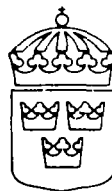


Justitieutskottets betänkande 1985/86:28



om rättskipningens organisation

JuU
1985/86:28

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet en motion med begäran om en principiell översyn av rättskipningens organisation. Översynskravet motiveras med uppgifter om olägenheter i det nuvarande systemet med flera olika typer av domstolar — allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. I motionen förs fram tanken att i rationaliseringssyfte slå samman de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I motionen — liksom i andra motionsyrkanden som också behandlas här — uttalas vidare önskemål om översyn i syfte att minska antalet specialdomstolar och partssammansatta domstolar och om överförande av målområden från sådana domstolar till allmänna domstolar.

Utskottet tar avstånd från tanken på en vittutseende organisationsöversyn syftande till ett sammanförande av de allmänna domstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utskottet avvisar också — bl. a. med hänvisning till pågående utredningsarbete — tanken på en översyn i riktning mot att nedbringa antalet specialdomstolar m. m. Utskottet gör vissa uttalanden som bör beaktas i det fortsatta reformarbetet.

Utskottets borgerliga ledamöter reserverar sig — delvis på olika sätt — i frågan om specialdomstolar m. m.

Motioner

I motion 1984/85:1654 av Gunilla André m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en principiell översyn av domstolsorganisationen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motionärerna utgår från uppgifter om olägenheter som ansetts vara förknippade med att det finns flera olika typer av domstolar; allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. De hävdar att ett dubbelförfarande kan uppstå i samma sak. Som exempel anger motionärerna att vårdnadstvister, skattebrott och trafikbrott kan föranleda processer i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Som ytterligare exempel anges att en patentfråga kan prövas först i patentverket, patentbesvärsrätten och regeringsrätten och därefter i tingsrätten, hovrätten och högsta domstolen.

Motionärerna anger vissa nackdelar med ett system med specialdomstolar. Bl. a. sägs att domstolens ledamöter till följd av specialiseringen kan komma att sakna den allmänna överblick över rättsutvecklingen som är en viktig förutsättning för rättskipning. Genom specialiseringen kan personalens allmänna användbarhet minskas till hinder för ett effektivt resursutnyttjande.

Sammanfattningsvis konstaterar motionärerna att systemet med olika typer av domstolar är betänkligt eftersom det blivit svåröverskådligt och krångligt, inte bara för den enskilde utan också för dem som verkar i systemet.

Vidare uttalar motionärerna skepsis mot den i vissa domstolar rådande ordningen med s. k. intressledamöter, dvs. parts- eller branschrepresentanter som deltar som ledamöter av domstolen.

Motionärerna hävdar vidare att det kan ifrågasättas om arbetsunderlaget i vissa domstolar (länsrätterna, kammarrätterna och försäkringsrätterna) i framtiden kommer att vara tillräckligt.

Mot denna bakgrund uttalar motionärerna att det inte kan uteslutas att en samordning av resurserna inom domstolsväsendet i stort skulle kunna ge betydande rationaliseringsvinster. Som en tänkbar lösning härvidlag för motionärerna fram tanken att slå samman tingsrätter med länsrätter, hovrätter med kammarrätter och högsta domstolen med regeringsrätten. Det kan enligt motionärerna också tänkas att ett effektivare resursutnyttjande kan uppnås genom andra samordningsformer. Motionärerna ifrågasätter vidare om det finns rationella skäl att behålla de specialdomstolar som finns och aktualiserar förslagen att samordna hyresnämnderna med tingsrätterna och att föra över försäkringsrätternas målområde till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Motionärernas slutsats blir att en allmän översyn av domstolsorganisationen bör komma till stånd. En sådan översyn bör omfatta möjligheterna till ökad samordning av domstolsresurser och till minskad specialisering. Samtidigt bör undersökas vilket behov av specialistkompetens som föreligger i olika mål och hur detta behov skall tillgodoses. Översynen bör också inriktas på att klargöra vilka typer av mål som kräver lokal förankring och medverkan av lekmän i en starkt decentraliserad organisation. Möjligheterna till mera lokal förankring av dömandet än för närvarande bör särskilt undersökas. I sammanhanget bör enligt motionärerna också undersökas förutsättningarna att införa jourdomstolar för handläggning inom brottmålsprocessen.

Som framgår av det följande har utskottet låtit remissbehandla motionen.

I motion 1984/85:2234 av Knut Billing m. fl. (m) — vilken överlämnats av lagutskottet till justitieutskottet — hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om överförande av hyresrättsliga frågor till allmän domstol i enlighet med vad som i motionen anförts.

Enligt motionärerna talar både principiella och sakliga skäl mot ordningen med särskilda intressledamöter i hyresnämnderna och bostadsdomstolen.

I motion 1984/85:2402 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) — vilken överlämnats av lagutskottet till justitieutskottet — hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av systemet med partssammansatta domstolar och specialdomstolar.

Motionärerna hävdar att många människor känner oro över att de särskilt utsedda partsrepresentanterna i de partssammansatta domstolarna och nämnderna inte i alla sammanhang kan frigöra sig från bindningen till dem som de utsetts av. Med den nuvarande ordningen finns det risk för att allmänhetens förtroende för domstolarnas opartiskhet rubbas. — I fråga om systemet med specialdomstolar pekar motionärerna på att t. ex. talan inte kan föras mot avgöranden av arbetsdomstolen och marknadsdomstolen. Förekomsten av parallella rättssystem sägs också innefatta en risk att snarlika rättsliga frågor kan bedömas olika i skiftande specialdomstolar och allmänna domstolar med min-

skad förutsebarhet i rättsväsendet som följd. Motionärerna anvisar möjligheten att föra över specialdomstolarnas arbetsuppgifter till de allmänna domstolarna, eventuellt förstärkta med särskilda sakkunniga. De lanserar härvidlag också tanken på koncentration av vissa målkategorier till en eller flera underätter. För det fall att specialdomstolar behålls bör de enligt motionärerna utgöra första instans i ett system med fullföljdrätt till hovrätten och högsta domstolen.

I motion 1984/85:2708 av Ulf Adelson m. fl. (m) — vilken i här aktuell del överlämnats av lagutskottet till justitieutskottet — hemställs med hänvisning till vad som anförts i motion 1984/85:2707, såvitt nu är i fråga, att riksdagen beslutar hos regeringen begära förslag om överförande av hyresrättsliga frågor till allmän domstol i enlighet med vad som i motionen anförts (yrkande 4).

Skälen för yrkandet överensstämmer i stort med dem som upptagits i motionerna 2234 och 2402.

I motion 1984/85:2804 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) — vilken i här aktuell del överlämnats av lagutskottet till justitieutskottet — hemställs med hänvisning till vad som anförts i motion 1984/85:2801, såvitt nu är i fråga, att riksdagen beslutar att hyresnämnds och bostadsdomstolens uppgifter skall överföras till de allmänna domstolarna (yrkande 1).

Motionärerna uttalar att det från rättssäkerhetssynpunkt är betänkligt att hyresmarknadens parter finns representerade i den dömande instansen. Genom intresseledamöternas deltagande i rättsutlämningen *urholkas människors förtroende* för den dömande maktens oberoende och integritet.

I motion 1985/86:Ju401 av Allan Ekström (m) hemställs med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:K201 att riksdagen begär att regeringen lämnar rättegångsutredningen i uppdrag att framlägga förslag till avskaffande av hyresnämnd och bostadsdomstol.

Motiveringen för yrkandet överensstämmer i stort med dem som upptagits i motionerna 2234 och 2402.

I motion 1985/86:Ju407 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) hemställs med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Bo410 att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag om överförande av hyresrättsliga frågor till allmän domstol.

Motiveringen för yrkandet överensstämmer i stort med dem som upptagits i motionerna 2234 och 2402.

I motion 1985/86:Ju409 av Erling Bager m. fl. (fp) hemställs med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Bo227 att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om överförande av hyresnämnds och bostadsdomstols uppgifter till allmän domstol.

Motiveringen för yrkandet överensstämmer med den som upptagits i motion 2804.

I motion 1985/86:Ju410 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av systemet med partssammansatta domstolar och andra specialdomstolar.

Motiveringen för yrkandet överensstämmer med den som tagits upp i motion 2707.

Grundlagsreglering

Den grundläggande principen om domstolarnas självständighet i den dömande och i övrigt rättstillämpande verksamheten har av ålder ansetts vara av sådan betydelse för rättssäkerheten att detta ämne getts reglering i grundlag. Där har också tagits in fundamentala regler om domstolarnas organisation.

I den nuvarande regeringsformen finns huvuddelen av dessa bestämmelser i 11 kap. om rättskipning och förvaltning. I 1 § ges vissa bestämmelser om högsta domstolen som högsta allmänna domstol och regeringsrätten som högsta förvaltningsdomstol. Där finns också en bestämmelse av innehåll att vid domstol skall finnas ordinarie domare. (Om vikten av att domartjänsterna i all den utsträckning som är organisatoriskt möjlig tillsätts med ordinarie innehavare, se JuU 1981/82:40 s. 3, jfr JuU 1985/86:1 s. 25.) I 2 § föreskrivs att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. I 4 § uppställs krav på att föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången skall ges i lag. I 5 § ges bestämmelser om skydd för ordinarie domare mot godtyckligt skiljande från tjänsten m. m.

Kort historik

Framväxten i Sverige av offentliga organ för rättskipning — för lösning av tvister mellan medborgarna, för normkontroll och för avgörande av frågor som uppkommer i förhållandet mellan den enskilde och det allmänna — har skett under mycket lång tid och har, självfallet, präglats av olika epokers skilda synsätt och av samhällsutvecklingens krav.

