Nr 6

Justitieutskottets betänkande med anledning av propositionen 1975:1 såvitt gäller domstolsväsendet m. m. jämte motioner

ANDRA HUVUDTITELN

Domstolsväsendet

1. **Domstolsverket.** Regeringen har i propositionen 1975:1 bilaga 4 (justitiedepartementet) under punkten D 1 (s. 53 och 54) föreslagit riksdagen att till Domstolsverket för budgetåret 1975/76 anvisa ett förslagsanslag av 18 600 000 kr.

Motion

I motionen 1975:1126 av fru Tillander (c) och fru Karlsson (c) yrkas såvitt nu är i fråga (yrkande 2 delvis) att riksdagen beslutar att företa de ändringar i anslagen till DON och domstolsverket för nästa budgetår, som föranleds av ett uppskov med inrättandet av den nya centralmyndigheten för domstolsverket till den 1 januari 1976.

Utskottet

Enligt tidigare riksdagsbeslut skall en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet m. m. inrättas i Jönköping den 1 juli 1975 (prop. 1972:1 bil. 4, JuU 1972:8, rskr 1972:159, JuU 1973:24, rskr 1973:221, prop. 1974:1, bil. 4, JuU 1974:6, rskr 1974:128). Riksdagen har i år bl. a. beslutat riktlinjer för den nya domstolsförvaltningen (prop. 1974:149, JuU 1975:1, rskr 1975:1). På den nya myndigheten skall bl. a. ankomma de uppgifter som f. n. åvilar domstolsväsendets organisationsnämnd (DON). I samband med behandlingen av frågan om riktlinjerna för den nya domstolsförvaltningen upptog utskottet till prövning ett i den under allmänna motionstiden i år väckta motionen 1975:1126 framställt yrkande om att riksdagen skall besluta att uppskjuta inrättandet av den centrala myndigheten för domstolsväsendet till den 1 januari 1976. På hemställan av utskottet avslog riksdagen yrkandet. I samma motion yrkas att riksdagen företar de ändringar i anslagen till DON och den nya centralmyndigheten för nästa budgetår, som föranleds av det i motionen föreslagna uppskovet. I följd av riksdagens ställningstagande till frågan om uppskov med centralmyndighetens inrättande avstyrker utskottet bifall till motionen 1975:1126 såvitt däri yrkats ändringar i anslagen till DON och domstolsverket (yrkande 2 delvis).

Utskottet, som inte funnit anledning till erinran mot regeringens medelsberäkning, tillstyrker förslaget under punkten D 1 i propositionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen med avslag på motionen 1975:1126 såvitt nu är i fråga (yrkande 2 delvis) till *Domstolsverket* för budgetåret 1975/76 anvisar ett förslagsanslag av 18 600 000 kr.

2. **Allmänna domstolarna.** Regeringen har under punkten D 2 (s. 54–59) föreslagit riksdagen att dels bemyndiga regeringen att inrätta de ordinarie tjänster för hovrättsråd i Fo 24 och de ordinarie tjänster för rådman i Fo 24 som förordats i propositionen, dels till Allmänna domstolarna för budgetåret 1975/76 anvisa ett förslagsanslag av 376 500 000 kr.

Motioner

I motionen 1975:450 av fru af Ugglas (m) yrkas att riksdagen hemställer att frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst vid tjänstgöring som nämndeman utreds samt att domstolsväsendets organisationsnämnd ges i uppdrag att verkställa denna utredning.

I motionen 1975:1118 av fru Lindquist m. fl. (m, c) yrkas att riksdagen i anslutning till prövningen av anslaget D 2 Allmänna domstolarna dels ger regeringen till känna att ordinarie tjänst som rådman bör inrättas vid vardera Mölndals tingsrätt och Varbergs tingsrätt, dels höjer anslaget i erforderlig utsträckning, dels bemyndigar regeringen att inrätta dessa tjänster.

