytande, länsexperterna är i en del av sin verksamhet ansvariga inför länsstyrelsen och i en annan del inför den centrala myndigheten.

Tyngdpunkten i länsstyrelsernas verksamhet har under senare år förskjutits till samhällsplaneringsfrågorna. Tidigare var länsstyrelsen framför allt ett kontrollerande och dömande organ och en verksinstans på det förvaltnings-tekniska planet. Det har numera utvecklats till ett organ med politiskt inslag genom lekmanastyrelse och uppgift att bl. a. samordna de statliga intressena i samhällsplaneringen. Den strukturförändring som skett av länsstyrelsernas verksamhet kom till uttryck i den partiella länsförvaltningsreformen som genomfördes den 1 juli 1971 (prop. 1970:103, Sk 132, Ku 34, rskr 248 och 308).

Riksskatteverket (RSV) är centralt organ för beskattning, uppbörd och folkbokföring. Inom länsstyrelserna fördes motsvarande frågor vid omorganisationen 1971 till skatteavdelningarna. Verksamheten på dessa bedrivs i stor utsträckning under riksskatteverkets ledning och tillsyn. RSV och länsstyrelsen svarar tillsammans för skatteavdelningens organisation och resurstilldelning.

Länsstyrelsens egentliga förvaltningsverksamhet är mera än den plane-rande verksamheten bunden av normer givna i författningsform och inriktad på enskilda fall. När prövningen i ett förvaltningsärende i hög grad innefattar en rättslig bedömning och berör enskilds rätt kan ärendet sägas höra till förvaltningsrättskipningen. Inom flera områden, t. ex. social- och hälso-vården samt byggnadsväsendet, innefattar länsstyrelsens uppgifter såväl rättskipning som inspektions- och tillsynsfunktioner i förhållande till underordnade myndigheter.

2 Länsstyrelsens organisation och arbetssätt

2.1 Inledning

Vid den partiella omorganisationen av länsstyrelsen som genomfördes 1971 fick länsstyrelsen förtroendemannastyrelse med landshövdingen som ordförande och med tio andra ledamöter. Genom riksdagens beslut 1976 ökades antalet övriga ledamöter till fjorton. Alla ledamöter utom landshövdingen utses av landstinget. Landshövdingen är också chef för länsstyrelsen.

För alla län utom Stockholms län innebar den nya organisationen att den tidigare uppdelningen på ett landskansli och ett landskontor ersattes av en uppdelning på tre avdelningar, en planeringsavdelning, en skatteavdelning och en förvaltningsavdelning. Därutöver finns en administrativ enhet och en länspolischefsexpedition. Länsstyrelsen i Stockholms län är uppdelad i en planeringsavdelning, en taxeringsavdelning, en länsstattdomstolsavdelning, en kameral- och uppbördsavdelning och en förvaltningsavdelning. I organisationen ingår en länspolischefsexpedition men inte någon administrativ enhet. Vid länsstyrelsen i Gotlands län finns inte någon länspolischef.

Länsstyrelserna är (med undantag för AB och I län) f. n. organiserade enligt figur 1.

2.2 Arbetsordning

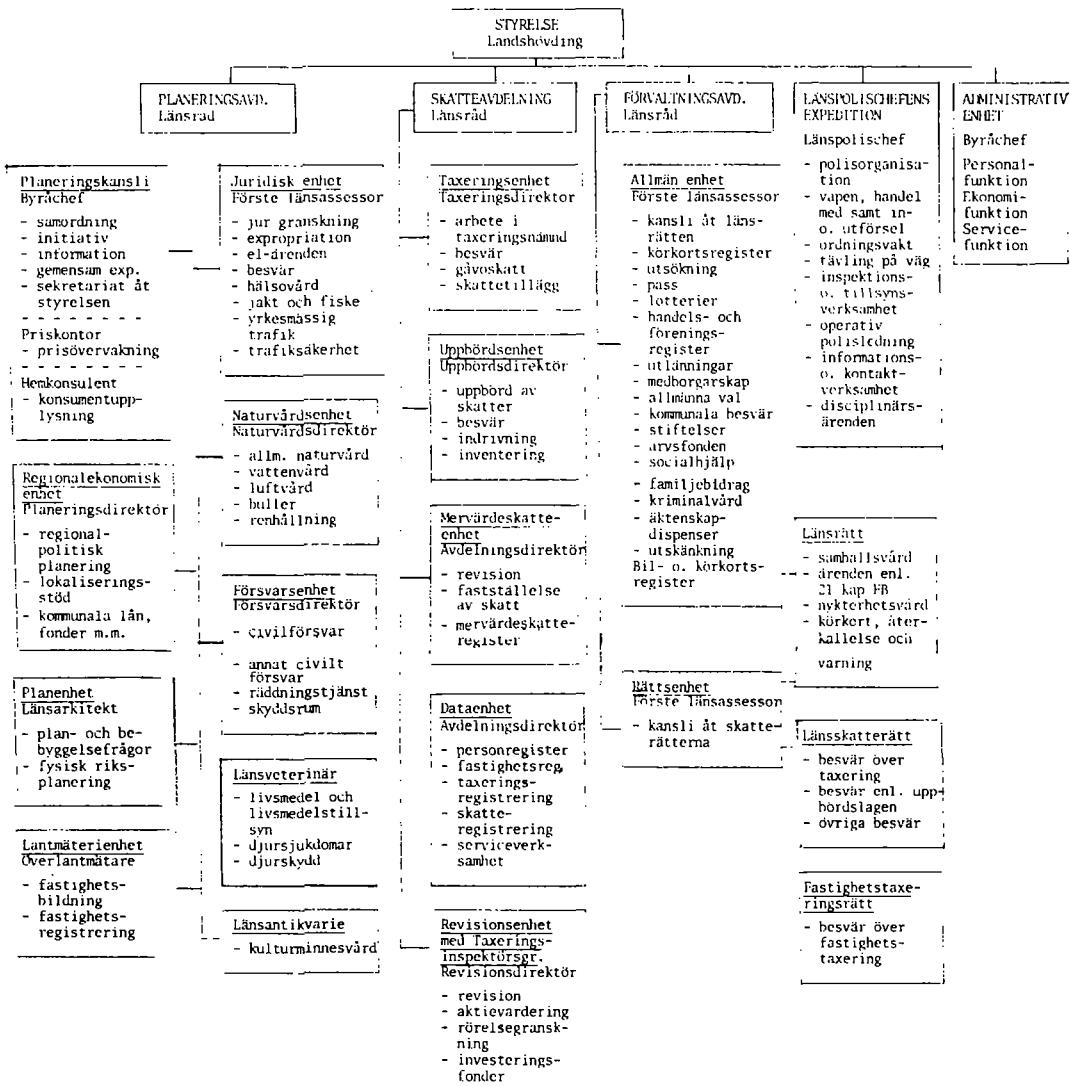
Inom länsstyrelserna fördelas ärendena enligt en diarieplan som regeringen fastställer. Regeringen fastställer också en normalarbetsordning. Varje länsstyrelse fastställer sedan sin arbetsordning. Till normalarbetsordningen fogas en bilaga i vilken det för varje ärende anges om det normalt skall avgöras av länsstyrelsens styrelse eller av landshövding, avdelningschef eller annan tjänsteman. Där anges också vilka enheter som på olika sätt deltar i handläggningen.

Länsstyrelsens styrelse skall enligt 26 § länsstyrelseinstruktionen i den mån annat inte följer av 25 § andra stycket tredje punkten eller tredje stycket eller 29 § avgöra

- a) viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder,
- b) viktigare författningsfrågor,
- c) viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter,
- d) frågor om tillsättning av tjänst som länsråd, länspolischef, biträdande länspolischef, enhetschef, chef för planeringskansli, länsveterinär eller länsantikvarie, tjänst som polismästare eller polisöverintendent, tjänst som polisintendent som är avdelningschef, byråchef eller kanslichef inom den lokala polisorganisationen, samt tjänst som chef för lokal skattemyndighet eller kronofogdemyndighet,

Fig. 1

Länsstyrelsens organisation



- e) frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,
- f) frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,
- g) frågor om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande,
- h) andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen.

I normalarbetsordningen sägs härutöver bl. a. följande.

Inom de ärendegrupper, som anges som styrelseärenden, kan förekomma ärenden av mindre vikt eller utan principiell betydelse. Sådana ärenden bör efter landshövdingens bestämmande avgöras av landshövdingen eller annan tjänsteman.

Inom de ärendegrupper, som skall avgöras av tjänsteman, kan förekomma ärenden av större vikt eller av principiell betydelse. Dessa ärenden bör hänskjutas till styrelsen.

2.3 Länsstyrelsens organisation

2.3.1 Planeringsavdelningen

Planeringsavdelningen organiserades från början på sex enheter – en juridisk enhet, en regionalekonomisk enhet, en naturvårdsenhet, en planerhet, en lantmäterienhet och en försvarsenhet. Den 1 januari 1972 knöts länsveterinärerna till länsstyrelsen och den 1 juli 1976 blev länsstyrelserna regionala myndigheter för den statliga kulturminnesvården. På planeringsavdelningen hos länsstyrelsen i Gotlands län finns inte någon juridisk enhet. De arbetsuppgifter som ankommer på sådan enhet sköts där av förvaltningsavdelningen.

Varje planeringsavdelning, utom den vid länsstyrelsen i Gotlands län, har ett planeringskansli. Hemkonsulent och priskontor är i regel organisatoriskt knutna till planeringskansliet. Hos länsstyrelsen i Stockholms län finns inte något priskontor.

Den juridiska enheten handlägger självständigt vissa ärenden, särskilt besvärärenden och fungerar i övrigt som rättssekretariat åt planeringsavdelningen (bilaga 2).*

Försvarsenheten skall få en ändrad organisation fr. o. m. den 1 juli 1978 enligt riksdagens beslut 1977 med anledning av prop. 1976:74 om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling. Totalförsvarsuppgifterna vid länsstyrelsen skall enligt beslutet liksom hittills ligga på försvarsenheten under ledning av försvarsdirektören.

2.3.2 Skatteavdelningen

I alla län utom i Stockholms län och Gotlands län är skatteavdelningen uppdelad på fem enheter, taxeringsenheten, revisionsenheten, mervärde-

*Bilagan har uteslutits här

skatteenheten, uppbördsenheten och dataenheten. Skatteavdelningen i Gotlands län har bara två enheter, en revisionsenhet och en enhet för övriga ärenden.

Länsstyrelsen i Stockholms län har sedan 1968 två avdelningar för skatteförvaltningen, en taxeringsavdelning och en kameral- och uppbördsavdelning, i vilken ingår en uppbördsenhet och en dataenhet.

Länsstyrelsernas skatteavdelningar och taxeringsavdelningen i Stockholms län kommer att organiseras om som en följd av den s. k. RS-reformen.

RS-reformen

Riksdagen har vid 1975 års riksmöte (prop. 1975:87) beslutat om riktlinjer för ändrad skatteadministration och taxering i första instans m. m. Enligt prop. 1976/77:138 om genomförandet av den nya taxeringsorganisationen m. m. avses den nya organisationen träda i kraft vid 1979 års taxering (rskr 346). Uppbyggnaden av den nya granskningsorganisationen genomförs i etapper.

RS-reformen innebär bl. a. att alla deklarationer skall granskas och föredras inför taxeringsnämnderna av tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet. Vidare skall taxeringsnämndernas beslutsunderlag rörande de svårkontrollerade deklarationerna förbättras genom ökad revisionsverksamhet.

Lekmannainflytandet vid taxeringen förstärks genom att antalet förtroendevalda ledamöter ökas, mandatperioden förlängs och nämndens beslutsområde utvidgas till att omfatta bl. a. ärenden om skattetillegg. Myndigheternas information och service till allmänheten i skattefrågor skall ökas och taxeringsperioden skall förlängas.

Det samlade ansvaret för den årliga taxeringen inom länet läggs på en särskild taxeringsenhet inom skatteavdelningen. De djupare och mer omfattande revisionerna förs till de nuvarande revisionsenheterna. Den nuvarande taxeringsenhetens besvärärenden och allmänna ombudsfunktioner för uppbörd och mervärdeskatt förs samman till en besvärseenhet och ett särskilt skattechefens kansli inrättas.

Genomförandet av RS-reformen har i enlighet med principbeslutet från 1975 förberetts genom anställning av personal. Den första etappen genomfördes 1975/76 och omfattade 163 tjänster. Härav tillfördes länsstyrelserna 76 och de lokala skattemyndigheterna 87 tjänster. Under budgetåret 1976/77 fick organisationen i en andra etapp ytterligare 275 tjänster, varav 136 tillföll länsstyrelserna och 139 de lokala skattemyndigheterna.

Riksdagen har beslutat om en tredje utbyggnadsetapp som avser budgetåret 1977/78 och omfattar 438 tjänster. Av dessa tillförs länsstyrelserna 217 och de lokala skattemyndigheterna 221 tjänster. Under budgetåren 1978/79 och 1979/80 beräknas länsstyrelserna få ca 100 tjänster och de lokala skattemyndigheterna ca 580 tjänster.

De för RS-reformen ansvariga ämbetsverken – RSV och statskontoret – har ansett att man inte borde ta ställning till totalramen för den framtida bemanningen av den nya granskningsorganisationen förrän i samband med behandlingen av myndigheternas framtida anslagsframställningar.

Sammantaget kommer den nya granskningsorganisationen att till 1978 års taxering ha tillförts 876 nya tjänster, varav 429 vid länsstyrelserna. Det totala behovet av nya tjänster har beräknats till 1 276 handläggartjänster (inkl. redan erhållna RS-tjänster), 223 assistenttjänster och 54 biträdestjänster.

2.3.3 Förvaltningsavdelningen

Länsstyrelsernas förvaltningsavdelningar har dels uppgifter som är inspektions- eller tillsynskaraktär, dels uppgifter som innefattar rättslig prövning. Båda slagen av ärenden har knutits till samma organisatoriska enhet. Den partiella omorganisationen av länsstyrelserna 1971 syftade bl. a. till att förstärka förvaltningsrättskipningen på länsplanet. Ett uttryck härför var att man ökade lekmannainflytandet, förbättrade handläggningsformerna och skapade en i organisatoriskt avseende mer markerad åtskillnad mellan förvaltningsrättskipning och annan verksamhet. Förvaltningsavdelningarna är organiserade med två underenheter, en för de allmänna förvaltningsärendena och länsrättens ärenden – allmänna enheten – och en för länsrätts- och fastighetstaxeringsrättens ärenden – rättsenheten.

Allmänna enheten är kansli och beredningsorgan för länsrätten. Vid enheten handläggs också vissa förvaltningsärenden t. ex. ärenden om pass, val, lotterier, fordonsregistrering, utfärdande av körkort, socialvård, exekutiv försäljning av fast egendom och vissa andra utsökningsärenden, utskänkning, medborgarskap och kommunalbesvärsmål (bilaga 3).*

Rättsenheten är enbart kansli och beredningsorgan för länsrätts- och fastighetstaxeringsrätten.

2.3.4 Administrativa enheten

Den administrativa enheten tillkom vid omorganisationen 1971 som ett för hela länsstyrelsen gemensamt stabsorgan för administration av ekonomi, personal, service m. m. Vid enheten handläggs också vissa ärenden av juridisk karaktär, t. ex. lönegarantiärenden. Vid länsstyrelsen i Stockholms län fullgörs de administrativa uppgifterna av kameralenheten och personalenheten vid kameral- och uppbördsavdelningen.

2.3.5 Länspolischefens expedition

Länspolischefens expedition berördes inte organisatoriskt av länsstyrelse-reformen. Vid länsstyrelsen i Gotlands län upprätthålls länspolischefens

*Bilagan har uteslutits här

funktioner av polischefen i Visby polisdistrikt. Länspolischefen utövar ledningen av polisväsendet i länet. Landshövdingen kan på föredragning av länspolischefen besluta bl. a. i ärende som rör polisens verksamhetsformer eller när det är fråga om allvarlig ordningsstörande händelse eller annan händelse som kräver extraordinär polisverksamhet. I vissa fall får frågor som rör polisens verksamhetsformer hänskjutas till styrelsen.

3 Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)

Gemensamma administrativa serviceuppgifter för länsstyrelserna sköttes tidigare av tre olika nämnder, länsstyrelsernas antagningsnämnd, utbildningsnämnd och blankettnämnd. De tre organen sammanfördes 1971 till en nämnd, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON). LON består enligt instruktionen (1971:459 ändrad senast 1977:420) av ordförande och tio andra ledamöter. Till nämnden är knutet ett kansli med en kanslichef och ett 20-tal övriga befattningshavare.

LON är ett centralt rationaliserings-, samordnings- och utbildningsorgan för länsstyrelserna. Enligt sin instruktion har LON till uppgift att

- bistå länsstyrelserna i frågor som rör arbetsformer, personal- och ekonomistyrning och intern planering
- fastställa formulär till blanketter för länsstyrelserna, länsrätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna samt meddela anvisningar för användning av blanketterna
- planlägga och anordna utbildning och konferenser för länsstyrelsernas personal
- verka för samordning mellan länsstyrelserna samt mellan dessa och andra myndigheter.

LON utarbetar t. ex. handläggningspromemorior i olika ärendegrupper. Promemoriorna innehåller grundläggande bestämmelser (förarbeten, rättsfall m. m.), ärendebeskrivning och arbetsrutiner.

Inom redovisnings- och revisionsområdet ger LON länsstyrelserna bl. a. praktiska råd i olika redovisningsfrågor. Vidare skall LON biträda länsstyrelserna i rekryteringsarbetet samt planlägga och anordna kurser och konferenser för dess personal.

4 Länsdomstolarna

4.1 Inledning

Vid länsförvaltningsreformen 1971 ombildades de tidigare prövningsnämnderna till länsrätter. Vidare tillskapades länsrätter för annan förvaltningsrättskipning. Domstolarna knöts organisatoriskt till länsstyrelserna. Den 1 juli 1975 tillkom fastighetstaxeringsrätterna som också knöts till länsstyrelserna. De tre domstolarna, länsrätten, fastighetstaxerings-

rätten och länsrätten, svarar för huvuddelen av förvaltningsrättskipningen på länsplanet.

För länsdomstolarna finns en särskild lag, lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Besvär över länsdomstolarnas beslut prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna, kammarrätt och regeringsrätt.

För prövning av vissa skattemål, bl. a. mål som avser förvärvskällor som sträcker sig över mer än ett län, bildades, samtidigt med länsdomstolsreformen, mellankommunala skatterätten av den tidigare mellankommunala prövningsnämnden.

4.2 Länsdomstolarnas organisation

Länsdomstolarna består enligt huvudregeln i 5 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt av ordförande och nämndemän. I fastighetstaxeringsrätt ingår även värderingstekniska ledamöter. Enligt 6 § är rätterna i vissa fall domföra med ordföranden ensam. I rätterna finns enligt 7 § en eller flera lagfarna ordförande. Domartjänsterna tillsätts av regeringen efter förslag från länsstyrelsen.

Nämndemännen utses enligt 8 § med visst undantag av landstinget. För nämndemän i länsrätt och länsrätt gäller enligt 10 § att de väljs för en period av sex år. Efter lagändring (SFS 1975:1297) väljs halva antalet vart tredje år. Nämndemännen i fastighetstaxeringsrätterna väljs på grund av intervallen mellan de allmänna fastighetstaxeringarna för en period av fem år.

4.3 Länsdomstolarnas målområde

Vid länsrätten handläggs enligt 3 § första stycket lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som är föreskriven i dessa författningar. Enligt dessa omfattar skatterättens kompetensområde besvärsmål rörande inkomsttaxering och förmögenhetstaxering samt mervärdeskatt, skattetillägg och förseningsavgift, framställningar av olika slag, t. ex. om beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst, om skattebefrielse för dödsbo, om eftertaxering och om uppskov med beskattning av realisationsvinst. Skatterätt handlägger också mål om befrielse från skyldighet att lämna kontrolluppgift, mål enligt bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen (1975:1027), mål om handlingsundantagande från taxerings- och skatterevision och mål om utdömande av vite enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna. Vidare går till länsrätt besvärsmål och underställningsmål enligt folkbokföringsförordningen, t. ex. mantalsskrivningsmål, samt mål rörande s. k.

*Bilagan har uteslutits här

arbetsgivaransvar för anställdas skatter enligt uppbördsförordningen (bilaga 4).*

Vid fastighetstaxeringsrätt handläggs enligt 3 § andra stycket lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt mål om fastighetstaxering enligt vad därom är särskilt föreskrivet samt mål om uppdelning av taxeringsvärde enligt 8 § 3 mom. kommunalskattelagen (1928:370).

Vid länsrätt handläggs enligt 4 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt mål enligt barnavårdslagen (1960:97), lagen (1954:579) om nykterhetsvård, utlänningslagen (1954:193), smittskyddslagen (1968:231) och lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island och Norge för verkställighet eller behandling i den utsträckning som är föreskriven i dessa lagar samt mål enligt 21 kap. föräldrabalken. Vidare handläggs såvitt gäller svenskt körkort, trafik kort eller traktorkort mål om varning eller återkallelse och, såvitt gäller utländskt körkort, mål om varning eller vägran att godkänna körkortet, allt i den utsträckning som är föreskriven i vederbörande författning (bilaga 5).*

4.4 Förfarandet vid länsdomstolarna

Det processuella förfarandet i domstolarna regleras av förvaltningsprocesslagen (1971:291), vilken enligt sin 1 § gäller för rättskipning i regeringsrätten, kammarrätt, skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt.

Enligt 9 § förvaltningsprocesslagen är förfarandet vid domstolarna skriftligt. Muntlig förhandling beträffande viss fråga får dock ingå i handläggningen om det kan antagas vara till fördel för utredningen. Den muntliga förhandlingen är således i länsdomstolarna bara ett komplement till den skriftliga handläggningen.

4.4.1 Handläggning av mål

Enligt 16 § förordningen (1971:455) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt skall mål eller i mål uppkommen fråga avgöras efter föredragning. Föredragning är dock inte nödvändig om målet eller frågan i sin helhet gått igenom vid muntlig förhandling och beslut meddelas senast fyra veckor efter den dag förhandlingen avslutades. Föredragning är inte heller nödvändig om prövning sker utan medverkan av nämndemän. Föredragning görs av särskild föredragande eller, om det är lämpligt, av ordföranden.

Enligt 17 § nämnda förordning skall mål beredas till avgörande av föredragande under ordförandens ledning. Någon definition av begreppen föredragning och föredragande lämnas inte i de lagar och andra författningar som reglerar förfarandet vid länsdomstolarna.

Föredraganden skall hålla ordföranden underrättad om målet och, så snart det förekommer anledning därtill, inhämta besked av denne om de åtgärder

*Bilagan har uteslutits här

som bör vidtagas. Vid föredragning skall ett skriftligt förslag till beslut ha utarbetats av föredraganden. Det skall hållas tillgängligt vid föredragningen och, i den mån det är lämpligt, tillsammans med uträkningar, siffersammansättningar och avskrift av handlingar i akten i god tid före rättens sammanträde tillställas de nämndemän som skall närvara vid målets föredragning (19 §).

Närmare föreskrifter för länsdomstolarnas verksamhet, såsom föreskrifter om arbetsfördelning, beredning och föredragning, meddelas enligt 25 § länsstyrelseinstruktionen av chefen för förvaltningsavdelningen (i AB län länsrättsavdelningen och förvaltningsavdelningen) efter samråd med övriga tjänstemän som är ordförande i domstolarna.

Av 5 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt följer att nämndemännen har individuell rösträtt. Enligt 13 § samma lag gäller i fråga om omröstning i länsdomstolarna bestämmelserna i 16 kap. och 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i domstol med endast lagfarna ledamöter. I lagtexten anges inte i vilken utsträckning omröstningsreglerna för tvistemål respektive brottmål skall tillämpas. Som exempel på mål i vilka reglerna om brottmål bör tillämpas vid omröstning i huvudsaken nämndes i lagrådsremissen, som föregick lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt, endast mål om utdömmande av vite. Det uteslöts emellertid inte att reglerna för brottmål kan böra tillämpas också i vissa andra måltyper. Innebörden av lagstadgandet är således att ordföranden i de flesta fall har utslagsröst vid omröstning i länsdomstolarna.

4.5 Enmansmål

Enligt 6 § första stycket lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt är dessa domstolar i vissa fall domföra utan nämndemän. Ordföranden beslutar ensam när det gäller åtgärder som endast avser beredning av målet. Vidare är rätten domföra med ordföranden ensam vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan skatterätt eller länsrätt, vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, vid vissa interimistiska beslut i körkortsmål samt vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål. Slutligen är rätten enligt 6 § andra stycket domföra utan nämndemän vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak, om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt.

I 6 § tredje stycket anges typer av mål som får avgöras utan nämndemän om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt. Dessa mål är mål om utdömmande av vite, mål enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen, handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och befrielse från skyldighet att lämna kontrolluppgift enligt taxeringslagen (1956:623), mål om omhändertagande för utredning enligt 30 § barnavårdslagen (1960:97) samt

mål enligt uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna med undantag av mål om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt samt mål om uppdelning av taxeringsvärde enligt 8 § 3 mom. sista stycket kommunalskattelagen (1928:370). Efter en lagändring 1974 som trädde i kraft den 1 juli 1975 hänförs till enmansmål också mål som avser ändring av taxerad inkomst med högst 500 kr., mål enligt skatte- och taxeringsförfattningarna då beslutet överensstämmer med parternas samstämmiga mening samt mål i vilket saken är uppenbar. Lagändringen hade föregåtts av utredningsarbete av en arbetsgrupp som tillsatts av RSV och LON. Mot bakgrund av att stora målbalanser uppkommit vid länskatteämbäten hade arbetsgruppen gjort en översyn av bl. a. arbetsrutinerna vid länsstyrelsernas rättsenheter.

4.6 Jävsregler vid länsdomstolarna

Frågan om jäv i länsdomstol regleras i 41 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Där föreskrivs att bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare gäller i fråga om jäv mot den som handlägger mål enligt förvaltningsprocesslagen. Bestämmelsen i 41 § förvaltningsprocesslagen gäller den som handlägger mål och är således tillämplig både på rätts ledamöter och på dem som tjänstgör som föredragande.

Frågan om domstolarnas ordförande och deras ställning som domare behandlades ingående under förarbetena till lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Lagrådet yttrade bl. a. att en fråga av stor principell betydelse var i vilken utsträckning ordföranden skulle, med hänsyn till kravet att han som domare skall inta en självständig ställning, kunna åläggas administrativa uppgifter inom länsstyrelsen och vilket slag av sådana uppgifter han skulle kunna tilldelas. Lagrådet föreslog att en bestämmelse skulle införas om att domaren inte får tilldelas uppgifter som kan rubba förtroendet till hans opartiskhet i den dömande verksamheten. Departementschefen ansåg emellertid att en sådan bestämmelse kunde ge upphov till vissa svårigheter vid tillämpningen. Intresset av att ordföranden inte får tjänstgöra om det föreligger omständigheter som kan rubba förtroendet till hans opartiskhet i den dömande verksamheten tillgodosågs enligt departementschefen genom att rättegångsbalkens jävsbestämmelser blev tillämpliga på ordförande i skatterätt och länsrätt.

4.7 Partsbegreppet

Partsbegreppet är inte enhetligt utbildat inom förvaltningsförfarandet. Till skillnad från förhållandena vid de allmänna domstolarna gäller i förvaltningsärenden att det ofta bara finns en part som kan ha ställning som t. ex. sökande eller förklarande. Det allmänna företräds i sådana fall av den beslutande myndigheten, som dels skall ta till vara det allmännas intresse gentemot den enskilde och dels tillämpa gällande rättsregler. Detta förhållande gäller bl. a. i

körkortsmål och mål enligt barnavårdslagen och har kritiserats som ägnat att rubba den enskildes förtroende för domstolen.

I vissa fall förekommer ett tvåpartsförhållande. Det allmännas talan förs då av en särskild tjänsteman som fått sig ålagd denna uppgift. Tvåpartsförhållande förekommer t. ex. i inkomst-, förmögenhets- och fastighetstaxeringsmål. Vidare förekommer det bl. a. i mål om mervärdeskatt, vägtrafikskatt och uppbörd. Det allmännas talan förs då av ett s. k. allmänt ombud.

4.8 Målutvecklingen vid länsdomstolarna

I tidigare avsnitt har redogjorts för de ärendegrupper som handläggs i länsdomstolarna. Den ojämförligt största tillströmningen av mål sker till länsrätterna, som under budgetåret 1976/77 fick in över 170 000 mål. Till länsrätterna kom det under samma år in drygt 32 000 mål.

Antalet inkommande mål till länsrätterna har ända sedan budgetåret 1971/72 årligen legat ganska konstant omkring 30 000–33 000 mål. Måltillströmningen till länsrätterna visar emellertid en klar tendens att öka. Mellan budgetåren 1974/75 och 1975/76 ökade antalet inkomna skattemål (utom fastighetstaxeringsmål) med ca 6 000 mål. Mellan 1975/76 och 1976/77 var ökningen ca 11 000 mål.

Balanssituationen i länsrätterna har försämrats successivt. Balanserna låg under domstolarnas tre första arbetsår ganska konstant kring 90 000 mål. Under de två senaste budgetåren har balanserna ökat med drygt 30 000 mål om året. Vid budgetårets utgång 1976/77 fanns närmare 175 000 mål oavgjorda hos länsrätterna.

Fastighetstaxeringsrätterna inrättades den 1 juli 1975. Besvär av fastighetsägare över 1975 års allmänna fastighetstaxering skulle ha anförts senast den 15 juni 1975 medan taxeringsintendent skulle ha kommit in med besvär senast vid utgången av oktober 1975. Fastighetstaxeringsrätterna övertog omkring 3 000 mål avseende besvär över 1970 års allmänna fastighetstaxering och den särskilda fastighetstaxering som ägt rum åren 1971–1974. Under budgetåret 1974/75 kom ca 50 000 mål in till domstolarna. Under de därpå följande åren har knappt 10 000 respektive drygt 13 000 mål kommit in. Av de sistnämnda hänför sig knappt hälften till fastighetstaxeringsrätten i Stockholms län.

Vid länsrätterna har under de senaste fyra budgetåren avgjorts omkring 30 000 mål per år. Balanserna låg under budgetåret 1972/73 och 1973/74 runt ca 10 000 mål och har därefter visat en svag ökning.

Sammanlagt har det under budgetåret 1976/77 kommit in drygt 217 000 mål till de tre länsdomstolarna, varav skattemål utgör omkring 80 procent. Det har under samma tid totalt inom domstolarna avgjorts knappt 190 000 mål. Antalet oavgjorda mål närmade sig 195 000 mål vid budgetårets utgång 1976/77.