Här skall endast lämnas en helt summarisk redovisning.

Av ålder har tyngdpunkten i rättskipningen legat på lokala organ, redan före 1734 års lag kallade häradsrätter på landsbygden och rådhusrätter i städerna. Instansordningen och organisationen inom denna har växlat. Längre utövades den högsta domsrätten av konungen. Som en följd av behovet att bringa en bättre ordning i rättskipningen inrättades år 1614 Svea hovrätt, ursprungligen avsedd att utgöra högsta instans. Ytterligare en hovrätt inrättades

¹ För ytterligare redogörelser och synpunkter kan hänvisas till följande. *Förarbeten till rättegångsbalken*: Processkommissionens betänkande (SOU 1926:31) angående rättegångsväsendets ombyggnad, proposition 1931:80, processlagberedningens förslag (SOU 1944:10) till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. *Förarbeten till förvaltningsrättsreformen*: Besvärssakkunnigas principbetänkande (SOU 1955:19) Administrativt rättsskydd, betänkandet (SOU 1960:19) Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden med förslag till lag om socialdomstol, besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet, förvaltningsdomstolskommitténs betänkande (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning, förslaget (SOU 1968:27) Förvaltningslag, proposition 1971:30, länsdomstolskommitténs betänkande (SOU 1977:80) Länsdomstolarna. *Vissa frågor om allmänna domstolar och specialdomstolar m. m.*: Kurt Holmgren, Förvaltningsdomstolsreformen, SvJT 1972 s. 241 ff, Lennart Persson, Allmänna domstolar och specialdomstolar, Förhandlingarna på det tjugosjunde nordiska juristmötet 1975, betänkandet (SOU 1976:53) Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol, JuU 1975/76:35 s. 4, Nils Olof Wentz, Några utvecklingstendenser inom domstolsväsendet, Rättspolitiska studier — en vänbok till Björn Kjellin 1977 s. 97 ff, Kurt Holmgren, Kan man slå samman kammarrätterna och hovrätterna? Tidskrift för Jurist- och Samhällsvetareförbundet 1978:1, s. 20 f, Mats Börjesson, Rättskipningens organisation, SvJT 1985 s. 521 ff, Henry Montgomery, Rättskipningens organisation, SvJT 1985 s. 709 ff.

år 1634, Göta hovrätt. Hovrätten över Skåne och Blekinge inrättades år 1820 och hovrätten för Övre Norrland år 1935. I samband med rättegångsbalkens införande år 1948 tillkom hovrätten för Nedre Norrland och hovrätten för Västra Sverige. Under inflytande av upplysningstidens idéer flyttades konungens domsrätt år 1789 över från riksrådet till den då inrättade högsta domstolen. Utvecklingen under 1800-talet präglades i övrigt bl. a. av att åtskilliga typer av mål överfördes från administrativa myndigheter och särskilda domstolar till den nu berörda gruppen av domstolar, dvs. de allmänna domstolarna. Samtidigt inskränktes antalet instanser inom denna grupp till tre genom indragning av de tidigare s. k. kämnersrätterna och lagmansrätterna.

I äldre tider skilde man ej noga mellan rättskipning och förvaltning (rättstillämpning i förvaltningsmyndighet) och än mindre mellan förvaltningsrättskipning och förvaltning. Vid början av 1600-talet inrättades kollegier med domsrätt och byggdes upp en fast statlig länsförvaltningsorganisation med landshövdingar och underlydande tjänstemän. Till samma tid — 1618 — leder kammarrätten (kallad CammerRådet och utbruten ur kammarkollegiet) sitt ursprung. Kammarrätten gavs — under konungen — en vidsträckt domsrätt, främst i mål angående bristande redovisning, och senare i besvärsmål, t. ex. angående beskattning, mantalsskrivning och fattigvård. Sedan domsmakten börjat uppfattas som en självständig oberoende makt — och som ett värn inte bara mot enskildas övergrepp utan också mot övergrepp av den verkställande makten — fick under 1800-talet frågan om gränsdragningen mellan domstolar och administrativa myndigheter en ökad betydelse. Detta ledde bl. a. till att åtskilliga typer av mål flyttades över från de administrativa verken till domstolarna. Mot slutet av 1800-talet inriktades strävandena mot att efter franska och tyska förebilder få till stånd en högsta förvaltningsdomstol. Detta ledde till inrättande av regeringsrätten år 1909. Till regeringsrätten överfördes en betydande del av den beslutanderätt i administrativa besvärsmål som utövats av Kungl. Maj:t i statsrådet. Samtidigt fick kammarrätten sin karaktär av förvaltningsjudiciell mellaninstans.

Utvecklingen beträffande de allmänna domstolarna

Av genomgripande betydelse för rättskipningen i de allmänna domstolarna var införandet av den nya rättegångsbalken år 1948, vilken hade föregåtts av långvarigt förberedelsearbete. Den gamla processordningen avlöstes då av ett förfarande som kännetecknas av muntlighet, koncentration och omedelbarhet. Balken kom också att öva inflytande på formerna för förvaltningsrättskipningen. Rättegångsbalkens tillkomst innebar emellertid för de allmänna domstolarna huvudsakligen en reform av själva rättegångsförfarandet, medan domstolssystemet och det organisatoriska området i övrigt undergätt nämnvärda förändringar först därefter.

Genom en reform år 1957 fick rådhusrätt och häradsrätt samma sammansättning vid avgörandet av brottmål.

År 1965 förstatligades rättskipningen och staten övertog huvudmannskapet för rådhusrätterna. Härigenom inleddes den vid processreformen uppskjutna översynen av domstolsorganisationen.

Den 1 januari 1971 trädde en ny genomgripande reform av de allmänna underrätterna i kraft. Reformen innebar främst att en enhetlig underrättsorganisation bestående av tingsrätter infördes över hela landet. Därvid ändrades ock-

så reglerna om bl. a. tingsrätts sammansättning. Vidare infördes systemet med fastighetsdomstolar som en ersättning för tidigare ägodelningsrätter och expropriationsdomstolar.

Genom en annan betydelsefull reform, som beslutades år 1971, begränsades rätten till fullföljd av talan till högsta domstolen radikalt. Härigenom gavs hovrätterna i praktiken ställning som slutinstanser.

När det gäller brottmål har reformverksamheten efter år 1948 framför allt präglats av rationaliseringssträvanden. Dessa har bl. a. tagit sig det uttrycket att man stegvis ersatt domstolsförfarandet i bagatellmål med utomprocessuell handläggning, administrerad av åklagare eller polismän.

En parallell till tendensen på brottmålsidan till införande av summariska handläggningsalternativ utanför domstolsorganisationen är inrättandet av särskilda nämnder för prövning av vissa slags tvister. Såsom exempel kan nämnas hyresnämnderna och statens va-nämnd.

I fråga om de allmänna underrätterna (tingsrätter) bör här särskilt erinras om arbetet att åstadkomma till storleken rationella arbetsenheter (landsrättsförläggningen och domsagoregleringen). Arbetet kan sägas ha inlett genom en lag år 1924 om stads läggande under landsrätt. Till grund för arbetet låg i början av 1970-talet riktlinjer för domkretsindelningen som lagts fast av riksdagen år 1969 (prop. 1969:44, 1LU 38, rskr. 283). Vid sitt ställningstagande i saken uttalade första lagutskottet att de av departementschefen angivna riktlinjerna borde tillämpas med stor försiktighet. Utskottet uttalade också bl. a. att stor betydelse måste fästas vid centralorternas uppgift att erbjuda kommunerna fullgod allmän service och vid förutsättningarna för behövlig kontakt mellan domstolen och domkretsens olika delar. Utskottet betonade att stor hänsyn borde tas till synpunkter från lokalt håll rörande bygdens behov från rättsvårdssynpunkt och i fråga om service. Vid riksdagsbehandling år 1973 av en fråga om genomförande av en redan beslutad sammanföring av domkretsar uttalade justitieutskottet att 1969 års riktlinjer måste ses i belysning av senare fattade regionalpolitiska beslut. Särskilt hänvisades till uttalanden av statsmakterna om att arbetet på att tillförsäkra människorna i olika delar av landet likvärdiga levnadsbetingelser måste fullföljas med all kraft. Den tingsrätt, vars indragning var ifrågasatt, borde sålunda behållas. Detta gavs regeringen till känna (JuU 1973:44, rskr. 376). Liknande synpunkter framförde utskottet i ett motsvarande ärende år 1974 (JuU 1974:9, rskr. 149). Översynen av domkretsindelningen ansågs därefter vara i princip avslutad (prop. 1974:172, JuU 40).

De allmänna domstolarna utgörs av 97 tingsrätter och sex hovrätter samt högsta domstolen. Arbetsläget i de allmänna domstolarna har under de senaste åren varit och är alltså ansträngt (se JuU 1984/85:25 s. 1 ff, prop. 1985/86:100 bil. 4 s. 85 ff och JuU 1985/86:23 s. 3 f).

Utvecklingen beträffande förvaltningsdomstolarna

Organisationen av rättskipningen inom förvaltningsdomstolarna undergick en radikal förändring under 1970-talet. Dessförinnan företedde systemet för rättskipning och besvärprövning en mycket splittrad bild. Behandlingen av besvär var anförtrodd ett stort antal myndigheter, av vilka en del var vanliga förvaltningsmyndigheter och andra var förvaltningsdomstolar och likartade organ. Inom förvaltningsmyndigheterna utgjorde prövningen av besvärsmål

enbart ett led bland andra i myndighetens verksamhet medan för förvaltningsdomstolarna besvärspövningen var den enda eller huvudsakliga uppgiften. Som de viktigaste regionala besvärmyndigheterna skall här nämnas länsstyrelserna och, inom deras ram, prövningsnämnderna som prövade besvär över taxeringsnämnds beslut.