Utskottet

Regeringens förslag till medelsanvisning under ifrågavarande punkt innebär bl. a. att för Svea hovrätt medel beräknas för ytterligare ett förordnande att bestrida på hovrättslagman och ytterligare ett förordnande att bestrida på hovrättsråd, tillika vice ordförande på avdelning, ankommande göromål, varigenom ytterligare en extra avdelning kan inrättas vid hovrätten, samt att i hovrätten över Skåne och Blekinge skall inrättas två tjänster för hovrättsråd i utbyte mot två extra ledamöter. Vidare föreslås inrättande av en tjänst som rådman i envar av Svartlösa, Sollentuna och Färentuna, Kalmar, Stenungsunds och Kristianstads tingsrätter, i Kalmar tingsrätt och Kristianstads tingsrätt i utbyte mot en tingsfiskal.

Från anslaget bestrids även kostnaderna för ersättningar till nämndemän m. fl. I propositionen förutskickar departementschefen att han avser att senare föreslå regeringen att det nuvarande dagarvodet till nämndemän, 100 kr., höjs till 130 kr. fr. o. m. den 1 juli 1975.

Sammanlagt avser regeringens förslag till medelsanvisning 376 500 000 kr.

I motionen 1975:1118 framhålls – i enlighet med hovrättens för Västra Sverige anslagsframställning för budgetåret 1975/76 – att en tjänst för rådman bör inrättas vid envar av Varbergs och Mölndals tingsrätter. Motionärerna hänvisar bl. a. till viss statistik över målutvecklingen de tre senaste åren samt beträffande Mölndals tingsrätt till det unika förhållandet att antalet tvistemål där årligen är större än antalet brottmål. Det stora antalet tvistemål vid Mölndals tingsrätt medför enligt motionärerna extra arbetsbelastning bl. a. på grund av att tvistemålen till skillnad från brottmålen kräver medverkan av tre juristdomare. Om en rådmanstjänst inrättas vid Mölndals tingsrätt, kan enligt motionärerna en över medelsreserven avlönad tjänst som tingsfiskal dras in. Yrkandet går ut på att riksdagen skall dels ge regeringen till känna att en ordinarie tjänst för rådman bör inrättas vid envar av Varbergs och Mölndals tingsrätter, dels höja anslaget i erforderlig utsträckning, dels ock bemyndiga regeringen att inrätta ifrågavarande tjänster.

För utskottet tillgänglig statistik visar ett målantal per ordinarie domare vid Mölndals tingsrätt som enligt hittills tillämpade normer för beräkning av arbetsbelastningen vid tingsrätterna inte motiverar inrättandet av ytterligare en rådmanstjänst vid tingsrätten. Enligt samma normer föreligger däremot behov av arbetskraftsförstärkning såväl vid Varbergs tingsrätt som vid vissa andra tingsrätter. För flertalet av dessa innebär budgetpropositionen att ytterligare en tjänst som rådman inrättas, i några fall i utbyte mot en tingsfiskal. Vad motionärerna anför motiverar enligt utskottets mening inte en prioritering av Varbergs tingsrätt framför de tingsrätter som enligt tillämpade normer har behov av en ytterligare rådmanstjänst men inte erhåller någon förstärkning enligt regeringens förslag.

Under hänvisning till det anförda kan utskottet inte tillstyrka motionärernas önskemål. Utskottet vill dock i anledning av motionen understryka att utvecklingen vid tingsrätterna bör följas med uppmärksamhet när det gäller behovet av ytterligare ordinarie domartjänster. Från mera allmänna utgångspunkter kan tilläggas att en så schematisk metod som att mäta arbetsbelastningen med ledning av antalet mål per domare inte kan anses ge en rättvisande bild av en domstols arbetsbörda. Även andra faktorer måste tas med vid bedömningen såsom målens art och svårighetsgrad, antalet inskrivningsärenden och omfattningen av det administrativa arbetet. Närmare överväganden härvidlag torde göras av de sakkunniga, som tillkallats för att utreda frågan om metoder för att mäta arbetsbelastningen i tingsrätterna (Ju 1973:13).