Tabell 1 Inkomna, avgjorda och balanserade mål i länsdomstolarna

	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77
<i>Inkomna</i>						
Skattemål	178 000	157 000	156 000	154 000	160 000	171 000
Fast.mål	5 000	7 000	5 000	50 000	9 000	13 000
Länsrättsmål	30 000	31 000	33 000	33 000	33 000	33 000
	213 000	195 000	194 000	237 000	202 000	217 000
<i>Avgjorda</i>						
Skattemål	134 000	155 000	155 000	138 000	127 000	139 000
Fast.mål	3 000	7 000	6 000	4 000	46 000	19 000
Länsrättsmål	27 000	31 000	31 000	33 000	32 000	31 000
	164 000	193 000	192 000	175 000	205 000	189 000
<i>Balanserade</i>						
Skattemål	90 000	92 000	93 000	109 000	142 000	174 000
Fast.mål	4 000	4 000	3 000	49 000	12 000	6 000
Länsrättsmål	9 000	9 000	11 000	11 000	12 000	14 000
	103 000	105 000	107 000	169 000	166 000	194 000

Anmärkningar:

Statistikuppgifterna anges i jämna tusental beroende på viss oenhetlighet och andra smärre brister i länsstyrelsernas statistik. Vissa justeringar måste också göras om siffrorna skall stämma överens inbördes. Genom att detta eftersträvs i tabellen har, som uttryck för de olika felkällorna, tabellen kommit att ange en balans för det sista året som ligger ca 4 000 mål högre än vad en summering av länsstyrelsernas uppgifter leder till. Av dessa mål är ca 1 000 skattemål och ca 3 000 länsrättsmål.

5 Länsstyrelsernas personal

5.1 Inledning

Vid länsstyrelserna finns personal med mycket varierande utbildning, inriktning och erfarenhet. Formella kompetenskrav finns efter länsstyrelsernas omorganisation 1971 endast för ett fåtal tjänster bl. a. för dem som tjänstgör som ordförande i länsdomstolarna. På grund av arbetsuppgifternas olika krav på speciella fackkunskaper har länsstyrelsen inom sin personalplan också bl. a. lantmätare, ekonomer, veterinärer, arkitekter och ingenjörer.

5.2 Tjänstetyper vid länsstyrelsen

Vid länsstyrelserna finns i huvudsak tre tjänstetyper med olika befordringsgångar, vilka skiljer sig från varandra när det gäller lönenivåer och kunskapskrav vid anställningstillfället. Det är kontorsbiträdes/assistentkarriären, landskanslist/byråsekreterarekarriären och juristkarriären. Därutöver har efter omorganisationen 1971 nya karriärvägar skapats för personal med annan fackutbildning. Efter specialkurser eller annan lämplig vidareutbildning kan man växla över från en karriär till en annan.

5.2.1 Kontorsbiträdes/assistentkarriären

Kontorsbiträdet börjar i någon av lönegraderna T2–T5 beroende på levnadsåldern. Slutlönen i den reglerade befordringsgången ligger f. n. i lönegrad F1, vilken uppnås efter 7–9 år. Dessförinnan kan dock befordran till högre tjänst som kansliskrivare, kontorsskrivare eller assistent ha skett. Statens avtalsverk och statstjänstemännens huvudorganisationer har den 1 april 1977 slutit avtal om lönesystem och lönegradsändringar m. m. (ALLÄ-77). Avtalet innebär bl. a. ändring av vissa regler om löneklassplacering, ändring av vissa befordringsgångar, nytt lönesystem och ett ökat utrymme för lokalt inflytande på lönesättningen. För kontorskarriären innebär avtalet att kansliskrivare i F2 och assistenter i lönegraderna F3–F5 får ändrad lönegrad till högst F5 och att inplacering i lönegrad i det s. k. högstlönesystemet blir en lokal förhandlingsfråga.

5.2.2 Landskanslist/byråsekreterarekarriären

Den reglerade befordringsgången för landskanslisterna börjar i lönegrad F2. Slutlönegraden F5 uppnås efter sex år. Landskanslisterna hade tidigare huvudsakligen gymnasieutbildning. Under senare år har ett ökat antal sökande till landskanslisttjänster haft jur. kand. examen eller annan akademisk examen. Tjänstgöringen under de första åren har delvis formen av specialutbildning för fortsatt karriär inom förvaltnings-, planerings- eller skatteområdet. Landskanslisterna har möjlighet att få tjänst som t. ex. enhetschef. Bland befordringstjänster mellan F5 och enhetschefstjänster kan nämnas byråassistent F6–F7, förste byråsekreterare F8–F13, taxeringsintendent F13–F20 och avdelningsdirektör F19–F21.

5.2.3 Juristkarriären

Inom länsstyrelseorganisationen finns formellt krav på juristutbildning, förutom i fråga om tjänst som länspolischef, endast för tjänst förenad med uppgift att vara ordförande i länskskatterätt, fastighetstaxeringsrätt eller länsrätt. I fråga om tjänsten som chef för planeringsavdelningens juridiska

enhet förutsätts i praktiken krav på jur. kand. examen. Även om alltså endast ett fåtal tjänster formellt reserverats för jurister besätts i själva verket de traditionella juristtjänsterna, länsnotarie/länsassessor, oftast av jurister. Dessutom finns jurister på många andra tjänster inom länsstyrelsen, t. ex. på administrativa enheten, skatteavdelningen och planeringskansliet.

Den jurist som söker sig till länsstyrelsen antas som länsnotarie. Den tidigare tillämpade reglerade befordringsgången har ersatts av ett högstlönesystem (högst F10). Notariemeriterad jurist får i lönehänseende tillgodoräkna notariatjänstgöringen. Den fortsatta länsstyrelsekarriären kan så småningom leda fram till tjänst som länsassessor i löneskiktet F13–F19 samt i några fall F21. Tjänst som förste länsassessor är placerad i F23.

Vid en undersökning år 1976 som omfattade alla länsstyrelsejurister som då uppnått lönegrad F23 eller högre framkom att det i genomsnitt tagit 20 år från examensåret att uppnå lönegradsplaceringen. Om examen kan beräknas ha infallit mellan 25 och 30 års ålder har alltså sluttjänst erhållits när vederbörande varit mellan 45 och 50 år.

I länsrättsväsendet (fastighetstaxeringsrätt) och länsrätt finns en eller flera lagfarna ordförande, som innehar tjänst vid länsstyrelsen. Sådan tjänst tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsens styrelse. Tjänst som ordförande är domartjänst. Enligt länsstyrelseinstruktionen är chefen för förvaltningsavdelningen (länsråd) samt cheferna för rättsenheten och allmänna enheten ordförande i länsrättsväsendet och länsrätten. I vissa län finns därutöver särskilda tjänster som ordförande. Som domare tjänstgör vidare ett antal särskilt förordnade länsassessorer, varvid länsstyrelsen kan utfärda förordnande som avser enmansmål och regeringen förordnanden som även täcker nämndmålen. För sådana förordnanden krävs att vederbörande är jurist. De jurister som inte har förordnande som domare fungerar som beredare, föredragande och protokollförare.

I länsdomstolarna finns alltså juristtjänster som domare i lönegrad F23 (här bortses från länsrådstjänsten). Vidare finns juristtjänster i lönegraderna F9–F21 (länsnotarier och länsassessorer). Vid domstolarna tjänstgör även jurister som fullgör sin notariemeritering.

5.2.4 Övriga tjänstetyper

Länsstyrelserna rekryterar, som nämnts, även personal med speciella fackkunskaper, som t. ex. samhälls- och naturvetare, ingenjörer, arkitekter, lantmätare och ekonomer. De kan antingen antas som amanuenser (högst F10) eller få fast tjänst direkt. Via tjänster som exempelvis byråingenjör, förste byråsekreterare, byrådirektör, bitr. länsarkitekt eller avdelningsdirektör kan den anställda nå chefstjänster som planeringsdirektör, revisionsdirektör, naturvårdsdirektör eller länsarkitekt.

5.3 Tjänster vid länsstyrelsen

Vid länsstyrelserna finns dels s. k. fasta tjänster, dvs. tjänster inom personalplanen, dels extra tjänster. Antalet fasta tjänster var vid budgetårets ingång 1 juli 1971, dvs. då den nya länsstyrelseorganisationen började sin verksamhet ca 8 500. Den 1 juli 1977 fanns ca 9 800 fasta tjänster.

Personalen utanför personalplanen uppgick den 1 juli 1977 till ca 1 000 årsarbetskrafter, förutom s. k. projektanställda eller personal som var tillfälligt anställd för kortare tid.

Tabell 2 Personalen vid länsstyrelserna 1971/72-1977/78

	Förändringar under budgetåren								Summa	77-07-01
	71-06-30	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78		
Planeringsavd.		714 ¹	120 ²	26	37	19	52	17	985	2 468
Skatteavd.		45	41	75	218	151 ⁵	167 ⁵	248 ⁵	869	4 352
Förvaltningsavd.		66	9	5	18	100 ³	34	59 ⁴	291	1 912
Administrativa enh.		42	5	3		5		9	64	854
Länspolischefens exp.				1					1	61
Övrigt			6		18				24	238
Summa	7 575	873	175	110	291	275	253	333	2 310	9 885

1 Innehåller 597 tjänster för länsarkitekts- och lantmäterioorganisationerna

2 Innehåller 25 tjänster för länsveterinärorganisationen

3 Ny organisation för bil- och körkortregistret

4 Innehåller 19 tjänster för handläggare och utskänkningsärenden

5 Innehåller totalt 429 (76+136+217) tjänster för RS-organisationen

5.3.1 Fördelningen av personalen på olika avdelningar

Vid planeringsavdelningarna fanns den 1 juli 1977 ca 2 500 fasta tjänster. De juridiska enheterna sysselsatte regelmässigt 2-4 jurister.

Inom skatteavdelningarna fanns vid nämnda tidpunkt ca 4 400 fasta tjänster inklusive de s. k. RS-tjänsterna.

Förvaltningsavdelningarna hade den 1 juli 1977 ca 1 900 fasta tjänster. Av dessa var 117 juristtjänster, 102 andra handläggartjänster och 243 tjänster inom kontorskarriären vid rättsenheterna (bilaga 6). * Rättsenheterna har inte

* Bilagan har uteslutits här.

någon särskild personal avdelad för fastighetstaxeringsrätten. För arbete på grund av 1975 års allmänna fastighetstaxering tilldelades rättsenheterna 4 milj. kr. för budgetåret 1975/76. Beloppet användes för kostnader avseende tillfällig personal och övertidsersättning för ordinarie personal. Allmänna enheten utom bil- och körkortsregistren hade 747 fasta tjänster varav 144 juristtjänster och 201 byråsekreterartjänster. Bil- och körkortsregistrens (inkl. trafikenheten i AB län) personal uppgick till 584 personer (bilaga 7).*

5.3.2 Fördelning av arbetsuppgifter inom förvaltningsavdelningen mellan länsstyrelse och länsdomstolar

Länsdomstolarnas anknytning till länsstyrelserna medför att personalen på allmänna enheten dels handlägger ärenden i vilka länsstyrelsen fattar beslut dels föredrager och beslutar i länsrätten. I AB län har man skilt mellan de båda funktionerna genom en uppdelning på enheter.

För att få ett underlag för bedömning av hur personalens arbete fördelar sig mellan uppgifterna i länsstyrelse resp. i länsrätt har kommittén inhämtat uppgifter från länsstyrelsernas förvaltningsavdelningar (utom länsstyrelsen i AB län). För varje anställd redovisades en uppskattad procentuell uppdelning av arbetstiden.

Med ledning av dessa uppgifter har kommittén gjort en sammanställning av antalet fasta årsarbetskrafter för förvaltningsuppgifter resp. domstolsuppgifter. I tabell 3 redovisas endast den personal som sysslar med domstolsuppgifter. Notarier och landskanslisters i befordringsgång har inte tagits med.

Tabell 3 Personalfördelning i länsdomstolarna

Sammanställningen är grundad på uppgifter från förvaltningsavdelningarna (utom AB län) 1 juli 1977. Endast fasta tjänster har beaktats. Till angivna antal årsarbetskrafter kommer således personal under utbildning (notarier och landskanslisters i befordringsgång Bg 12 A resp. Bg 8 A) och extra personal. (Ber/fd = berednings- och/eller föredragningsuppgifter.)

Län	Jurister		Icke jurister				Totalt				
	domar- uppg	ber/ fd	ber/fd		övrigt		domar- uppg	ber/ fd	rel. bered/ dom	övriga	samtl.
			1r	lskr	1r	lskr					
AB	22,00	15,00	4,00	20,00	15,00	52,00	22,00	39,00	1,77	67,00	128,00
C	3,55	2,05	0,75	1,70	4,00	8,30	3,55	4,50	1,27	12,30	20,35
D	3,10	3,25	2,15	2,00	3,50	6,00	3,10	7,40	2,38	9,50	20,00
E	5,30	2,20	1,30	2,00	2,10	7,00	5,30	5,50	1,04	9,10	19,90
F	2,55	3,35	0,25	2,15	2,00	6,20	2,55	5,75	2,25	8,80	17,10
G	3,05	1,40	0,40	3,10	1,65	4,90	3,05	4,90	1,61	6,55	14,50
H	3,10	2,65	0,10	4,60	1,90	7,40	3,10	7,35	2,37	9,30	19,75
I	1,45	0,35	-	1,60	-	2,80	1,45	1,95	1,34	2,80	6,20
K	2,65	2,30	0,50	1,70	1,45	6,30	2,65	4,50	1,70	7,75	14,90
L	3,15	3,50	-	2,00	0,70	6,00	3,15	5,50	1,75	6,70	15,35
M	7,60	4,40	2,20	1,35	5,40	20,65	7,60	7,95	1,05	26,05	41,60
N	2,85	0,35	0,15	1,30	1,80	9,70	2,85	1,85	0,65	11,50	16,20
O	7,20	6,40	2,00	8,15	7,30	23,85	7,20	16,55	2,30	31,15	54,90
P	4,50	2,90	-	4,30	3,00	15,70	4,50	7,20	1,60	18,70	30,40
R	3,40	1,80	1,70	3,90	3,05	7,10	3,40	7,40	2,18	10,15	20,95
S	4,75	1,75	-	3,30	2,55	8,70	4,75	5,05	1,06	11,25	21,05
T	1,90	2,45	1,20	2,55	3,20	11,45	1,90	6,20	3,26	14,65	22,75
U	4,70	1,45	0,25	4,00	2,75	8,00	4,70	5,70	1,21	10,75	21,15
W	4,20	1,85	0,55	4,90	2,75	5,10	4,20	7,30	1,74	7,85	19,35
X	3,90	1,15	1,90	4,10	2,10	8,90	3,90	7,15	1,83	11,00	22,05
Y	3,65	2,30	1,25	4,70	2,50	8,30	3,65	8,25	2,26	11,30	23,20
Z	2,35	0,65	0,30	2,00	1,05	4,00	2,35	2,95	1,26	5,05	10,35
AC	2,65	6,25	-	3,00	7,10	7,00	2,65	9,25	3,49	14,10	26,00
BD	3,00	3,40	1,10	4,80	3,00	8,20	3,00	9,30	3,10	11,20	23,50
	106,55	73,15	22,05	93,20	79,85	254,15	106,55	188,45	1,77*	334,50	629,50

* medianvärde 1,75

6 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län består av fem avdelningar varav länskat-
terätsavdelningen motsvarar rättsenheten vid förvaltningsavdelningen i
övriga län och alltså utgör kansli för länskat-terätten och fastighetstaxerings-
rätten. Avdelningschef är ett länsråd som förutom uppgifter att planera, leda
och fördela arbetet inom avdelningen har domaruppgifter i länskat-terätt och
fastighetstaxeringsrätt. Förutom länsrådet finns vid avdelningen åtta ordi-
narie domare – förste länsassessorer – och domstolen dömer på tillsammans
nio ”rotlar”. Antalet avgjorda mål i de båda domstolarna var 44 667 under
budgetåret 1976/77. Länsstyrelsen har uppgett att icke ordinarie domare med
göromålsförordnande i stort sett dömer hälften av antalet avgjorda mål. Det
kan därför beräknas att varje domare dömer i genomsnitt 2 400–2 500 mål per
år.

Förvaltningsavdelningen består av allmänna enheten, trafikenheten,
socialenheten, överexekutorsenheten och länsrättens kansli. Avdelningsled-
ningen utgörs av ett länsråd och tre förste länsassessorer av vilka två vid den
partiella omorganisationen år 1971 betecknades som särskilda domare vid
länsrätten. Länsrättens kansli förestås av en förste länsassessor. För enhets-
chefen och för de fyra tjänstemännen i förvaltningsavdelningens ledning har
föreskrivits att de skall ha domarkompetens och tjänstgöra som ordförande i
länskat-terätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Domarfunktionen torde
dock uteslutande utövas i länsrätten. Även vid länsrätten förekommer
förordnanden för juristhandläggare att bestrida domargöromål, främst i
körkortsmål. Vid länsrätten avgjordes 5 596 mål under budgetåret 1976/77. I
arbetsuppgifterna för avdelningschefen och för dennes ställföreträdare – en
av förste länsassessorerna i avdelningsledningen – ingår att vara beslutande i
bl. a. kommunala besvärsmål.

7 Mellankommunala skatterätten

Vissa besvär över taxeringsnämnds och lokal skattemyndighets beslut
prövas av den mellankommunala skatterätten i stället för av länskat-terät-
terna.

Enligt 73 § taxeringslagen (1956:623) prövas mellankommunala skatte-
rätten bl. a. sådana mål där den skattskyldige har förvärvskälla som i fråga om
beskattningsort är att hänföra till mer än ett län eller där det råder tvekan om i
vilket län taxering skall ske. Besvär över koncernbolags taxeringar prövas av
mellankommunala skatterätten om bolagen avlämnar självdeklaration i
skilda län. Det innebär att de allra flesta börsnoterade bolagen och många
andra större företag faller inom kompetensområdet. Vidare prövas skatte-
frågor i samband med in- och utflyttning ur riket och i vissa fall taxering av
äktta makar som är bosatta inom skilda län. Fastighetstaxeringsmål och mål
om mervärdeskatt förekommer inte.

Den mellankommunala skatterätten föregicks av en mellankommunal prövningsnämnd, som inrättades 1928. Motivet var bl. a. att försöka uppnå enhetlighet i sådana taxeringar där inkomsterna skall fördelas mellan kommuner i skilda län. Den mellankommunala prövningsnämndens kansli stod under ledning av allmänna ombudet hos nämnden. Någon fast organisation fanns inte utan allmänna ombudet och den handläggande personalen var tjänstemän hos andra myndigheter och förordnade att tjänstgöra hos nämnden på viss tid.

I betänkandet SOU 1954:24 med förslag till effektivare taxering föreslogs att mellankommunala prövningsnämnden skulle upphöra. Åtskilliga remissinstanser avstyrkte förslaget och framhöll bl. a. det värde som visat sig ligga i att de mellankommunala företagen varit sammanförda hos en prövningsnämnd med speciell kunskap om deras förhållanden. Förslaget ledde inte till någon lagstiftningsåtgärd. Frågan behandlades därefter i betänkandet SOU 1955:51 med förslag till ändrad taxeringsorganisation. Det föreslogs där att nämnden skulle behållas.

I samband med inrättandet av länsrätter och länskskatterätter 1971 ombildades även mellankommunala prövningsnämnden till skatterätt. Bestämmelser om rätten finns i lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Enligt 2 § har den mellankommunala skatterätten sitt kansli i riksskatteverket.

Även allmänna ombudets verksamhet har överförts till riksskatteverket. I sin årsbok 1976 anger riksskatteverket att allmänna ombudet arbetar helt självständigt och endast är administrativt knutet till riksskatteverket. Verksamheten sysselsätter f. n. nitton personer av vilka sex har i uppdrag att fullgöra uppgifter som ankommer på taxeringsindendent. Ett par personer har kansligöromål.

Mellankommunala skatterättens kansli är knutet till rättsavdelningen inom riksskatteverket. Vid kansliet tjänstgör en avdelningsdirektör, två byrådirektörer, en förste byråsekreterare, en assistent och tre kontorister. Vissa kansligöromål är gemensamma med de som rör allmänna ombudet.

I den mellankommunala skatterätten finns en eller flera ordförande vilka förordnas av regeringen för viss tid. Uppdraget som ordförande fullgörs vid sidan om annan tjänst. Vidare finns nämndemän som förordnas av regeringen. Som föredragande fungerar tjänstemän vid kansliet. Vid behov förekommer även att föredraganden lånas in från kammarrätterna.

Processen är huvudsakligen skriftlig men det förekommer även muntliga förhandlingar. Mellankommunala skatterättens beslut överklagas hos kammarrätten och besvären upptas av den kammarrätt, inom vars domkrets den skatteskyldige skall taxeras till statlig inkomstskatt.

Målutvecklingen vid mellankommunala skatterätten framgår av följande tabell:

Inkomna besvär		Balans per den 1 mars	
1971	1162	1972	579
1972	1250	1973	674
1973	1634	1974	1079
1974	1533	1975	949
1975	1586	1976	1240
1976	1908	1977	1600

8 Utbildningsfrågor

8.1 Notariemeritering

Notarietjänstgöring är en utbildningstjänstgöring efter jur. kand. examen. Bestämmelser finns i notarietjänstgöringsordningen (1972:519, omtryckt 1975:512). Notarietjänstgöring pågår två år och sex månader och kan fullgöras vid tingsrätt och länsstyrelse. Tjänstgöringen får under viss tid ske genom s. k. utbytestjänstgöring hos åklagarmyndighet – högst ett år – eller hos polischef, kronofogdemyndighet eller advokat – högst sex månader (2 §). Efter särskild prövning kan tjänstgöring med juridiska arbetsuppgifter under högst sex månader hos annan myndighet än de nyss nämnda eller hos annan enskild arbetsgivare än advokat (3 §) få räknas som utbytestjänstgöring. Handläggningen av frågor om notarietjänstgöring ankommer på notarienämnden (NON), vars kansligöromål fullgörs av domstolsverket. Notarietjänstgöring leder fram till notariemeritering.

I 54 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) finns bestämmelser om notarietjänstgöring vid länsstyrelse. Av paragrafen framgår att den som fullgör notarietjänstgöring skall biträda med beredning av mål och ärenden, tjänstgöra som protokollförare och föredragande i länsstyrelsen, länskatte-rätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten samt upprätta förslag till beslut. Har notarietjänstgöringen under mer än tre månader varit förlagd till länsstyrelse, krävs enligt 18 § notarietjänstgöringsordningen för notariemeritering att notarien varit föredragande i länsstyrelsen, länskatte-rätten, fastighetstaxeringsrätten eller länsrätten.

Under budgetåret 1977/78 finns det 655 notarieplatser vid tingsrätterna. Vid länsstyrelserna har 53 tjänster i befodringsgång 12 A ställts till notarienämndens förfogande. Hittills har notarienämnden utfärdat 51 förordnanden vid länsstyrelserna. För utbytestjänstgöring vid olika myndigheter finns 114 tjänster och det totala utbudet av notarietjänster är därför f. n. 820.

8.2 Cirkulationstjänstgöring inom länsstyrelsen

Notarien tjänstgör under sin utbildning på olika avdelningar inom länsstyrelsen efter en plan som görs upp av NON. För landskanslisterna gör varje länsstyrelse upp en plan för cirkulationstjänstgöring. Tjänstgöringstiden på de olika enheterna varierar med hänsyn till landskanslistens ursprungliga anställningsområde. Den som antas för huvudsaklig sysselsättning inom skatteområdet får t. ex. sin cirkulationstjänstgöring anpassad för detta. Motsvarande gäller naturligtvis för den som anställs för planeringsavdelningens olika verksamheter.

Planlagd cirkulationstjänstgöring för övrig personal inom länsstyrelserna förekommer bara i liten utsträckning.

8.3 Utbildning som är direkt anpassad för länsstyrelsepersonal

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), riksskatteverket (RSV) och vissa centrala verk bedriver kursverksamhet som riktar sig direkt till personalen vid länsstyrelserna.

8.3.1 LON

Fr. o. m. budgetåret 1976/77 anordnar LON tretton kurser inom vad man kallar "det flexibla kursutbudet" som innehåller följande kurser

- Förvaltningsutbildning
- Offentlig förvaltning
- Grundläggande kurs i handläggning
- Juridik
- Personal, ekonomi och organisation
- Kommunalkunskap
- Mark och vatten
- Fordon och förare
- Yrkesmässig trafik
- Allmänna enhetens ärenden
- Försvarskunskap
- Samhällsplanering
- Beslutsprocessen inom länsstyrelsen

Kurserna är öppna för alla personalkategorier inom länsstyrelserna. Tidigare fanns ett längre sammanhängande utbildningsprogram som vände sig till personal inom den s. k. landskanslistkarriären. Det nya systemet innebär att varje tjänsteman kan välja enstaka kurser med direkt anknytning till de arbetsuppgifter han har för tillfället.

Under budgetåret 1977/78 genomförs kurser vid 18 tillfällen för tillhoppa 432 deltagare. Sammanlagt 3 489 personer har anmält sitt intresse att delta i kurserna. Förutom dessa kurser arrangerar länsstyrelserna själva i samarbete

med LON ett stort antal kurser med motsvarande innehåll.

LON:s kursprogram innehåller inte någon kurs som är direkt anpassad för länsdomstolarnas personal. Det är enligt uppgift från LON mycket sällan som handläggande och dömande personal inom länsdomstolarna deltar i LON:s kurser.

8.3.2 RSV

Den 1 juli 1975 införde RSV ett nytt utbildningssystem bl. a. för den handläggande personalen inom länsstyrelsernas skatteavdelningar och rättsenheter. I utbildningen ingår

- Grundkurs i löntagarbeskattning
- Kurs i affärsredovisning med balanslära och räkenskapsanalys
- Grundkurs i företagsbeskattning

Dessutom ger RSV vissa specialkurser t. ex. kurs för taxeringsintendenter och revisorer i processföringsteknik vid skatteprocessen. För biträdespersonalen finns en grundutbildning i beskattning. Dessutom finns olika specialkurser t. ex. momskurs och fastighetskurs.

8.3.3 Centrala verk

En del centrala verk anordnar kurser och konferenser som vänder sig till vissa personalkategorier på länsstyrelser t. ex.

- Trafiksäkerhetsverkets kurser för personal vid bil- och körkortsregistren
- Naturvårdsverkets kurser för handläggare vid naturvårdsenheterna
- Planverkets kurser för personal vid planenheterna
- Lantmäteriverkets kurser för lantmätare, ingenjörer m. fl.
- Lantbruksstyrelsens kurser för länsveterinärer
- Konsumentverkets kurser för hemkonsulenter
- Industridepartementets utbildning för personalen vid regionalekonomiska enheterna.

8.4 Tjänster för utbildningsverksamheten inom länsstyrelserna

Fr. o. m. budgetåret 1975/76 har fasta tjänster för utbildningsverksamhet inrättats vid de fem största länsstyrelserna (AB, O, M, P och E län). För budgetåret 1977/78 har medel anslagits för "utbildartjänster" vid ytterligare sex länsstyrelser. Flertalet av de länsstyrelser som inte har dessa inom plan inrättade tjänster har med hjälp av "egna medel" ordnat tjänster för särskilda utbildare. Vidare har det inrättats tjänster för regional utbildning i riksskatteverkets regi vid fem länsstyrelser (AB, M, O, T och Y län).

8.5 Promemoria rörande länsstyrelsejuristernas karriär och utbildning

I november 1975 gav LON i uppdrag åt en arbetsgrupp med deltagare från länsstyrelse, kammarrätt, kommundepartement, Jurist- och samhällsvetareförbundet och LON att göra en kartläggning och översyn av länsstyrelsejuristernas karriär- och utbildningsmöjligheter. Gruppen redovisade sina synpunkter i en promemoria som överlämnades till LON i december 1976. Promemorian innehöll en kartläggning av de nuvarande förhållandena samt förslag till förbättrad utbildning.

Arbetsgruppen påtalade bl. a. att det inte finns någon utbildning särskilt för juristerna. Inte heller någon av de kurser som anordnades av andra myndigheter var inriktade enbart på jurister. De kurser som bedrivits i LON:s regi i berednings- och föredragningsteknik och som var mycket lämpliga för juristerna var öppna för alla personalkategorier. Kurserna var mycket eftersökta och en stor del av juristpersonalen ställdes utanför.

Gruppen tog också upp frågan om "inskolning" av de nyanställda och efterlyste fasta inskolningsprogram i stället för den introduktion och handledning som varje länsstyrelse f. n. bedriver.

Sammanfattningsvis anförde arbetsgruppen att juristernas cirkulations-tjänstgöring är ett väsentligt inslag i utbildningen och att det är viktigt att någon plan för cirkulation görs upp. Vidare ansågs att tillgången på litteratur spelar stor roll och det föreslogs att bibliotekssidan borde ses över. Slutligen ansåg gruppen att utbildningsutbudet för jurister inom förvaltningen borde samordnas centralt samt att samarbete i utbildningsfrågorna borde etableras med andra organisationer som har utbildning av jurister på sina program.

9 Förvaltningsrättsreformen 1971

9.1 Inledning

Statsmakterna fattade 1971 beslut om en reform av förvaltningsrättskipningen i kammarrätten och regeringsrätten.

Till grund för förvaltningsrättsreformen låg ett betänkande av förvaltningsdomstolskommittén (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning. Genom reformen ombildades regeringsrätten så att dess huvuduppgift blev att sörja för prejudikatbildningen. Regeringsrätten fick också en enhetlig föredragandeorganisation. Kammarrätten sköts in som en instans före regeringsrätten i praktiskt taget alla mål som kan gå till regeringsrätten. Den tidigare Kungl. Kammarrätten i Stockholm ersattes av två regionala förvaltningsdomstolar, kammarrätterna i Stockholm och Göteborg. Antalet kammarrätter har senare ökat till fyra. Kammarrätten i Sundsvall tillkom den 1 juli 1974 och kammarrätten i Jönköping den 1 januari 1977.

Möjligheten att fullfölja mål från kammarrätten till regeringsrätten är begränsad på så sätt att besvären prövas i regeringsrätten endast efter särskilt

prövningstillstånd. Prövningstillstånd meddelas endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av regeringsrätten (prejudikatsdispens) eller om det föreligger synnerliga skäl till en sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiscende eller grovt misstag.

De allmänna förvaltningsdomstolarna är enligt lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar regeringsrätten och kammarrätterna i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping.

9.2 Kammarrätterna

När förvaltningsrättsreformen trädde i kraft den 1 januari 1972 arbetade kammarrätten i Stockholm på nio avdelningar, varav två var förlagda till Sundsvall. Den 1 juli 1974 inrättades en fristående kammarrätt i Sundsvall bestående av de från Stockholmskammarrätten utstationerade avdelningarna och en ny avdelning. Samtidigt minskades antalet avdelningar i Stockholm till sju. Under budgetåret 1975/76 har en extra avdelning satts upp i kammarrätten i Stockholm.

Kammarrätten i Göteborg började sin verksamhet den 1 januari 1972. Kammarrätten, som från början hade sex avdelningar, utökades den 1 juli 1974 med en sjunde avdelning. Sedan den 1 september 1975 finns dessutom en extra avdelning.

Kammarrätten i Sundsvall fick fr. o. m. den 1 juli 1976 en extra avdelning och arbetar nu med tre ordinarie och en extra avdelning.

Kammarrätten i Jönköping inrättades den 1 januari 1977 och arbetar sedan den 1 juli 1977 på tre avdelningar.

Kammarrättsorganisationen som alltså före reformen bestod av nio avdelningar har byggts ut till att omfatta 23 avdelningar den 1 juli 1977.

I ledningen för varje kammarrätt finns en kammarrättspresident. Tjänsten tillsätts av regeringen utan ansökningsförfarande. Kammarrätterna är för sin dömande verksamhet indelade i avdelningar. På en avdelning tjänstgör normalt en kammarrättslagman, fyra kammarrättsråd, varav en tillika är vice ordförande på avdelningen, och en kammarrättsassessor. Dessa tjänster tillsätts av regeringen, i fråga om kammarrättslagmannen utan ansökningsförfarande. Vidare finns juristtjänster för fiskaler och fiskalsaspiranter.