År 1971 beslutade riksdagen efter ett mycket långvarigt utredningsarbete om en stor förvaltningsrättsreform. Då tillkom lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Länsstyrelserna organiserades om, och en del av förvaltningsrättskipande uppgifterna hänfördes till särskilt inrättade domstolar, en länsrätt och en länsskatterätt i varje län. År 1975 tillkom en fastighetstaxeringsrätt i varje län. I administrativt hänseende knöts dessa domstolar först till länsstyrelserna. Senare gavs länsdomstolarna en från länsstyrelserna helt fristående ställning och samsamfördes till en domstol — länsrätten — för varje län (prop. 1977/78:170, KU 47 och prop. 1978/79:86, JuU 27).

Som en helt fristående allmän förvaltningsdomstol räknas också mellan kommunala skatterätten, som i instansordningen står på samma nivå som länsrätterna. T. o. m. juni 1981 var den administrativt knuten till riksskatteverket (se JuU 1980/81:34 och SkU 1984/85:23 samt Ds Fi 1986:5, vari en avveckling av domstolen föreslås).

Genom förvaltningsrättsreformen avlastades regeringsrätten arbetsuppgifter därigenom att tyngdpunkten i den domstolsmässiga besvärspövningen i förvaltningsärenden flyttades från denna domstol till kammarrätt. Kammarrätt gavs ställning som allmän förvaltningsdomstol närmast under regeringsrätten med i stort sett samma målområde som denna. I anslutning härtill byggdes kammarrättsorganisationen ut kraftigt. Sålunda har över landet nya kammarrätter inrättats, i Göteborg (1971), Sundsvall (1974) och Jönköping (1977). Domarkarriären byggdes upp efter mönster från de allmänna domstolarna. Vid beslutet om utbyggnaden av kammarrättsorganisationen fästes vikt vid de gynnsamma återverkningar som regionala kammarrätter skulle kunna ha bl. a. på den regionala och lokala förvaltningsverksamheten, t. ex. genom den utbildning av unga jurister som en kammarrätt bedriver. Kammarrätten ansågs bli en värdefull rekryteringskälla i fråga om kvalificerade uppgifter inom den allmänna förvaltningen, och den regionala förvaltningen ansågs erbjuda en naturlig rekryteringsbas för kammarrätter.

Beträffande regleringen av förfarandet hos förvaltningsdomstol gjordes vid reformen jämförelser med rättegångsbalken. En rad synpunkter ansågs tala för att förfarandet gavs en mindre utförlig författningsreglering än den som gäller för de allmänna domstolarna. Bl. a. pekades på att de krav på formella regler som rättegången i dispositiva tvistemål uppställer för de allmänna domstolarnas del inte gäller i förvaltningsprocessen. Vidare pekades på att officialprövningsprincipen gäller i praktiskt taget alla mål hos förvaltningsdomstol och på att förvaltningsmålens skiftande beskaffenhet motiverar en ganska stor handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika uppkommande situationer. Man borde också undvika en formalisering av processen som skulle innebära att allmänheten i ökad utsträckning måste anlita juridiskt biträde. Reglerna i förvaltningsprocesslagen präglas av detta synsätt.

Arbetsläget i de allmänna förvaltningsdomstolarna har under de senaste åren varit och är alltjämt ansträngt (se JuU 1984/85:25 s. 18 f, prop. 1985/86:100 bil. 4 s. 88 ff och JuU 1985/86:23 s. 16 f; jämför riksrevisionsverkets rapport 1977:1251 och promemoria 1985:98 om verksamheten vid kammarrätterna).

Domstolsverket

År 1975 inrättades domstolsverket som en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet. Verket övertog uppgifter som tidigare legat på hovrätterna och justitiedepartementet (och domstolsväsendets organisationsnämnd). Verket är central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, bostadsdomstolen, arrendenämnderna, hyresnämnderna, rättshjälpsnämnderna och de allmänna advokatbyråerna.

Domstolsverket har bl. a. att svara för organisationsfrågor samt personal- och ekonomiadministration inom verksamhetsområdet. Organisationsfrågorna omfattar t. ex. rationalisering, ADB samt byggnads- och utrustningsfrågor. En huvuduppgift för verket är också att svara för utbildning och information på domstolsväsendets område.

I samband med domstolsverkets inrättande och senare har utskottet framhållit vikten från rättssäkerhetssynpunkt av att upprätthålla principen om domstolarnas grundlagsfästa självständighet i den dömande och i övrigt rättstillämpande verksamheten (se JuU 1975:1 s. 13 och 1982/83:24 s. 2 f; jämför JuU 1985/86:1 s. 25).

Speciella domstolar för särskilda rättsområden m. m.

Behovet av särskild sakkunskap för rättskipningen inom ett visst rättsområde är en omständighet som har motiverat inrättandet av speciella domstolar utanför det ordinära domstolssystemet eller av speciella organisatoriska enheter mer eller mindre fast knutna till ordinära domstolar. Liknande skäl har stundom lett till att handläggningen av vissa måltyper koncentrerats till en eller flera av de vanliga domstolarna, ofta i kombination med regler om särskild sammansättning av domstolen.

Fastighetsdomstol är en sådan typ av domstol, införd år 1969. Det skall finnas en fastighetsdomstol i varje län. Regeringen kan föreskriva att annat område än län skall utgöra domkrets för fastighetsdomstol eller att flera fastighetsdomstolar skall finnas för samma område. Fastighetsdomstol är den tingsrätt som regeringen bestämmer.

Fastighetsdomstolarna, som har trätt i stället för de äldre ägodelningsrätterna och expropriationsdomstolarna, har att handlägga fastighetsrättsliga mål enligt bestämmelser i ett stort antal författningar.

Fastighetsdomstol består av två lagfarna ledamöter, en eller två tekniska ledamöter och två nämndemän. I vissa mål är sammansättningen två lagfarna ledamöter och tre nämndemän.

I dessa mål får en teknisk ledamot ingå i rätten i stället för en av nämndemännen. Regleringen i ämnet innefattar också särskilda regler om hovrättens sammansättning i fastighetsmål. (Se lagen [1969:246] om domstolar i fastighetsmål.)

I en nyligen framlagd proposition (prop. 1985/86:83) tas upp vissa processuella frågor angående talan om ersättning enligt en föreslagen miljöskadelag. Enligt propositionen skall sådan talan föras vid tingsrätt. Avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på annans mark, skall talan dock föras vid fastighetsdomstol. Lösningen innebär att miljöskademål även i fortsättningen kommer att prövas av skilda typer av domstolar. Olägenheterna härmed bör emellertid enligt föredragande statsrådet kunna avhjälpas genom en samtidigt föreslagen regel om rätt för fastighetsdomstol att gemensamt med mål som skall prövas där handlägga även andra mål.

I sammanhanget erinras i propositionen om att rättegångsutredningen har att överväga bl. a. om fastighetsdomstolarna skall finnas kvar eller om deras uppgifter i stället skall handhas av de allmänna domstolarna.

Propositionen behandlas i laguskottets betänkande LU 1985/86:25.

År 1972 avskaffades de tidigare *vattendomstolarna* som fristående enheter och knöts till tingsrättsorganisationen på liknande sätt som fastighetsdomstolarna, dvs. vissa tingsrätter utses att vara vattendomstolar (sex stycken), och i denna funktion har tingsrätten särskild sammansättning. Som överrätt i vattenmål (vattenöverdomstol) fungerar Svea hovrätt. Som sista domstol i vattenmål dömer högsta domstolen. (Se 13 kap. vattenlagen [1983:291].)

Efter tillkomsten av lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar råder en särskild ordning för handläggning av bl. a. tvister i vafrågor. Bestämmelser härom ges i lagen (1976:839) om *statens va-nämnd*. Tidigare hade sådana tvister det här gäller handlagts, förutom i administrativ ordning av länsstyrelse, i rättegång vid allmänna domstolar. Talan mot nämndens beslut förs hos Svea hovrätt (vattenöverdomstolen) och hovrättens avgörande överklagas till högsta domstolen.

Frågan om kompetensfördelningen mellan statens va-nämnd och allmän domstol har stundom aktualiserats. I ett ställningstagande år 1980 fann utskottet att den rådande ordningen är både lämplig och ändamålsenlig. Härvidlag hänvisades — såsom under förarbetena — till det värde som ligger i att bedömningen av de i många avseenden specifika va-frågorna ankommer på en för hela landet gemensam instans med särskild erfarenhet och sakkunskap på området (JuU 1980/81:3).

Det finns också särskilda *sjörättsdomstolar*. Regler härom ges i 14 kap. sjölagen (1891:35 s. 1) och i förordningen (1975:931) om sjörättsdomstolar. De tingsrätter som regeringen utser — för närvarande sju stycken — är sjörättsdomstolar. Sådan tingsrätt är första instans i tvistemål rörande förhållande som avses i sjölagen liksom i brottmål i fråga om gärning som avses i den lagen. Denna koncentration av vissa mål till sjörättsdomstolar gäller också för sjöförklaring. Vid sammanträde för sjöförklaring skall rätten bestå av en lagfaren domare som ordförande samt två personer som är kunniga och erfarna i sjöväsendet. För klandertalan mot dispasch gäller på liknande sätt att tingsrätten är domför med tre eller högst fyra lagfarna domare jämte tre särskilda ledamöter som är kunniga i handel och sjöfart.

Ett annat område med särreglering är rättegången i *tryckfrihetsmål*. De grundläggande bestämmelserna härom finns i 12 kap. tryckfrihetsförordningen. För tryckfrihetsmålen har byggts upp ett system med i princip en behörig domstol i varje län, nämligen den tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelsen har sitt säte.