I motionen 1975:450 tas upp ett spörsmål angående dagarvodet till nämndemän. Enligt kungörelsen (1967:358) om ersättning till nämndemän m. fl. äger nämndeman samt juryman i tryckfrihetsmål vid tjänstgöring i tingsrätt erhålla dagarvode samt resekostnadsersättning och traktamente. Dagarvode utgår för varje sammanträdesdag och i vissa fall även för resdagar. Dagarvodets storlek var 75 kr. fram till den 1 januari 1972, då det höjdes till 100 kr. Som ovan angivits förutskickas i budgetpropositionen en höjning av arvodet till 130 kr.

Motionären hänvisar till en undersökning vid socialhögskolan i Stockholm enligt vilken nämndemännen vid tingsrätterna inte kan anses vara representativa för befolkningen. Enligt undersökningen är den förhållandevis dåliga ersättningen orsaken härtill. Motionären framhåller att tjänstgöring som nämndeman för personer ur vissa yrkesgrupper, t. ex. egna företagare eller privatanställda, innebär en ren ekonomisk förlust, eftersom de går miste om inkomst under tjänstgöringstiden. Enligt motionären torde ersättningsreglernas nuvarande utformning göra det synnerligen svårt att rekrytera nämndemän från dessa grupper. Motionären pekar vidare på det förhållandet, att för andra yrkesgrupper förlusten blir ringa. Statstjänstemän är exempelvis berättigade till tjänstledighet med s. k. A-avdrag vid tjänstgöring som nämndeman. Motionären anser att ett schablonbelopp borde kunna fastställas att utgå till de nämndemän som kan påvisa att de går miste om inkomst under tjänstgöring som nämndeman. Yrkandet går ut på att domstolsväsendets organisationsnämnd skall få i uppdrag att utreda frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst för nämndemän.

Frågan om nämndemannaarvodets storlek har åtskilliga gånger varit föremål för riksdagens prövning (se SU 1951:2, SU 1962:2, SU 1967:2, JuU 1971:5 och JuU 1973:8). Riksdagen har därvid intagit den ståndpunkten att gottgörelsen bör bestämmas så att den inte förändrar uppdragets karaktär av förtroendeuppdrag. Samtidigt har det emellertid framhållits som angeläget att nämndemännen inte vidkänns sådana kostnader för fullgörande av sitt uppdrag, att urvalet av nämndemän i realiteten begränsas till personer som har ekonomiska förutsättningar att motta uppdraget. Det har också betonats att hithörande frågor bör följas med uppmärksamhet, varvid omständigheter som kan medverka till en bred rekrytering bör beaktas.

De grundläggande synpunkter, som riksdagen sålunda tidigare anlagt på frågan om nämndemannauppdragets karaktär och rekryteringen till sådant uppdrag, är enligt utskottets mening alltjämt giltiga. Den av departementschefen förutskickade höjningen av ersättningen, som ligger i linje med riksdagens ovan återgivna uttalanden, synes väl avvägd. Någon särskild utredning i enlighet med motionärens önskemål är inte påkallad. Utskottet avstyrker således bifall till motionen.

Regeringens förslag till medelsanvisning föranleder ingen erinran från utskottets sida.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen beträffande inrättande av tjänster med bifall till regeringens förslag och med avslag på motionen 1975:1118 i denna del bemyndigar regeringen att inrätta de ordinarie tjänster för hovrättsråd i Fo 24 och de ordinarie tjänster för rådman i Fo 24 som förordats i propositionen,
2. att riksdagen beträffande medelsberäkningen med avslag på motionen 1975:1118 i denna del till *Allmänna domstolarna* för

budgetåret 1975/76 anvisar ett förslagsanslag av 376 500 000 kr.,

3. att riksdagen beträffande ersättning till nämndemän avslår motionen 1975:450.

3. **Allmänna förvaltningsdomstolarna.** Regeringen har under punkten D 3 (s. 59–61) föreslagit riksdagen att till Allmänna förvaltningsdomstolarna för budgetåret 1975/76 anvisa ett förslagsanslag av 42 950 000 kr.

Motioner

I motionen 1975:140 av herr Torwald m. fl. (c, m, fp) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om inrättande av ytterligare en avdelning vid kammarrätten i Göteborg under budgetåret 1975/76.