Den 1 januari 1977 infördes lekmannainflytande i kammarrätten i vissa mål (prop. 1975/76:153, JuU 44, rskr 396). I nämndmålen – mål enligt utlänningslagen, nykterhetsvårdslagen, barnavårdslagen och föräldrabalken – är kammarrätten domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. I övriga mål dömer kammarrätten med tre lagfarna ledamöter. Vid mål om fastighetstaxering har kammarrätten särskild sammansättning.

Annan verksamhet än den dömande handhas av en administrativ enhet under ledning i Stockholm och Göteborg av en avdelningsdirektör, i Sundsvall av en byrådirektör och i Jönköping av en förste byråsekreterare.

Under administrativa enheten sorterar bl. a. aktuarietkontoret.

Närmare bestämmelser om kammarrätternas organisation och arbetsformer finns i kammarrättsinstruktionen (1975:515, ändrad senast 1977:508). Vidare finns en kungörelse (1971:1200, ändrad senast 1976:558) om kammarrätternas domkretsar.

Enligt 8 § lag om allmänna förvaltningsdomstolar prövar kammarrätten besvär över beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller annan författning anförs hos domstolen samt mål som underställs domstolen enligt folkbokföringsförordningen. Kammarrätternas kompetensområde bestäms alltså genom föreskrifter i ett antal specialförfattningar. Dessutom finns bestämmelser om kammarrätternas kompetens i lag (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. Antalet målgrupper hos kammarrätten uppgår till ca tvåhundra.

9.2.1 Juristkarriären vid kammarrätterna

För att få tillträde till kammarrättsdomarkarriären fordras jur. kand. examen och notariemeritering. Det finns inte, till skillnad från hovrättskarriären, något formellt krav på att notarietjänstgöringen under viss tid skall ha varit förlagd till tingsrätt.

Den som antagits som kammarrättsfiskalsaspirant vid en kammarrätt genomgår först en prövotid. Efter omkring 9–12 månader prövas om aspiranten skall antagas som kammarrättsfiskal. Tjänstgöringen, som äger rum på ett par avdelningar, består i att föredraga mål och utarbeta förslag till beslut. Under aspirantutbildningen i kammarrätterna står fiskalsaspiranten under personlig handledning av en ledamot i kammarrätten.

Samtliga kammarrätter har viss kursverksamhet för aspiranterna. Något gemensamt kursprogram finns inte. Vanligen förekommer kurser i bl. a. föredragningsteknik, skatterätt, barnavårds-, byggnads- och körkortsmål.

Efter fiskalsgodkännandet stannar fiskalen vanligen kvar i kammarrätten under ett år. Tidigast därefter prövar kammarrätten om fiskalen kan godkännas för adjunktion dvs. ges möjlighet att få förordnande som ledamot i kammarrätten. Under senare år har viss utbytestjänstgöring ägt rum mellan kammarrätterna och länsstyrelser och hovrätter.

Under tiden 1972 – 1 juli 1977 var omkring 50 fiskaler utlånade från kammarrätterna till olika länsstyrelser, de flesta under en period om 6–8 månader. Fiskalerna tjänstgjorde huvudsakligen som ordförande i länskat- terätt och länsrätt. Under samma tidsrymd tjänstgjorde sex länsstyrelsetjans- temän som ledamöter vid kammarrätten i Göteborg och en vid kammarrätten i Stockholm.

Sedan 1973 har kammarrätten i Göteborg haft ett mer eller mindre regelbundet utbyte av fiskaler med hovrätten över Skåne och Blekinge och hovrätten för Västra Sverige. Utbytet har omfattat ett 20-tal fiskaler. Utöver detta direkta utbyte på fiskalsnivå har vid ett flertal tillfällen hovrättsasses-

sorer och fiskaler tjänstgjort som ledamöter i kammarrätterna.

Några år efter adjunktsgodkännandet kan fiskalen söka ledigförklarad tjänst som extra ordinarie kammarrättsassessor. F. n. finns 24 tjänster, varav 5 göromålsförordnanden, som kammarrättsassessor. Som assessor är det vanligt att man tjänstgör som extra föredragande i regeringsrätten eller innehar offentligt uppdrag.

Genom förvaltningsrättsreformen har kammarrättskarriären i viss mån förändrats. Den var tidigare i hög grad sluten. Numera utses i större utsträckning annan än fiskal i kammarrätt till vikarie för kammarrättsråd eller kammarrättsassessor. Vidare har i flera fall såväl förvaltningstjänstemän som domare vid de allmänna domstolarna utnämnts till innehavare av ordinarie domartjänst i kammarrätt.

9.2.2 Målutveckling vid kammarrätterna

Under årtiondet närmast före 1971 års reform mottog kammarrätten årligen omkring 10 000 mål, därav 95 % skattemål. Även den årliga balansen utgjorde under perioden omkring 10 000 mål.

Utvecklingen efter omorganisationen framgår av nedanstående tabell.

	1972	1973	1974	1975	1976	1:a halvår. 1977
Inkomna	20143	18520	23136	22346	24437	11440
Avgjorda	13291	17156	18757	23302	22079	14684
Balanserade	19328	19853	25253	24440	26742	23681

Följande särskilda förhållande bör beaktas.

1) Under åren 1974 och 1975 tillfördes kammarrätten i Stockholm ett stort antal mål av engångsnatur som gällde utbyte av körkort. Dessa mål uppgick under 1974 till 4 143 och under 1975 till 1 625. Under 1975 avgjordes 3 814 sådana mål.

2) I anledning av 1975 års allmänna fastighetstaxering har under 1976 i runt tal 5 000 fastighetstaxeringsmål kommit in till kammarrätterna.

9.3 Regeringsrätten

Regeringsrätten består enligt 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar av 18 regeringsråd, eller det högre antal som av särskilda skäl finns erforderligt. F. n. finns 23 regeringsråd, varav tre tjänstgör i lagrådet. Regeringsrätten är domför med fem ledamöter men mål får avgöras av fyra ledamöter om tre av dem är ense om slutet. Vid frågor om prövningstillstånd är regeringsrätten domför med tre ledamöter. Närmare bestämmelser om regeringsrättens organisation och arbetsformer finns i instruktionen

(1971:1208) för regeringsrätten. Regeringsrätten har ett eget kansli där målen förbereds av regeringsrättssekreterare.

Enligt 2 § lag om allmänna förvaltningsdomstolar prövar regeringsrätten besvär över kammarrättens beslut enligt förvaltningsprocesslagen och besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktionen för kammarrätterna anförs hos domstolen. Vidare prövar regeringsrätten ansökningar om resning och återställande av försutten tid när det är fråga om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans.

Regeringsrättens huvuduppgift är att pröva besvär över kammarrätternas beslut. De viktigaste målgrupperna som prövas av regeringsrätten utan att först ha passerat kammarrätten är kommunala besvärsmål, sekretessmål, patentmål och mål angående förhandsbesked av riksskatteverket.

Tjänstgöring som regeringsrättssekreterare har hittills ingått som ett normalt led i kammarrättskarriären. Flertalet sökande till sådan tjänst är således kammarrättsfiskaler och kammarrättsassessorer. Före förvaltningsrättsreformen började tjänstgöringen som regeringsrättssekreterare ofta 5–9 år från börjedag i kammarrätt. Efter reformen har förordnande som regeringsrättssekreterare meddelats efter betydligt kortare tid i kammarrätt än tidigare.

Regeringsrätten rekryterar även utanför domstolarna föredragande för vissa typer av specialmål, t. ex. för vissa patentbesvärsmål och kommunalbesvärsmål. Dessa föredragande hämtas t. ex. från patent- och registreringsverket, Svenska kommunförbundet och länsstyrelserna.

10 De allmänna domstolarna

De allmänna domstolarna är tingsrätterna, hovrätterna och högsta domstolen.

10.1 Tingsrätterna

Det finns f. n. 100 tingsrätter. Chef för tingsrätt är en lagman. Sexton av de större tingsrätterna är indelade i två eller flera avdelningar. I dessa tingsrätter finns även en eller flera chefsrådmän som chef för avdelning. I övrigt finns som domare rådmän och tingsfiskaler. I tingsrätter som är fastighetsdomstol finns tekniska ledamöter, fastighetsråd. Beredningsuppgifter fullgörs i regel av tingsnotarier. Som protokollförare fungerar tingsnotarier eller icke rättsbildad personal. Tingsrätterna skiftar kraftigt i storlek sinsemellan. I den största, Stockholms tingsrätt, finns ca 90 ordinarie domare och i de minsta endast en ordinarie domare.

10.2 Hovrätterna

Hovrätterna är överrätt i mål och ärenden som fullföljs från tingsrätt och vissa andra instanser, bl. a. överexekutor.

Hovrätterna är sex till antalet. I ledningen för varje hovrätt finns en hovrättspresident, som utnämns av regeringen utan ansökningsförfarande. Hovrätten är i sitt dömande arbete indelad på avdelningar. De dömande avdelningarna består som regel av 5–6 ledamöter. Av dessa är en hovrättslagman (i alla hovrätter utom Svea hovrätt är hovrättspresidenten ordförande på en avdelning), ett hovrättsråd, som tillika är vice ordförande, två eller tre hovrättsråd samt en eller två hovrättsassessorer eller adjungerade ledamöter. Alla domare utom de adjungerade ledamöterna utnämns eller förordnas av regeringen, i fråga om hovrättslagmän utan ansökningsförfarande. De adjungerade ledamöterna är regelmässigt hovrättsfiskaler, som fullgör adjunktionstjänstgöring före förordnande till hovrättsassessorer. Vid sidan av juristdomarna finns i hovrätterna tekniska ledamöter i vattenmål och vissa fastighetsmål. Den 1 januari 1977 infördes lekmannainflytande i hovrätterna i vissa mål (prop. 1975/76:153, JuU 44, rskr 396). Förberedande och föredragande uppgifter fullgörs av hovrättsfiskaler och hovrättsfiskalsaspiranter. I varje hovrätt finns vid sidan av de dömande avdelningarna en administrativ enhet under ledning av en byråchef, avdelningsdirektör eller byrådirektör. Under administrativa enheten sorterar bl. a. aktuariekontoret.

10.3 Högsta domstolen

Högsta domstolen är överrätt i mål som fullföljs från hovrätt. Domstolen är indelad i tre avdelningar. I domstolen dömer endast ordinarie domare, justitieråd, som utnämns av regeringen utan ansökningsförfarande. F. n. finns 26 justitieråd. Sju av justitieråden tjänstgör f. n. i lagrådet.

Föredragande i högsta domstolen är revisionssekreterare, som är knutna till högsta domstolens kansli. Revisionssekreterarna är som regel hovrättsassessorer eller rådmän.

10.4 Juristkarriären i de allmänna domstolarna

Tingsrätterna och hovrätterna har en gemensam domarbanan. I karriären ingår också vanligen viss tjänstgöring som föredragande i högsta domstolen.

För tillträde till den allmänna domarbanan krävs jur. kand. examen och notariemeritering. Minst ett år av notariemeriteringen skall ha fullgjorts vid tingsrätt. Den som antagits som hovrättsfiskalsaspirant vid någon av de sex hovrätterna genomgår först en provotid. Aspiranternas huvudsakliga sysselsättning är att förbereda och föredra mål samt föra protokoll. Omkring 9–12

månader efter börjedagen i hovrätt prövas om aspiranten skall antas till fiskal.

Den fiskal som tänker fortsätta på domarbanan blir under en följd av år knuten till den hovrätt som har antagit honom till fiskal. I allmänhet fortsätter han till en början efter sitt fiskalsförordnande någon tid med samma arbetsuppgifter som under aspiranttjänstgöringen. Därefter får han kortare domarvikariat i olika tingsrätter under den hovrätt till vilken han är knuten. Ett – två år efter fiskalsförordnandet, ibland ännu tidigare, placeras fiskalen stadigvarande som tingsfiskal i tingsrätt. Tjänstgöringen där varar i allmänhet omkring tre år. Tingsfiskalen handlägger självständigt som domare en viss andel av målen och ärendena i tingsrätten. Enligt tingsrättsinstruktionen skall vid fördelningen av domargöromålen mellan de olika domarna vid en tingsrätt tas hänsyn till tingsfiskalens begränsade erfarenhet.

I viss utsträckning förekommer att hovrättsfiskaler tjänstgör vid specialdomstolar, domstolsliknande organ eller myndigheter i övrigt. I stigande utsträckning rekryteras även hovrättsfiskaler för offentliga uppdrag.

Efter tjänstgöringen utom hovrätten återgår fiskalen till hovrätten när han har kommit i tur att bli adjungerad som ledamot i hovrätt. Stadigvarande förordnande som adjungerad ledamot föregås i allmänhet av tillfälliga kortvariga adjunktionsförordnanden. Som adjungerad ledamot tjänstgör fiskalen som domare på hovrättsavdelning. Adjunktionen medför en förnyad prövning av vederbörandes lämplighet för fortsatt domarkarriär.

Adjunktions-tjänstgöringen i hovrätt pågår minst nio månader. Efter godkänd adjunktion erhålls förordnande av regeringen som hovrättsassessor.

Till hovrättsassessor får i princip föreslås endast den som efter fiskalsgodkännande dels under ett år tjänstgjort som lagman, rådmann eller tingsfiskal eller innehåft eller uppehållit vissa andra tjänster, dels under minst ett år och tre månader tjänstgjort som fiskal eller adjungerad ledamot i hovrätt, varav minst nio månader som adjungerad ledamot. Assessorsförordnande brukar erhållas fem–sju år efter börjedag som fiskalsaspirant i hovrätt.

Den som har fått assessorsförordnande kan räkna med att erhålla en ordinarie domartjänst. Genomsnittsåldern för utnämning till rådmann ligger f. n. strax över fyrtio år, för utnämning till hovrättsråd i allmänhet högre.

11 Domstolsverket

11.1 Inledning

Domstolsverket, som inrättades den 1 juli 1975, är central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, bostadsdomstolen, arrendenämnderna, hyresnämnderna, rättshjälpsnämnderna och de allmänna advokatbyråerna. Domstolsverket är också centralmyndighet för den allmänna rättshjälpen.

Vid sin tillkomst övertog domstolsverket uppgifter som tidigare legat på domstolsväsendets organisationsnämnd (DON), hovrätterna och justitiedepartementet.

Domstolsverkets uppgifter finns angivna dels i domstolsverkets egen instruktion (1975:506, ändrad senast 1977:506), dels i de olika instruktionerna för de myndigheter som lyder under domstolsverket och dels i olika generella föreskrifter för centrala förvaltningsmyndigheter. I domstolsverkets instruktion anges bl. a. att domstolsverket, med iakttagande av domstolarnas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörandet av deras dömande och rättstillämpande uppgifter, skall leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter, råd och anvisningar samt tillse att verksamheten bedrivs effektivt. Det föreskrivs särskilt att verket inte får föreskriva att viss rotel eller visst mål eller ärende skall tilldelas viss enskild domare eller på annat sätt bestämma hur dömande uppgifter skall fördelas mellan enskilda domare.

Domstolsverket har bl. a. att svara för organisationsfrågor samt personal- och ekonomiadministration inom sitt verksamhetsområde. Organisationsfrågorna omfattar t. ex. rationaliseringsfrågor, ADB-frågor samt byggnads- och utrustningsfrågor. En huvuduppgift för verket är också att svara för utbildnings- och informationsverksamheten på domstolsväsendets område.

11.2 Domstolsverkets organisation

Domstolsverket leds av en styrelse bestående av ordförande och fem andra ledamöter. Chef för domstolsverket är en generaldirektör som också är styrelsens ordförande.

För att avge förslag till regeringen vid tillsättning av domartjänster finns en särskild tjänsteförslagsnämnd. Som central notariemyndighet finns en särskild notarienämnd. Dessa nämnder är fristående men kanslifunktionerna fullgörs av domstolsverket.

Domstolsverket arbetar med en organisation bestående av fyra huvudenheter och ett revisionskontor. De fyra huvudenheterna är organisationsenheten, ekonomienheten, personalenheten och juridiska enheten. Sammanlagt finns vid domstolsverket omkring 115 tjänster med den ungefärliga fördelningen 20 på organisationsenheten, 40 på ekonomienheten, 40 på personalenheten och 15 på juridiska enheten.

11.3 Domstolsverkets utbildningsverksamhet

Domstolsverket arrangerar utbildning för såväl lagfaren som icke lagfaren personal vid de domstolar och myndigheter som administreras av verket. För personalen vid de allmänna domstolarna finns ett rikt kursutbud. För den lagfarna personalen anordnas t. ex. seminarier i olika specialämnen och för

övrig personal finns kurser i såväl tvistemål som brottmål.

Under budgetåret 1977/78 kommer verket att i likhet med tidigare år anordna en kurs för domare vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kursen har till syfte att ge deltagarna vidgade kunskaper inom byggnadslagstiftningen, att belysa vissa svårtillgängliga områden inom den sociala lagstiftningen samt att orientera om problematiken i samband med muntlig förhandling i kammarrätt. Kursen innehåller momenten nyheter i byggnadslagstiftningen, byggnadsplaner m. m., arbetet i barnavårdsnämnd – läkarens roll i samhällets barnavård, samhällets barnavård – förebyggande och ingripande åtgärder, överflyttning av barn enligt 21 kap. föräldrabalken, muntlig handläggning och syn.

Under budgetåret 1977/78 avser domstolsverket även att anordna särskilda studiedagar för förvaltningsdomare.

Domstolsverkets kurser för icke lagfaren personal avser t. ex. en introduktionskurs på fyra dagar för nyanställda och en tredagarskurs för biträden vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Syftet med den sistnämnda kursen är att sammanföra föreståndare för de dömande avdelningarnas målkanslier för att mot bakgrund av erfarenheter av förvaltningsrättsreformen få till stånd en diskussion rörande vissa problemställningar, i första hand i samband med skattemålen. Härvid kommer främst materiella och förvaltningsprocessuella regler att beaktas. Kursen innehåller momenten kommunalskattelagens systematiska uppbyggnad, gången i ett taxeringsmål inklusive debitering och uppbörd, kommunikering av mål, förvaltningsprocessen, viss orientering om uppsättande av enkla mål, upprättande av PM samt föredragning. Kursen kan även kortfattat komma att beröra ämnesområdena byggnadslagstiftning och sociallagstiftning.

12 Tidigare behandling av frågan om länsdomstolarnas ställning m. m.

Förvaltningsrättskipningen i länsstyrelsen har behandlats i ett flertal utredningar under senare årtionden. Sambandet mellan länsstyrelsens dömande verksamhet och dess övriga uppgifter aktualiserades i länsförvaltningsutredningens betänkande (SOU 1967:20-21) Den statliga länsförvaltningen och i landskontorsutredningens betänkande (SOU 1967:22) Skatteförvaltningen. Senast har den regionala förvaltningsrättskipningen behandlats i länsberedningens betänkande (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan.

Länsförvaltningsutredningen tillkallades 1961 för att göra en förutsättningslös och allsidig undersökning rörande länsförvaltningens organisation i sin helhet och särskilt beakta frågan om samordning både inom olika verksamhetsområden i länsförvaltningen och mellan dessa verksamhetsområden. Enligt utredningens förslag skulle den översiktliga samhällsplane-

ringen jämte förvaltningsrättskipning samt allmän ordning och säkerhet vara den dominerande uppgiften för länsstyrelsen. Den judiciella sidan av länsstyrelsens verksamhet blev inte föremål för något samlat bedömande. I samband med överväganden rörande medborgerlig representation i länsstyrelsen och länsstyrelsens inre organisation kom utredningen emellertid också in på frågor som rörde myndighetens rättskipande uppgifter. Utredningen föreslog bl. a. att medborgerliga representanter skulle delta i avgörandet av vissa rätts- och förvaltningsärenden i länsstyrelsen och att dessa representanter skulle bilda en särskild nämnd. Utredningen framhöll att nämndens deltagande medförde att den administrativa rättskipningen inom länsstyrelserna ändrade karaktär genom att rättssäkerhetsgarantierna blev starkare och handlägningsformerna mer domstolsmässiga. Sambandet mellan den dömande verksamheten och länsstyrelsens övriga uppgifter av förvaltande natur borde dock behållas.

På förslag av länsförvaltningsutredningen hade frågan om skatteförvaltningens organisation överlämnats till landskontorsutredningen. Länsförvaltningsutredningen utgick vid utformningen av sina förslag från att landskontorsutredningens förslag skulle genomföras.

Landskontorsutredningen föreslog att skatteförvaltningen skulle brytas ut från länsstyrelserna och att fristående skatteverk skulle inrättas. Utredningen föreslog vidare att prövningsnämnderna skulle ombildas till läns-skatterätter, som också skulle vara fristående från länsstyrelsen. Enligt utredningens tanke skulle läns-skatterätterna i administrativt hänseende lyda under kammarrätten som därmed skulle få i princip samma ställning i förhållande till läns-skatterätterna som hovrätterna hade till de allmänna domstolarna. Som motiv för den föreslagna ombildningen anförde utredningen bl. a. organisatoriska skäl.

De betänkanden som avgetts av länsförvaltningsutredningen och landskontorsutredningen remissbehandlades med en gemensam remisstid.

Vid *remissbehandlingen* av länsförvaltningsutredningens förslag tog några instanser upp frågan om länsstyrelsens ställning som på samma gång dömande och allmänt förvaltande organ inom visst verksamhetsområde och anförde att det var önskvärt att den dömande verksamheten gavs en mer oberoende ställning än som föreslagits även om det f. n. kunde möta svårigheter att länsvis bygga upp en självständig och oberoende förvaltningsdomstol.

Vid remissbehandlingen av landskontorsutredningens förslag om att inrätta fristående läns-skatterätter tillstyrkte flertalet remissinstanser förslaget. Åtskilliga remissinstanser, bl. a. riksskattenämnden och tjugo länsstyrelser, föreslog emellertid att man skulle göra en omorganisation inom länsstyrelsens ram. Oavsett inställningen i utbrytningsfrågan var det en allmän mening bland remissinstanserna att dömandet på länsplanet måste ges bättre resurser. Förvaltningsdomstolskommittén fann att prövningsnämndernas omvandling till domstolar och den mer kvalificerade procedur

vid målens behandling, som förutsattes, gjorde det möjligt att handlägga målen mer omsorgsfullt och ingående samt därmed lätta trycket på nästa instans, kammarrätten. En bättre ordning för skattedömandet på länsplanet ansågs ägnad att skapa ökat förtroende hos skattebetalarna. En förstärkning av skatteprocessen i lägre instans sades också ligga helt i linje med förvaltningsdomstolskommitténs förslag om att regeringsrätten i viss utsträckning skulle bli en prejudikatinstans. En annan remissinstans anförde att prövningsnämnderna i många fall uppfattades av de skattskyldiga som ett organ för fastställande av det fiskalas intressen. Det ansågs i huvudsak vara två omständigheter som föranlett den bristande tilltron. För det första hade det faktiska samröre, som förelåg genom att såväl taxeringssektionerna som prövningsnämnderna var inbyggda i länsstyrelseorganisationen, hos många skattskyldiga skapat den föreställningen att prövningsnämnderna inte var självständigt dömande organ. För det andra hade det förekommit att prövningsnämnderna många gånger på grund av tidspress inte handlagt ärendena eller motiverat besluten med den omsorg som kunnat förväntas.

I 1970 års proposition om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen (1970:103) anförde departementschefen (s. 150) att det förelåg skäl att överväga åtgärder för att förstärka förvaltningsrättskipningen på länsplanet. Ett sådant skäl var den reform som föreslagits beträffande förvaltningsrättskipningen i kammarrätt och regeringsrätt och som innebar att regeringsrätten omvandlades till en i huvudsak prejudikatbildande instans. Reformen förutsatte enligt departementschefen att instanserna under regeringsrätten förstärktes. En förstärkning av kammarrättsorganisationen hade också föreslagits. Den åtgärd som i första hand borde komma i fråga för att förbättra förvaltningsrättskipningen på länsnivå var enligt departementschefen att bereda utrymme för lekmannainflytande. För förvaltningsrättskipningen hade sambandet med handläggningen av ärenden med inriktning på planering, inspektion, tillsyn eller allmän förvaltning ofta verkat befruktande. Kritik hade emellertid också riktats mot denna organisation. Det hade sålunda hävdats att förvaltningsrättskipningens objektivitet äventyrades genom den organisatoriska integrationen. Möjligen kunde befaras att någon gång den föreställningen skapades att risker för bristande objektivitet skulle föreligga på grund av det organisatoriska sambandet mellan förvaltningsrättskipning och t. ex. länsstyrelsens tillsyns- och inspektionsuppgifter. Detta kunde anses tala för att förvaltningsrättskipningen skulle brytas ut ur länsstyrelsen och förläggas till ett helt fristående organ. Enligt departementschefens mening saknades dock tillräckligt underlag för att vid denna tidpunkt pröva en sådan organisation. Däremot fanns det förutsättningar för att inom länsstyrelsens ram ge förvaltningsrättskipningen en organisatoriskt mer fristående ställning än den då hade. Departementschefen föreslog att till en förvaltningsavdelning vid länsstyrelserna skulle knytas en länskatterätt och en länsrätt.

Med anledning av propositionen föreslogs i motionerna I:1193 och II:1406

att riksdagen skulle uttala att länsrätten och länskatteväsendet i princip borde vara organiserade som från länsstyrelsen helt fristående organ, närmast för att rättskipningen skulle kunna tillvinna sig allmänhetens fulla förtroende.

Statsutskottet (SU 1970:132) hemställde om riksdagens bifall till propositionen och avslag på motionerna. Utskottet anförde att det även enligt dess mening kunde anföras principiella skäl för att förvaltningsrättskipningen på länsnivå skulle brytas ut från länsstyrelsen. De rättskipande organen skulle dock i praktiken få en oberoende och jävsfri ställning. Dessa förhållanden, de fortsatta övervägandena om den regionala skatteorganisationen samt det på flera punkter otillräckliga underlaget för en slutlig prövning av länsrättens uppgifter hade lett utskottet till att godta förslaget i propositionen. Utskottet kunde därför ej heller förorda ett riksdagens uttalande till förmån för en helt fristående förvaltningsrättskipning.

Beslutet innebar bl. a. att ett slutligt ställningstagande i frågan om en från länsstyrelserna helt fristående förvaltningsrättskipning ansågs böra anstå. I reservation till utskottets utlåtande ansågs i denna del att utskottet borde ha hemställt om avslag på propositionens förslag och om bifall till motionerna. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1970:308) och godtog därmed riktlinjerna för den statliga länsförvaltningens partiella omorganisation.

I 1971 års proposition med förslag till lag om skatterätt och länsrätt m. m. (1971:14) föreslogs en lag med bestämmelser om skatterätts och länsrätts kompetensområden, om domförhet, om omröstning samt om ledamöter i skatterätt och länsrätt. Enligt förslaget skulle länsrätten och länskatteväsendet organisatoriskt knytas till länsstyrelsen. Propositionen föregicks av remiss till lagrådet. Lagrådet fäste uppmärksamheten vid Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagrådet framhöll att det bäst skulle överensstämma med konventionens avfattning och anda om den av länsstyrelserna handhavda förvaltningsrättskipningen kunde brytas ut ur länsstyrelserna och förläggas till helt fristående organ. En sådan anordning ansågs även från allmänna rättssäkerhetssynpunkter vara att beteckna som överlägsen den i remissprotokollet föreslagna lösningen. Förslaget utgjorde dock enligt lagrådet en avsevärd förbättring. Det borde därför godtas i avvaktan på att tanken på helt fristående regionala förvaltningsdomstolar kunde förverkligas i framtiden.

Lagrådet anförde vidare att skilda kompetensområden hade bestämts för de båda domstolarna. Uppdelningen av förvaltningsrättskipningen hade dock icke genomförts i organisatoriskt hänseende. Så som bestämmelserna om domstolarnas organisation utformats i förslaget stod länskatteväsendet och länsrätt i själva verket som skilda domstolar endast till namnet. Samma personer som i egenskap av ledamöter i länskatteväsendet skulle komma att handlägga ett skattemål var sålunda behöriga att vid behov pröva t. ex. ett körkortsmål, men domstolen benämnes då länsrätt. När uppdelningen på två domstolar inte genomfördes i organisatoriskt hänseende, syntes det som om det skulle ha varit lämpligt att förvaltningsrättskipningen på länsplanet också

formellt utövades av en enda domstol med behörighet att upptaga mål inom båda de kompetensområden som angivits i förslaget. I inledningsskedet, när de domaruppgifter som föreslagits för skatterätterna torde kvantitativt betydligt överväga dem som hänförts till länsrätterna, kunde emellertid skäl finnas för att bibehålla den på nuvarande länsstyrelseorganisation grundade uppdelningen på två domstolar med olika namn. Lagrådet föreslog därför ingen ändring av förslaget i detta avseende. Frågan syntes dock kunna komma i ett annat läge sedan domstolarna varit i verksamhet någon tid och länsrätternas område – såsom torde vara avsikten – betydligt vidgats. Sedan så skett torde det komma att framstå som naturligt att en gemensam förvaltningsdomstol fanns i varje län. Denna borde i så fall benämnas länsrätt.

Propositionen 1971:14 var grundad på de av 1970 års riksdag beslutade riktlinjerna och en inom civildepartementet upprättad promemoria (C 1970:3). I motionerna 1971:1217 och 1971:1218 hemställdes om förslag till en organisation med helt fristående förvaltningsdomstolar. I den sistnämnda motionen hemställdes också om ett riksdagens uttalande att den i propositionen föreslagna organisationen endast kunde godtagas som provisorium.

Civilutskottet (CU 1971:9) hänvisade till statsutskottets vid 1970 års riksdag uttryckta uppfattning (SU 1970:132 sid 9). Den nu föreslagna regleringen av förvaltningsrättskipningen bekräftade, enligt civilutskottets mening, att skatterätt och länsrätt skulle självständigt handlägga och avgöra målen. Det hänvisades också till att landskontorsutredningens förslag om fristående skatteverk och skatterätter i länen skulle övervägas av den år 1970 tillkallade länsberedningen. Propositionen bifölls av riksdagen efter civilutskottets tillstyrkande i denna del (rskr 1971:52). Till utskottets utlåtande hade fogats en reservation till förmån för fristående länsdomstolar.

Länsberedningen fick i uppdrag att i anslutning till tidigare verkställda utredningar av länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen och länsindelingsutredningen (SOU 1967:20-23) samt länsdemokratiutredningen (SOU 1968:47) göra en sammanfattande bedömning rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Länsberedningens förslag innefattade huvudsakligen principiella ställningstaganden.

Länsberedningen yttrade beträffande förvaltningsrättskipningen bl. a. att det inte fanns någon grund för tvekan om att den regionala förvaltningsrättskipningen undergått en avsevärd förstärkning och förbättring genom 1971 års reformer. De enhetliga och generellt tillämpliga förfarandereglerna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen hade i hög grad bidragit till att underlätta arbetet för länsstyrelserna och domstolsorganen i deras rättskipning. Med hänsyn till de erfarenheter som vunnits hade länsberedningen inte funnit några bärande skäl för att bryta ut förvaltningsrättskipningen från länsstyrelserna.