Till tryckfrihetsmål hänförs mål om ansvar eller skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott, vissa ansökningsmål om konfiskering av tryckt skrift samt mål om ansvar eller skadestånd för meddelare eller uppgiftsanskaffare. — Här kan nämnas att mål om ansvar för yttrandefrihetsbrott m. m. enligt radioansvarighetslagen (1966:756) upptas av Stockholms tingsrätt och handlägs på samma sätt som tryckfrihetsmål. En liknande ordning gäller också talan enligt lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar. Sådan talan prövas av behörig tingsrätt (i fråga om satellitsändningar av Stockholms tingsrätt) med jury på i princip samma sätt som i tryckfrihetsmål.

Frågan om brott föreligger prövas av en jury om nio medlemmar. Parterna kan dock komma överens om att hänskjuta målet till rättens avgörande utan juryprövning. Vid juryprövning skall brott anses föreligga om minst sex jurymän är ense om det. Om juryn finner att brott inte föreligger, frikänns den tilltalade och den frikännande domen skall stå fast. Vid motsatt utgång av juryprövningen skall frågan prövas också av rätten. Rätten kan frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare — men inte strängare — straffbestämmelse än den som juryn har tillämpat. — Mer detaljerade regler om tryckfrihetsprocessen finns i lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål.

Rättegångsordningen i tryckfrihetsmål — bl. a. frågan om jurysystemet och domkretsindelningen — har behandlats av yttrandefrihetsutredningen i betänkandena (SOU 1979:49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet och (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten. Utredningens förslag övervägs för närvarande i regeringskansliet.

Ytterligare ett rättsområde med särreglering är *patenträtten*.

De grundläggande bestämmelserna om patent finns i patentlagen (1967:837). Patent- och registreringsverket prövar ansökan om patent. Verkets beslut i patentärenden kan överklagas till *patentbesvärsrätten*. Denna förvaltningsdomstol inrättades år 1978 och ersatte då patent- och registreringsverkets besväravdelning. Denna domstol är i administrativt hänseende knuten till patentverket. Patentbesvärsrättens beslut överklagas till regeringsrätten, i den mån överklagande får ske. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till regeringsrätten.

Från denna besvärprocess skiljer sig patentprocessen. Därmed avses handläggningen av mål som rör giltigheten av patent och intrång i patent m. m. Dessa mål handläggs av allmän domstol. Vissa bestämmelser om rättegången i patentmål finns i patentlagen. I den mån särskilda regler inte har meddelats där, gäller de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken.

Enligt patentlagen prövas patentmål av Stockholms tingsrätt som första instans. Ett avgörande av tingsrätten kan överklagas till Svea hovrätt. Prövningstillstånd erfordras vid överklagande av hovrättens avgörande till högsta domstolen. Såväl för tingsrätten som för hovrätten gäller särskilda regler om rättens sammansättning. Vid huvudförhandling i patentmål skall således i både tingsrätt och hovrätt jämte lagfarna ledamöter ingå tekniskt sakkunniga ledamöter.

Patentprocessutredningen har haft i uppdrag att föreslå en effektivare och bättre fungerande patentprocess än den nuvarande och att se över sanktionsystemet vid patentintrång (se SOU 1983:35). I en proposition grundad på utredningens förslag och remissbehandling av det har regeringen nyligen föreslagit olika åtgärder i det angivna syftet (prop. 1985/86:86). I propositionen uttalar sig föredragande statsrådet bl. a. mot ett förslag om inrättande av en ny särskild domstol för både patentmål och patentbesvärsmål. Även om förslaget skulle bota många brister i den nuvarande ordningen innefattar det enligt statsrådet samtidigt omfattande förändringar som berör såväl de allmänna domstolarnas som förvaltningsdomstolarnas organisation. Ett skäl att gå fram med försiktighet i detta avseende är enligt statsrådet att andra delar av domstolsväsendet för närvarande är föremål för behandling. Han hänvisar härvidlag bl. a. till rättegångsutredningens arbete. Propositionen behandlas i lagutskottets betänkande LU 1985/86:29.

Nyligen har riksdagen fattat beslut om koncentration till vissa domstolar av frågor inom ett särskilt rättsområde, nämligen handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet vid s. k. *eko-domstolar* (prop. 1984/85:178, JuU 39, rskr. 360).

Enligt denna ordning skall fr. o. m. den 1 juli 1985 vidlyftiga eller komplicerade brottmål, i vilka ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse för bedömningen, företrädesvis handläggas av vissa tingsrätter som särskilt utsetts av regeringen. Det gäller här i princip en tingsrätt för var och en av de 13 åklagarregioner som landet delats in i. Dessa tingsrätter har fått möjlighet att i brottmål låta experter på ekonomiska och skatterättsliga frågor ingå i rätten som särskilda ledamöter. De ekonomiska experterna skall utses av domstolen bland personer som i förväg förordnats av regeringen. Som ekonomiska experter skall främst kvalificerade revisorer anlitas. Som skatterättsliga experter skall tjänstgöra domare från främst länsrätterna och kammarrätterna.

Även hovrätterna har fått möjlighet att anlita ekonomiska och skatterättsliga experter.

I fråga om de allmänna domstolarnas handläggning av skattebrottmål har samtidigt införts en uttrycklig skyldighet för domstolen att i sådana mål samråda med en allmän förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet, där en fråga om skatt eller avgift som har samband med skattebrottmålet är anhängig.

I detta sammanhang bör erinras om en annan nyligen genomförd reglering i fråga om förhållandet mellan förfarandet i skattebrottmål och taxeringsprocessen. Fr. o. m. den 1 juli 1983 infördes i skattebrottslagen regler som innebär att vilandeförklaring av brottmål i angivna fall får äga rum endast om det är av avgörande betydelse för prövningen av brottmålet att frågan om skatteskyldighet i skatteprocessen avgörs först. Samtidigt infördes bestämmelser om bl. a. förtursbehandling vid förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter av skattefrågor när dessa är av väsentlig betydelse för förundersökning eller åtal angående skattebrott (prop. 1982/83:134, JuU 36, rskr. 378).

En annan särreglering om rättegångsförfarandet ges i militära rättegångslagen (1948:472). Där ges föreskrifter om att *krigsrätt* i stället för allmän underrätt skall — i den utsträckning regeringen bestämmer — vara domstol för avdelning av försvarsmakten under beredskapstillstånd och då riket är i krig. Krigsrätt kan också, utan att beredskapstillstånd har inträtt, enligt regeringens förordnande inrättas vid avdelning av försvarsmakten där beredskapsövning fullgörs. Krigsrätt består av en lagfaren krigsdomare som ordförande samt en nämnd med tre ledamöter, varav två är civila och en militär. Allmän åklagare vid krigsrätt är en krigsfiskal.

Enligt förslag i en nyligen framlagd proposition skall krigsrättsorganisationen avskaffas och dess uppgifter överförs till det civila rättsväsendet (prop. 1985/86:9). Propositionen behandlas i utskottets betänkande JuU 1985/86:24.

Hyresnämnderna, arrendenämnderna och bostadsdomstolen intar också en särskild ställning.

Statliga, regionala *hyresnämnder* inrättades den 1 januari 1969 i samband med en genomgripande reform av de allmänna bestämmelserna om hyra. Hyresnämndernas uppgifter och sammansättning regleras i lagen (1973:188) om

arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen).

Hyresnämnden har till uppgift att medla i hyres- och bostadsrättstvister. På hyresnämnden har vidare lagts att pröva vissa hyrestvister enligt hyreslagen samt frågor enligt bostadsrättslagen (1971:479), bostadsförvaltningslagen (1977:792), bostadssaneringslagen (1973:531), hyresförhandlingslagen (1978:304), lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m., bostadsanvisningslagen (1980:94) och lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt. Hyresnämnden skall också vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvister.

Enligt 5 § nämndlagen består hyresnämnd av en lagfaren ordförande och två andra ledamöter, av vilka den ene skall vara väl förtrogen med förvaltning av hyresfastigheter och den andre vara väl förtrogen med bostadshyresgästers förhållanden. När ett ärende inför hyresnämnden rör bostadsrättsfastighet skall den förstnämnda intresseledamoten bytas ut mot en ledamot som är väl förtrogen med förvaltning av bostadsrättsfastigheter.

Rör ett ärende annan lägenhet än bostadslägenhet skall intresseledamoten på bostadshyresgästsidan ersättas av en ledamot som är väl förtrogen med näringsidkande hyresgästers förhållanden. För ledamot skall finnas en eller flera ersättare.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas skall sådan riksorganisation av fastighetsägare, hyresgäster, bostadsrättshavare eller näringsidkare som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företråda den intressegrupp som det är fråga om beredas tillfälle att avge förslag.

Arrendenämnderna i deras nuvarande utformning tillskapades vid införandet av jordabalken. De är uppbyggda efter förebild av hyresnämnderna och deras uppgifter och sammansättning regleras också i nämndlagen.

Arrendenämnden skall medla samt vara skiljenämnd i arrendetvister. Nämnden skall också pröva bl. a. tvister om förlängning av arrendeavtal.

Enligt 2 § nämndlagen består arrendenämnden av en lagfaren ordförande och två andra ledamöter. Av sistnämnda två ledamöter skall den ene såsom ägare av jordbruksfastighet eller på liknande sätt ha förvärvat erfarenhet av arrende förhållanden och den andre vara jordbruksarrendator eller, när ärendet rör bostadsarrende, bostadsarrendator. För ledamot skall finnas en eller flera ersättare.