I motionen 1975:442 av fru André (c) och herr Johansson i Växjö (c) hemställs att riksdagen till Allmänna förvaltningsdomstolarna för budgetåret 1975/76 anvisar ett förslagsanslag som med 2,4 milj. kr. överstiger det av regeringen föreslagna beloppet.

Utskottet

Den under år 1971 genomförda förvaltningsrättsreformen (prop. 1971:30, KU 1971:36) berörde de allmänna förvaltningsdomstolarnas organisation och verksamhet i viktiga avseenden.

Fram till reformens genomförande prövade regeringsrätten besvär över praktiskt taget varje slag av förvaltningsbeslut som kunde överprövas av förvaltningsdomstol. Beträffande de allra flesta målgrupperna var regeringsrätten dessutom enda och sista domstolsinstans. Detta gällde bl. a. barnavårdsmål, nykterhetsvårdsmål, byggnadsmål, hälsovårdsmål, körkortsmål och kommunalbesvärsmål. I ett par grupper av mål var regeringsrätten överinstans i förhållande till kammarrätten. Den helt dominerande av dessa målgrupper var skattemålen, som regelmässigt passerade kammarrätten innan de nådde regeringsrätten.

Den under åren alltmer ökade balansen i regeringsrätten ledde för flera grupper av mål till långa dröjsmål med det slutliga avgörandet. Eftersläpningen var störst i skattemålen, som regeringsrätten bedömde som genomsnittligt mindre brådskande än t. ex. mål om tvångsintagning av alkoholmissbrukare, omhändertagande av barn för samhällsvård, kommunalbesvärsmål och mål om återkallande av körkort. Väntetiden i skattemål mellan kammarrättens utslag och regeringsrättens avgörande var före reformen i allmänhet bortåt fyra år. Räknat från tidpunkten för taxeringsnämndens beslut kom regeringsrättens slutliga besked i genomsnitt först efter drygt sex och ett halvt år. För kammarrättens del kom utslaget att dröja närmare två år efter prövningsnämndens avgörande. Andra målgrupper med påfal-

lande långa väntetider i regeringsrätten var byggnadsmål, hälsovårdsmål och kommunalbesvärsmål.

Genom förvaltningsrättsreformen avlastades regeringsrätten arbetsuppgifter genom att tyngdpunkten i den domstolsmässiga besvärsprövningen i förvaltningsärenden flyttades från denna domstol till kammarrätt. Kammarrätt fick ställning av allmän förvaltningsdomstol närmast under regeringsrätten med i stort sett samma målområde som denna. I samband därmed byggdes kammarrättsorganisationen ut kraftigt. Sålunda inrättades en ny kammarrätt i Göteborg. Kammarrätten i Stockholm, organiserad på nio avdelningar, fick Norrland, Svealand och Värmland samt Östergötland och Gotland som domkrets. Kammarrätten i Göteborg organiserades på sex avdelningar och fick återstoden av landet som domkrets. Två av Stockholms-kammarrättens avdelningar förlades till Sundsvall.

Vid reformen bemyndigades regeringen att inrätta samtliga sex tjänster på varje kammarrättsavdelning som ordinarie. Med hänsyn till befarade svårigheter att under uppbyggnadsskedet rekrytera innehavare till ordinarie tjänster med lämpliga kvalifikationer anslogs medel endast för fem ordinarie tjänster samt en extra ordinarie tjänst för assessor på varje avdelning.

I en motion till 1973 års riksdag togs upp frågan om åtgärder för att dåvarande handläggningstider i fråga om skattemålen i de allmänna förvaltningsdomstolarna skulle nedbringas. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1973:8) avstyrkte utskottet bifall till motionen men framhöll samtidigt med hänsyn till de upptagna frågornas vikt angelägenheten av att den fortsatta utvecklingen på området följdes med stor uppmärksamhet.

Genom beslut av statsmakterna år 1974 (prop. 1974:1 bil. 4, JuU 1974:6) inrättades fr. o. m. den 1 juli 1974 en kammarrätt i Sundsvall om 3 avdelningar, varav två utgjordes av de dittills till Sundsvall förlagda avdelningarna ur kammarrätten i Stockholm samt ytterligare en avdelning vid kammarrätten i Göteborg. Sålunda har numera kammarrätten i Stockholm och kammarrätten i Göteborg vardera sju avdelningar. Varje avdelning vid de tre kammarrätterna har fem ordinarie tjänster, nämligen en för president eller kammarrättslagman, en för kammarrättsråd tillika vice ordförande och tre för kammarrättsråd, samt en assessorstjänst.