Beredningen anförde vidare att det av förarbetena till 1971 års omorganisation och till inrättandet av de tre förvaltningsdomstolarna syntes framgå,

att avsikten varit att dessa domstolar inom en snar framtid skulle föras samman till en regional förvaltningsdomstol. Erfarenheterna av domstolens verksamhet hittills bekräftade att denna linje borde fullföljas. Tillkomsten av fastighetstaxeringsrätt, även om dess sammansättning var något olik de båda övriga domstolarnas, utgjorde inte tillräckligt skäl att hålla domstolarna organisatoriskt åtskilda. På grund härav borde av de tre domstolsorganen i varje län bildas en förvaltningsdomstol, förslagsvis benämnd länsrätt.

I ett särskilt yttrande till länsberedningens betänkande framhölls att organ med allmänna förvaltningsuppgifter och organ med dömande uppgifter borde vara organisatoriskt åtskilda. På sikt torde därför även på förvaltningsrättskipningens område byggas upp en organisation motsvarande den inom den allmänna rättskipningen med organisatoriskt fristående förvaltningsdomstolar också i första instans.

Vid *remissbehandlingen* av länsberedningens betänkande uttalade sig endast en mindre del av remissinstanserna om förvaltningsrättskipningens organisation. Förslagen om sammanslagning av länsdomstolarna till en länsrätt och om utredning av tillförandet av nya målgrupper fick ett positivt mottagande. När det gäller frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning var remissinstanserna inte lika eniga.

Länsberedningens uppfattning att domstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna skulle behållas delades bl. a. av 14 länsstyrelser. Av dessa hade sex avgett enhälliga yttranden medan det vid åtta avgavs reservationer. Av återstående tio länsstyrelser ansåg sju att det i princip var motiverat att frågan om utbrytning av förvaltningsrättskipningen utreddes. Tre länsstyrelser ansåg att tillräckliga erfarenheter ännu inte kunde anses ha vunnits för att aktualisera en utbrytning. På sikt kunde det emellertid finnas skäl att utreda frågan.

Åtskilliga remissinstanser med anknytning till rättsväsendet t. ex. justiekanslern, kammarrätterna och hovrätten för Västra Sverige, avstyrkte länsberedningens förslag och fann övervägande skäl tala för att länsdomstolarna skiljdes organisatoriskt från länsstyrelserna.

I *propositionen 1975/76:168* om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation anförde departementschefen beträffande förvaltningsrättskipningen att övervägande skäl talade för sammanslagning av länsdomstolarna. En utredning med uppgift att överväga organisatoriska frågor inför en sammanslagning skulle därför tillsättas.

I fråga om en eventuell utbrytning av länsdomstolarna ur länsstyrelsen anförde departementschefen att erfarenheterna av länsdomstolarnas verksamhet i allt väsentligt var mycket goda. Han ville särskilt framhålla värdet av den ökade förtroendemannamedverkan i förvaltningsrättskipningen som länsrätternas inrättande hade inneburit. Det hade, enligt departementschefen, inte från något håll ifrågasatts att länsdomstolarna inte skulle fungera helt självständigt vid handläggningen av de mål som ankom på dem. Organisatoriskt rådde en klar åtskillnad mellan domstolarnas verksamhet

och skatteförvaltningen. En stor del av den verksamhet som f. n. ankommer på förvaltningsavdelningarna var inte av sådan karaktär att det framstod som lämpligt att den överfördes till fristående förvaltningsdomstolar. Den hade inte heller något uttalat samband med de uppgifter som ankommer på länsstyrelsen i övrigt. I varje fall i de mindre länen skulle en utbrytning av domstolarna – särskilt om den förenades med en vidgning av deras målområde – leda till svårigheter när det gäller att skapa en effektiv och säker organisation för denna arbetsenhet. Det fanns därför inte anledning att även låta utreda frågan om en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna.

Propositionen behandlades av konstitutionsutskottet samtidigt med ett flertal motioner. I motionerna hemställdes att riksdagen skulle uttala att de regionala förvaltningsdomstolarna i framtiden bör vara organisatoriskt fristående från länsstyrelserna respektive att domstolarnas ställning skulle utredas med sikte på att de skall ges ställning av fristående regionala förvaltningsdomstolar.

Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:55) tillstyrkte propositionens förslag och avstyrkte motionerna. Enligt utskottets mening motiverade de organisatoriska nackdelar som skulle uppstå vid en utbrytning att domstolarnas anknytning till länsstyrelsen behölls. Enligt utskottets mening arbetade domstolarna i sin dömande verksamhet redan helt självständigt och oberoende.

Till utskottets betänkande såvitt avsåg de regionala förvaltningsdomstolarnas ställning avgavs reservation vari anfördes att utskottet hade bort uttala att starka skäl fanns för att nu fatta principbeslut om fristående regionala förvaltningsdomstolar. Den av departementschefen föreslagna utredningen borde inriktas på detta. Som skäl för detta kunde bl. a. anföras att allmänhetens tilltro till länsrätternas oberoende ställning därvid skulle ökas. Som anförts i någon av motionerna fanns en risk för att många medborgare inte uppfattade de regionala förvaltningsdomstolarna som fristående utan som en del av länsstyrelsernas verksamhet som förvaltningsrättslig myndighet.

Enligt reservanternas mening talade starka principiella skäl emot en ordning som innebär att det dömande organet i t. ex. en skatteprocess har sitt kansli inom samma myndighet som den fiskala parten i skattemålet. Det är uppenbart att domstolarnas oberoende och jävsfria ställning skulle förstärkas om det organisatoriska sambandet med länsstyrelsen upphörde.

Den nuvarande ordningen skapade också enligt reservanternas svårigheter av praktisk natur. Den hindrar en nödvändig integration mellan de regionala förvaltningsdomstolarna och kammarrätterna och regeringsrätten. En utbrytning av länsdomstolarna kunde möjliggöra en organisatorisk uppbyggnad av rättskipningen på detta område som i huvudsak stämde överens med vad som gällde för de allmänna domstolarna. Beträffande domarutbildning och domarkarriär skulle en sådan ordning innebära en klar

fördel.

I frågan om de regionala förvaltningsdomstolarnas ställning företogs lottning i riksdagen. Lotten utföll så att utskottets hemställan bifölls.

13 Överväganden och förslag

13.1 Inledning

Förvaltningsrättskipningen i vårt land har reformerats genomgripande under 1970-talet. Reformerna har i första hand gällt de högre instanserna. Kammarrätt har getts en liknande ställning som hovrätt inom det allmänna domstolsväsendet och organisationen har under sex år betydligt mer än fördubblats. Regeringsrätten har liksom högsta domstolen fått ställning som i huvudsak prejudikatinstans.

Även förvaltningsrättskipningen i första instans har undergått förändringar men varken reformerna eller resursförstärkningarna har varit tillnärmelsevis lika omfattande som de i högre instans. Av ålder är tyngdpunkten i första instans förlagd till länsnivå, och verksamheten är där alltså inordnad i länsstyrelserna. Sedan 1971 är dock förvaltningsrättskipningen även där till väsentlig del organiserad på domstolar. Denna förändring var emellertid inte djupgående på samma sätt som kammarrätts- och regeringsrättsreformerna. Huvudinnebörden var att de tidigare prövningsnämnderna ersattes av länskatteätter som inom länsstyrelsernas ram skildes organisatoriskt från den fiskala skatteadministrationen. Därutöver inrättades länsrätter för vissa allmänna förvaltningsmål.

Länsdomstolarnas organisatoriska ställning har varit föremål för diskussion alltsedan förarbetena till 1971 års reform. Redan då förordades från olika håll, bl. a. av lagrådet, att dessa domstolar skulle även i organisatoriskt avseende få en fullt fristående ställning liksom övriga domstolar i vårt land. Dessa reformkrav har återkommit med ökad styrka under de år som gått sedan omorganisationen 1971. Kommitténs huvuduppgift är att utreda och ta ställning i denna fråga. Enligt direktiven bör länsdomstolarna ges en fristående ställning om inte avgörande praktiska skäl befinns tala för en fortsatt anknytning till länsstyrelserna.

Då frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning behandlas i dag, måste den ses i sammanhang med domstolarnas allmänna arbetssituation. Under de gångna åren har länsdomstolarna haft att arbeta under allt större svårigheter. Detta har bl. a. kommit till uttryck i att målbalanserna stigit kraftigt, från drygt 100 000 mål under de första tre åren efter 1971 till över 190 000 mål 1977. Av denna ökning hänför sig omkring 80 000 mål till skattemålen.

Kommittén har mot denna bakgrund funnit att en större reform nu är påkallad även i fråga om förvaltningsrättskipningen på länsnivå. Sådana avgörande praktiska skäl för att behålla den nuvarande anknytningen till

länsstyrelserna, som direktiven talar om, föreligger enligt kommitténs mening inte. Även om en utbrytning av domstolarna på kort sikt kan medföra vissa praktiska problem har kommittén ansett att fördelarna med att inordna länsdomstolarna i förvaltningsdomstolsorganisationen överväger klart. Kommitténs förslag innebär därför att länsdomstolarna bryts ut till fristående regionala förvaltningsdomstolar.

I det följande utvecklar kommittén först de allmänna principiella motiv som talar för fristående länsdomstolar. Därefter redovisar kommittén synpunkter på den nuvarande länsdomstolsorganisationen. I två avsnitt skisserar kommittén principerna för en ny domstolsorganisation och för länsstyrelsernas omorganisation med anledning av länsdomstolarnas utbrytning. Kommittén drar därefter upp riktlinjer för en ny domstolsorganisation och berör avslutningsvis mellankommunala skatterätten samt resurs- och författningsfrågor.

13.2 Principiella motiv för fristående länsdomstolar

De principiella motiven för kommitténs förslag till ny organisation för länsdomstolarna sammanhänger givetvis med den allmänna syn på rättssäkerheten som ligger till grund för utformningen av vårt domstolssystem. Kommittén vill starkt betona rättssäkerhetssynpunkterna. Det är en viktig rättspolitisk angelägenhet att finna en organisationsform för förvaltningsrättsskipningen på länsnivå som medger högsta möjliga standard i fråga om rättssäkerhet och som skapar bästa möjliga förtroende hos allmänheten.

De uppgifter som för närvarande ligger hos länsdomstolarna är av stor betydelse för de enskilda. Tyngdpunkten ligger på skattesidan. Betydelsen av att verka för en god rättssäkerhet på detta område behöver knappast utvecklas. Också den rättsskipning som förekommer vid länsrätterna, t. ex. administrativa frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, har genomgripande betydelse för den enskilde.

Att på olika sätt verka för att höja rättssäkerheten inom förvaltningen är enligt kommitténs mening över huvud taget en angelägen uppgift. Det följer av att den offentliga förvaltningsapparaten och författningsregleringen ständigt ökar i omfattning och blir allt svårare för de enskilda medborgarna att överblicka.

En grundläggande garanti för rättssäkerheten ligger i att domstolar och domare har en självständig ställning. I regeringsformen 11 kap. 2 § slås fast att ingen myndighet får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. I regeringsformen finns också regler som garanterar domarnas självständighet i dömandet, t. ex. reglerna om oavsättlighet.

Dessa regler gäller även för länsdomstolarna. Deras självständiga ställning garanteras alltså i regeringsformen. Vidare finns det i 25 § länsstyrelseinstruktionen närmare föreskrifter för domstolarnas verksamhet som ytterli-

gare markerar domstolarnas självständighet gentemot länsstyrelsen. Kommittén har inte heller funnit annat än att länsdomstolarna också i praktiken intar en självständig ställning i sin dömande verksamhet.

Principen om domstolarnas självständighet är emellertid inte knuten endast till själva dömandet. I fråga om den allmänna rättskipningen har den också kommit till uttryck vid domstolsadministrationens organisation och i speciella garantier för att domartillsättningar sker i former som tryggar kvalitet och rättssäkerhet. Belysande är diskussionerna kring inrättandet av domstolsverket som central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet. Farhågor yppades för att denna administrativa omorganisation skulle medföra risker för domstolarnas självständighet. Dessa synpunkter blev föremål för ingående överväganden. Särskilda bestämmelser infördes i instruktionen för domstolsverket för att garantera att intrång inte skulle ske i domstolarnas självständighet genom styrning från den centrala myndigheten.

Länsdomstolarnas administrativa anknytning till länsstyrelserna är principiellt felaktig mot bakgrund av de värderingar som anlades av statsmakterna i samband med domstolsverkets inrättande. Den känslighet för principen om dömandets självständighet och integritet som visades då måste enligt kommitténs mening beaktas då en omorganisation av förvaltningsrättskipningen på länsnivå övervägs.

Sedan gammalt har det ansetts angeläget att i fråga om förslag till domartjänster ha en ordning som säkerställer en sakkunnig bedömning av olika sökandes kvalifikationer för sådan tjänst. För de allmänna domstolarna och kammarrätterna gäller att tillsättning av domtjänster sker efter förslag av en tjänsteförslagsnämnd som är tillskapad i första hand för just detta ändamål. Av nämndens ledamöter är f. n. sju yrkesverksamma domare. Bland ledamöterna finns bl. a. högsta domstolens och regeringsrättens ordförande samt en hovrättspresident och en kammarrättspresident.

För länsdomstolarnas del gäller att förslag till domartjänster lämnas av länsstyrelsernas politiskt sammansatta styrelser som i princip saknar domarinslag. Tillsättningsförfarandet är alltså ett annat i fråga om länsdomartjänster än det som gäller för domartjänster i övrigt. Det framstår som självklart att samma ordning i fråga om domartillsättningar bör gälla vid länsdomstolarna som vid andra domstolar.

En annan skillnad mellan länsdomstolarna och övriga domstolar ligger i den ordning som gäller i fråga om budgetbehandling och resurstilldelning. Länsdomstolarnas behov blir föremål för prövning gemensamt med övriga funktioner inom länsstyrelserna. Det blir alltså fråga om att genomföra en samlad prioritering av behoven inom så olika områden som förvaltningsrättskipning, samhällsplanering, skatteförvaltning etc. Inom domstolsväsendet i övrigt förekommer ingen liknande avvägning på myndighetsnivå mellan rättskipningens behov och andra samhällsuppgifter. Med hänsyn till att länsdomstolarna är första instans i förvaltningsdomstolsorganisationen är

det angeläget att få en sådan ordning att deras resursbehov kan bedömas och avvägas mot resursbehoven vid övriga förvaltningsdomstolar.

Avvikelserna i fråga om länsdomstolarna från vad som eljest gäller inom domstolsväsendet är historiskt betingade. Förvaltningsdomandet har över huvud taget långtifrån samma gamla fasta traditioner som de allmänna domstolarna i vårt land. Före 1971 års genomgripande förvaltningsrättsreform var förvaltningsrättskipning i domstolsform undantag och blandning av förvaltning och rättskipning huvudregel.

Förvaltningsrättsreformen 1971 markerar en brytning med tidigare principer. Som förut nämnts innebar reformen att regeringsrätten fick ställning som i huvudsak en prejudikatinstans och att kammarrätt sköts in som mellaninstans före regeringsrätten i flertalet mål som går till regeringsrätten. Enda undantaget av större betydelse är kommunalbesvärsmålen som går från länsstyrelse till regeringsrätten utan att passera kammarrätt eller, i fråga om landstingsmålen, direkt till regeringsrätten.

Regeringsrätten och kammarrätterna har ställning som allmänna förvaltningsdomstolar. De sorterar liksom de allmänna domstolarna under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet.

Förvaltningsrättsreformen var inte bara principiellt genomgripande. Statsmakterna har också gjort betydande satsningar på att fullfölja reformen på det organisatoriska planet. En kammarrätt med nio avdelningar 1971 har blivit fyra kammarrätter med 23 avdelningar 1977. Av dessa har två kammarrätter och åtta avdelningar kommit till 1974 och senare. Denna utbyggnad har genomförts i full politisk enighet i principfrågorna. De meningsskiljaktigheter som har förekommit i riksdagen har inskränkt sig till frågor om lokaliseringsorter och utbyggnadstakt.

Förvaltningsrättsreformen innebar en förstärkning av domstolsorganisationen på förvaltningssidan. Organisationen är emellertid ofullkomlig så länge den inte också omfattar första instans. På den allmänna domstolssidan är organisationen uppbyggd med tre nära sammanknutna instanser, tingsrätter, hovrätter och högsta domstolen. Samma principer – grundade i samma rättssäkerhetskrav – gäller för alla tre instanserna. Full enighet råder om att rättssäkerheten kräver ett treinstanssystem även på förvaltningssidan. Här föreligger emellertid den skillnaden att första instansen, länsdomstolarna, inte är integrerad med de högre instanserna utan är organisatoriskt inbyggd i länsstyrelserna. I princip innebär detta detsamma som om tingsrätterna skulle ingå i samma organisation som åklagarväsendet. Ordningen medför också praktiska nackdelar i samtliga tre instanser, som kommittén skall närmare utveckla i detta avsnitt.

Den blandning av förvaltnings- och rättskipningsuppgifter som förekommer vid länsstyrelserna utgör avsteg från en princip som bragts till klara uttryck på flera andra håll under senare år. Utöver 1971 års förvaltningsrättsreform och diskussionerna kring domstolsverkets inrättande kan erinras om förslagen till omorganisation av besväravdelningarna vid patent- och

registreringsverket och riks försäkringsverket. Skillnaden mellan förvaltning och rättskipning utvecklas också i förarbetena till 1975 års regeringsform. Även 1971 års länsstyrelserreform innebar givetvis ett principiellt bejakande av tanken, att dömande bör skiljas från förvaltningen, om än principen inte fullföljdes till i administrativt hänseende fristående länsdomstolar.

Den alltmer markerade strävan att hålla förvaltning och rättskipning åtskilda har en viktig motivering i önskemålet att garantera bästa möjliga förtroende hos allmänheten för förvaltningsrättskipningen. Man kan visserligen säga att gränsen mellan förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas verksamhet är flytande. Förvaltningsmyndigheterna sysslar i stor utsträckning med rent rättstillämpande verksamhet och domstolarna överprövar förvaltningsmyndigheters beslut. En viktig skillnad mellan förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas ställning är emellertid att många förvaltningsmyndigheter – i motsats till domstolarna – också har att företräda offentliga intressen och är skyldiga att ifråga om vissa slag av verksamhet följa direktiv som utfärdats av regeringen eller andra överordnade myndigheter för särskilda fall.

Betydelsen i allmänhet av att stärka medborgarnas förtroende för myndigheterna har vunnit ökad uppmärksamhet under senare tid. Denna synpunkt var bl. a. en av de vägledande då en arbetsgrupp tillsattes 1976 för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Den allmänna enigheten i fråga om grundsyn på dessa problem betonas av att direktiven för arbetsgruppen i allt väsentligt fick ligga till grund för arbetet i den parlamentariska kommitté (byråkratiutredningen) som ersatte arbetsgruppen efter regeringsskiftet hösten 1976.

Den nuvarande länsförvaltningsorganisationens dubbla uppgift att samtidigt företräda offentliga intressen och att avväga den enskildes intressen mot de offentliga kan skapa bristande tilltro till länsdomstolarna hos allmänheten. Kommittén lägger stor vikt vid denna synpunkt även om kommittén inte för egen del hyser någon tvekan om länsdomstolarnas både vilja och förmåga att verka självständigt och opartiskt. Det är en angelägenhet av största vikt att sörja för att allmänheten också i praktiken hyser förtroende för domstolarnas opartiskhet. Särskilt gäller detta i de fall där det saknas tvåpartsförfarande och där det föreligger risk för att domstolen uppfattas både som motpart och domstol.

Länsdomstolarnas anknytning till länsstyrelsen medför också att samma myndighet handhar både tillsynsfunktion och dömande funktion. Denna dubbelställning missuppfattas lätt av allmänheten. Det ställs höga krav på de tjänstemän som skall fullgöra arbetsuppgifter inom både myndigheten (länsstyrelsen) och domstolen. När det gäller skatterätternas verksamhet har i olika sammanhang anförts att allmänheten har svårt att skilja taxeringsintendentens uppgift som företrädare för den fiskala sidan från länsskatterätternas uppgift som rättskipande organ.

Kommittén vill i detta sammanhang nämna att den vid sina överläggningar

med tjänstemän vid länsdomstolar särskilt ställt frågan hur de uppfattar allmänhetens inställning till dessa domstolar. Vid ett sammanträde med representanter för såväl förvaltningslänsrådets förening och länsdomarföreningen som annan personal uttalades från samtliga håll åsikten, att allmänheten ofta missuppfattar domstolarnas ställning och att detta måste ses som en olägenhet.

Samhällets snabba utveckling med allt mer omfattande regler som griper in i medborgarnas liv gör enligt kommitténs mening att allmänhetens förtroende för länsdomstolarna måste tillmätas avsevärt större vikt i dag än vid länsstyrelsernas omorganisation 1971.

En omständighet som i detta fall ger en alldeles särskilt tyngd åt synpunkten om allmänhetens förtroende är RS-reformen. Statsmakterna har gjort ännu större satsningar på denna reform än på 1971 års förvaltningsrättsreform. Hittills har 876 nya tjänster inrättats och ytterligare ca 600 omfattas av kommande etapper. Syftet är att åstadkomma en väsentlig förbättring av taxeringsförfarandet i första instans. Det är enligt kommitténs mening i hög grad angeläget att detta kombineras med förbättringar i nästa instans, dvs. i länskattevärderna, och att särskild uppmärksamhet ägnas möjligheterna till reformer som kan stärka medborgarnas förtroende för skatterättskipningen. En domstolsorganisation som avviker från det gängse mönstret genom att den fiskala verksamheten och skatterättskipningen hör till samma förvaltning inger därför betänkligheter.

Mot de synpunkter som utvecklats här kan invändas att den nuvarande organisationen även är till fördel för förvaltningsrättskipningen genom att tjänstemännen vid länsdomstolarna får erfarenhet av praktiskt förvaltningsarbete genom sin samtidiga tjänstgöring vid länsstyrelsen. Kommittén vill också för sin del understryka att sådan erfarenhet är av betydande nytta för den dömande verksamheten. Den bör emellertid vinnas på annat sätt än genom att tjänstemännen samtidigt utövar myndighetsfunktioner och dömande funktioner. En sådan dubbelställning bör undvikas av de skäl som anförts i det föregående. I stället bör man verka för ett naturligt personalutbyte mellan förvaltningsdomstolarna och bl. a. länsstyrelserna. Detta ligger också i linje med statsmakternas strävanden beträffande förvaltningsdomarkarriären efter 1971 års reform. Det finns därför enligt kommitténs mening inte fog för farhågor att länsdomstolarnas utbrytning ur länsstyrelserna skulle leda till några nackdelar från nu berörda synpunkter.

Sammanfattningsvis finner kommittén sålunda att starka principiella skäl talar för en organisation med fristående länsdomstolar som integreras med den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen. En sådan reform skulle inte bara ansluta till vad som gäller för domstolsväsendet i övrigt och ta till vara allmänna rättssäkerhetssynpunkter som kommittén finner angelägna. Kommittén fäster också stor vikt vid att förslaget innebär ett konsekvent fullföljande av tre reformlinjer om vilka full politisk enighet råder. Förvaltningsrättsreformen 1971 fullföljs genom att den då uppbyggda domstolsor-

ganisationen fullbordas med att även första instans infogas i systemet. RS-reformen kompletteras genom att taxeringsförfarandet i andra instans – skatterättskipningen på länsnivå – förstärks. De strävanden att stärka medborgarnas förtroende för myndigheterna som kommit till uttryck bl. a. genom byråkratiutredningen men även på flera andra sätt fullföljs genom att förvaltning och rättskipning särskiljs på länsnivå.

13.3 Synpunkter på den nuvarande organisationen

Kommittén övergår till att redovisa slutsatserna av sina utredningar rörande den nuvarande länsdomstolsorganisationen och utvecklingen under de sex år den fungerat.

Kommittén har sammanställt uppgifter om målutvecklingen under sexårsperioden 1971–1977 i tabell I sid. 53.

Uppgifter har lämnats om inkomna, avgjorda och balanserade mål totalt för hela riket, med uppdelning på kategorierna länsrättsmål, fastighetstaxeringsmål och övriga skattemål. Uppgifterna är inte exakta beroende på brister i länsstyrelsernas statistik, men avvikelserna gäller endast detaljer och berör inte huvudtendenserna.

Den sammanlagda målbalansen dvs. antalet i länsdomstolarna inneliggande oavgjorda mål har, som förut nämnts, ökat från drygt 100 000 till över 190 000 mål. Balansen motsvarar i dag ungefär ett års målavverkning. Utvecklingen är givetvis i hög grad oroande. Den får enligt kommitténs mening under inga förhållanden tillåtas att fortsätta. I stället är det angeläget att åtgärder vidtas för att successivt minska balanserna.

Det bör observeras att balansökningen har inträffat under de senaste tre åren. Dessförinnan kan endast en svag stegring noteras som inte var ägnad att inge några farhågor. Detta klarlägger, mot vad som ibland hävdas, att själva 1971 års reform, med övergång till mera klart domstolsmässiga former, inte kan ses som en orsak till den negativa utvecklingen.

Utan tvivel har 1975 års fastighetstaxering bidragit till balansökningen under de senaste åren. Emellertid måste beaktas att statsmakterna tillsköt 4 milj. kr. som en tillfällig resursförstärkning just för att möta de särskilda problemen med fastighetstaxeringen. Liknande resursförstärkningar hade inte getts vid tidigare tillfällen.

Det står helt klart att problemen är koncentrerade till skattemålen. Antalet inkommande länsrättsmål har under hela perioden tämligen konstant varit något över 30 000 årligen, och en balans på 10 000 mål torde få anses godtagbar.

I fråga om skattemålen kan noteras att det inte är någon klar tendens till ökad måltillströmning. Först det senaste året uppvisar en klart högre siffra än tidigare år. En bedömning för samtliga nuvarande målgrupper i länsdomstolarna visar att dessa ökat från ca 190 000 mål om året under början av 1970-talet till f. n. omkring 215 000 mål, dvs. för hela perioden med omkring 25 000

mål. Härav faller ca 20 000 mål på de senaste tre åren och huvuddelen på skattemålen. Länsskatterätternas balanser av andra mål än fastighetstaxeringsmål låg under de första tre åren på drygt 90 000, med endast en svag tendens till stegring. En balans av denna storlek torde få anses godtagbar. Ökningen under de senaste tre åren uppgår till ca 80 000 mål. Denna ökning kan ej anses godtagbar utan har lett till en besvärande överbalans.

Organisationen har under den gångna sexårsperioden förstärkts med en domartjänst och 43 andra juristtjänster. Även de sistnämnda har genom göromålsförordnanden i viss utsträckning kunnat utnyttjas för dömande. Av de 44 tjänsterna har en tillkommit under de senaste tre åren. Härtill kommer att 15 tjänster i byråsekreterarkarriären och 22 biträdestjänster tillförts förvaltningsavdelningarna, varav alla utom en tjänst under de senaste tre åren. Vissa av dessa tjänster har inom förvaltningsavdelningarna blivit tilldelade domstolarna. Det är dock oklart hur många tjänster det exakt rör sig om. Förstärkningen av domartjänster har inte alls stått i paritet med tillskottet av handläggartjänster. Vidare tillkommer alltså det totalbelopp på 4 milj. kr. som anvisades i samband med 1975 års fastighetstaxering.

Siffrorna visar enligt kommitténs mening bl. a. att endast tilldelning av handläggartjänster eller särskilda medel inte är adekvata åtgärder för att komma till rätta med problemen. Förstärkningarna har inte heller medfört en ökad målavverkning. Hela den dömande organisationen måste tas med i bilden.

Det står klart att länsdomstolarna måste tilldelas ökade resurser. Emellertid kan varken måltillströmningen, resurstilldelningen eller fastighetstaxeringen ge en uttömmande förklaring till den negativa utvecklingen, även om dessa faktorer givetvis haft väsentlig betydelse. Också svagheter i själva organisationen har bidragit. Det är därför angeläget att även organisationen ses över så att den får bästa möjliga utformning både från principiella synpunkter och från effektivitetssynpunkt.

Kommittén har gjort en detaljerad analys av organisationen och måltillströmningen i varje län. Från varje länsstyrelse har inhämtats uppgifter om befintlig personal med bl. a. uppskattad fördelning av deras arbete mellan domstolsverksamhet och andra göromål. Vissa resultat har redovisats i tabell 3, sid. 58. Vidare har inhämtats uppgifter om inkomna, avgjorda och balanserade mål vid varje länsdomstol för vart och ett av de senaste åren.

Det har visat sig att förhållandena växlar kraftigt mellan domstolarna i de olika länen på ett sätt som saknar motsvarighet vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta gäller i fråga om personalsammansättningen, förhållandet mellan antal domare och antal föredragande etc. Det gäller också i fråga om organisationens styrka i förhållande till måltillströmningen, den genomsnittliga målavverkningen och liknande förhållanden. Något entydigt samband mellan balansutvecklingen och de organisatoriska förhållandena har inte kunnat utläsas ur siffermaterialet.

En iakttagelse är att olika faktorer på personalsidan har en betydande

inverkan. Länsdomstolarna är små och sårbara enheter. Enstaka personalförändringar, vakanser och liknande omständigheter kan få mycket kraftiga genomslag i arbetsresultaten. Statistiken visar rentav flera extrema inslag som kunnat förklaras med speciella lokala förhållanden.

Länsdomstolarna kan i mycket liten utsträckning räkna med att få hjälp av annan personal i länsstyrelsen i besvärliga arbetssituationer. "Personalströmmen" går nästan genomgående från länsdomstolarna till länsstyrelsen i övrigt, främst till skatteavdelningen. Endast i enstaka fall sker förflyttningar i motsatt riktning och då vanligen till de högre befordringstjänsterna. Tillfälliga personalförstärkningar kan knappast erhållas.

Länsdomstolarna har förhållandevis både färre och lägre tjänster än inte endast domstolar i allmänhet utan också t. ex. länsstyrelsernas skatteavdelningar. Detta medför att särskilt de yngre juristerna söker sig till skatteavdelningen eller annan verksamhet efter någon tids tjänstgöring vid domstol. Denna tendens accentueras givetvis av RS-reformen. Länsdomstolarna blir på så sätt ofta av med kvalificerad personal och måste söka anställa ny personal som får läras upp. Denna strömning från länsdomstolarna till skatteavdelningen i förening med svårigheterna att få extra personal vid vakanser vållar stora problem för länsdomstolarna.

Kommittén vill här återknyta till de principiella synpunkter som utvecklats i det föregående. De starka variationer som förekommer mellan länen har en klar rättssäkerhetsaspekt. De är inte bara uttryck för att systemet brister i effektivitet. De kan sägas innebära att den rättsvård som erbjuds allmänheten växlar väsentligt från län till län på ett sätt som inte kan anses godtagbart.

Sammanfattningsvis ger utredningen bilden av en sårbar och oenhetlig organisation som brister i fråga om samordning, planering och överblick. Detta får ses som en oundviklig följd av uppdelningen på 24 enheter utan inbördes organisatoriskt samband. En viktig faktor är också länsledningarnas begränsade möjligheter att påverka verksamheten. De får inte delta i domstolarnas arbete och till stor del inte heller i skötseln av förvaltningsavdelningen i övrigt.