Under samma förutsättningar som gäller beträffande hyresnämnderna skall riksorganisation av jordägare eller arrendatorer beredas tillfälle att avge förslag innan annan ledamot än ordförande förordnas.

Fullföljdsordningen i arrendetvister är tämligen komplicerad, jämför LU 1983/84:35 s. 30. Lagutskottet uttalar i det betänkandet att en reform av arrendeprocessen bör anstå i avbidan på resultatet av rättegångsutredningens arbete.

Varken hyresnämnd eller arrendenämnd är domstol i egentlig mening. De får närmast ses som förvaltningsmyndigheter. Ger inte nämndlagen ledning vid förfarandet i nämnderna, tillämpas förvaltningslagen (1971:290). Dock finns i nämndlagen en uttrycklig bestämmelse om att rättegångsbalkens bestämmelser om jäv mot domare tillämpas på ledamot i nämnd.

Bostadsdomstolen inrättades den 1 juli 1975 som en central överinstans för ärenden som behandlats av hyresnämnd. Dessförinnan var systemet för fullföljd av talan mot hyresnämnds avgörande inte enhetligt reglerat. Det var för att komma till rätta med den bristande enhetlighet i rättstillämpningen som bli-

vit en följd av den splittrade fullföljdsordningen som bostadsdomstolen tillkom. Bostadsdomstolens verksamhetsområde och sammansättning regleras i lagen (1974:1082) om bostadsdomstol. Enligt lagen skall bostadsdomstolen ta upp besvär mot hyresnämnds beslut enligt vad som föreskrivs i lag eller annan författning. Bostadsdomstolens avgöranden kan inte överklagas.

Bostadsdomstolen skall enligt 5 § lagen om bostadsdomstol bestå av minst tre ledamöter som är lagkunniga och erfarna i domarvärv (*lagfarna ledamöter*). Vidare skall ingå en teknisk ledamot, dvs. en ledamot med teknisk utbildning och erfarenhet av värderings- eller byggnadsteknik. Därutöver skall finnas högst tolv ledamöter med särskild sakkunskap om förhållandena på bostadsmarknaden (*intresseledamöter*).

Regeringen förordnar ledamöterna i domstolen och en eller flera ersättare för annan ledamot än lagfaren ledamot. Lagfaren ledamot och teknisk ledamot får inte förordnas bland personer som kan anses företräda fastighetsägares, hyresgästers eller bostadsrättshavares intressen. Innan intresseledamot förordnas skall sådan riksorganisation av fastighetsägare, bostadsrättsföreningar, hyresgäster, bostadsrättshavare eller näringsidkare som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om beredas tillfälle att avge förslag.

Bostadsdomstolen är domför antingen med sju ledamöter (den större sammansättningen) eller med fyra ledamöter (den mindre sammansättningen). Domstolen upphör att vara domför i den mindre sammansättningen, om någon av ledamöterna påkallar att målet skall prövas i den större sammansättningen. Sammanträder domstolen med sju ledamöter skall tre av dem vara lagfarna och fyra av dem vara intresseledamöter. Sammanträder domstolen i den mindre sammansättningen skall två av ledamöterna vara lagfarna och två vara intresseledamöter. När domstolen sammanträder i den större sammansättningen kan intresseledamöterna överrösta de lagfarna ledamöterna. I den mindre sammansättningen blir — om två röstar för ett avgörande och två emot — ordförandens röst utslagsgivande.

Uppsättningen av intresseledamöter blir olika beroende på målets beskaffenhet. När domstolen skall avgöra mål i den större sammansättningen skall på fastighetsägarsidan delta två företrädare för allmännyttiga bostadsföretag, enskilda fastighetsägare eller bostadsrättsföreningar beroende på vad slags fastighet tvisten rör. På hyresgästsidan skall delta två intresseledamöter som är väl förtrogna med bostadshyresgästers förhållanden eller, vid prövning av fråga som rör hyresrätt till lokal, näringsidkande hyresgästers förhållanden. I bostadsrättstvister ersätts dessa intresseledamöter av sådana intresseledamöter som är väl förtrogna med bostadsrättshavares förhållanden.

Den tekniska ledamoten skall delta i stället för lagfaren ledamot, om ärendets beskaffenhet eller annat särskilt skäl föranleder det.

Rättegångsbalkens bestämmelser om domarjäv tillämpas också på ledamot i bostadsdomstolen.

Frågan om hyresprocessen och ordningen med intresseledamöter har aktualiserats i riksdagen vid olika tillfällen (se LU 1982/83:19, LU 1983/84:5 y, BoU 1983/84:29). Önskemål om överförande av de aktuella arbetsuppgifterna till de allmänna domstolarna har då avstyrkts bl. a. under hänvisning till det arbete som bedrivs inom rättegångsutredningen (Ju 1977:06). Motioner om att intresseledamöter inte bör delta i den ifrågavarande handläggningen har avstyrkts under framhållande av att det inte finns behov av att ändra sammansättningsreglerna och under hänvisning till rättegångsutredningens arbete.

Som framgår av det följande kommer rättegångsutredningen i sitt fortsatta arbete att ta upp frågan om överförande av hyresprocessen till allmän domstol.

I detta sammanhang bör också nämnas *arbetsdomstolen* och *marknadsdomstolen*.

Arbetsdomstolen inrättades den 1 januari 1929. Dess verksamhetsområde och sammansättning regleras i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Enligt denna lag skall arbetsdomstolen som första domstol i huvudsak ta upp och avgöra tvister som väcks av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal, om målet gäller tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller om det är fråga om arbetstvist i övrigt under förutsättning att kollektivavtal gäller mellan parterna eller att enskild arbetstagar som berörs av tvisten sysselsätts i arbete som avses med kollektivavtal vilket arbetsgivaren är bunden av. Arbetsdomstolen är också överrätt i arbetstvister som enligt särskilda bestämmelser skall handläggas av tingsrätt. Arbetsdomstolens domar eller beslut kan inte överklagas.

Arbetsdomstolen består av högst tre ordförande, högst tre vice ordförande samt 16 andra ledamöter. Ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter utses av regeringen bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Ordförande och vice ordförande skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. De tre andra ledamöterna skall ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Övriga 13 ledamöter utses av regeringen enligt följande:

- fyra efter förslag av Svenska arbetsgivareföreningen,
- en efter förslag av Svenska kommunförbundet,
- en efter förslag av Landstingsförbundet,
- en såsom representant för staten som arbetsgivare,
- fyra efter förslag av Landsorganisationen i Sverige,
- två efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation.

För var och en av de ordinarie ledamöterna (utom domstolens tre ordförande) skall finnas högst tre ersättare. De utses i samma ordning som ledamöterna med det undantaget att Centralorganisationen SACO/SR har rätt att föreslå två av ersättarna för de ledamöter som utses efter förslag av TCO.

Arbetsdomstolen är domför med ordförande samt högst sex och lägst fyra andra ledamöter. Av de ledamöter som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen får då delta högst tre och lägst en. Av övriga ledamöter deltar högst fyra och lägst två, lika många för vardera arbetsgivarsidan och arbetstagersidan. Normalt är arbetsdomstolen i sin dömande verksamhet sammansatt av sju ledamöter, nämligen ordförande, vice ordförande och en tredje ledamot samt två från arbetsgivarsidan och två från arbetstagersidan. Rättegångsbalkens regler om domarjäv gäller även vid arbetsdomstolen.

Marknadsdomstolen tillkom den 1 januari 1971 då lagen om otillbörlig marknadsföring trädde i kraft. Domstolen benämndes till utgången av år 1972 marknadsrådet. Marknadsdomstolen övertog också de uppgifter enligt lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen) som tidigare ålåg näringsfrihetsrådet, vilket hade inrättats enligt beslut år 1953.

Marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt konkurrenslagen

(1982:729) — vilken den 1 januari 1983 har ersatt den ovan nämnda konkurrensbegränsningslagen —, ärenden enligt marknadsföringslagen (1975:1418) och ärenden enligt lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Förfarandet i marknadsdomstolen regleras genom dessa lagar och genom lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m. Utom såvitt gäller beslut som skall prövas av regeringen är marknadsdomstolen slutinstans i samtliga ärenden.

Marknadsdomstolen består av ordförande och vice ordförande samt tio andra ledamöter. För varje ledamot utom ordföranden skall finnas en eller flera ersättare. Alla utses för viss tid av regeringen. Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Fyra av de andra ledamöterna är särskilda ledamöter, tre för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om marknadsföring och ärenden om oskäligen avtalsvillkor. Den sistnämnde skall ha särskild insikt i konsumentfrågor. Av de tre ledamöterna för ärenden om konkurrensbegränsning skall en vara lagkunnig och erfaren i domarvärv och två ha särskild insikt i näringslivets förhållanden. Av övriga ledamöter skall tre utses bland företrädare för företagariintressen och *tre bland företrädare för konsument- och löntagarintressen. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får däremot inte utses bland personer som kan anses företräda sådana intressen.*

Marknadsdomstolen är beslutför när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande. I beslut skall delta lika antal ledamöter som företräder företagariintressen samt konsument- och löntagarintressen, dvs. en, två eller tre av vardera kategorin. Av de särskilda ledamöterna deltar endast den eller de som har utsetts för sådant ärende som det är fråga om. Antalet ledamöter som deltar i ett beslut kan sålunda variera från elva till fem. Som marknadsdomstolens beslut gäller den mening varom de flesta ledamöter förenar sig; vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Bestämmelserna i rättegångsbalken om jäv mot domare tillämpas också på ledamot i marknadsdomstolen.