Till komplettering av de data rörande de allmänna förvaltningsdomstolarna som lämnas i budgetpropositionen, bilaga 4, s. 51, lämnas här uppgifter rörande dels antalet inkomna, avgjorda och vid 1974 års utgång balanserade mål vid regeringsrätten och kammarrätterna, dels de vid kammarrätterna anhängiga målen fördelade efter ålder räknat från den dag de inkommit till domstolen.

Regeringens förslag under ifrågavarande punkt innefattar en förstärkning på personalsidan med åtta fiskalstjänster vid kammarrätterna och en biträdestjänst vid kammarrätten i Stockholm. Petitaframställningar från kammarrätterna i Stockholm och Göteborg om ytterligare en avdelning vid vardera domstolen har av regeringen lämnats utan bifall.

Inkomna, avgjorda och balanserade mål 1974

	Inkomna mål	Avgjorda mål	Utgående balans
Regeringsrätten	3 613	4 463	3 532
Kammarrätterna			
i Stockholm	11 608*	9 282	11 116
i Göteborg	7 857	7 200	9 377
i Sundsvall	3 671	2 275	4 760

* Varav ca 3 800 är föranledda av körkortsreformen.

Vid kammarrätterna anhängiga mål, fördelade efter ålder, räknat från den dag de inkommit till domstolen

	0–12 mån.	13–24 mån.	25–36 mån.	37– mån.
1.1.1972				
Stockholm	5 884 (2 891)**	2 076 (1 848)	532 (487)	27 (27)
Göteborg	2 443 (2 044)	1 243 (1 058)	275 (248)	–
1.1.1973				
Stockholm	8 693 (5 982)	2 499 (1 138)	750 (665)	32 (29)
Göteborg	5 070 (4 005)	1 578 (1 383)	692 (599)	14 (14)
1.1.1974				
Stockholm	9 036 (6 309)	2 768 (1 369)	767 (668)	80 (71)
Göteborg	5 389 (4 262)	1 593 (1 390)	731 (641)	35 (35)
1.1.1975				
Stockholm	7 483 (3 395)	2 789 (2 032)	823 (630)	21 (20)
Göteborg	5 374 (3 742)	3 218 (2 672)	766 (706)	19 (19)
Sundsvall	2 715 (1 645)	1 339 (1 077)	701 (637)	5 (5)

** Antalet inom parantes avser mål rörande inkomstbeskattning.

I motionen 442 yrkas att riksdagen under ifrågavarande punkt skall anvisa ett med 2,4 milj. kr. förhöjt belopp i förhållande till regeringens förslag. Beloppet är avsett att täcka kostnaden för en ny avdelning vid envar av kammarrätterna i Stockholm och Göteborg. Yrkandet i motionen 140 går ut på att ytterligare en avdelning skall inrättas vid kammarrätten i Göteborg. Motionärerna påtalar det stora antalet balanserade mål och framhåller att det finns anledning anta att måltillströmningen kommer att öka ytterligare, bl. a. på grund av 1975 års fastighetstaxering. De nuvarande förhållandena anges i motionen 442 som helt oacceptabla och ägnade att leda till att medborgarnas förtroende för rättsväsendet undergrävs.

Utskottet vill till en början erinra om att ett av huvudsyftena med omorganisationen av förvaltningsrättskipningen 1971 var att råda bot på den avsevärda försening i målens avgörande som målbalansen i regeringsrätten medfört under en följd av år. En påtaglig minskning av målbalansen i re-