Utredningen ger enligt kommitténs uppfattning vid handen att länsdomstolsorganisationen måste reformeras och förstärkas. Vid utformningen av en ny organisation måste eftersträvas ett väsentligt större mått av fasthet och enhetlighet än som kännetecknar nuläget.

13.4 Riktlinjer för en ny länsdomstolsorganisation

De principiella synpunkter som utvecklats i det föregående och slutsatserna av undersökningarna rörande den nuvarande organisationen pekar i samma riktning. En reform bör innebära att länsdomstolarna bryts ut ur länsstyrelserna och blir fristående regionala förvaltningsdomstolar, som integreras i den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen. Kommittén

föreslår därför en reform av denna innebörd. Den ger enligt kommitténs bedömning adekvata lösningar på de problem som föreligger i dag.

Domstolarna förs in under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet. Därmed får man den möjlighet till samordning som inte går att åstadkomma inom länsstyrelseorganisationen. Länsdomstolarna får en ställning till kammarrätterna motsvarande den som tingsrätterna har till hovrätterna. Genom denna anknytning garanteras länsdomstolarna att vid behov få de personalförstärkningar som inte kan fås i nuläget. Över huvudtaget ser kommittén betydande fördelar i att sammanföra länsdomstolarna med kammarrätterna och de allmänna domstolarna under domstolsverket som central förvaltningsmyndighet. Det befordrar en bättre personalplanering, rekrytering och personalpolitik i allmänhet. Man öppnar möjligheter som saknas i dag att anpassa domstolarna i första och andra instans till varandra och över huvud taget ge bättre arbetsförutsättningar för domstolarna. De nuvarande starka variationerna mellan länsdomstolarna ger klart belägg för att det behövs en sammanhållen administration och en bättre överblick över både personalsituationen och målutvecklingen än vad som kan åstadkommas med 24 organisatoriskt åtskilda enheter.

En reform i angiven riktning innebär också att domarkarriären anpassas efter hovrättskarriärens mönster. Domarkarriären vid länsdomstolarna är f. n. mycket sluten. Cirkulationstjänstgöring mellan domstolarna och länsstyrelsens övriga enheter förekommer sällan. Här ligger en starkt bidragande orsak till att länsdomstolarna blivit så känsliga för växlingar i arbetssituationen. Den relativa isoleringen gör också att domarna kan ha svårighet att få den bredd och erfarenhet som allmänt eftersträvas. Det leder till att arbetsuppgifterna blir mindre stimulerande, vilket i sin tur kan återverka på rekryteringen.

En integrerad förvaltningsdomstolsorganisation med en domarbana efter mönster från de allmänna domstolarna skulle – givetvis efter en viss omställningsperiod – medföra en brytning med dessa förhållanden. Man får en nyttig växeljänstgöring mellan de tre domstolsinstanserna. Man åstadkommer ett naturligt samspel mellan instanserna i personalhänseende och får ett smidigt utnyttjande av personella resurser mellan instanserna. En betydelsefull följd av en omorganisation skulle också bli att tjänster motsvarande de allmänna domstolarnas tingsfiskalstjänster inrättas. Länsdomstolarna skulle därmed få ett välbehövligt tillskott samtidigt som de skulle ges större möjligheter att vid behov få extra personal. Just på denna punkt ligger en nackdel i det nuvarande systemet.

Också kammarrätterna får fördel av en integrerad organisation för de tre domstolsinstanserna. De saknar i dag ett led i domarutbildningen mellan fiskals- och kammarrättsrådstjänsterna. Detta led tillförs genom fiskalstjänstgöring vid länsdomstolarna. För regeringsrätten medför en reform fördelar för föredragandeorganisationen. Denna fogas på ett annat sätt än nu in i en enhetlig domarkarriär. Regeringsrättens föredragande kommer

därmed att ha erfarenhet från domartjänstgöring i både första och andra instans.

Den nya länsdomstolsorganisationen skulle sålunda kunna bidra till att skapa förbättringar i alla de tre instanserna i förvaltningsdomstolsorganisationen. Också i utbildningshänseende skulle den vara till väsentlig fördel. De yngre domarna får, liksom vid de allmänna domstolarna, genom växeltjänstgöring en nyttig blandning av erfarenheter från första och andra instans och även, som föredragande, från högsta instans. Dessutom öppnas helt andra möjligheter än i dag för personalutbildning genom en samordning av hela domstolsväsendet under domstolsverket.

De nämnda praktiska fördelarna av en reform av den angivna innebörden har också en principiell sida. En kvalitativ förstärkning av förvaltningsdomstolsorganisationen innebär också en förstärkning av rättssäkerheten. En förstärkning av första instans bör också leda till att, i enlighet med direktivens tankar, tyngdpunkten i processen i större utsträckning förskjuts dit.

13.5 Organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna

Kommittén har enligt direktiven att i stora drag redovisa förslag till de organisatoriska ändringar i fråga om länsstyrelserna som föranleds av förslaget att bryta ut länsdomstolarna. De närmare övervägandena i organisationsfrågorna har däremot förutsatts ske i annan ordning än genom kommittén.

På hösten 1976 tillkallades den s. k. OPAL-utredningen för att verkställa en organisationsöversyn av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter. Samråd har förekommit mellan länsdomstolskommittén och denna utredning. Som ett resultat av detta samråd har framkommit att det torde vara ändamålsenligt att vidga OPAL-utredningens uppdrag till att omfatta även de organisationsfrågor som föranleds av förslaget att bryta ut länsdomstolarna ur länsstyrelserna.

Från OPAL-utredningens sida har framhållits att det även oberoende av frågan om länsdomstolarnas ställning knappast är möjligt att begränsa utredningens överväganden till att avse endast de funktioner som direkt berör de nuvarande planeringsavdelningarna. Uppgiften måste enligt utredningen också vara att överväga om gränsdragningen till andra avdelningar inom länsstyrelsen är lämplig och riktig, med andra ord att överväga om uppgifter skall överföras *till* planeringsavdelningen från andra avdelningar eller tvärtom föras bort *från* planeringsavdelningen för att sammanföras med liknande verksamhet på andra håll inom organisationen. Gränsdragningen gentemot förvaltningsavdelningen är härvid av särskilt intresse. Det framstår mot denna bakgrund som naturligt att åt OPAL-utredningen bör överlämnas även de organisationsfrågor som föranleds av länsdomstolskommitténs förslag.

Då länsdomstolarna bryts ut ur länsstyrelserna kommer endast vissa delar av allmänna enheten, däribland bilregistret, att återstå av den nuvarande

förvaltningsavdelningen. Det innebär att enheten blir så liten att det knappast är tänkbart att låta den finnas kvar som en fristående enhet. Man kan tänka sig flera olika lösningar på de organisationsproblem som då uppkommer.

Länsdomstolskommittén har efter samråd med OPAL-utredningen främst övervägt tre lösningar.

I olika sammanhang har man diskuterat bl. a. administrativa enhetens och dataenhetens organisatoriska anknytning och ställning. Det är i princip tänkbart att sammanföra dessa enheter med den del som kommer att återstå av allmänna enheten. Fördelarna med en sådan lösning skulle främst vara att man får en storlek på organisationen som motiverar en ställning som avdelning.

Kommittén gör emellertid bedömningen att nackdelarna med en sådan lösning överväger fördelarna. Den allvarligaste invändningen är kanske att en sådan avdelning skulle bli synnerligen disparat till sitt innehåll med åtföljande svårigheter att hålla samman och leda avdelningen. En svaghet är också att man skulle på ett olyckligt sätt blanda administrativa uppgifter (stabsuppgifter) med egentliga linjeuppgifter (verksuppgifter).

Kommittén kan sålunda inte förorda den nu skisserade lösningen. Kommittén vill emellertid inte ställa sig helt avvisande till att den omfattas av OPAL-utredningens överväganden om den från andra synpunkter än de här angivna skulle befinnas värd att pröva. Den bör dock i så fall kombineras med det principförslag som skisseras i det följande.

I samband med det nu diskuterade alternativet vill kommittén anmärka att det i vart fall blir nödvändigt att särskilt överväga bilregistrets inplacering i länsstyrelsens organisation. Möjligheten till samordning med dataenheten bör särskilt uppmärksammas i det sammanhanget.

De båda övriga alternativ som kommittén diskuterat bygger på den gemensamma huvudprincipen, att man sammanför myndighetsuppgifter av väsentligen juridisk natur som för närvarande handläggs på olika håll inom länsstyrelsen. Sådana uppgifter förekommer förutom på allmänna enheten främst inom planeringsavdelningen men även inom administrativa enheten, t. ex. lönegarantiärenden. De skattejuridiska frågorna har däremot inte diskuterats av kommittén.

Genom en koncentration av myndighetsuppgifter enligt denna princip skulle man åstadkomma en vidgad och sammanhållen juridisk kompetens inom länsstyrelsen. Man skulle tillgodose länsstyrelsens behov av en slagkraftig juridisk bas. Den nuvarande organisationen lider av svagheten att juristfunktioner är utspridda på skilda håll inom länsstyrelsen. En koncentration enligt kommitténs tanke skulle innebära en förstärkning. Genom de senare årens starka satsning på aktiv samhällsplanering och en effektivare skatteadministration har enligt kommitténs bedömning de "klassiska" myndighetsfunktionerna kommit något i bakgrunden. Detta illustreras t. ex. av de brister som redovisats i fråga om länsdomstolarna. En förstärkning av jurist- och myndighetssidan framstår därför som angelägen och skulle ligga

väl i linje med kommitténs direktiv, som särskilt fäster uppmärksamheten på de uppgifter som är av omedelbar betydelse för de enskilda medborgarna.

Den skisserade principlösningen skulle vidare medföra fördelar från rekryteringssynpunkt genom att den skulle ge juristerna ett vitt arbetsfält. Kommittén vill särskilt understryka vikten av att garantera länsstyrelserna tillgång till kvalificerad juristpersonal. Enligt kommitténs mening bör också länsstyrelserna genom sina omfattande och skiftande arbetsuppgifter ha särskilda förutsättningar att attrahera goda förvaltningsjurister. Genom en ändamålsenlig organisation borde länsstyrelserna också bl. a. kunna ge en naturlig utbildnings- och rekryteringsbas för förvaltningsdomstolarna liksom dessa bör få en liknande funktion i förhållande till förvaltningsmyndigheterna. Ett visst växelspel mellan förvaltningsdomstolarna och länsstyrelserna skulle enligt kommitténs mening vara till ömsesidig nytta.

Kommittén är enig om att föreslå att de organisatoriska problem som uppkommer vid en utbrytning av länsdomstolarna löses enligt den huvudprincip som skisserats här. I fråga om det närmare genomförandet har emellertid olika synpunkter framkommit. Meningarna inom kommittén har i stället varit delade kring två alternativ. Å ena sidan har hävdats att organisationsarbetet bör inriktas på en särskild, fristående juridisk enhet eller avdelning. Å andra sidan har hävdats att den lämpligaste lösningen är att organisatoriskt förlägga den samlade juristfunktionen inom planeringsavdelningen.

Utifrån de tankegångar, som antytts av OPAL-utredningen, innebär det förra av dessa alternativ att vissa myndighetsuppgifter förs bort från planeringsavdelningen, medan det andra innebär att nya uppgifter förs till denna avdelning.

Till förmån för det förra alternativet har framhållits att fördelarna med den tänkta organisationen till väsentlig del sammanhänger just med att juristfunktionen får en organisatoriskt fristående ställning direkt under länsledningen. Därmed markeras myndighetsutövningens självständighet, vartill kommer att möjligheterna till en god rekrytering främjas. Vidare har framhållits att planeringsavdelningen redan i dag är heterogen och svårstyrd och att det inte minst mot bakgrunden av länsdemokratikommitténs arbete syns naturligt att koncentrera avdelningens arbete på de frågor som kräver ett nära samspel med landstingskommunen och primärkommunerna samt med näringslivet och de fackliga organisationerna i länet. Slutligen har också understrukits att decentraliseringsutredningens arbete torde medföra att länsstyrelserna även i framtiden kommer att tillföras nya förvaltningsuppgifter och att organisationen bör utformas med beaktande härav.

Till förmån för ett inordnande av juristfunktionen i planeringsavdelningen har anförts att flertalet av länsstyrelsens juridiskt betonade myndighetsfunktioner kommer att ligga inom denna avdelning sedan länsdomstolarna brutits ut. Det har vidare framhållits att en kvalificerad juristmedverkan är oundgänglig i avdelningens arbete. En samlad juristfunktion kan knappast

åstadkommas utan att även planeringsavdelningens juridiska enhet överförs dit, och detta skulle innebära en försvagning även om ett fristående rättssekretariat skulle få till en av sina huvuduppgifter att ge service åt planeringsavdelningen. Denna behöver, har det framhållits, daglig juridisk medverkan i det löpande arbetet.

Eftersom uppgiften endast är att i stora drag ange den organisatoriska lösningen och det vidare arbetet torde få ske inom OPAL-utredningen, har kommittén enats om att förorda, att till OPAL-utredningen överlämnas att överväga båda de alternativ för den samlade juristfunktionens organisatoriska inplacering i länsstyrelsen som skisserats här.

13.6 Organisation och arbetsfomer m. m. för utbrutna länsdomstolar

Länsdomstolarna har under den tid de varit i verksamhet kommit att framstå alltmer som en enda domstol. De har idag skilda kompetensområden men funktionerna upprätthålls i stor utsträckning av samma personer. Nämndemän och i ökande omfattning även ordföranden tjänstgör i såväl länsrätt som länsrättskammerätt. Det kan förekomma att mål i dessa domstolar av praktiska och ekonomiska skäl avgörs samma dag av samma personer. Dessa fungerar då vid handläggning av skattemål som länsrättskammerätt och vid handläggning av t. ex. körkortsmål som länsrätt.

Enligt direktiven bör utgångspunkten vara att de tre länsdomstolarna slås samman. Inte heller enligt kommitténs mening finns det längre några skäl att behålla uppdelningen på tre domstolar. En sammanslagning av domstolarna hindrar inte att särskilda regler gäller angående rättens sammansättning vid avgörande av fastighetstaxeringsmål.

Kommittén föreslår därför att länsrättskammerätten, länsrätten och fastighetstaxeringsrätten slås samman till en domstol med ett kompetensområde som motsvarar vad de tre länsdomstolarna tillsammans har i dag. Den sammanslagna domstolen bör kallas länsrätt.

En omorganisation av länsdomstolarna bör inte försvåras eller tyngas av att man samtidigt tar upp frågor om förändringar av de bestämmelser som reglerar handläggningen av de olika målen och ärendena i annan mån än vad som kan föranledas av sammanslagningen till en länsdomstol.

13.6.1 Länsrätternas domkretsar m. m.

Kommittén har övervägt om det finns skäl att ändra länsdomstolarnas nuvarande domkretsar med anledning av att anknytningen till länsstyrelsen upphör. Ett sådant skäl skulle vara att den sammanslagna och utbrutna länsrätten blir en alltför liten enhet för att kunna arbeta rationellt och effektivt om den endast har länet som verksamhetsområde.

Som argument för en vidgning av länsrätternas domkretsar har anförts bl. a. effektivitetsskäl. Kommittén har emellertid stannat för att föreslå att

den nuvarande indelningen behålls. Kommittén har funnit att det, särskilt när det gäller förvaltningsrättsskipning som berör en stor allmänhet, bör fästas stor vikt vid regionalpolitiska och kommunikationsmässiga aspekter. Med hänsyn till de ärendegrupper som kommer att handläggas vid länsrätterna, inte minst skattemålen, är det angeläget att länsrätternas verksamhetsområde utgörs av ett län. Den regionala förvaltningsrättsskipningens anknytning till det egna länet är också av ålder förankrad i allmänhetens medvetande. Enligt kommitténs mening är det sålunda angeläget att det finns en länsrätt i varje län. Till grund för sin bedömning har kommittén också lagt en analys av det nuvarande sysselsättningsläget vid länsdomstolarna.

Länsdomstolarna i Gotlands län sysselsätter f. n. mindre än tio årsarbetskrafter, och bara drygt en domare. Länsdomstolarna i Blekinge län och Jämtlands län bereder sysselsättning för vardera omkring 10–15 heltidsarbetande, varav ungefär två domare. Länsdomstolarna i flertalet län ger arbete åt mellan 20 och 30 årsarbetande, varav två eller tre domare. De län som sysselsätter mest personal i länsdomstolarna är Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län med omkring 140, 60 resp. 50 helårsarbetskrafter, varav 22 domare i Stockholms län och 8 i vart och ett av Göteborgs och Bohus län och Malmöhus län.

Det kan ifrågasättas om en fristående länsdomstol med det målunderlag som finns i Gotlands län blir en rationell arbetsenhet. Emellertid talar önskemålet om en för hela landet likformig länsdomstolsorganisation liksom övriga förut anförda skäl med avgörande styrka för att Gotlands län bör utgöra en egen domkrets. Kommittén noterar också att det inom tingsrättsorganisationen i dag finns tingsrätter av liknande storleksordning.

Kommittén har beträffande övriga län funnit att underlag finns för att skapa bärande domstolsenheter. I de tre största länsrätterna, dvs de i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län och Malmöhus län kommer antalet domare och övriga tjänstemän att medföra att länsrätterna lämpligen bör arbeta på två eller flera dömande avdelningar.

Kommittén föreslår alltså att länet skall utgöra länsrättens domkrets. Utgångspunkten bör vara att länsrätten skall ha kansli i residensstaden.

13.6.2 Länsrättens anknytning till domstolsväsendet

Det ter sig naturligt att utbrutna länsrätter förs in under domstolsverkets verksamhetsområde och passas in i den nuvarande organisationen av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. De bör så långt det är möjligt och lämpligt få en ställning i förhållande till domstolsverket och kammarrätterna som motsvarar den som tingsrätterna idag har till domstolsverket och hovrätterna. Detta skulle i huvudsak innebära följande.

Det bör åligga domstolsverket att i egenskap av central förvaltningsmyndighet – med iakttagande av länsrätternas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörandet av deras dömande och rättstillämpande uppgifter –

leda och samordna verksamheten samt meddela föreskrifter, råd och anvisningar.

Det bör vidare ankomma på domstolsverket att tillse att verksamheten vid länsrätterna bedrivs effektivt.

Medel för länsrätternas verksamhet bör anvisas över ett på statsbudgeten gemensamt anslag för samtliga allmänna förvaltningsdomstolar. Domstolsverket bör avge anslagsframställning. Anslaget bör ställas till domstolsverkets förfogande. Länsrätterna bör av domstolsverket erhålla bemyndigande att förfoga över vissa delar av anslaget. Domstolsverket bör ha att vid sidan av föreskrifter i regleringsbrev fastställa personalorganisation för länsrätterna. Tjänster vid länsrätt som inte inrättas av regeringen inrättas av domstolsverket eller efter bemyndigande av domstolsverket av vederbörande domstolar.

I fråga om tillsättning av tjänster bör utöver vad som anförs i ett senare avsnitt om domarkarriären gälla att notarienämnden tillsätter tjänst som notarie och att länsrätten tillsätter arvodestjänst och tjänst i bg 1 C. Övriga tjänster bör tillsättas av domstolsverket. Domstolsverket bör ha att pröva besvär när det gäller tjänst som tillsatts av länsrätt.

Domstolsverket bör svara dels för utbetalning av löner till tjänstemän och ersättningar till nämndemän på grundval av tjänstgöringslistor som upprättas av länsrätten, dels göra utbetalningar av expensmedel efter utbetalningsbesked från länsrätten. Domstolsverket bör vidare svara för personalregistrering och matrikelföring såvitt gäller länsrätternas personal. De största länsrätterna bör själva svara för löneuträkning, personalregistrering och matrikelföring för sin egen personal.

Domstolsverket bör vidare centralt svara för bl. a. lokal- och utrustningsfrågor, utbildningsfrågor, blankettfrågor och frågor om tekniska hjälpmedel, statistik, beredskap, säkerhet och sekretess samt för olika ADB-rutiner.

13.6.3 Domarbana och tjänsteorganisation vid de allmänna förvaltningsdomstolarna

Enligt kommitténs mening bör domarkarriären i en ny organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna byggas upp efter mönster från de allmänna domstolarna. I kommitténs direktiv pekas på att ett väsentligt inslag i domarutbildningen inom de allmänna domstolarna är att tjänstgöringen växlar mellan de olika instanserna. En motsvarande ordning och en i princip gemensam domarkarriär i förvaltningsdomstolarna anförs vidare vara ägnad att stärka kvaliteten på förvaltningsrättskipningen. Kommittén anser att de möjligheter till utbildning och växeltjänstgöring som domarkarriären vid de allmänna domstolarna erbjuder också bör tas till vara inom förvaltningsdomstolsorganisationen. Det ligger vidare ett värde i att de båda domarkarriärerna så långt möjligt görs likformiga bl. a. för att underlätta visst personalutbyte.

Efter notarietjänstgöring bör den som vill söka sig till förvaltningsdomarbanan börja som fiskalsaspirant i kammarrätt. Efter fiskalsgodkännande följer tjänstgöring som fiskal i kammarrätten och i länsrätt, som regel inom vederbörande kammarrätts domkrets. Före förordnande som assessor tjänstgör fiskalen som adjungerad ledamot i kammarrätten. Fullgjord adjunktion bör i princip krävas för att få ordinarie domartjänst i kammarrätt eller länsrätt.

Enligt kommitténs mening skulle det vara en fördel om den som antas som fiskalsaspirant i kammarrätt fullgjort en del av sin notariemeritering i länsrätt. Det är osäkert om de notarieplatser som kan komma att finnas vid länsrätterna utgör tillräckligt rekryteringsunderlag för kammarrätterna. Det finns inte i dag något krav på viss tids tjänstgöring vid länsstyrelse. Kommittén anser därför att man i vart fall inte i inledningsskedet efter en reform av länsdomstolarna bör uppställa något sådant krav. Dessa förhållanden bör emellertid beaktas vid den framtida utformningen av notariemeriteringen.

Fiskalsaspiranter bör liksom hittills antas av kammarrätterna. Dessa bör också meddela förordnanden för fiskaler i kammarrätt och i länsrätt. Förordnande som kammarrättsassessor bör som f. n. meddelas av regeringen efter förslag av kammarrätten. Något kungörelseförfarande bör inte längre förekomma. Assessorsförordnanden bör liksom i hovrätterna inte vara knutna till ett visst antal fasta tjänster utan bör kunna meddelas så snart tillgängliga ledamotsplatser i kammarrätten medger det. Ordinarie domartjänster i länsrätt och kammarrätt, som tillsätts efter ledigförklarande, bör tillsättas efter förslag av tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Nämndens sammansättning kan därvid behöva ändras i förhållande till vad som gäller i dag.

Det utbyte av fiskaler och assessorer mellan hovrätter och kammarrätter som förekommer f. n. bör kunna prövas ytterligare. Det är också värdefullt om det kommer till stånd ett personalutbyte mellan länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna. Inget bör hindra att den som erhållit sin domarutbildning huvudsakligen i hovrättskarriären söker och erhåller tjänst vid allmän förvaltningsdomstol eller tvärtom. Det bör i likhet med förhållandena på den allmänna domarbanan inte heller föreligga något hinder mot att en välmeriterad sökande som ej genomgått domarutbildning erhåller ordinarie domartjänst vid kammarrätt eller länsrätt.

Personal som inte har juridisk utbildning fullgör i dag viktiga uppgifter som handläggare vid länsdomstolarna. Enligt kommitténs mening bör motsvarande uppgifter kunna anförtros icke jurister också i de nya länsrätterna. Kommittén anser att det ligger ett särskilt värde i att just dessa domstolar, med hänsyn bl. a. till det mycket stora antalet mål, har tillgång till erfarna och kunniga handläggare vid sidan av juristpersonalen.

Den icke juristutbildade handläggande personalen har i dag förhållandevis goda möjligheter till befordran och växling i arbetsuppgifter inom länsstyrel-

serna. Någon motsvarighet härtill finns f. n. inte inom förvaltningsdomstolsorganisationen. För att säkerställa rekryteringen för framtiden är det angeläget att man uppmärksammar möjligheterna för denna personal att erhålla arbetsuppgifter av liknande art även inom kammarrätterna. Det bör särskilt övervägas att denna personal i mån av kompetens ges kvalificerade tjänster, med berednings- och föredragningsuppgifter. Enligt kommitténs mening bör dessa frågor särskilt prövas i det organisationsarbete som skall ske före reformens ikraftträdande.

En annan fråga som måste särskilt uppmärksammas gäller utbildningsbehovet för den icke juristutbildade personalen. Det är viktigt att någon försämring inte sker på detta område vid en länsdomstolsreform. Kommittén förutsätter att denna fråga tas upp till prövning i lämplig form under det fortsatta organisationsarbetet.

13.6.4 Arbetsfördelning i länsrätterna m. m.

Domargöromålen i länsrätten bör i princip fullgöras av domare som har ordinarie tjänster i länsrätten och är skyddade av de regler i fråga om skiljande från tjänst, förflyttningsskyldighet, skyldighet att utöva annan tjänst m. m. som gäller för ordinarie domare. Icke ordinarie domartjänster bör finnas för vikariats- och förstärkningsändamål samt som ett led i juristernas utbildning fram till ordinarie domartjänst. Vissa enklare och rutinbetonade domargöromål bör i utbildningssyfte kunna fullgöras av notarier.

En av de ordinarie domarna bör vara chef för länsrätten i administrativt hänseende. Kommittén föreslår att länsrättens chef kallas för lagman. För övriga ordinarie domare föreslås tjänstebenenämningen länsdomare. I de länsrätter som är delade på avdelningar bör en av länsdomarna tillika vara ordförande på avdelning som ej förestås av lagmannen.

Administrativa ärenden bör efter mönster från tingsrättsorganisationen avgöras av länsrätten i plenum eller i kollegium, på avdelning eller av lagmannen.

Mål och ärenden som kommer in till länsrätten bör fördelas på rotlar. Samtliga ordinarie och icke-ordinarie domare bör i princip inneha rotel. I de mindre och medelstora länsrätterna bör rotlarna vara blandade förvaltningsmåls- och skattemålsrotlar. Detta bör dock ej utesluta specialisering i fråga om vissa typer av förvaltnings- eller skattemål. I de större länsrätterna kan det visa sig lämpligt att skilja mellan förvaltnings- och skattemål på olika avdelningar eller rotlar. I sådant fall bör emellertid domarna för att få erfarenhet av de olika måltyperna och bibehålla dessa kunskaper med vissa mellanrum cirkulera mellan de olika avdelningarna eller rotlarna. Vissa undantag från regeln om blandade rotlar kan under en kortare övergångstid visa sig nödvändiga.

Berednings- och föredragningsuppgifterna – i den mån de inte nu ankommer på domarpersonal och detta är lämpligt även i framtiden – bör

fördelas mellan notarier och andra tjänstemän som inte behöver vara rättsbildade.

För kansligöromålen i länsrätten bör finnas icke rättsbildade domstolsbiträden. I enlighet med tankegångarna i propositionen (1975/76:173) Kvinnor i stallig tjänst, bör möjligheterna att delegera arbetsuppgifter till den icke rättsbildade kanslipersonalen tas tillvara. För dem som i dag innehar icke-juristtjänster vid länsdomstol bör vid de nya länsdomstolarna finnas tjänster som motsvarar dem som finns i dag.

Arbetsordning för länsrätt bör fastställas av kammarrätten efter förslag av länsrätten. Det bör ankomma på domstolsverket att fastställa allmänna anvisningar beträffande innehållet i arbetsordningarna. Kammarrätten bör vidare, efter förslag av länsrätt, fördela rotlarna mellan domare i länsrätt. Kammarrätt bör också ha att utbilda och förse länsrätterna med icke ordinarie domararbetskraft samt att meddela vissa domarförordnanden för notarie.

Länsrätterna bör avge förslag till domstolsverket i fråga om anslagsframställning, meddela föreskrifter som behövs för tillämpning av arbetsordningen, besluta om vissa ledigheter för personalen, förordna vikarier och tillfällig personal inom medelsramar som fastställts av domstolsverket samt besluta om indelning av notarier och icke rättsbildad personal till tjänstgöring.

13.6.5 Övergångsfrågor

En reform som den här föreslagna kan inte genomföras utan att detta medför konsekvenser för den nuvarande personalen i länsstyrelserna och för de yngre juristerna i kammarrätterna.

För en stor del av länsstyrelsepersonalen torde uppstå en valsituation mellan att stanna kvar i länsstyrelseorganisationen eller att gå över till tjänst i de nya länsrätterna. Så långt möjligt bör den nuvarande personalen beredas förtur till tjänst i den ena eller andra organisationen. I viss utsträckning kan det visa sig nödvändigt att inrätta personliga tjänster för dem som vid övergången är länsstyrelseanställda. Dessa måste emellertid fördelas mellan de nya länsrätterna och länsstyrelserna, så långt möjligt efter egna önskemål men också med tillgodoseende av respektive verksamhets behov av kompetent personal.

För dem som f. n. innehar ordinarie domartjänst i länsdomstol bör inte ställas upp något krav på fullgjord adjunktion i kammarrätt för erhållande av ordinarie domartjänst i de nya länsrätterna. Plats för adjunktion bör dock successivt beredas dem som så önskar.

Övriga länsdomstolsjurister bör fogas in i den nya domstolsorganisationen och den nya förvaltningsdomarkarriären alltefter personliga kvalifikationer, tjänsteår och tidigare verksamhet. Vad först gäller dem som – utan att vara ordinarie domare – redan i huvudsak ägnar sig åt kvalificerade dömande uppgifter i länsdomstol bör de som regel kunna fortsätta med dömande uppgifter också i den nya länsrätten. De bör beredas möjlighet att erhålla

tjänster med arbetsuppgifter motsvarande sådana som ankommer på icke ordinarie domare i länsrätt. Övriga i första hand sådana som enbart eller i huvudsak tjänstgör som föredragande i länsdomstol – bör erhålla tjänster med i huvudsak föredragandeuppgifter. Alltefter kvalifikationer bör de kunna tilldelas vissa domargöromål även i fortsättningen.

Den som får dömande uppgifter i länsrätten bör beredas tillfälle att tjänstgöra som adjungerad ledamot i kammarrätt för att härigenom meritera sig för ordinarie domartjänst.

De jurister som får föredragandeuppgifter i länsrätten bör som regel tjänstgöra som föredragande i kammarrätt innan de tilldelas domaruppgifter i länsrätt. För att erhålla ordinarie domartjänst bör de också senare fullgöra adjunktionstjänstgöring i kammarrätt.

De som vid tiden för övergången till den nya ordningen efter jur. kand. examen tjänstgjort mer än fyra år som föredragande i länsstyrelse eller länsdomstol och som besitter erforderliga personliga kvalifikationer bör – utan föregående tjänstgöring som föredragande i kammarrätt – kunna successivt anförtras domaruppgifter i länsrätten. De bör om de så önskar senare beredas tillfälle till adjunktionstjänstgöring.

Vidare bör det inte vara något hinder för länsstyrelsejurist att utan fullgjord adjunktionstjänstgöring söka och, om meriterna är tillräckliga, erhålla ordinarie domartjänst i den nya organisationen. Det bör också så långt det är möjligt beredas tillfälle för länsstyrelsejurister att redan före genomförandet av en länsdomstolsreform tjänstgöra som adjungerade ledamöter i kammarrätt.