Också frågan om sammansättningen med partsrepresentanter i arbetsdomstolen och marknadsdomstolen har prövats i riksdagen från tid till annan, se LU 1982/83:19. Önskemål om en generell utredning eller utvärdering av systemet med partssammansatta domstolar har därvid avvisats under hänvisning till att skäl att överväga annan ordning inte föreligger. Här bör särskilt hänvisas till yttranden från näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet som fogats till lagutskottets nyssnämnda betänkande.

En särställning i domstolssystemet intar också de år 1979 inrättade *försäkringsdomstolarna* för besvärprövning inom socialförsäkringen. Dessa är tre regionala domstolar, försäkringsrätten för Mellansverige, försäkringsrätten för Södra Sverige och försäkringsrätten för Norra Sverige, samt som högsta besvärinstans försäkringsöverdomstolen (tidigare försäkringsdomstolen). Huvudbestämmelserna i ämnet ges i lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar.

De regionala försäkringsdomstolarna är domföra med tre yrkesdomare, som i princip skall vara lagfarna. Vid prövningen av vissa mål ingår två nämndemän. Försäkringsöverdomstolen är domför med fem ledamöter, av vilka tre skall vara lagfarna. I vissa situationer är försäkringsöverdomstolen domför *med endast tre lagfarna ledamöter.*

I samband med beslutet om införande av de nya försäkringsdomstolarna prövades frågan om inte besvärorganisationen inom socialförsäkringen i stället borde knytas till de allmänna förvaltningsdomstolarna (SfU 1977/78:15).

Till stöd för en sådan ordning anfördes bl. a. att nya specialdomstolar borde inrättas endast om mycket starka skäl talar för det. Vederbörande utskott tog avstånd från tanken under hänvisning till att socialförsäkringsärendena är en relativt enhetlig grupp av ärenden i fråga om vilka kravet på snabb handläggning är särskilt framträdande. Det anfördes också att ärendeprövningen genom den pågående differentieringen av socialförsäkringsförmånerna otvivelaktigt blivit svårare. Utskottet underströk emellertid samtidigt att ställningstagandet inte hindrar att man i en framtid kan överväga att integrera socialförsäkringsdomstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Ställningstagandet vidhölls när frågan återkom några år senare (SFU 1981/82:7). Beträffande argumenten mot ordningen med försäkringsdomstolarna som specialdomstolar uttalade vederbörande utskott särskilt följande.

Som ett vägande skäl mot att inrätta specialdomstolar brukar framhållas att sådana domstolars målområde blir snävt och att detta medför att domarnas kunskaper inom andra områden begränsas. Socialförsäkringen, som berör praktiskt taget alla medborgare, inrymmer emellertid i sig ett mycket brett register av frågor med anknytningspunkter till de flesta sektorer i samhället. Rekryteringsunderlaget för försäkringsdomstolarnas personal är i huvudsak detsamma som för förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna. En övergång mellan olika domstolsorganisationer har också blivit alltmer vanlig. En sådan utveckling är i sig önskvärd och bidrar till att tillföra de olika domstolarna värdefulla kunskaper från andra områden av samhällslivet än domstolens eget. Härmed försvagas argumenten mot försäkringsrätterna såsom specialdomstolar.

Handläggningen av mål rörande barn

Den i detta ärende aktualiserade frågan om s. k. dubbla processer i mål rörande barn har nyligen behandlats av riksdagen med anledning av en motion (se LU 1984/85:5).

Motionären erinrade om att mål enligt föräldrabalken (FB) om vårdnad om och umgänge med barn prövas av allmän domstol medan frågor om verkställighet av beslut om vårdnad eller umgänge enligt FB samt mål enligt socialtjänstlagstiftningen behandlas av förvaltningsdomstol. Ett ärende rörande ett barn kan, framhöll motionären, prövas av olika instanser samtidigt men på olika grunder. Enligt motionären måste det för barnens skull införas något slags spärr mot alltför många processer och långdragen handläggning i olika led i processen. Åtgärder måste också vidtas för att samordna bestämmelserna i FB och socialtjänstlagstiftningen. I motionen yrkades att riksdagen hos regeringen skulle begära en översyn av lagstiftningen för att förhindra många och långa processer i vårdnads mål m. m.

Vederbörande utskott erinrade till en början om att den rättsliga vårdnaden om ett barn enligt FB bl. a. innebär att den som har vårdnaden om barnet har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov blir tillgodosedda och att det får den tillsyn, försörjning och utbildning som behövs. Vårdnadshavare är i regel barnets föräldrar eller en av dem. Frågor om vårdnaden, liksom spörsmål om umgängesrätt med barnet, kan aktualiseras bl. a. vid en skilsmässa mellan föräldrarna. Sådana frågor prövas som tidigare nämnts av allmän domstol, dvs. i första instans av tingsrätt med möjlighet till överprövning i hovrätt och, under vissa förutsättningar, högsta domstolen. Vägrar en förälder att rätta sig efter domstolens beslut om vårdnad eller um-

gånge kan den andra föräldern begära hos förvaltningsdomstol att beslutet verkställs. Med förvaltningsdomstol avses instansordningen länsrätt, kamrarrätt och regeringsrätten.

I syfte bl. a. att stärka barnens rättsliga ställning infördes den 1 juli 1983 nya bestämmelser om vårdnad och umgänge samt om verkställighet av sådana avgöranden (prop. 1981/82:168 och 1982/83:165, LU 1982/83:17 och 41). I förarbetena diskuterades frågan om verkställighetsmålen skulle flyttas från förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna. Därvid ansågs övervägande skäl tala för att målen också i fortsättningen borde handläggas av förvaltningsdomstol.

Utskottet pekade vidare på att man måste skilja den rättsliga vårdnaden om ett barn från den faktiska vården av barnet. Inget hindrar att den faktiska vården utövas av annan än vårdnadshavaren. Vårdnadshavaren kan exempelvis överlämna den faktiska vården till fosterföräldrar utan att det härigenom sker någon ändring i hans eller hennes rättsliga vårdnad. I socialtjänstlagen (1980:620), som i princip bygger på frivillighet, regleras bl. a. förfarandena i samband med att ett barn tas emot och vårdas i ett annat hem än vårdnadshavarens. Ett barn kan också utan vårdnadshavarens samtycke beredas vård utanför det egna hemmet, om det brister i omsorgen om barnet eller om barnet genom sitt beteende själv utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara. Regler härom finns i lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Mål enligt socialtjänstlagen och LVU prövas av förvaltningsdomstol.

Utskottet konstaterade därefter att både bestämmelserna i FB om vårdnad m. m. och reglerna i socialtjänstlagstiftningen om vård kan bli aktuella beträffande ett och samma barn samt att systemet kan verka förvirrande och skapa osäkerhet hos inblandade parter. Systemet kan också missbrukas av t. ex. föräldrar som är oense i vårdnadsfrågan. Hur pass vanligt det är att processer rörande ett barn drivs genom instansordningarna enligt ett lagkomplex eller parallellt med varandra enligt de båda lagkomplexen saknas närmare uppgifter om. Enligt utskottets uppfattning torde emellertid i övervägande antalet mål parterna låta sig nöjas med tingsrättens resp. länsrättens avgörande. Detta hindrade dock inte att utskottet såg allvarligt på sådana fall där systemet uppenbart missbrukas genom att man i strid mot barnets intressen överklagar eller begär omprövning i mål om vårdnad om eller vård av barn.

Därefter hänvisade utskottet till att utredningen om barnens rätt (Ju 1977:08) har i uppdrag att överväga den huvudsakliga problemställning som tas upp i motionen. Resultatet av utredningens arbete borde enligt utskottets mening avvaktas. Motionen avslogs.

Arbetet inom utredningen om barnens rätt fortgår.

Körkortsmål

Även den i ärendet också aktualiserade frågan om s. k. dubbla processer i fall om mål om ansvar för trafikbrott och körkortsmål har tidigare behandlats i riksdagen. Önskemål om en gemensam handläggningsordning har nyligen avslagits på hemställan av utskottet (JuU 1985/86:6 och 18).

Här hänvisas till redogörelsen i JuU 1985/86:6 särskilt såvitt gäller den år 1981 införda möjligheten för domstolarna att vid bestämmande av påföljd för trafiknykterhetsbrott ta hänsyn till en körkortsåterkallelse som kan komma att ske.

Förenklad taxering

I betänkandet (SOU 1985:42) Förenklad taxering Principförslag om taxering, omprövning, process m. m. har skatteförenklingskommittén nyligen lagt fram förslag som framför allt syftar till en förbättrad kvalitet på taxeringen i första instans och till en snabbare domstolsprocess. Kommittén föreslår bl. a. möjligheter till omprövning för att förebygga att otvistiga ärenden förs till skatteminstol. Förslag läggs också fram angående skatteprocessens uppläggning som s. k. beloppsprocess eller sakprocess och angående det allmänna processföring. I sistnämnda hänseende förordas bl. a. att processverksamheten i första hand bör sikta på rättslig prövning av tvister och inte så mycket som för närvarande utgöra en förlängning av beskattningsverksamheten. Kommittén redovisar vissa beräkningar angående tänkbara besparingar för länsrätterna och kammarrätterna. — Förslaget övervägs för närvarande i regeringskansliet.

Länsrätternas målområde

Länsdomstolskommittén har i sitt betänkande (SOU 1981:75) Länsrätternas målområde — Administrativ tvåpartsprocess övervägt bl. a. fördelningen av mål mellan länsstyrelse och länsrätt samt föreslagit att vissa måltyper förs över från länsstyrelse till länsrätt. Förslagen har inte lett till lagstiftning (prop. 1983/84:100 bil. 15, BoU 26 s. 16).