geringsrätten har också ägt rum efter förvaltningsrättsreformens genomförande – från 5 537 mål vid utgången av 1972 till drygt 3 532 mål vid 1974 års utgång. Nedgången motsvaras emellertid – trots en högre avverkningstakt än tidigare – av en kraftig ökning av de vid kammarrätterna balanserade målen. Som framgår av den ovan intagna statistiken översteg vid utgången av 1974 den totala balansen vid kammarrätterna 25 000 mål. Utvecklingen ger enligt utskottets mening anledning till allvarlig oro, särskilt som erfarenheten visar att balanser har en tendens att växa även om måltillströmningen inte fortsätter att öka. Utskottet vill understryka att snabbhet inom förvaltningsprocessen utgör ett viktigt element i det administrativa rättsskyddet. För den rättssökande allmänheten är det till väsentlig olägenhet om domstolsväsendet inte fungerar så att målen blir avgjorda inom rimlig tid. Inte minst gäller detta förvaltningsdomstolarna, vilkas avgöranden berör en mycket stor krets av personer. Mot denna bakgrund kan som motionärerna framhåller de nuvarande långa väntetiderna inte accepteras.

Utskottet finner det således ofrånkomligt att ytterligare åtgärder vidtas för att minska kammarrätternas målbalans. Motionskraven synes i och för sig väl underbyggda. Behovet av förstärkningar torde emellertid relativt sett vara minst lika stort vid kammarrätten i Sundsvall som i de kammarrätter som berörs av motionerna. Vissa svårigheter torde också föreligga att rekrytera innehavare till ordinarie tjänster med lämpliga kvalifikationer. Utskottet har därför stannat för att förorda att kammarrätterna tillförs – utöver vad som föreslagits av regeringen – en resursförstärkning avseende medel för ytterligare fyra ledamöter. Även om domargöromål enligt utskottets mening i största möjliga utsträckning bör fullgöras av ordinarie domare, bör – med hänsyn bl. a. till ovissheten rörande den fortsatta måltillströmningen – f. n. inte inrättas ordinarie tjänster för de nya ledamöterna. Tjänsterna bör ligga på lägst rådsnivå. Det bör ankomma på regeringen att med beaktande av vad utskottet sålunda anfört besluta om anställningsform och nivå på tjänsterna.

Den av utskottet förordade ledamotsförstärkningen föranleder behov av ytterligare fiskalspersonal och icke lagfaren personal. Utöver de i propositionen begärda medlen bör kammarrätterna tilldelas medel för tre fiskaler eller fiskalsaspiranter och två icke rättsbildade tjänstemän. Även omkostnadsposterna behöver räknas upp i viss utsträckning.

Fördelningen av de av utskottet förordade förstärkningarna mellan de olika kammarrätterna bör ankomma på regeringen.

Anslaget bör på grund av utskottets ställningstaganden ökas med 850 000 kr. utöver vad regeringen föreslagit.

Den fortsatta utvecklingen på kammarrättsområdet bör följas med största uppmärksamhet. Om målbalansen inte nedbringas till en rimlig nivå bör de nu förordade förstärkningsåtgärderna permanentas och ytterligare förstärkningar övervägas. Utskottet förutsätter också att alla möjligheter att åstadkomma rationaliseringar och förbättringar inom verksamheten blir prö-

vade. Därvid synes enligt utskottets mening böra övervägas bl. a. frågan om att minska omfattningen av ledamotsföredragningen och möjligheterna att temporärt öka specialiseringen genom att mål av visst slag tilldelas särskilda ledamöter eller avdelningar. Uppmärksamhet bör också ägnas åt de problem för kammarrätterna som sammanhänger med det ökande ianspråktagandet av assessorer och fiskaler för offentliga uppdrag under längre tid.

Utskottet hemställer

att riksdagen i anledning av regeringens förslag och motionerna 1975:140 och 1975:442 till *Allmänna förvaltningsdomstolarna* för budgetåret 1975/76 anvisar ett förslagsanslag av 43 800 000 kr.

Stockholm den 18 mars 1975

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), fröken Mattson (s), herrar Polstam (c), Larfors (s), Johansson i Växjö (c), Jönsson i Malmö (s), Westberg i Ljusdal (fp), Nygren (s), Bengtsson i Göteborg (c), fru Bergander (s)*, herr Lövenborg (vpk)*, fru Wiklund (c), fru André (c)*, fru Andersson i Kumla (s) och fru Lindquist (m)*.

* Ej närvarande vid betänkandets justering.