Den föreslagna reformen innebär för fiskalsaspiranterna och fiskalerna i kammarrätt att förvaltningsdomarutbildningen tillförs ett inslag av tjänstgöring som fiskal i länsrätt. Den innebär vidare att de kommer att få konkurrera med föredragande i de nuvarande länsdomstolarna om adjunktionsutrymmet i kammarrätterna.

Skyldighet bör inte åläggas aspirant eller fiskal som anställs i kammarrätt före principbeslut av riksdagen om utbrytning av länsdomstolarna att underkasta sig tjänstgöring som fiskal i länsrätt. Sådan tjänstgöring kan emellertid vid senare ansökan om domartjänst komma att tillmätas värde som merit. Den som anställs som fiskalsaspirant i kammarrätt efter ett principbeslut av riksdagen om utbrytning av länsdomstolarna bör vara skyldig att tjänstgöra som fiskal i länsrätt. Företrädesordningen mellan kammarrättsfiskaler och länsstyrelsejurister till adjunktion torde få fastställas efter förhandling med de fackliga huvudorganisationerna. De ordinarie domartjänster på förvaltningsavdelningarna som blir vakanta efter ett principbeslut av riksdagen om utbrytning av länsdomstolarna bör i avbidan på omorganisationen uppehållas med vikariat.

13.6.6 Lokalfrågan

Länsstyrelsernas nuvarande lokaler är i de flesta län i huvudsak tillräckliga för den verksamhet som bedrivs i länsstyrelserna och de nuvarande länsdomstolarna. En sammanslagning av länsdomstolarna och en utbrytning av dessa ur länsstyrelserna medför inte i de enskilda länen behov av några större lokaltillskott. Några allvarliga invändningar kan inte riktas mot att länsdomstolarna övergångsvis inryms i samma lokaler som länsstyrelserna. Det skulle medföra mycket stora kostnader att omedelbart anskaffa och utrusta nya lokaler för de nya länsrätterna. Målsättningen bör därför vara att dessa i samband med övergången så långt det är möjligt får överta en del av länsstyrelsernas nuvarande lokaler och utrustning. Den lokalsplittring som föreligger hos de flesta länsstyrelser torde ge goda möjligheter att bereda domstolarna egna lokaler. Förändringar bör senare göras efter hand som behov av tillskott eller renovering uppkommer. I samband med det organisationsarbete som måste föregå en reform torde detaljförslag få utarbetas i fråga om lämpliga lokallösningar i de enskilda länen.

13.7 Målområdet

Vid länsdomstolarnas tillkomst förutsattes att det ganska begränsade kompetensområdet så småningom skulle utvidgas. Under de år som gått har endast ett fåtal nya ärendegrupper tillkommit. Kommittén skulle enligt direktiven överväga frågan om vilka målgrupper som lämpligen kunde föras över till länsdomstol. Utredningsarbetet borde inriktas på sådana mål som handlades på planeringsavdelningens juridiska enhet eller på förvaltningsavdelningen och där talan mot länsstyrelsens beslut fördes hos kammarrätt. Utredningsarbetet borde vidare i första hand inriktas på sådana områden som inte övervägdes i särskild ordning. I direktiven uttalades också att kommittén vid sina överväganden av de organisatoriska frågorna skulle beakta konsekvenserna av att målgrupper fördes över från länsstyrelse till länsdomstol.

I olika remissammanhang har som väsentliga målgrupper i detta avseende nämnts besvär över beslut av hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd och socialnämnd samt kommunalbesvärsmålsfrågorna. Hälsovårdsmålen och byggnadsmålen övervägs f. n. av hälsovårdsstadgeutredningen (S 1974:08) resp. en särskild rådgivande expertgrupp (B 1974:02) för översyn av byggnadslagstiftningen. Socialutredningen (S 1969:29) har avlämnat ett betänkande innefattande förslag till viss utvidgning av länsrättens uppgifter. Frågan är ej slutbehandlad. Kommunalbesvärsmålen kommer att övervägas i särskild ordning.

Redan med nuvarande målområde kommer länsrätterna att utgöra bärkraftiga enheter. Frågan om ytterligare någon eller några målgrupper bör föras över till länsrätterna kan sålunda enligt kommitténs uppfattning inte påverka ställningstagandet i principfrågan. Kommittén har därför i enlighet med sina direktiv avstått från att redan i detta delbetänkande gå närmare in på målområdesfrågan.

13.8 Mellankommunala skatterätten

Enligt kommitténs mening kan samma principiella skäl som anförs för en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna göras gällande såvitt avser mellankommunala skatterättens ställning gentemot riksskatteverket. Även om direktiven inte direkt tar upp mellankommunala skatterätten, har kommittén funnit det lämpligt att behandla även denna fråga. Kommittén föreslår att mellankommunala skatterätten bryts ut från riksskatteverket.

Enligt 73 § taxeringslagen prövar mellankommunala skatterätten bl. a. besvär rörande fråga i vilket län skattskyldig skall taxeras. Sådana besvär kan innefatta överföring av taxering från ett län till ett annat. Detta förhållande kan anses tala för att de mellankommunala målen skiljs av från det regionala skattedömandet.

Organisatoriska synpunkter talar emellertid starkt mot att mellankommunala skatterätten blir en självständig myndighet. Kommittén föreslår därför som en lämplig lösning att den mellankommunala skatterätten administrativt inordnas i länsrätten i Stockholms län. Motsvarande tekniska lösning har tidigare valts i fråga om fastighetsdomstol, vattendomstol och vattenöverdomstol. Nämndemännen bör liksom hittills förordnas av regeringen. Bestämmelser om mellankommunala skatterätten bör, enligt kommitténs mening, arbetas in i taxeringslagen.

13.9 Kostnader

Den av kommittén förordade organisatoriska reformen innebär endast en omfördelning av arbetsuppgifter mellan länsstyrelserna och en utbruten länsdomstolsorganisation. Inga nya mål- eller ärendegrupper tillkommer genom den föreslagna reformen.

Det framstår som angeläget att man i samband med reformen tillser att resurserna är lämpligt avpassade i förhållande till de föreliggande behoven. Av de uppgifter som lämnats i det föregående har klart framgått att den nuvarande länsdomstolsorganisationen inte svarar mot behoven. Redan de kraftigt ökade målbalanserna visar att organisationen inte kan övertas i befintligt skick utan måste förstärkas. Kommittén har gjort vissa översiktliga beräkningar av vad en lämpligt avpassad länsstyrelseorganisation kan anses kräva. En mera ingående analys får göras under det organisationsarbete som bör föregå det praktiska genomförandet.

Kommittén vill erinra om att antalet inkommande mål till länsdomstolarna under 1970-talet har ökat till drygt 215 000 mål om året. Det saknas anledning anta att antalet inkommande mål i fortsättningen kommer att minska. Länsdomstolarna har under de senaste fyra budgetåren avgjort i genomsnitt omkring 190 000 mål om året. Man torde för den nuvarande organisationen inte böra räkna med en nämnvärt högre avverkningskapacitet. Detta leder till att det under de närmaste åren kan beräknas komma in ca 25 000 fler mål än

som länsdomstolarna f. n. har kapacitet att avgöra. Härtill kommer att länsdomstolarnas balanser ökat från omkring 100 000 mål i början av 1970-talet till ca 190 000 mål vid utgången av budgetåret 1976/77.

För kommittén framstår det som oeftergivligt att länsdomstolarna ges resurser som är tillräckliga för att undvika ytterligare ökningar av balanserna. Det är också angeläget att de nuvarande alltför höga balanserna arbetas bort.

Inom länsdomstolarna finns f. n. fast indelad personal som motsvarar ca 106 årsarbetskrafter för domaruppgifter, ca 188 årsarbetskrafter för berednings- och föredragningsuppgifter och ca 335 årsarbetskrafter för kontorsarbete. Härtill kommer viss personal under utbildning. Man bör kunna utgå från att en ny fristående länsdomstolsorganisation skapar förutsättningar för en högre målavverkning än den nuvarande.

Ett minimibehov för att undvika ytterligare balansökningar och för att på sikt arbeta ned de nuvarande balanserna är enligt kommitténs uppfattning, att länsrätterna utöver den nu befintliga organisationen tillförs ytterligare 15–20 domare, 25–30 föredragande och omkring 30 tjänstemän i kontorskarriären. Kostnaderna för en sådan utökning kan beräknas till ca 8 milj. kr. för löner och ca 1 milj. kr. för följdkostnader.

För administrationen av en fristående länsrättsorganisation bör man räkna med ett resursbehov i länsrätterna som motsvarar ca 10–12 årsarbetskrafter i kontorskarriären. För domstolsverket och kammarrätterna kan beräknas ett merbehov om ungefär 12–15 årsarbetskrafter. Enligt vad kommittén inhämtat är de administrativa resurserna vid länsstyrelserna otillräckliga för länsstyrelsernas nuvarande behov. Inga administrativa resurser kan således föras över från länsstyrelserna till länsrättsorganisationen. Kommittén räknar därför med att ca 2 milj. kr. behöver tillföras för administrativa göromål.

När det gäller lokaler, utrustning och telefoner räknar kommittén som förut sagts i allt väsentligt med en uppdelning av nuvarande resurser mellan länsstyrelserna och länsrätterna. På en del håll måste man dock räkna med ett merbehov utöver det som uppstår på grund av den föreslagna personalökningen. Storleken härav låter sig inte bedömas utan en närmare kartläggning.

Kommittén betonar att endast en mindre del av de kostnader som beräknats här har karaktär av reformkostnader i begränsad mening. Merparten av kostnaderna sammanhänger med den nuvarande organisationens otillräcklighet och inte i och för sig med förslaget att bryta ut länsdomstolarna ur länsstyrelserna.

Även den omorganisation inom länsstyrelserna som följer av kommitténs förslag beträffande länsdomstolarna kommer att kräva kostnader. Dessa kan emellertid inte beräknas ens överslagsvis innan OPAL-utredningens överväganden föreligger. I kostnadsbilden kan även få vägas in förslag från länsdemokratikommittén och decentraliseringsutredningen. Kommittén vill därför endast allmänt betona att den huvudprincip, på vilken dess förslag

beträffande länsstyrelsernas omorganisation bygger, utgår från behovet av en förstärkning av de funktioner inom länsstyrelserna som består av myndighetsutövning av väsentligen juridisk karaktär. Syftet måste vara att skapa en slagkraftig organisation för dessa funktioner. Detta förutsätter otvivelaktigt vissa personalförstärkningar vid länsstyrelserna.

13.10 Genomförandet

Kommittén har i enlighet med sina direktiv i denna etapp endast behandlat principfrågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning. Som förutsatts i direktiven har kommittén endast angett huvuddragen av de föreslagna länsrätternas organisation och verksamhet. Kommitténs förslag måste därför kompletteras med detaljutformning av organisation, instruktion m. m. Vidare behövs en detaljbekrivning i fråga om personal, utrustning, lokaler m. m. Det fortsatta utredningsarbetet bör inte ankomma på kommittén utan utföras i annan ordning under medverkan av företrädare för justitiedepartementet, kommundepartementet, domstolsverket, LON och personalorganisationerna.

Kommittén har enligt sina direktiv också i stora drag angett den organisatoriska lösningen i fråga om länsstyrelsen med anledning av förslaget att bryta ut länsdomstolarna. Det fortsatta organisationsarbetet bör enligt kommitténs mening överlämnas till OPAL-utredningen.

Kommittén finner det angeläget – inte minst från personalsynpunkt – att den nya organisationen kan börja verka snarast möjligt. RS-reformens genomförande talar i samma riktning. Kommittén föreslår därför att reformen träder i kraft den 1 juli 1979.

13.11 Författningsförslag

Kommittén har inte funnit anledning att i denna etapp lägga fram detaljerade författningsförslag. Den viktigaste författningskonsekvensen torde bli att länsrätt får ställning av allmän förvaltningsdomstol och att som en följd därav lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt arbetas in i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Kommittén redovisar i bilaga 8* ett förslag till sådan lagändring.

I övrigt har kommittén förutsatt att blivande författningsarbete kommer att beröra bl. a. ett inarbetande av bestämmelserna i förordningen (1971:455) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt i kungörelsen (1971:974) om protokollföring m. m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna, utarbetande av länsrättsinstruktion, sakliga ändringar i bl. a. länsstyrelseinstruktionen (1971:460), notarietkungörelsen (1972:519) och kammarrättsinstruktionen (1975:515), vissa nya bestämmelser i taxeringslagen (1956:623) om mellan-

* Bilagan har uteslutits här

kommunala skatterätten och om länsrättens sammansättning vid behandling av mål om fastighetstaxering samt sådana författningsändringar, i främst skattelagstiftningen, som föranleds av att länsdomstolens namn föreslås bli länsrätt.

Sammanställning av remissyttranden över länsdomstolskommitténs betänkande (SOU 1977:80) Länsdomstolarna

Remissutfallet i stort

Kommitténs förslag har fått ett gynnsamt mottagande under remissbehandlingen. Övervägande antalet remissinstanser är således positivt inställda till att beslut fattas om att bryta ut länsdomstolarna från länsstyrelserna. Bland dessa remissinstanser finns emellertid några som menar att man bör avvakta med ett ställningstagande. Endast ett fåtal remissinstanser ger uttryck åt en kritisk grundinställning.

Regeringsrätten, Justitiekanslern (JK), domstolsverket, notariénämnden, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens personalnämnd, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Sundsvall, kammarrätten i Jönköping, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län, justitieombudsmannen Leif Ekberg (JO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Föreningen auktoriserade revisorer, Länsdomarföreningen, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund har ingen erinran mot eller tillstyrker förslaget i principfrågan. Vid länsstyrelserna i Kalmar, Älvsborgs och Jämtlands län samt i Svenska kommunförbundet framförs emellertid reservationer mot förslaget.

Statskontoret tillstyrker principen att länsdomstolarna bryts ut men anser att man inte nu bör ta ställning till den organisatoriska lösningen. *Länsstyrelserna i Blekinge, Göteborg och Bohus och Örebro län* godtar kommitténs skäl för fristående länsdomstolar och tillstyrker i princip förslaget. De anser emellertid att ett definitivt ställningstagande inte bör tas förrän ytterligare utredningar har slutförts. *Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer* delar i princip kommitténs uppfattning men anser att kommittén inte har tillräckligt belyst de praktiska konsekvenserna av en utbrytning.

Länsstyrelserna i Jönköpings och Kopparbergs län är inte heller beredda att utan ytterligare överväganden tillstyrka förslaget. Reservationer föreligger till förmån för kommitténs förslag.

Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Malmöhus, Västmanlands och Västerbottens län samt *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* avstyrker förslaget. Också vid dessa länsstyrelser, utom *länsstyrelsen i Östergötlands län*, förekommer reservationer till förmån för en utbrytning.

Principiella synpunkter på förslaget om fristående länsdomstolar

De remissinstanser som tillstyrker eller lämnar kommitténs förslag utan erinran ansluter sig i allmänhet utan närmare kommentarer till de principiella motiv för en reform som kommittén anför.

JK framhåller att han redan tidigare, främst i sitt yttrande över länsberedningens betänkande (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan, har intagit en bestämd ståndpunkt i frågan om länsdomstolarnas ställning till länsstyrelsen och därvid förordat en utbrytning. De skäl för en utbrytning som kommittén åberopar är enligt *JK*:s mening mycket starka. *JK* framhåller vidare att en utbrytning måste betraktas som en självklarhet, om man vill ställa upp tillnärmelsevis samma krav på självständighet hos länsdomstolarna som hos de allmänna domstolarna. Också *hovrätten för Västra Sverige* och *kammarrätterna i Stockholm* och *Göteborg* åberopar tidigare yttranden där de bestämt har förordat fristående länsdomstolar. Att kommittén har framfört bärande principiella skäl för en utbrytning vitsordas av bl. a. *Svea hovrätt* och *länsstyrelserna i Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Älvsborgs, Örebro, Jämtland* och *Norrbottnens län*.

Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* kan reformen väntas leda till att rättssäkerheten förbättras. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att den nära anknytning som länsdomstolarna f. n. har till den egentliga förvaltningsverksamheten strider mot principen om skiljandet mellan förvaltning och rättskipning och mot principen om den dömande verksamhetens självständighet och oberoende. *Sveriges domareförbund* ställer sig helt bakom de rättssäkerhetsskäl som kommittén anför till stöd för förslaget och ser det som angeläget att dessa skäl vinner beaktande inte minst i fråga om skatterättskipningen. Några remissinstanser, *länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus, Västmanlands* och *Västerbottens län* samt *TCO*, betonar att länsdomstolarna redan i dag intar en självständig ställning. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* kan inte finna att några principiella rättssäkerhetssynpunkter med nödvändighet påkallar en utbrytning. Att rättssäkerheten skulle vara eftersatt genom den nuvarande organisationen kan *länsstyrelsen i Östergötlands län* inte finna. Allmänheten torde fästa mera avseende vid resultatet av länsdomstolarnas arbete än vid organisationsformen.

Flera av de remissinstanser som tillstyrker kommitténs förslag betonar att reformen är ägnad att stärka allmänhetens förtroende för den regionala förvaltningsrättskipningen. *Riksskatteverket* instämmer i vad kommittén anför om att förvaltningsrättskipningen bör hållas isär från övrig förvaltning. *Riksskatteverket* anför i fråga om taxeringsmålen att det måste anses principiellt olämpligt att den enskildes motpart, taxeringsintendenten, administreras av samma myndighet som den domstol som skall döma i målet. *Verket* anser att en utbrytning av länsdomstolarna är ägnad att stärka allmänhetens tilltro till domstolarna. Synpunkten bör dock inte betonas för

starkt, eftersom ingenting tyder på att allmänheten har bristande förtroende för länsskatterätterna. Även för skatteavdelningen är enligt riksskatteverkets mening en utbrytning av domstolarna en fördel, eftersom den kommer att medföra att avdelningens roll i skatteprocessen framstår som klarare i allmänhetens ögon. I denna riktning uttalar sig också *Sveriges domareförbund*. Å andra sidan menar *länsstyrelsen i Stockholms län* att en utbrytning av länsskatterätterna medför en uppenbar risk för att taxeringsintendenternas skyldighet att bevaka det allmännas rätt accentueras och att taxeringsintendenterna blir "åklagare" i en utsträckning som visserligen ligger i linje med de ökade kraven på effektivitet i beskattningen men som knappast tillgodoser önskemålet om en mänsklig och mjuk tillämpning av skattereglerna.

Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* har erfarenheterna under den tid som har förflutit från förvaltningsrättsreformen år 1971 visat att sammankopplingen av länsstyrelsernas allmänna förvaltningsverksamhet och domstolarnas rättskipning i sig har medfört osäkerhet hos allmänheten om förvaltningsrättskipningens självständighet. Redan den omständigheten att förtroendet för domstolarnas självständighet kan ifrågasättas är enligt länsstyrelsens mening tillräcklig för att en ändring bör komma till stånd. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* framhåller att den nuvarande ordningen innebär att vissa tjänstemän på förvaltningsavdelningen måste fungera än som domare än som beslutande eller föredragande i förvaltningsärenden. Allmänheten och även massmedia uppfattar vanligen länsdomstolarnas verksamhet som integrerad i länsstyrelsens myndighetsutövning. De som arbetar i länsdomstolarna möter ständigt denna missuppfattning. Den är ägnad att urholka allmänhetens tilltro till länsdomstolarnas självständiga och opartiska ställning. Att länsdomstolarna är inordnade i länsstyrelserna har medfört att de saknar identitet i allmänhetens ögon. Särskilt otillfredsställande är enligt länsstyrelsen föreställningen att mellan skattedomstolar och skatteförvaltning förekommer kontakter som försvagar den enskildes ställning. *Länsstyrelsen i Värmlands län* understryker vad kommittén anför om att den nuvarande länsförvaltningens dubbla uppgift att samtidigt företräda offentliga intressen och avväga den enskildes intressen mot de offentliga kan skapa bristande tilltro till länsförvaltningen. Länsstyrelsen anser att den administrativa anknytningen mellan länsstyrelserna och länsdomstolarna bör brytas. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att förslaget innebär en avsevärd förbättring för personalen på förvaltningsavdelningen, främst allmänna enheten. Åtskillig personal på denna enhet måste nämligen dela sina arbetsuppgifter mellan länsstyrelsen och nuvarande länsrätten. Länsstyrelsen framhåller att detta innebär inte bara att man måste vara förtrogen med ett flertal områden av förvaltningen, utan också att man mycket ofta kommer i en sorts jävsituation. Länsstyrelsen understryker vad kommittén anför om att allmänheten bör få ett större förtroende för förvaltningsdomandet, om tidigare strävanden att skapa ett snabbare, säkrare och effektivare sådant dömande fullföljs även på länsplanet. Också *länsstyrelserna i Södermanlands,*

Gotlands, Göteborgs och Bohus och Västernorrlands län instämmer i kommitténs uttalanden i fråga om vikten av allmänhetens förtroende för förvaltningsrättskipningen.

Även om kommittén enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* inte har visat att den nuvarande organisationen medför rättsosäkerhet, delar länsstyrelsen kommitténs uppfattning att det är väsentligt att förvaltningsrättskipningen i länen är så organiserad att den ger största möjliga rättssäkerhet och skapar största möjliga förtroende hos allmänheten. Det förhållandet att domarna och föredragandena i länsdomstolarna också är tjänstemän i länsstyrelsen har enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* medfört komplikationer. Det har inte varit möjligt att i någon större utsträckning renodla de skilda arbetsuppgifterna till bestämda tjänstemän. Enligt länsstyrelsen är det nödvändigt att lägga domstolsuppgifter och förvaltningsuppgifter på skilda händer. En sådan ändring kan naturligtvis göras också inom den nuvarande organisationens ram. Sambandet mellan domstol och länsstyrelse kan i viss mån förta intrycket av länsdomstolen som en oberoende och jävsfri prövningsinstans.

Några länsstyrelser redovisar emellertid en något mer kritisk inställning till kommitténs synpunkter. Sålunda uttalar *länsstyrelsen i Stockholms län* att länsdomstolarnas organisatoriska ställning till en början torde ha varit oklar för många medborgare och att detta såvitt gäller länsrättsverket förmodligen kan ledas tillbaka till de gamla prövningsnämnderna. Länsrättsverkets verksamhet med bättre penetrerade mål, muntlig handläggning m. m. har dock enligt länsstyrelsens mening medfört att allmänheten börjar få bättre insikt om länsrättsverkets karaktär. Avgörande för tilltron till länsrättsverkets verksamhet är, mot bakgrund av det höga skattetrycket, främst hur skattelagarna tillämpas och hur arbetet i domstolen utförs. I detta instämmer *chefen för förvaltningsavdelningen vid länsstyrelsen i Jämtlands län*. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* säger sig inte ha upplevt något fall där allmänhetens förtroende för länsdomstolarna verkligen ha satts i fråga. Allmänheten torde fästa mera avseende vid resultatet av länsdomstolarnas arbete än vid organisationsformen. Om allmänheten ändå missuppfattar domstolarnas ställning, kan detta, som länsstyrelserna ser det, avhjälpas genom information. Kommittén har enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* inte visat att anknypningen till länsstyrelsen har påverkat allmänhetens förtroende för länsdomstolarna. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* stryker under att rättssäkerheten kräver att domare och domstolar har en självständig ställning. Länsstyrelsen påpekar också att allmänhetens förtroende för domstolarna är en viktig del av rättssäkerheten. Den bristande tilltro till länsdomstolarna som ibland har visats från allmänhetens sida har emellertid mindre gällt domstolarnas organisatoriska ställning än deras kapacitet. Det ligger i sakens natur, menar länsstyrelsen, att den som har fått vänta lång tid på att få sitt skattemål prövat i rätten kan tvivla på domstolens förmåga. Problem med balanser kan emellertid uppkomma i varje organisation och utgör i och för sig,

enligt länsstyrelsens mening, inte ett principiellt skäl för att bryta ut länsdomstolarna. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* hävdar att allmänhetens förtroende för domstolarna bygger mera på kvaliteten och effektiviteten i deras arbete än på hur de organisatoriskt förhåller sig till andra myndigheter. Allmänheten torde inte vara medveten om skillnaden mellan förvaltning och rättskipning. Inom de allmänna domstolarna finns också inslag av förvaltning. Enligt länsstyrelsen skulle det få svåra följder för domstolar och statsförvaltning, om man slog fast en princip om särskiljande mellan förvaltning och rättskipning. En *reservant i länsstyrelsen* framhåller emellertid att tingsrätterna inte utövar sin funktion under samma organisatoriska förutsättningar som länsdomstolarna.

Kommitténs synpunkt att länsdomstolarnas administrativa anknäring till länsstyrelsen är principiellt felaktig mot bakgrund av de värderingar som stasmakterna har anlagt i fråga om dömandets självständighet och integritet kommenteras ytterligare av en del remissinstanser. De frågor som därvid särskilt berörs är länsdomstolarnas resurstilldelning och förfarandet vid domartillsättningar. Flera remissinstanser inskränker sig till att instämma med vad kommittén anför på dessa punkter.

Riksskatteverket anser att olägenheterna i fråga om resurstilldelning mellan länen bör kunna undanröjas i en organisation av den föreslagna typen. *Kammarrätten i Jönköping* understryker att det är betänkligt att beslut om resurstilldelning till länsdomstolarna enligt nuvarande ordning fattas av länsstyrelsen. Kammarrätten konstaterar att domstolarna därvid har att konkurrera med länsförvaltningen om tillgängliga medel. Enligt kammarrättens mening måste det anses principiellt felaktigt att en sådan fördelning sker på det lokala planet. Det bör i stället ankomma på regering och riksdag att avgöra hur resurserna skall fördelas mellan domstolar och förvaltning. *Sveriges domareförbund* redovisar liknande synpunkter. Också *länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att kommittén har visst fog för sin kritik på denna punkt.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anför att det vid länsstyrelsen inte förekommer någon medveten eller omedveten "bortprioritering" beträffande länsdomstolarnas resursbehov. Länsstyrelsen konstaterar att ansvaret för att domstolarna inte har tillförts önskvärda resurser snarare faller på regering och riksdag. Kommitténs påstående att länsdomstolarna missgynnas resursmässigt till följd av den samordnade prövningen i länsstyrelsen av samtliga enheters behov ger enligt länsstyrelsen en felaktig bild av verkligheten. *Statsjämsnemannaförbundets sektion vid länsstyrelsen i Kalmar län* menar emellertid att domstolarnas stora balanser till stor del kan förklaras med bl. a. bristande resursfördelning. Man framhåller t. ex. att länsstyrelserna inte har visat tillräckligt intresse för länsdomstolarnas resursbehov i budgetarbetet och att det finns exempel på att länsdomstolarna prioriteras lågt jämfört med andra enheter på länsstyrelsen. Sektionen anser trots dessa svårigheter inte att det finns skäl att bryta ut länsdomstolarna utan att man i stället bör inrikta

sig på en bättre prioritering inom länsstyrelserna. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* kan det inte förutsättas att länsdomstolarna får bättre resurser, om administrationen handläggs av domstolsverket i stället för av länsstyrelserna. Länsstyrelsen konstaterar att den slutliga avvägningen för övrigt sker på departementsnivå.

När det gäller frågan om förfarandet vid tillsättning av domartjänster anför *hovrätten för Västra Sverige* att en fördel med utbrytning av länsdomstolarna är att det särskilda förfarandet vid tillsättning av domartjänsterna då skulle försvinna. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* frmhåller att det torde vara unikt i svenskt domstolsväsende att en politiskt sammansatt lekmanstyrelse har inflytande på tillsättning av domartjänster. Några *reservanter vid länsstyrelsen i Malmöhus län* anför att det är betänkligt dels att tjänst vid länsdomstolen ingår i den övriga länsstyrelsekarriären och att alltså de blivande domarna under sin karriär inom domstolen är beroende av länsstyrelsens bedömning, dels att domartjänst vid länsdomstolen tillsätts efter förslag från denna myndighet som saknar erfarenhet av vederbörandes lämplighet som domare.

Å andra sidan framhåller *länsstyrelsen i Västmanlands län* att länsstyrelsernas förslag i fråga om tillsättning av domartjänster föregås av en omfattande beredning där en sakkunnig bedömning görs av domare och andra kvalificerade tjänstemän. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* menar att det även med den nuvarande organisationen finns möjlighet att låta en särskild tjänsteförslagsnämnd lämna förslag vid tillsättning av domartjänster. En liknande synpunkt framförs av *länsstyrelsen i Östergötlands län* som dessutom anser att det nuvarande tillsättningsförfarandet med medborgarinflytande är väl så lämpligt som "domstolsmodellen". Länsstyrelsen pekar särskilt på att man med den nuvarande ordningen får till stånd en diskussion beträffande såväl domar- som chefsegenskaper hos de sökande. I samma riktning uttalar sig *länsstyrelsen i Stockholms län*, medan *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att det är positivt att företrädare för allmänheten får insyn i tillsättningsärendena. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* kan inte se att rättssäkerheten skulle vara i fara på grund av den nuvarande ordningen för tillsättning av domartjänsterna.

Flera remissinstanser delar kommitténs uppfattning att den föreslagna reformen endast innebär att tidigare reformer på området fullföljs. En sådan ståndpunkt intar *regeringsrätten*, som erinrar om att den redan i sitt remissyttrande över betänkandet (SOU 1974:96) En öppnare domarbana framhöll som sin uppfattning att länsdomstolarna borde inordnas i förvaltningsdomstolssystemet som första instans och frikopplas från länsstyrelserna. *Svea hovrätt* ser reformen som ett fullföljande av 1971 års reform genom att även den första instansen, länsrätten, integreras i förvaltningsdomstolsorganisationen. *Kammarrätten i Jönköping* och *länsstyrelserna i Kalmar, Örebro och Jämtlands län* delar denna uppfattning. Kammarrätten anser sålunda att tyngdpunkten i rättskipningen bör läggas så lågt ned i

instansordningen som möjligt. Väl fungerande underinstanser ger det bästa rättsskyddet för den enskilde, framhåller kammarrätten. Överinstanserna har en viktig uppgift att fylla för rättskontroll och prejudikatbildning men det stora flertalet mål måste få sitt slutliga och riktiga avgörande i underinstanserna, menar kammarrätten.

Några remissinstanser kommenterar vad kommittén anför om RS-reformens betydelse för taxeringsförfarandet i andra instans, dvs. skatterättskipningen i länsdomstolarna. Sålunda innebär RS-reformen enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* att kommitténs rättssäkerhetsresonemang får en mera markerad tyngd än det annars skulle ha haft. Länsstyrelsen framhåller att hela taxeringsförfarandet i första instans kommer att fast förankras i länsstyrelsen genom denna reform. Länsdomstolarnas anknytning till länsstyrelsen kan då utgöra en viss risk för att allmänhetens förtroende för domstolarnas oberoende minskar. *Rikskatteverket* anser däremot att RS-reformen inte påverkar frågan om länsdomstolarna skall vara fristående från länsstyrelserna eller inte. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att kommitténs slutsats att RS-reformen skulle motivera en förbättring också av andra instans inte är helt korrekt. Enligt länsstyrelsens mening är i stället förhoppningen att antalet besvär över taxeringsnämndernas beslut skall gå ner genom att förfarandet i taxeringsnämnderna förbättras. Å andra sidan, säger länsstyrelsen, kan det tänkas att den genomsnittliga svårighetsgraden på de mål som förs vidare blir större. *Länsstyrelsen i Hallands län* förutser emellertid att målbalanserna kommer att öka än mer efter hand som RS-reformen genomförs. Man kan också enligt länsstyrelsens mening förmoda att dessa mål blir mera svårbedömda än f. n. I detta instämmer *länsstyrelsen i Gävleborgs län*.