Den psykiatriska tvångsvården

I betänkandet (SOU 1984:64) Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten har socialberedningen lagt fram förslag till en helt ny lagstiftning på området. Förslagen innebär bl. a. att olika beslutsfunktioner av rättssäkerhetsskäl bör överföras från nuvarande särskilda organ till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen övervägs för närvarande i regeringskansliet.

Rättegångsutredningen m. m.

Som delvis framgått av det föregående har den år 1977 tillsatta rättegångsutredningen ett vidsträckt uppdrag att göra en översyn av rättegångsförfarandet vid allmän domstol. Utredningen har avlämnat bl. a. delbetänkandet (SOU 1982:25—26) Översyn av rättegångsbalken 1 Processen i tingsrätt och delbetänkandet (SOU 1986:1) Översyn av rättegångsbalken 2 Högsta domstolen och rättsbildningen. Utredningsarbetet fortsätter.

I det förstnämnda betänkandet har utredningen tagit upp till utförlig behandling den i detta ärende aktualiserade frågan om inrättande av jourdomstolar för vissa fall på straffprocessens område (s. 267 ff). Förslag om domstolsförhandlingar under veckoslut och helger har också lagts fram av 1983 års häktningutredning i betänkandet (SOU 1985:27) Gripén — anhållen — häktad Straffprocessuella tvångsmedel m. m. Frågorna övervägs för närvarande inom regeringskansliet.

Enligt vad utskottet inhämtat kommer rättegångsutredningen i sitt fortsatta arbete att ta upp bl. a. frågan om överförande av hyresprocessen till allmän domstol. Enligt sina direktiv bör utredningen också uppmärksamma vilka följder en ändring av rättegångsbalkens regelsystem kan få för processen hos förvaltningsdomstolar och särskilda domstolar i övrigt. Som angetts i det före-

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat remissyttranden över frågan om behovet av en sådan utredning som efterlyses i motion 1654. Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern, domstolsverket, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, Uppsala tingsrätt, länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Norrbottens län, försäkringsöverdomstolen, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund. Härjämte har yttrande inkommit från Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer, JUSEK.

I frågan om en översyn med inriktning på ett *sammanförande* av de allmänna domstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna är remissutfallet negativt. En övervägande majoritet av remissinstanserna tar mer eller mindre bestämt avstånd från den tanken. Endast två instanser, domstolsverket och advokatsamfundet, uttalar sig i annan riktning och då med vissa reservationer.

När det gäller frågan om en översyn i riktning mot att nedbringa antalet *speciella domstolar* och liknande organ är remissopinionen överlag positiv. Endast hovrätten för Övre Norrland uttalar sig i avstyrkande riktning.

Tanken på en översyn av *målfördelningen* mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol får stöd av bl. a. Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, länsrätten i Stockholms län och advokatsamfundet.

Remissyttrandena fogas till detta betänkande som *bilaga 1—15*.

Utskottet

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet en motion med begäran om en principiell översyn av rättskipningens organisation. Yrkandet baseras på uppgifter om olägenheter med det nuvarande systemet med flera olika typer av domstolar — *allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar*. Det hävdas att samma sak kan föranleda rättegång i mer än en typ av domstol, t. ex. i fråga om vårdnadstvister, skattemål, trafikmål och patentmål. Systemet med specialdomstolar sägs leda till att domstolens ledamöter kan komma att sakna den nödvändiga allmänna överblicken över rättsutvecklingen. Ordningen med parts- eller branschrepresentanter som ledamöter i vissa domstolar kritiseras. Systemet med olika typer av domstolar anges vara betänkligt eftersom det blivit svåröverskådligt och krångligt. I syfte att nå rationaliseringsvinster framför motionärerna tanken att slå samman de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De ifrågasätter också om man bör behålla alla de specialdomstolar som finns och aktualiserar tanken på att föra över målområden från specialdomstolar till de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna, t. ex. hyrestvister och försäkringsrättsmål. Vid den förordade översynen bör enligt motionärerna särskilt uppmärksammas hur behovet av specialistkompetens bör tillgodoses samtidigt som möjligheterna till en mera lokal förankring av dömandet undersöks. Motionen har remissbehandlats.

I betänkandet behandlas också ett antal motionsyrkanden med olika önskemål rörande partssammansatta domstolar och specialdomstolar som i stort sammanfaller med tankarna i den nyss beskrivna motionen.

Nuvarande ordning

De offentliga organen för rättskipning i Sverige utgörs av de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och speciella domstolar och liknande organ för särskilda rättsområden.

Den grundläggande principen om domstolarnas självständighet i den dömande och i övrigt rättstillämpande verksamheten är av sådan betydelse för rättssäkerheten att detta ämne reglerats i grundlag. Där har också tagits in fundamentala regler om domstolarnas organisation.

De allmänna domstolarna utgörs av 97 tingsrätter och sex hovrätter samt högsta domstolen. Rättegångsordningen i dessa domstolar regleras av rättegångsbalken som trädde i kraft år 1948. Förfarandet kännetecknas av muntlighet, koncentration och omedelbarhet. Betydelsefulla organisationsreformer har genomförts i början av 1970-talet.

De allmänna förvaltningsdomstolarna utgörs av 24 länsrätter, mellankommunala skatterätten, fyra kammarrätter samt regeringsrätten. Bestämmelser om dessa domstolar och om rättegångsordningen där ges främst i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Förfarandet präglas bl. a. av skriftlig handläggning, domstolens utredningsskyldighet och en större flexibilitet än vad som gäller enligt rättegångsbalken. Betydelsefulla organisatoriska reformer har genomförts under 1970-talet, senast avseende länsrättsorganisationen med ikraftträdande den 1 juli 1979.

För olika rättsområden finns ett antal speciella domstolar utanför det ordinarie domstolssystemet och speciella organisatoriska enheter mer eller mindre fast knutna till ordinära domstolar. I detta hänseende hänvisas till redovisningen i det föregående (s. 8 ff). Här skall endast nämnas några sådana domstolar eller enheter: fastighetsdomstolar, vattendomstolar, statens va-nämnd, sjörättsdomstolar, patentbesvärsträtten, eko-domstolar, hyresnämnder, försäkringsdomstolar.

Den sakliga kompetensen för allmän domstol är mer eller mindre generell; den omfattar främst tvistemål och brottmål samt s. k. frivillig rättsvård (inskrivningsärenden m. m.). Allmän domstol har i princip att döma i alla mål som inte uttryckligen undandragits dess kompetens. Målområdet för de allmänna förvaltningsdomstolarna och övriga domstolar bestäms däremot i princip genom specifik uppräknning i olika författningar, se t. ex. lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar.

Reformkrav och pågående översynsarbete

Även om regleringen av rättskipningens organisation och förfarandebestämmelserna är moderna och i stora delar av mycket sent datum har från tid till annan framställts krav på olika reformer, och arbete på mer eller mindre genomgripande förändringar pågår.

Som framgår av redovisningen i det föregående har sålunda den år 1977 tillsatta rättegångsutredningen ett vidsträckt uppdrag att göra en översyn av rättegångsförfarandet vid allmän domstol, och flera av de i detta ärende aktuali-

serade frågorna är eller har nyligen varit föremål för överväganden och ställningstaganden i skilda sammanhang. Detta gäller t. ex. vissa processuella frågor rörande fastighetsdomstol, rättegången i tryckfrihetsmål och i patentärenden, hyresprocessen, handläggningen av mål rörande barn, körkortsmål och mål med skatterättsliga inslag. Detsamma gäller statens va-nämnd och mellan-kommunala skatterätten.

Remissyttranden

Utfallet av den remissbehandling utskottet låtit göra i ärendet kan kort sammanfattas på följande sätt.

I frågan om en översyn med inriktning på ett sammanförande av de allmänna domstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna är remissutfallet negativt; en övervägande majoritet av remissinstanserna tar mer eller mindre bestämt avstånd från den tanken. I frågan om en översyn i riktning mot att nedbringa antalet speciella domstolar och liknande organ är remissopinionen överlag positiv. Några remissinstanser förespråkar en översyn av målfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

Utskottets bedömning

Allmänt

Den struktur som de offentliga organen för rättskipning i Sverige i dag uppvisar är ett resultat av ett långvarigt och omsorgsfullt arbete. Ledstjärnan för detta arbete har varit att garantera medborgarna största möjliga rättssäkerhet samtidigt som det gällt att slå vakt om effektiviteten i rättskipningen och att hushålla med resurserna. Uppbyggnadsarbetet har helt naturligt präglats av olika epokers skilda synsätt och av samhällsutvecklingens krav. Om den nuvarande ordningen kan rent allmänt sägas att den är modern och i stora delar av mycket sent datum.

Vissa allmänna huvudprinciper i den nuvarande organisationen kan urskiljas. En kan sägas vara de allmänna domstolarnas mer eller mindre generella sakliga kompetens och den därmed sammanhängande tanken att en domare bör ha en så bred kunskap och överblick över hela det juridiska fältet som möjligt. En annan huvudprincip avspeglar sig i kravet på att rättskipningen i största möjliga utsträckning skall vara lokalt förankrad. I denna del kan hänvisas till beskrivningen i det föregående av bl. a. den numera avslutade domkretsindelningen och till ordningen med lekmäns deltagande i rättskipningen på olika nivåer. En ytterligare grundtanke kan sägas vara den under olika skeden med varierande styrka visade obenägenheten att anordna särskilda domstolar för särskilda typer av mål.

Rent allmänt kan utskottet ställa sig bakom dessa huvudprinciper, som enligt utskottets mening också bör präglade det fortsatta utvecklingsarbetet på området. I detta sammanhang måste emellertid slås fast att behovet av särskild sakkunskap för rättskipningen inom ett visst rättsområde kan motivera att det vid sidan av de ordinära domstolarna finns speciella domstolar eller att det finns till de ordinära domstolarna mer eller mindre fast knutna speciella organisatoriska enheter. Liknande skäl kan också motivera att handläggningen av speciella måltyper koncentreras till en eller flera av de vanliga domstolarna, då ofta i kombination med regler om särskild sammansättning av domstolen.