Praktiska synpunkter på förslaget om fristående länsdomstolar

Flera remissinstanser delar kommitténs uppfattning att länsdomstolarna har arbetat under allt ökande svårigheter och att den ogynnsamma balansutvecklingen inte får tillåtas fortsätta. Däremot råder delade meningar i frågan om man kan komma till rätta med problemen genom resursförstärkningar eller om en organisationsförändring är nödvändig.

När det gäller orsakerna till balansökningarna bemöter några länsstyrelser kommitténs slutsats att 1971 års reform, med övergång till mera domstolsmässiga former, i och för sig inte kan ses som en orsak till den negativa utvecklingen. Tvärtom menar *länsstyrelsen i Östergötlands län* att en förklaring kan sökas i 1971 års reform, som har medfört en noggrannare prövning och utförligare beslutsmotiveringar med längre handläggningstider som följd. Länsstyrelsen påpekar dock att det dröjde några år, innan reformen påverkade arbetet. Som andra orsaker till längre handläggningstider pekar länsstyrelsen på att bestämmelserna om skattetillägg och förseningsavgift har inneburit ett merarbete samt att målen har ökat i svårighetsgrad. Liknande

synpunkter framförs också av *länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads, Hallands, Värmlands och Västmanlands län*.

Flera av de remissinstanser som tillstyrker kommitténs förslag om en utbrytning av länsdomstolarna instämmer i kommitténs uttalande att svagheter i själva organisationen har bidragit till den negativa balansutvecklingen och att en organisationsförändring är nödvändig för att komma till rätta med problemen.

Enligt *riksrevisionsverket* bör förslaget om fristående länsdomstolar leda till en effektivare förvaltningsrättskipning och till praktiska fördelar i övrigt. Liknande synpunkter redovisas av *Landstingsförbundet* och *Föreningen auktoriserade revisorer*.

Kammarrätten i Stockholm, som säger sig vara medveten om att förhållandena växlar kraftigt mellan de olika länen, finner att detta visar att det f. n. saknas ett samlat grepp över länsdomstolarna och deras skilda förutsättningar att komma till rätta med arbetsläget. Att nuvarande organisationsmönster ger dåliga förutsättningar för ett sådant samlat grepp belyses enligt kammarrätten av utvecklingen. Också *kammarrätten i Sundsvall* finner att det siffermaterial som redovisas i betänkandet och kommitténs analys av länsdomstolarnas verksamhet ger belägg för att dessa i organisatoriskt hänseende inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Kammarrättens intryck är att länsdomstolarna nu är underdimensionerade i förhållande till arbetsbördan och att stora variationer föreligger i fråga om tilldelning av personal även när förhållandena i övrigt framstår som tämligen likartade. Enligt kammarrättens mening kan man komma till rätta med problemen genom att länsdomstolarna infogas i den allmänna förvaltningsorganisationen och läggs inom domstolsverkets område, där en samlad bedömning av behov och fördelning av resurser kan ske. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* talar även praktiska skäl för att länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna. Domstolsverket har bättre möjligheter än länsstyrelserna att främja rekrytering och utbildning och att svara för administrativ service. En utbrytning kan också väntas ge gynnsammare betingelser för personalcirkulation och för samarbetet mellan länsdomstolarna och kammarrätterna. *Länsstyrelsen i Uppsala län* delar kommitténs uppfattning att avgörande praktiska skäl inte hindrar en utbrytning av länsdomstolarna. Länsstyrelsen anser att förbättringar i fråga om bl. a. tjänstgöring i andra domstolar, utbildning och personalförstärkningar från kammarrätterna lättast kan ske vid en integration med förvaltningsdomstolsorganisationen.

Enligt *länsstyrelsen i Kristianstads län* hänger svårigheterna att praktiskt organisera växeltjänstgöring för jurister i kammarrätt och länsdomstolar samman med den skilda departementstillhörigheten och de svårigheter som är inbyggda häri när det gäller resursfrågor m. m. En stor brist är att utbildningsverksamhet som är anpassad efter domstolspersonalens behov f. n. saknas. *Länsstyrelsen i Hallands län* bedömer det som utsiktslöst att komma till rätta med balansproblemet inom den nuvarande organisationen,

eftersom länsdomstolarna är för små och sårbara. Enligt länsstyrelsen skulle det medföra stora fördelar, om länsdomstolarna inordnades i förvaltningsdomstolsorganisationen i övrigt. Tillgången till kompetent arbetskraft skulle tryggas. Härigenom skulle balanserna kunna minskas och kvaliteten på domstolarnas arbete höjas. F. n. är det svårt att tillgodose länsdomstolarnas behov av kompetent personal för tillfällig arbetskraftsförstärkning, anför *länsstyrelsen i Västernorrlands län*. Om man skall kunna uppnå goda arbetsförhållanden och motsvara de höga kvalitetskrav som måste ställas på länsdomstolarna, behövs både en organisationsändring och ökade resurser.

Enligt några *reservanter i länsstyrelsen i Malmöhus län* framstår det, mot bakgrund av den stora balansökningen, som anmärkningsvärt att det har tillkommit endast en domartjänst under den gångna sexårsperioden från länsdomstolarnas inrättande, medan en stark upprustning t. ex. av länsstyrelsernas skatteavdelningar har skett. Att länsdomstolarna dessutom har både färre och lägre tjänster än både domstolar i allmänhet och länsstyrelsernas skatteavdelningar är ägnat att försvaga organisationen och ytterligare öka de redan oacceptabla målbalanserna. Enligt *länsstyrelsen i Värmlands län* har det varit svårt att få gehör för länsdomstolarnas behov och att utveckla en tillfredsställande organisation inom rättsenheten. Länsdomstolarna behöver liksom andra domstolar ett centralorgan. Därmed skapas enligt länsstyrelsen en samordning av verksamheten för samtliga länsdomstolar och man uppnår på sikt en större enhetlighet i bl. a. rekryterings- och utbildningsfrågor. Länsstyrelsen ser det som naturligt att den uppgiften anförtros domstolsverket.

Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus, Västmanlands och Västerbottens län samt TCO, som avstyrker kommitténs förslag om en utbrytning, delar i och för sig bedömningen att länsdomstolarna måste ges ökade resurser. De hävdar emellertid att förstärkningar lika gärna kan tillföras domstolarna inom ramen för den nuvarande organisationen. Sålunda talar enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* allt för att ett resurstillskott ger större effekt, om länsrätterna är kvar i länsstyrelserna än om de blir fristående. Nämnda länsstyrelser delar inte heller kommitténs uppfattning att länsdomstolarna är små och sårbara enheter. Tillfälliga arbetskraftsbehov, särskilt beträffande personal utan juridisk utbildning, kan enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* lättare bemästras av länsstyrelsen än av domstolsverket. Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* stämmer inte kommitténs påstående att "personalströmmen" nästan genomgående går från länsdomstolarna till länsstyrelsen i övrigt med förhållandena i Östergötlands län. Genom att skatteavdelning och länsrättsväsende ryms inom länsstyrelsen finns sammanlagt en stor personalstyrka som besitter kunskaper inom skattelagstiftningen och som utan omfattande inläring kan användas inom olika delar av skatteavdelningen och rättsenheten. Enligt länsstyrelsens mening ger detta en stor flexibilitet och det gör verksamheten mindre sårbar. *Länsstyrelsen i*

Västmanlands län uttalar sig i samma riktning och tillägger att en ökad "inlåning" av personal från kammarrätterna gör det möjligt att successivt minska balanserna. Länsstyrelsen i Malmöhus län invänder mot kommitténs påstående att länsdomstolarna är små och sårbara enheter att de blir ännu mera sårbara vid arbetstoppar i den föreslagna organisationen. I nuläget är t. ex. länsstyrelsernas möjligheter att medverka vid anställning eller omplacering av personal inte oväsentliga. Enligt länsstyrelsen i Jönköpings län kan behovet av en välanpassad utbildning för domstolspersonalen lika väl tillgodoses inom den nuvarande organisationens ram som i en organisation med fristående länsdomstolar.

Även de länsstyrelser som förordar en fortsatt anknytning av länsdomstolarna till länsstyrelserna anser att samordningen mellan länen bör förbättras. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att de brister i fråga om samordning, planering och överblick som kommittén påtalar måste kunna lösas inom den nuvarande organisationens ram. Länsstyrelsen pekar på att man vid sidan av länsstyrelsernas avlöningsanslag skulle kunna ha ett särskilt avlöningsanslag till länsdomstolarna, att man kan inrätta en länsdomstolsenhet inom kommundepartementet som nära samarbetar med justitiedepartementet samt att man kan öka länsstyrelsernas organisationsnämnds möjligheter att ge service. Också länsstyrelsen i Östergötlands län menar att man bör kunna undanröja de påtalade bristerna beträffande samordning mellan länen, utbildning m. m., om organisationsnämnden ges ökade resurser. Enligt länsstyrelsen i Västerbottens län skulle man inom länsstyrelsen kunna bygga upp en domstolsavdelning, som står under tillsyn av en central styrgrupp och som har fast samarbete med länsstyrelsernas övriga avdelningar.

Enligt riksskatteverket bör en utbrytning av länsdomstolarna inte medföra några avgörande praktiska olägenheter för domstolarna eller länsstyrelserna.

Några remissinstanser ser det emellertid som en brist att kommittén inte har närmare utrett de praktiska problem som måste lösas vid en utbrytning av länsdomstolarna. Länsstyrelsen i Stockholms län ser det som en betydande praktisk olägenhet med en utbrytning att förvaltningsdomstolarnas personal säkerligen skulle komma att sakna den förvaltningserfarenhet som nu finns inom länsdomstolarna. Förvaltningsrättskipningen är enligt länsstyrelsens mening nära förbunden med den offentliga förvaltningen i stort, bl. a. den kommunala verksamheten, och det måste därför vara en betydande nackdel om den lägsta instansens domare skulle komma att utgöras av direktrekryterade domstolsjurister utan förvaltningserfarenhet.

Några remissinstanser pekar på betydelsen av en lokalmässig närhet mellan länsskatterätten och skatteavdelningen. Med hänsyn till den stora ärendemängden är det enligt länsstyrelsen i Östergötlands län viktigt att kommunikationerna och arbetsflödena fungerar smidigt. En utbrytning kommer enligt länsstyrelsen att medföra praktiska olägenheter för både

skatteavdelningen och länsdomstolen, såsom fördyrad distribution, omständligare kontaktvägar och sämre service till allmänheten. Dessutom kan en utbrytning enligt länsstyrelsen förväntas medföra att de möjligheter till utbildning och cirkulationstjänstgöring som finns i dag kommer att försvinna. I den riktningen uttalar sig också *länsstyrelsen i Örebro län*, som emellertid menar att även om åtskilliga praktiska skäl talar för ett bibehållande av länsdomstolarna inom länsstyrelsen talar utan tvekan ännu mera för en utbrytning. Även *TCO* menar att en utbrytning av länsdomstolarna skulle medföra en försämrad service till allmänheten. Erfarenhetsmässigt visar det sig enligt *TCO* att allmänheten har lättare att ta kontakt med länsstyrelsen än med en domstol.

Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* kan sådana praktiska frågor som t. ex. aktbildning, duplicering och arkivering ordnas på ett praktiskt och kostnadsbesparande sätt i den nuvarande organisationen. Enligt länsstyrelsen kan det på goda grunder antas att de praktiska problemen skulle öka i en fristående domstolsorganisation. *TCO* förutser att de nya domstolarna skulle komma att bli små, sårbara enheter med mycket begränsade möjligheter att på ett godtagbart sätt tillgodose personalen i fråga om utbildning, utveckling och inflytande. De av kommittén skisserade möjligheterna för icke rättsbildad personal till utveckling i de nya domstolarna är enligt *TCO*:s mening föga realistiska. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* konstaterar att åtskillig personal inom länsstyrelsen hyser oro inför framtiden. Mot dessa problem för personalen bör emellertid enligt länsstyrelsens mening vägas den väsentliga förbättring för allmänheten som bör bli följden om förslaget genomförs.

Några remissinstanser anser i och för sig att det finns skäl att bryta ut länsdomstolarna ur länsstyrelserna. De är emellertid inte beredda att enbart på grundval av kommitténs förslag tillstyrka en utbrytning utan förmodar att vissa frågor ytterligare utreds och övervägs, innan definitiv ställning tas till frågan om utbrytning.

Statskontoret tillstyrker i princip att länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna men anser att man inte nu bör ta ställning till den organisatoriska lösningen. De administrativa konsekvenserna av och kostnaderna för en utbrytning är inte tillräckligt klargjorda. Det är därför önskvärt att även andra organisationslösningar övervägs, innan man tar ställning till kommitténs förslag. Ett lämpligt alternativ kan vara färre länsrätter än kommittén har räknat med. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att frågan om förvaltningsavdelningarnas framtida uppgifter och organisation är så viktig att skäl föreligger att före ett slutligt ställningstagande i frågan om utbrytning avvakta resultatet av såväl *OPAL*-utredningens som länsdemokratikommitténs arbete. *TCO* framhåller att det f. n. pågår flera utredningar som på ett mer eller mindre avgörande sätt kan komma att påverka länsstyrelsens och personalens förhållanden. Att den sammantagna effekten av dessa utredningars kommande förslag inte kan överblickas talar enligt *TCO* mot en utbrytning av länsdomstolarna.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller att den föreslagna reformen får åtskilliga konsekvenser i ekonomiskt hänseende och för länsstyrelsernas organisation i övrigt. Konsekvenserna har berörts men inte slutligt penètrats av kommittén. I huvudsak skall frågan överlämnas till andra utredningar. Enligt länsstyrelsens mening är utbrytningen av länsdomstolarna inte så brådskande att inte resultatet av dessa utredningars arbete bör avvaktas, innan statsmakterna tar definitiv ställning till den föreslagna reformen. Vidare bör de ekonomiska konsekvenserna först bli klarlagda. Länsstyrelsen avstyrker därför att principbeslut fattas enbart på grundval av kommitténs betänkande. *Länsstyrelsen i Blekinge län* tillstyrker i princip kommitténs förslag men föreslår att man avvaktar till dess godtagbara förslag i frågan om vad som skall ske med den del av allmänna enheten som blir kvar efter utbrytningen av länsdomstolarna har lagts fram.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län ser ur rent organisatorisk synpunkt goda skäl att bryta ut länsdomstolarna från länsstyrelserna. Länsstyrelsen är emellertid inte beredd att utan ytterligare överväganden tillstyrka förslaget. Innan ytterligare klarhet har nåtts i fråga om den nya länsrättens målområde, något som ju i högsta grad kommer att påverka såväl länsstyrelsen som myndighet som dess personal, är det förhastat att på i första hand principiella grunder tillstyrka kommitténs förslag.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* borde kommittén ha redogjort närmare för de kostnader som kan tänkas uppkomma vid en utbrytning av länsdomstolarna. I detta sammanhang nämner länsstyrelsen särskilt kostnadsökningar för administrativ service. Länsstyrelsen menar också att kommittén borde ha utrett processordningen för olika typer av mål.

Riktlinjer för en ny länsdomstolsorganisation

De riktlinjer som kommittén har dragit upp för en ny organisation med fristående länsdomstolar får överlag ett positivt mottagande.

Enligt *regeringsrätten* är riktlinjerna för omorganisationen ägnade att medföra stora fördelar för förvaltningsrättskipningen i såväl kvalitativt som organisatoriskt hänseende. *Domstolsverket* ser möjligheter till en bättre personalplanering samt också möjligheter till en bättre total resursplanering genom att förvaltningsdomstolsorganisationen blir parallell med den organisation som de allmänna domstolarna har. Det kan enligt domstolsverket antas att en organisation med fristående länsdomstolar kommer att främja ett fruktbarande personalutbyte mellan de olika domstolsgrenarna. Härigenom kan också skapas förutsättningar för en förbättrad och mera allsidig domarutbildning. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* delar kommitténs uppfattning att en gemensam domarkarriär för länsdomstolarnas och främst kammarrätternas domarpersonal bör skapas. Domarna och föredragandena i länsdomstolarna utgör en liten och specialiserad grupp med ensartad rekrytering.

Mot bakgrund av erfarenheterna från de allmänna domstolarnas område ser *Svea hovrätt* inte obetydliga fördelar med den föreslagna omorganisationen. Hovrätten beaktar särskilt den nyttiga växeltjänstgöring i olika instanser och det smidiga utnyttjandet av personella resurser som förslaget medger. *Kammarrätten i Jönköping* finner förslaget vara en från flera synpunkter lämplig lösning. Kammarrätten anser att den föreslagna ordningen, genom bl. a. domarkarriärens uppbyggnad och utformningen av utbildningen för de yngre juristerna, kommer att medföra en allmän förstärkning av förvaltningsrättskipningen, särskilt i första instans. Den kommer att innebära en förbättring inte minst därigenom att rättstillämpningen, genom juristernas växeltjänstgöring och det utbyte av information och erfarenheter som därvid sker, blir enhetligare. Också *Sveriges domareförbund* ser växeltjänstgöringen mellan de tre instanserna som ett synnerligen värdefullt led i domarutbildningen. Flera remissinstanser framhåller att den föreslagna ordningen kan förväntas medföra att behovet av resursförstärkningar i länsrätterna kan prövas och prioriteringar ske med överblick över hela fältet. I den riktningen uttalar sig *riksskatteverket*, *kammarrätten i Sundsvall* och *länsstyrelserna i Kristianstads, Värmlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län*. Länsstyrelsen i Kristianstads län ser bl. a. följande fördelar med den nya organisationen. Domstolsverket kan byggas ut och bli den centrala förvaltningsmyndigheten. Det funktionella sambandet mellan de tre instanserna kan vidgas till personalsidan. Domarkarriären kan samordnas liksom rekrytering och utbildning. Personalväxling underlättas. Rationaliseringsinsatser kan få bättre genomslag.

Länsstyrelsen i Malmöhus län ifrågasätter emellertid riktigheten av kommitténs påstående att länsdomstolarna genom anknytningen till domstolsverket och kammarrätterna kan garanteras de personalförstärkningar som man f. n. inte kan få. Länsstyrelsen menar nämligen att dessa båda myndigheters resurser i princip torde vara lika begränsade som länsstyrelsernas. Att föra in domstolarna under domstolsverket står enligt länsstyrelsen dessutom i motsats till statsmakternas ansträngningar på övriga områden att decentralisera arbetsuppgifter. Den omständigheten att länsstyrelserna står utanför domstolsverkets organisation behöver emellertid inte utesluta ett nära samarbete mellan länsstyrelserna och verket.

Organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna

Statskontoret anser att det är viktigt att OPAL-utredningen förutsättningslöst prövar konsekvenserna för länsstyrelserna av utbrytningen av länsdomstolarna. *Länsstyrelsen i Hallands län* instämmer i detta. Några remissinstanser pekar på att det vid sidan av kommitténs två principskisser till lösning finns andra alternativ som kan diskuteras. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* nämner som exempel att en sammanhållen förvaltningsavdelning kan bildas genom att en enhet för kvarvarande arbetsuppgifter inom nuvarande

allmänna enheten, en socialtjänstenhet och en juristenhet förs samman. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Västmanlands och Jämtlands län* för också fram tankar i samma riktning.

Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar de alternativa lösningar som kommittén lägger fram. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* ser fördelar, från bl. a. rekryteringssynpunkt med att sammanföra den juridiska kompetensen inom länsstyrelsen till en enhet och menar att man därigenom också skapar förutsättningar för en högt kvalificerad juridisk funktion. Länsstyrelsen framhåller att man inom planeringsavdelningens olika enheter handlägger en mängd ärenden där det behövs juridisk medverkan. Denna samverkan sker genom dagliga rutiner. Det skulle därför enligt länsstyrelsens mening vara till stor olägenhet för ärendenas beredning om den juridiska kompetensen skulle behöva hämtas utanför planeringsavdelningen. Dessutom skulle en juridisk enhet huvudsakligen ha att handlägga ärenden som tillhör planeringsavdelningen.

Enligt *länsstyrelsen i Värmlands län* kvarstår de skäl som år 1971 motiverade bildandet av planeringsavdelningen med oförändrad styrka. Enligt länsstyrelsens mening skulle det inte stämma väl överens med grundtankarna för länsstyrelse-reformen år 1971 att till avdelningen föra arbetsuppgifter som inte på ett naturligt sätt kan fogas till arbetsuppgifterna i övrigt. Om en sådan omorganisation ändå skulle genomföras, måste det motiveras av att de arbetsuppgifter som tillförs planeringsavdelningen är så begränsade att de inte nämnvärt påverkar inriktningen av verksamheten i stort inom avdelningen. Länsstyrelsen framhåller att de arbetsuppgifter som blir kvar inom förvaltningsavdelningen är av väsentligen allmän förvaltningsrättslig natur. Det kan på grund härav vara motiverat att i linje med strävandena att markera myndighetsutövningens självständighet söka till förvaltningsavdelningen föra samman dessa uppgifter med andra uppgifter inom länsstyrelsen av förvaltningsjuridisk art liksom att till länsstyrelsen föra nya ärendegrupper och därigenom göra det möjligt att behålla denna avdelning. Länsstyrelsen framhåller slutligen att det är viktigt att det inom länsstyrelsen finns en avdelning som inte har den specialinriktning som planeringsavdelningen och skatteavdelningen har och som är öppen för nya förvaltningsuppgifter.

Flera remissinstanser framhåller vikten av att länsstyrelserna tillförsäkras en väl fungerande juristfunktion. Sålunda menar *länsstyrelsen i Uppsala län* att endast då kan kommitténs uttalande om värdet av växeltjänstgöring mellan länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna anses vila på realistisk grund. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* framhåller att det med hänsyn till länsstyrelsens omfattande myndighetsutövning, som torde öka i betydelse genom decentralisering av uppgifter från centrala verk och nya arbetsuppgifter, är nödvändigt från rättssäkerhetssynpunkt att kvalificerad juridisk kompetens tillförsäkras länsstyrelsen. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Kronobergs, Gävleborgs och Västernorrlands län*. *Statstjänstemannaförbundets sektion vid länsstyrelsen i Örebro län* ifrågasätter emel-

lertid om det är lämpligt och möjligt att föra samman samtliga juridiska arbetsuppgifter inom länsstyrelsen. Sektionen menar att ett sådant förfarande skulle försämra den icke juristutbildade personalens möjligheter till utveckling i arbetet.

Regeringsrätten påpekar, med instämmande av *SACO/SR*, att antalet juristtjänster vid länsstyrelserna kommer att nedgå väsentligt genom utbrytningen. Detta kan komma att påverka rekryteringssituationen negativt och bli till men för myndighetsutövningen inom den kvarvarande delen av länsstyrelsen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas dessa problem. *SACO/SR* understryker också vikten av att länsstyrelserna får ytterligare kvalificerade juridiska arbetsuppgifter, så att juristtjänster vid länsstyrelsen blir tillräckligt attraktiva.

Några remissinstanser tar fasta på kommitténs uttalande att ett växelspel mellan förvaltningsdomstolarna och länsstyrelserna skulle vara till ömsesidig nytta. *Regeringsrätten* framhåller, liksom *länsstyrelsen i Malmöhus län*, värdet av en växelvis tjänstgöring för yngre jurister och annan handläggande personal mellan skatteavdelning och länsrättsverk. *Regeringsrätten* anför att denna tjänstgöring hittills har gett taxeringserfarenhet och rutin när det gäller granskningsteknik och hantering av längd- och deklarationsmaterial. Detta har utgjort en god grund för fortsatt tjänstgöring med processföring i skattemål eller arbete inom länsrättsverket. Det är därför viktigt att bevara det värde som ligger i sådan växeltjänstgöring. *Kammarrätten i Stockholm* har i och för sig förståelse för att man på länsstyrelsehåll känner oro för de organisatoriska ändringarna inom länsstyrelserna och särskilt då att man inte som nu får omedelbar tillgång till kvalificerad juristpersonal. *Kammarrätten* ser emellertid goda möjligheter till att tillfälligt kunna förstärka länsstyrelserna med jurister från de allmänna förvaltningsdomstolarna, antingen genom ett system med växeltjänstgöring eller med lösningar mer från fall till fall. *Kammarrätten i Sundsvall* understryker att det är värdefullt att länsstyrelserna får en sådan organisation att en viss växeltjänstgöring mellan länsstyrelserna och länsrätterna för olika personalkategorier underlättas. En sammanföring av uppgifter av juridisk natur inom länsstyrelserna bör, oavsett i vilken form det sker, göra det mer naturligt för i varje fall juristpersonal att söka sig från länsrätterna till länsstyrelserna eller vice versa.

Organisation och arbetsformer m. m. för fristående länsdomstolar

Kommitténs förslag att länsrättsverket, länsrätten och fastighetstaxeringsrätten skall slås samman till en domstol tillstyrks av en enig remissopinion. *Länsstyrelserna i Östergötlands och Västmanlands län* menar rentav att enbart en sådan åtgärd skulle medföra avsevärda förbättringar och göra ett effektivare arbete möjligt.

Att den sammanslagna domstolen bör kallas länsrätt har under remissbe-

handlingen satts i fråga endast av *riksrevisionsverket* och *kammarrätten i Stockholm*. Dessa remissinstanser menar att domstolen bör få ett namn som understryker att sambandet med länsstyrelsen har upphört. Riksrevisionsverket föreslår namnet förvaltningsrätt eller regional förvaltningsrätt, medan kammarrätten menar att en lämplig benämning kunde vara t. ex. länsrätten i Stockholm i stället för länsrätten i Stockholms län.

Länsrätternas domkretsar m. m.

Endast en mindre del av remissinstanserna kommenterar kommitténs ställningstagande när det gäller de fristående länsrätternas domkretsar och lokaliseringen av länsrätternas kansli.

Svea hovrätt anser att goda skäl talar för att låta länsrätternas domkretsar stämma överens med den regionala indelning som tillämpas beträffande det allmännas företrädare. Hovrätten pekar på att taxeringsintendent, allmänt ombud i mervärdesskattefrågor och allmänt ombud i uppbördsfrågor har länet som verksamhetsområde. Beträffande de allmänna domstolarna har man strävat efter att låta domsagoindelningen stämma överens med indelningen i åklagardistrikt. Även om samma starka skäl som kan anföras till stöd härför inte föreligger vad angår förvaltningsdomstolarna, bör man dock enligt hovrättens mening ta till vara de fördelar som en sådan ordning erbjuder. Hovrätten, som beaktar kommitténs uppgift att länsrätterna redan med nuvarande målområde kommer att utgöra bärkraftiga enheter, anser att förslaget till domkretsindelning är välgrundat. *Länsstyrelsen i Örebro län* hälsar med tillfredsställelse förslaget om en länsrätt i varje län. Länsstyrelsen ansluter sig till de skäl som kommittén åberopar för förslaget. *Länsstyrelsen i Blekinge län* redovisar en motsvarande uppfattning samt framhåller att länsrätten bör ha sitt kansli i residensstaden. *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Landstingsförbundet* understryker vikten av de skäl som kommittén anför för förslaget att även Gotlands län skall utgöra domkrets för en länsrätt.

Ett fåtal remissinstanser ifrågasätter eller ställer sig negativa till den domkretsindelning som kommittén föreslår. Sålunda ifrågasätter *riksrevisionsverket* om inte domstolarna i vissa län bör slås samman till större enheter så att personalresurserna kan utnyttjas bättre. Liknande synpunkter framförs av *domstolsverket* samt av *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Göteborgs och Bohus län*. *Statskontoret* anser att man inte bör låsa sig för att ha en länsrätt i varje län. Avgörande för domkretsindelningen bör vara intresset av att få en effektivt och smidigt fungerande verksamhet, som också tillgodoser rättssäkerhetskraven. Även andra organisationslösningar bör övervägas, innan man tar ställning till kommittéförslaget. Enligt *Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer* torde antalet mål i flera län vara för lågt för att ge underlag för en självständig länsdomstol. Föreningen menar också att osäkerheten om den framtida utvecklingen talar mot att en länsdomstol inrättas i varje län.

SACO/SR ser det naturligt att de nya domstolarna får kansli i residens-

staden. Några remissinstanser redovisar en annan uppfattning. Sålunda ifrågasätter *kammarrätten i Sundsvall och länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Kristianstads och Älvsborgs län* om inte länsdomstolarna av bl. a. regionalpolitiska skäl bör förläggas till annan ort än residensstaden. I sammanhanget erinras om regeringens uppdrag till bl. a. länsstyrelserna att utreda möjligheterna till decentralisering till andra orter inom länen av statliga regionala förvaltningsfunktioner. Vid nämnda länsstyrelser föreligger *reservationer* till förmån för en lokalisering till residensstaden.

Länsrättens anknötning till domstolsväsendet

De remissinstanser som har en positiv inställning i frågan om utbrytning av länsdomstolarna ansluter sig till kommitténs förslag i denna del.

Några remissinstanser tar upp vissa administrativa frågor. *Domstolsverket* anför att i det fortsatta utredningsarbetet bör övervägas om inte domstolsverket bör svara för löneadministrationen för samtliga länsrätter. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* framhåller att det med hänsyn till balansläget är viktigt att domstolsverket tillförs resurser i en omfattning som tryggar en smidig övergång och att länsrätterna redan från början kan arbeta effektivt och med hög kapacitet. Länsstyrelsen vill ifrågasätta om inte domstolsverket, för att enhetlighet skall kunna säkras, bör svara för löneuträkning, personalregistrering och matrikelföring för samtliga länsrätter.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser, för det fall att länsrätterna bryts ut från länsstyrelserna, att de bör anknytas till domstolsverket på samma sätt som tingsrätterna. Domstolsverket bör svara för den administrativa servicen. Länsstyrelsen anmärker att kommittén har föreslagit att de största länsrätterna själva skall svara för en del administrativa frågor. De tre stora tingsrätterna i Stockholm, Malmö och Göteborg, som man främst får jämföra med, är mycket större personalmässigt än vad i varje fall länsrätterna i Malmö och Göteborg kan tänkas bli framhåller länsstyrelsen. Den särskilda administrativa personal som skulle behövas för dessa länsrätter blir därför så begränsad att sårbarheten blir stor. Länsstyrelsen anser därför att länsrätterna inte bör ha större administrativa uppgifter än vad som normalt ankommer på tingsrätterna.

Domarbana och tjänsteorganisation vid de allmänna förvaltningsdomstolarna

Flera remissinstanser instämmer i kommitténs uttalande om att det ligger ett värde i att domarkarriärerna vid de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna så långt möjligt görs likformiga. Enligt *JO* är detta en viktig sak som gagnar både jurister på domarbanan och domstolarna själva. Ökad bredd i kunskaper och erfarenheter hos domstolarnas olika ledamöter innebär att domstolarna står bättre rustade att lösa sina arbetsuppgifter och att

kvaliteten i dömandet ökar. JO anser att det därför är av värde att man kan såväl bereda jurister utbildning inom båda domstolssektorerna som förse domstolarna med domare, som har sin huvudsakliga utbildning i den andra domstolssektorn. Det utbyte av fiskaler och assessorer mellan hovrätter och kammarrätter som förekommer och som har gett goda erfarenheter bör därför ytterligare utvecklas. Vidare bör enligt JO:s mening överrättsutbildning kvalificera för tjänst vid såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol. *Sveriges domareförbund* framhåller att intet bör hindra att den som har fått sin domarutbildning huvudsakligen i hovrättskarriären söker och får tjänst vid allmän förvaltningsdomstol eller tvärtom. Enligt domareförbundet bör man emellertid inte underskatta de problem som kommer att finnas under en avsevärd övergångstid med hänsyn till att domarna från de olika karriärerna har så olika erfarenhetsbakgrund. *SACO/SR* tror att det skulle vara av värde för kvaliteten på juristerna i de blivande fristående länsdomstolarna, om en viss samordning sker av domarkarriären inom de allmänna förvaltningsdomstolarnas område. Därmed är dock inte sagt att det är lämpligt att helt kopiera det system som nu tillämpas inom hovrättskarriären. Anpassningen med denna karriär som mönster bör ske med stor försiktighet och får inte bli ett självändamål. *SACO/SR* framhåller att man inte bör förbise att det finns betydande skillnader mellan förvaltningsrättskipning och rättskipningen vid de allmänna domstolarna och att en för långt driven anpassning kan medföra nackdelar för förvaltningsrättskipningen. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* bör man vid utformandet av domarbanan beakta möjligheterna att samordna karriären för juristerna vid länsdomstolarna och juristerna vid länsstyrelserna, särskilt skatteavdelningarna. Skattemålen utgör nämligen större delen av domstolarnas målområde. Genom RS-reformen accentueras också enligt länsstyrelsens mening kravet på kunskaper i skattelagstiftning hos domstolspersonalen.

Regeringsrätten delar kommitténs uppfattning att fullgjord adjunktion i kammarrätt i princip bör krävas för ordinarie domartjänst i kammarrätt eller länsrätt. Regeringsrätten betonar också värdet för sådan domare av tjänstgöring som föredragande i regeringsrätten. Enligt regeringsrättens uppfattning är det naturligt att sådan tjänstgöring normalt ingår som ett led i förvaltningsdomarkarriären. Regeringsrätten anser att endast den som kan åberopa särskilda skäl, t. ex. att han har fullgjort offentligt uppdrag, bör kunna vinna befordran utan sådan tjänstgöring. Det är, bl. a. av rekryteringsskäl, av stor vikt att tjänstgöring i högsta instans tillmäts särskilt meritvärde vid tillsättningen av ordinarie domarbefattningar. *Kammarrätten i Stockholm* och *SACO/SR* betonar också värdet av tjänstgöring som föredragande i regeringsrätten. *Riksskatteverket* pekar på att ett krav på fullgjord adjunktion för ordinarie domartjänst i kammarrätt eller länsrätt kan komma att motverka en flexibel och öppen rekrytering av dugliga förvaltningsrätts- och skattejurister till förvaltningsdomare. Verket anser att adjunktion är ett värdefullt led i domarutbildningen men avstyrker, åtminstone övergångsvis, att man låser

fast sig vid ett krav på sådan tjänstgöring.

Svea Hovrätt ansluter sig till kommitténs principiella ställningstagande i fråga om domarkarriärens uppbyggnad. Den som har antagits till kammarrättsfiskal bör därför vara skyldig att tjänstgöra i länsrätt. I jämförelse med tingsrättsorganisationen är dock den föreslagna länsrättsorganisationen liten. Innan närmare klarhet har vunnits om behovet av kammarrättsfiskaler i länsrätt och om den ställning fiskalerna kommer att få där, bör enligt hovrätten något absolut krav på länsrättstjänstgöring inte ställas upp vare sig för förordnande som assessor i kammarrätt eller i övrigt.

Kammarrätten i Stockholm påpekar vissa skillnader i arbetsförutsättningarna mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. I de senare är antalet mål mycket större och handläggningen följer där en annan ordning. Beredning och uppsättande av beslut utgör ett omfattande och viktigt inslag i domstolsarbetet. I någon mån är det därför enligt kammarrättens mening tveksamt hur långt likformigheten med hovrättskarriären skall drivas. Om länsrättstjänstgöring görs till ett obligatoriskt inslag i utbildningen, är det enligt kammarrätten önskvärt att fiskaltjänstgöringen under ett första skede, omkring ett år, fullgörs i kammarrätt. Fiskalen är då mer skickad för självständiga domarinsatser i länsrätt.

Kammarrätten i Göteborg anser att hovrättskarriären är principiellt överlägsen de nuvarande kammarrätts- och länsdomstolskarriärerna inte minst med hänsyn till fördelarna från domarutbildningssynpunkt. Den föreslagna ordningen underlättar också möjligheterna att byta domarkarriär mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, vilket framstår som positivt. Kammarrätten framhåller emellertid att många yngre jurister kan vara obenägna att byta tjänstgöringsort. Flera jurister söker sig till kammarrätten bl. a. av det skälet att det inte föreligger någon skyldighet att tjänstgöra på annan ort. Om de yngre juristerna blir skyldiga att tjänstgöra vid länsdomstol, kan kammarrätten gå miste om en rekryteringsfördel. Kammarrätten anser att det därför vore önskvärt om tjänstgöringen vid länsdomstol i största möjliga utsträckning kunde göras frivillig. Liknande synpunkter framförs också av *kammarrätterna i Sundsvall och Jönköping*, *SACO/SR* och *ungreföreningarna vid kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall*. För *länsstyrelsen i Blekinge län* framstår det som självklart att domarkarriären bör byggas upp efter mönster från de allmänna domstolarna. Länsstyrelsen betonar särskilt värdet av växeltjänstgöringen mellan de tre instanserna.

JO är tveksam till om man skall kräva att den som antas som fiskalsaspirant i kammarrätt skall ha fullgjort viss del av sin notariemeritering i länsrätt. Tvärtom bör enligt *JO*:s mening redan på detta stadium likställningsprincipen kunna slå igenom och göra all notariemeritering kvalificerande till inträde vid såväl kammarrätt som hovrätt. *Domstolsverket*, *notarienämden* och *kammarrätterna i Stockholm, Göteborg och Sundsvall* anför liknande synpunkter. *Svea hovrätt* anser dock att man, liksom beträffande hovrättskarriären, bör kräva att minst ett år av notarietjänstgöringen skall ha varit förlagd till

tingsrätt för antagning som fiskalsaspirant i kammarrätt. Hovrätten påpekar samtidigt att detta inte innebär något avståndstagande från kommitténs uppfattning att det är fördel om den som antas till fiskalsaspirant i kammarrätt har fullgjort en del av notariemeriteringen i länsrätt. *Svenska kommunförbundet* anser att det vore till fördel från såväl förvaltningsdomstolarnas som kommunernas synpunkt om t. ex. jurister med kommunaljuridisk erfarenhet i någon omfattning kan beredas ordinarie domartjänst i den nya organisationen.

Flera remissinstanser betonar vikten av att personal som inte har juridisk utbildning anförtros uppgifter som handläggare i de nya länsrätterna. Endast *Svea hovrätt* avstyrker att sådana tjänster inrättas. Enligt hovrätten skulle inrättandet av sådana tjänster strida mot den likformighet mellan domstolsorganisationerna som kommittén har eftersträvat. Dessutom torde en sådan karriär bli alltför sluten. *Domstolsverket* däremot menar att berednings- och föredragningsuppgifterna i länsrätt bör fördelas mellan notarier och tjänstemän som inte behöver vara rättsbildade. Enligt domstolsverkets uppfattning är det nämligen för stabiliteten i länsrätternas verksamhet nödvändigt med en fast kader av föredragandepersonal vid sidan av notarier. I samma riktning uttalar sig också *kammarrätterna i Stockholm, Sundsvall och Jönköping*. Med hänsyn till bl. a. arbetsformerna i kammarrätterna avvisar de däremot tanken på att bereda denna personalkategori arbetsuppgifter av liknande art också inom kammarrätterna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län beklagar att kommittén inte har utförligare behandlat frågorna om den personal som inte har juridisk utbildning. Länsstyrelsen betonar vikten av att det i de nya länsdomstolarna finns tillgång till kvalificerad personal av detta slag och att tjänsterna blir attraktiva. För att länsdomstolarna skall kunna fungera och balanserna inte öka än mer är det nödvändigt att den nuvarande personalen i största möjliga omfattning går över till de nya länsdomstolarna. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller att de nya tjänsterna för icke-jurister bör bli bra placerade i lönehänseende så att de kan dels locka väl kvalificerade sökande, dels ge personalen möjlighet till befördran inom en ny organisation. Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* är det med hänsyn till bl. a. det mycket stora målantalet nödvändigt med erfarna och kunniga handläggare även i byråsekreterarekarriären i länsrätterna. *Länsstyrelsen i Örebro län* pekar på att det inom skatteprocessen finns många mål som rör bokföringstekniska problem. Där är kunskaper i bokföring och redovisning en nödvändig förutsättning för att målen skall kunna handläggas på ett samtidigt snabbt och riktigt sätt. Dessa kunskaper tillförs f. n. skatterätterna av de handläggare som inte har juridisk utbildning. För att länsrätterna i framtiden skall få behålla de handläggare som har ekonomisk utbildning – vilket alltså är en förutsättning för arbetets effektiva bedrivande – är det enligt länsstyrelsens uppfattning nödvändigt att det inom länsrätterna skapas attraktiva tjänster för denna grupp. *Länsstyrelserna i Uppsala, Kristianstads, Hallands och Värmlands län* betonar samtliga värdet av att ha icke-jurister som handläggare i länsdomstolarna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län understryker att personal utan juridisk utbildning i dag fullgör viktiga handläggaruppgifter vid länsrättskammaren. För denna personal har det varit synnerligen värdefullt med växeltjänstgöring mellan rättsenheten och olika enheter på skatteavdelningen. Denna möjlighet torde enligt länsstyrelsen i huvudsak bortfalla i den föreslagna organisationen. Det är länsstyrelsens uppfattning att växeltjänstgöring för denna personal bäst kan ske inom ramen för nuvarande organisation. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* framför liknande synpunkter och framhåller dessutom att det föreligger risk för att de nya länsdomstolarna går miste om denna viktiga personalkategori.

Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* bör den slutliga utformningen av domarbanan och tjänsteorganisationen anstå åtminstone några år tills erfarenheter har vunnits av hur tjänstemännen vid länsrätterna – med och utan juridisk utbildning – och vid kammarrätterna allmänt sett förhåller sig till varandra i fråga om kunnande, erfarenhet osv.

Arbetsfördelning i länsrätterna m. m.

Kommitténs förslag att domargöromålen i länsrätten i princip skall fullgöras av domare som har ordinarie tjänster i länsrätten samt att icke-ordinarie domartjänster skall finnas dels för vikariats- och förstärkningsändamål, dels för att tillgodose juristernas utbildningsbehov har lämnats utan erinran av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del. *Kammarrätterna i Stockholm* och *Sundsvall* har uttryckligen anslutit sig till kommitténs uppfattning.

Domstolsverket betonar vikten av att länsrätterna dimensioneras så att antalet ordinarie domartjänster i princip täcker behovet av fast dömande personal. Fiskalerna bör, enligt domstolsverkets mening, användas för vikariats- och förstärkningsändamål. Antalet fiskaltjänster i länsrätterna torde få bestämmas med beaktande också av behovet av tjänster för sådan tjänstgöring som ingår som ett led i den framtida förvaltningsdomarutbildningen. Vid dimensioneringen av länsrätterna bör dock enligt domstolsverket beaktas att personalen som uppehåller sådana tjänster är under utbildning och därför inte kan väntas ha samma produktionskapacitet som de ordinarie domarna.

Från några håll riktas invändningar mot kommitténs förslag i fråga om tjänstebenämningar på de ordinarie domarna. *Kammarrätten i Göteborg* konstaterar att länsrättens chef föreslås få titeln lagman och att övriga ordinarie domare föreslås få titeln länsdomare. Domstolens chef skall sålunda ha samma titel som motsvarande befattningshavare vid tingsrätt. Enligt kammarrättens mening förefaller det i viss mån inkonsekvent att detta inte skall gälla även de övriga domarna. Kammarrätten ifrågasätter därför om inte dessa borde kallas rådmän. Liknande synpunkter framförs av *domstolsverket*, *kammarrätten i Sundsvall*, *länsstyrelserna i Blekinge* och *Kristianstads län* samt

JO. Domstolsverket anser att frågan bör övervägas ytterligare. *Svea hovrätt* ifrågasätter lämpligheten av att kalla länsrättens chef för lagman. Enligt hovrättens mening bör en fråga lagman i tingsrätt särskiljande titel övervägas.

Endast några få remissinstanser kommenterar kommitténs förslag att mål och ärenden som kommer in till länsrätten bör fördelas på rotlar och att samtliga ordinarie och icke ordinarie domare i princip bör inneha rotel. De remissinstanser som har yttrat sig i frågan är i huvudsak positivt inställda till kommitténs förslag.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att de mål och ärenden som kommer in till länsrätten bör fördelas på rotlar, vilka bör innehas av samtliga ordinarie och icke ordinarie domare. Bortsett från de största länsrätterna bör rotlarna vara blandade förvaltningsmåls- och skattemålsrotlar. Länsstyrelsen anser att endast i absoluta undantagsfall bör specialisering mellan rotlarna ske. Under en övergångstid måste dock accepteras att rotlarna inte är likformiga. Länsstyrelsen vill dock betona att denna övergångstid inte får sträckas ut allt för långt i tiden och att den bör avpassas efter varje rotelinnehavares personliga förutsättningar. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Kristianstads län*. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* konstaterar att kommittén har angett att det för större länsrätter kan visa sig lämpligt att skilja mellan förvaltningsmål och skattemål på olika avdelningar eller rotlar. Även om antalet mål av det ena eller andra slaget är så stort att det väl skulle fylla en avdelnings arbetskapacitet, anser länsstyrelsen att en jämn fördelning av alla mål bör ske även i de stora länsrätterna. Länsstyrelsen anser dock att mindre målgrupper, exempelvis folkbokföringsmål, bör i både stora och mindre länsrätter kunna hållas inom en rotel eller avdelning så att de kan få en likformig behandling.

Frågan om fördelning av rotlarna mellan domarna har tagits upp endast av ett fåtal remissinstanser. *Länsstyrelserna i Kristianstads och Göteborgs och Bohus län* anser att fördelningen av rotlarna inte bör bestämmas av kammarrätterna utan av de enskilda länsrätterna. *Domstolsverket* redovisar en motsvarande uppfattning och anser dessutom att det kan ifrågasättas om kammarrätt skall fastställa arbetsordning för länsrätt.

Övergångsfrågor

Remissinstanserna är i allmänhet positivt inställda till förslaget om hur övergångsfrågorna skall lösas. Från flera håll betonas vikten av att det tas stor hänsyn till de tjänstemän som kan komma i en besvärlig situation vid övergången till en ny organisation. Sålunda understryker *länsstyrelsen i Värmlands län* vikten av att samtliga personalkategorier som berörs av utbrytningen och som i dag tjänstgör inom förvaltningsavdelningen anförtros arbetsuppgifter inom länsstyrelsen eller länsdomstolen som motsvarar dem som de har i dag. Personalens önskemål om i vilken myndighet som de helst

vill tjänstgöra måste också följas så långt som möjligt. Vidare anser länsstyrelsen att det vid personalens ställningstagande i denna fråga måste finnas beslut som anger såväl länsdomstolens som i huvudsak också länsstyrelsens organisation. I denna riktning uttalar sig också *länsstyrelserna i Kronobergs, Hallands och Västmanlands län*. Enligt *TCO* råder stor oklarhet i förslaget om de berörda tjänstemännens valmöjligheter när det gäller att söka tjänst inom länsstyrelsen eller domstolen. *TCO* förordar att denna fråga utreds ytterligare, innan beslut fattas om en utbrytning.

Några remissinstanser tar upp frågan om hur långt kravet på adjunktion för länsstyrelsepersonalen skall drivas i ett övergångsskede. *Domstolsverket* biträder kommitténs uppfattning att det inte bör möta något hinder för länsstyrelsejurist att utan fullgjord adjunktionstjänstgöring söka och, om meriterna är tillräckliga, få ordinarie domartjänst i den nya organisationen. *SACO/SR* anser det självklart att de ordinarie domarna i den nuvarande organisationen med bibehållna arbetsuppgifter får tjänster i de nya länsdomstolarna. För den övriga dömande personalen måste övergångsregler skapas som inte medför att utbrytningen av länsdomstolarna medför en försämring för de berörda kategorierna i kammarrätt och länsrätt. Kraven på adjunktion för de länsstyrelsejurister som vill föras till de nya länsrätterna bör enligt organisationens mening under de första åren inte vara alltför stora. En normal tjänstgöring i de nuvarande länsdomstolarna bör övergångsvis kunna meritera för ordinarie domartjänst även i den nya organisationen. Den erfarenhet av förvaltningsförfarandet som finns hos juristpersonalen inom länsstyrelserna kan härigenom tas tillvara även i den nya organisationen. *Länsdomareföreningen* utgår ifrån att de tjänstemän hos länsstyrelsen som nu har ordinarie domartjänster får tjänster som lagmän och länsdomare i de nya länsdomstolarna. Något krav på adjunktion i kammarrätt kan för deras del inte komma i fråga. Föreningen påpekar att det i 52 § länsstyrelseinstruktionen sägs att den som innehar tjänst med uppgift att vara ordförande i länsdomstolarna inte är skyldig att utöva annan statlig tjänst än jämställd eller högre tjänst av samma slag. Efter utbrytningen finns inom länsstyrelsen inte tjänster av samma slag. Sådana finns däremot inom den nya länsrätten. Föreningen anser därför att en mycket egendomlig situation skulle uppstå, om inte de nuvarande domarna (inklusive länsråden) automatiskt skulle vara tillförsäkrade de nya domartjänsterna. Också *länsstyrelserna i Kristianstads och Göteborgs och Bohus län* ser det som önskvärt att kraven på adjunktionstjänstgöring för länsstyrelsepersonalen inte ställs alltför höga under en övergångsperiod.

Kammarrätten i Stockholm har i huvudsak inga invändningar mot att juristerna vid länsdomstolarna skall få tillfälle att tjänstgöra viss tid i kammarrätt som adjungerade ledamöter eller föredragande men menar samtidigt att de som sålunda kommer till kammarrätt åtminstone till övervägande del bör ersättas av kammarrättsjurister. Det är nämligen önskvärt att man redan från början inriktar sig på att all nyrekrytering av

juristpersonal till länsdomstol skall ske på det sätt som är avsett enligt den nya ordningen, dvs. – om man här bortser från antagningen av notarier inom ramen för notariemeriteringen – via kammarrätterna. Så snart statsmakterna har fattat principbeslut om reformen bör enligt kammarrätten all rekrytering av juristpersonal till de nuvarande länsdomstolarna upphöra. Under det fortsatta organisationsarbetet bör övervägas möjligheterna att skapa ett ökat adjunktionsutrymme. Detta kan ske bl. a. genom att kammarrätterna – som är beslutsföra med tre samtidigt närvarande juristledamöter men enligt gällande föreskrifter får arbeta med fyra sådana ledamöter – åtminstone övergångsvis tillämpar sistnämnda ordning.

Kammarrätten i Göteborg betonar att kommitténs uttalande om att fiskaltjänstgöring i länsrätt kan komma att tillmätas meritvärde inte får uppfattas som ett indirekt tvång att ändå tjänstgöra vid länsdomstol. Enligt kammarrättens mening bör möjligheterna till adjunktions-tjänstgöring i princip gälla endast de länsstyrelsejurister som före reformen tjänstgör i länsdomstol. För de fiskaler som har anställts i kammarrätt före reformen kan det finnas skäl att i viss utsträckning garantera förtur till adjunktion. I detta instämmer också *Yngreföreningarna vid kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall*.

Lokalfrågan

Från flera håll betonas vikten av att lokalfrågan löses på ett godtagbart sätt och att de nya länsdomstolarna i största möjliga utsträckning bereds egna lokaler utanför länsstyrelserna. En sådan uppfattning redovisas av bl. a. *domstolsverket, kammarrätten i Sundsvall* samt *länsstyrelserna i Kristianstads och Hallands län. Länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller att domstolarna redan i samband med utbrytningen måste få egna lokaler för att omorganisationen i allmänhetens ögon inte skall framstå som en reform på papperet. Liknande synpunkter framförs även av *länsstyrelsen i Östergötlands län*.

Av motsatt uppfattning är *länsstyrelsen i Stockholms län*, som anser att en förflyttning av länsrättsrätten till lokaler på helt annat håll i staden eller regionen skulle innebära en avsevärd försämring av servicen gentemot allmänheten. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att länsdomstolarnas lokaler bör bli förlagda i närheten av länsstyrelsernas skatteavdelningar så att de täta kommunikationerna mellan de två institutionerna underlättas.

Målområdet

Frågan om de fristående länsdomstolarnas målområde har inte föranlett annat än ett fåtal kommentarer under remissbehandlingen.

JK framhåller att frågan om målområdets omfattning inte på något sätt är avgörande för den föreslagna reformen. *JK* är emellertid övertygad om att nya målgrupper med fördel kan föras över till länsdomstol och om att en sådan överföring underlättas genom reformen. Enligt *riksskatteverket* bör vid de

planerade ändringarna av länsstyrelseorganisationen övervägas att låta länsdomstol, i stället för som nu kammarrätt, bli första besvärinstans i mål om vägtrafikskatt. För att växeltjänstgöringen mellan de olika instanserna inte skall bli alltför ensidig kan det enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* finnas anledning att se över målområdet. Med bibehållen omfattning skulle – tillspetsat uttryckt – länsdomstolarna i stort sett bara kunna erbjuda skatte- och körkortsjurister. Dessa invändningar utgör emellertid enligt länsstyrelsens mening inte något hinder för genomförandet av den föreslagna reformen utan man får acceptera att målområdet i ett begynnelsekede blir begränsat.

Några remissinstanser redovisar en kritisk inställning till det lämpliga i att föra över ytterligare målgrupper till länsdomstolarna. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller således att en sådan överföring kan få en ogynnsam effekt på återstående del av länsstyrelsen. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* blir det antal mål som länsrätterna kommer att få avgöra fullt tillräckligt med det målområde som nu gäller för länsdomstolarna. En utredning om att tillföra den nya organisationen ytterligare målgrupper bör därför i huvudsak skjutas på framtiden med hänsyn till dels att man först bör få en ny organisation att fungera på ett tillfredsställande sätt, dels att nuvarande balanser bör arbetas ner till en acceptabel nivå, dels också att det nu är omöjligt att avgöra hur många och svåra besvärsmål skatteområdet kommer att förorsaka efter övergången till tjänstemannagranskning. Enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* är det förhastat att på i första hand principiella grunder tillstyrka kommitténs förslag innan ytterligare klarhet nåtts i fråga om bl. a. den nya länsrättens målområde.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att kommitténs principiella resonemang, som inte godtas av länsstyrelsen, borde få som följd att alla besvärssärenden som nu handläggs av länsstyrelsen och andra regionala förvaltningsmyndigheter överflyttas till den nya länsdomstolen. Detta skulle innebära en önskad breddning av domstolens målområde men skulle få ödesdigra följder för de berörda förvaltningsmyndigheterna. Frågan om länsdomstolens målområde bör, anser länsstyrelsen, analyseras grundligt och bedömas mera med hänsyn till vad som är möjligt och lämpligt från förvaltningsmyndighetens synpunkt än med tanke på att länsdomstolens personal skall få varierande och stimulerande arbetsuppgifter.

Mellankommunala skatterätten

Regeringsrätten, domstolsverket, riksrevisionsverket, riksskatteverket, Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Sundsvall och *länsstyrelsen i Stockholms län* tar upp frågan om mellankommunala skatterättens ställning och tillstyrker att den bryts ut från riksskatteverket. Kommitténs förslag att mellankommunala skatterätten skall i administrativt hänseende inordnas i länsrätten i Stockholms län föranleder emellertid kritik från några remissinstanser.

Riksskatteverket anser det principiellt sett tvivelaktigt att integrera mellankommunala skatterätten med en av länsrätterna, eftersom intressekonflikter mellan kommuner i olika mål kan förekomma i mål hos mellankommunala skatterätten. Vidare medför det förhållandet att mellankommunala skatterätten har speciella mål att det förekommer speciella rutiner bl. a. i fråga om expediering. På grund av dessa principiella och praktiska skäl förordar riksskatteverket, om mellankommunala skatterätten administrativt skall knytas till länsrätten i Stockholms län, att dess kansli bildar en från den övriga länsrätten helt fristående avdelning. Riksskatteverket anser också att frågan om ordförandeskapet i rätten bör vara en heltidsuppgift eller en bisyssla måste övervägas närmare.

Domstolsverket ifrågasätter, med instämmande av *kammarrätterna i Stockholm* och *Sundsvall*, om inte mellankommunala skatterätten bör vara en självständig myndighet. Man vill emellertid inte motsätta sig en administrativ samordning med länsrätten i Stockholms län.

Enligt *regeringsrätten*, *domstolsverket* och *Svea hovrätt* talar mycket för att mellankommunala skatterätten bör betraktas som en allmän förvaltningsdomstol. Dessa remissinstanser anser att den grundläggande författningsregleringen därför har sin naturliga plats i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Kostnader

Kommitténs överslagsvisa beräkningar av kostnaderna för reformen föranleder endast ett fåtal kommentarer från remissinstanserna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län delar kommitténs uppfattning att endast en mindre del av kostnaderna har karaktär av reformkostnader i begränsad mening. Enligt länsstyrelsen är nämligen en ökning av kostnaderna ofrånkomlig också om nuvarande organisation behålls, eftersom i varje fall länsrätten måste ges en ordentlig resursförstärkning. I samma riktning uttalar sig *chefen för förvaltningsavdelningen i Södermanlands län*.

Några remissinstanser redovisar en mer kritisk inställning. *Sälunda* anser *riksrevisionsverket* att man bör avvakta erfarenheterna av omorganisationen, innan de nya domstolarna får ytterligare förstärkningar. Det är enligt verket osäkert vilket målunderlag länsdomstolarna får, bl. a. kan RS-reformen inverka på måltillströmningen. Enligt *statskontoret* är kostnaderna för en utbrytning inte tillräckligt klargjorda. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att merkostnaderna för den föreslagna omorganisationen är bristfälligt utredda. Länsstyrelsen betonar de betydande merkostnader som kommer att uppstå genom att länsrätterna, efter en övergångstid, får egna lokaler. Den överslagsmässiga kostnadsberäkning som kommittén har presenterat kan, enligt *länsstyrelsen i Stockholms län*, inte ligga till grund för ett ställningstagande. Det resursbehov som kommittén anger synes inte heller grunda sig på några utförligare analyser av behovet. Detta gör det omöjligt för länsstyrelsen

att bilda sig en uppfattning om hur mycket ett genomförande av förslaget kommer att kosta. Oklarheterna i fråga om kostnaderna förstärker länsstyrelsens övriga skäl att inte biträda förslaget om utbrytning. *Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer* samt *reservanterna i länsstyrelsen i Älvsborgs län* och i *Svenska kommunförbundet* anför också osäkerheten i kostnadsfrågan som ett skäl att avvakta med principbeslut. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* ifrågasätter, med instämmande av *Statstjänstemannaförbundets sektion* vid samma länsstyrelse, om en sådan kostnadsökning, som ofrånkomligen följer av en utbrytning, är försvarbar i dagens statsfinansiella situation.

Enligt *kammarrätten i Sundsvall* är en kraftigare resursförstärkning än vad kommittén räknar med ofrånkomlig för att en mer påtaglig förbättring skall kunna nås. Kammarrätten anser det angeläget att frågan om ytterligare förstärkningar ägnas stor uppmärksamhet under det fortsatta organisationsarbetet. Om en reform genomförs utan att tillräckliga resurser ställs till förfogande, finns en betydande risk för att den kommer att framstå som en halvmesyra. Också *riksskatteverket* och *länsstyrelsen i Skaraborgs län* menar att det tänkta resurstillskottet på domarsidan, 15–20 domare, är för lågt beräknat. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner det svårt att ta ställning till om det antal ytterligare tjänster som kommittén har föreslagit är för stort eller för litet. Länsstyrelsen framhåller att bedömningarna vid en uppbyggnad av den nya organisationen bör ske helt förutsättningslöst så att man inte förstärker tidigare skevheter mellan länen. *TCO* bedömer den angivna personalökningen som otillräcklig. En mer markerad satsning på kontors- och handläggartjänster bör ske.

Genomförandet

Kommitténs förslag om att reformen bör genomföras den 1 juli 1979 kommenteras inte eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* betonar vikten av att ett beslut i enlighet med kommitténs förslag fattas snart. Domstolarna kan annars komma i ett ännu besvärligare läge. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller betydelsen av att andra utredningar som berör länsförvaltningen påskyndas så att kvarvarande delar av länsstyrelsen i stort sett är klara organisatoriskt och verksamhetsmässigt den 1 juli 1979. *Sveriges advokatsamfund* finner det välbetänkt att reformeringen av förvaltningsrättskipningen på länsplanet sker stegvis så att i en delreform länsdomstolarna snarast bryts ut från länsstyrelserna.

Från några håll ifrågasätts emellertid om det är realistiskt att räkna med ett så snabbt genomförande. Enligt *riksskatteverket* finns det anledning att anta att OPAL-utredningen inte får tillräcklig tid för sitt arbete med de organisatoriska frågorna som kvarstår för länsstyrelsernas del. Tjänstetillsättningsfrågorna kan vidare väntas bli mer tidskrävande och komplicerade än vad kommittén har antagit. Slutligen måste även de frågor som övergångsvis rör nämndemannaorganisationen prövas närmare. *TCO* framför liknande

synpunkter. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* finner också tidpunkten föga realistisk mot bakgrund av att det säkerligen behövs ett å två år för förberedelser. *Landstingsförbundet* instämmer i att flera praktiska skäl talar för ett genomförande den 1 juli 1979. Förbundet erinrar emellertid om att det skulle innebära att nämndemännen i länsrätterna skulle väljas av de nu sittande kommunala församlingarna utan beaktande av att nya landsting och kommunfullmäktige väljs endast några månader senare. Det skulle därför vara naturligt att skjuta upp ikraftträdandet till den 1 januari 1980.

Länsstyrelsen i Kalmar län föreslår att reformen senareläggs till den 1 januari 1980. Länsstyrelsen åberopar den stora arbetsbörda som åligger framför allt den del av länsstyrelsen som blir föremål för omorganisation genom att förberedelserna för 1979 års val påbörjas under våren 1979.

Innehåll

	sid
Propositionen	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1978-03-16	2
1. Inledning	2
2. Föredraganden	3
2.1 Nuvarande förhållanden	3
2.2 Principiella synpunkter på förslaget om fristående länsdomstolar	6
2.3 Praktiska synpunkter på förslaget om fristående länsdomstolar	12
2.4 En ny länsdomstolsorganisation m. m.	18
2.4.1 Fristående länsdomstolar m. m.	19
2.4.2 Domarkarriären m. m.	21
2.4.3 Arbetsfördelningsfrågor	22
2.4.4 Övergångsfrågor	22
2.4.5 Lokalfrågor	23
2.5 Kostnader för den nya länsrättsorganisationen	23
2.6 Tidpunkten för omorganisationen	24
3. Hemställan	25
4. Beslut	25
<i>Bilaga 1</i> Länsdomstolskommitténs betänkande (SOU 1977:80)	
Länsdomstolarna	27
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttrandena	105