När det gäller frågan om en översyn syftande till ett mer eller mindre nära sammanförande av de allmänna domstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna vill utskottet särskilt framhålla följande.

Förvaltningsrättskipningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna är i huvudsak utbruten ur förvaltningen. Systemet har byggts upp särskilt med hänsyn till de krav som dikterats av den snabba samhällsutvecklingen främst under tiden efter andra världskriget. Organisationen har fått sin slutliga gestaltning så sent som år 1979. I de allmänna domstolarna hanteras mål och ärenden som till sin typ inte liknar dem som hanteras i de allmänna förvaltningsdomstolarna. I de båda lagen av domstolar tillämpas vitt skilda processordningar; skillnaderna beror i hög grad på olikheterna mellan de skilda måltyperna. Vart för sig hanterar de båda lagen av domstolar så stora rättsområden att det inte gärna kan krävas av varje domare att han skall nöjaktigt behärska båda komplexen.

Vad nu sagts talar enligt utskottets mening starkt emot en organisationsöversyn i det angivna syftet. En sådan skulle emellertid ändå kunna vara motiverad om viktiga skäl talade för det. Sådana skäl skulle kunna vara utsikter till betydande statsfinansiella vinster eller andra betydande fördelar för t. ex. rättssäkerheten eller för arbetsförhållandena i domstolarna. För egen del har utskottet — i likhet med remissopinionen — svårt att ens i ett något längre perspektiv se några nämnvärda sådana fördelar. Att förekomsten av s. k. dubbelprocesser inte är något skäl för en sådan översyn framgår av uppgifterna i det föregående. Till det sagda kommer att arbetsläget inom både de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna sedan flera år är ansträngt (se JuU 1984/85:25 och JuU 1985/86:23) samtidigt som det förekommer en tendens till svårigheter att rekrytera och behålla dugliga krafter inom domarbanan. Att i ett sådant läge initiera en vittutseende organisationsöversyn ter sig enligt utskottets mening inte tillrädligt. Det skulle med all sannolikhet skapa en sådan osäkerhet och oro inom domstolarna att den hittillsvarande höga standarden i dömandet och rättsvården i övrigt skulle kunna äventyras. En annan sak är att man — såsom också sker — i det fortgående reformarbetet bör sträva efter att utjämna sådana olikheter mellan processordningarna i de båda lagen av domstolar som inte är rationellt motiverade och i övrigt verka för en önskvärd cirkulation av domare mellan domstolar.

Speciella domstolar m. m.

När det härefter gäller den i motionerna förordade översynen i riktning mot att nedbringa antalet speciella domstolar och liknande organ gör utskottet följande bedömning.

Som nyss angetts har behovet av särskild sakkunskap för rättskipningen inom vissa rättsområden motiverat inrättandet av ett antal speciella domstolar och särskilda organisatoriska enheter eller en koncentration av vissa måltyper till en eller flera domstolar med särskild sammansättning. Merendels har behovet och lämpligheten av en sådan anordning varit så uppenbara att de principiella skälen mot den lätt fått vika. I dessa fall har också den där utövande rättskipningen i regel legat på en hög kvalitativ nivå och inte lämnat rum för befogad kritik. Utskottet syftar här bl. a. på den äldsta nu verkande domstolen av detta slag, arbetsdomstolen, samt på vattendomstolarna, statens va-nämnd

och sjörättsdomstolarna. I några andra fall har frågan om inrättandet och funktionen hos sådana organ varit mera svarbedömbare och önskemål om annan organisation framförts. Detta gäller t. ex. anordnandet av hyresprocessen i hyresnämnder och bostadsdomstolen samt systemet med försäkringsdomstolar för besvärspövningen inom socialförsäkringen.

Vid inrättandet av försäkringsdomstolarna övervägdes om inte den ifrågasvarande målgruppen borde föras till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Tanken avvisades då men samtidigt uttalades att detta inte hindrade att saken på nytt prövades i en framtid. Riksdagen har för några år sedan på nytt avvisat tanken på en sådan sammanföring.

När det gäller anordnandet av hyresprocessen vill utskottet framhålla att rättegångsutredningen, såsom angetts i det föregående, i sitt fortsatta arbete kommer att ta upp frågan om ett överförande av hyresprocessen till allmän domstol.

I andra fall åter har ordningen med särskild rättskipning införts eller omprövats för helt kort tid sedan. Detta gäller t. ex. systemet med eko-domstolar, särregleringen beträffande patenträttsliga mål och systemet med krigsrätter. I ytterligare andra fall är ämnet — liksom beträffande hyresprocessen — för närvarande föremål för överväganden. Så är fallet t. ex. i fråga om fastighetsdomstolarna, mellankommunala skatterätten och rättegången i tryckfrihetsmål.

Mot den angivna bakgrunden finner utskottet sammanfattningsvis att det — i ett läge där snart sagt samtliga i detta avsnitt aktualiserade motionsfrågor antingen nyligen bedömts av statsmakterna eller är under övervägande — inte finns tillräckliga skäl för riksdagen att för närvarande initiera någon mera allmän eller principiell översyn av systemet med rättskipning i speciella domstolar eller organ. Vad nu sagts bör enligt utskottets mening emellertid inte hindra att man, då frågor av detta slag kommer upp till bedömning i takt med att reformarbetet fortskrider, noga överväger behovet och lämpligheten av en särreglering. Av särskild vikt vid sådana ställningstaganden är enligt utskottets mening att beakta intresset av att vidmakthålla en bred kunskap och en allmän överblick över hela det juridiska fältet hos dem som är verksamma inom det ordinära domstolssystemet. Detta är nämligen av stor betydelse för att den hittillsvarande höga standarden i dömandet och rättsvården i övrigt skall behållas, något som — enligt vad utskottet framhållit i ett tidigare sammanhang — är av vital betydelse inte bara för de enskilda medborgare som kommer i kontakt med rättsväsendet utan också för statsverksamheten i stort.

Övrigt

I detta sammanhang vill utskottet mera i förbigående beröra en särskild fråga som enligt utskottets mening förtjänar att uppmärksammas i det fortsatta reformarbetet på området. Utskottet syftar på det sedan lång tid i olika sammanhang framförda intresset av att inom de allmänna domstolarnas ram kunna erbjuda ett attraktivt skiljeförfarande eller annat system som skulle kunna medföra att handläggningen av viktiga rättsområden, främst inom den centrala civilrätten, skulle kunna återföras till de allmänna domstolarna. Även denna sak har aktualiserats i rättegångsutredningens arbete.

Utskottet vill också fästa uppmärksamheten på ett annat, mera renodlat administrativt frågämne som sammanhänger med domstolsverkets ställning och

uppgifter. Som angetts i redogörelsen i det föregående är domstolsverket under justitiedepartementet en central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, bostadsdomstolen, arrendenämnderna, hyresnämnderna, rättshjälpsnämnderna och de allmänna advokatbyråerna. Vissa av de speciella domstolar m. m. som finns för särskilda rättsområden tillhör inte domstolsverkets ansvarsområde. Möjligheten av att kunna göra rationaliseringsvinster genom en mera sammanhållen administrativ förvaltning av den offentliga rättskipningen är en sak som enligt utskottets mening kan vara värd att överväga i ett lämpligt sammanhang. En sådan ordning skulle enligt utskottets mening också kunna bidra till att sådana principiella synpunkter på rättskipningens organisation som utskottet anlagt ovan blev konsekvent beaktade i det fortsatta reformarbetet och därjämte kunna underlätta en önskvärd cirkulation av domare mellan olika slag av domstolar.

Slutligen vill utskottet något anknyta till den av ett par remissinstanser aktualiserade frågan om målfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Utskottets syn härvidlag är i stort sett densamma som när det gäller de nyss behandlade mera begränsade frågeställningarna. Detta innebär att utskottet inte kan finna någon särskild omständighet som just för närvarande gör det påkallat med en mera allmän översyn av målfördelningen mellan dessa domstolar. En annan sak är att den lämpliga fördelningen mellan dem i fråga om vissa måltyper naturligtvis får aktualiseras i vanlig ordning i det fortsatta reformarbetet.

Slutsats

Med de uttalanden utskottet gjort i det föregående föreligger det enligt utskottets mening inte skäl för riksdagen att nu vidta någon åtgärd av det slag som förordats i de i detta betänkande behandlade motionsyrkandena.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *allmänna domstolar — allmänna förvaltningsdomstolar* att riksdagen avslår motion 1984/85:1654 i denna del,
2. beträffande *speciella domstolar m. m.* att riksdagen avslår motion 1984/85:1654 i denna del, motion 1984/85:2234, motion 1984/85:2402, motion 1984/85:2708 i här behandlad del (yrkande 4), motion 1984/85:2804 i här behandlad del (yrkande 1), motion 1985/86:Ju401, motion 1985/86:Ju407, motion 1985/86:Ju409 och motion 1985/86:Ju410.

Stockholm den 22 april 1986

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Arne Nygren (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Svensson (m), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s) och Ingbritt Irhammar (c).

1. Allmänna domstolar — allmänna förvaltningsdomstolar (mom. 1)

Gunilla André (c) och Ingbritt Irhammar (c) anser — beträffande motive-
ringen —

att utskottets yttrande på s. 22 under rubriken Allmänna domstolar — all-
männa förvaltningsdomstolar bort ha följande lydelse:

I denna fråga vill utskottet som en utgångspunkt på nytt slå fast några vikti-
ga allmänna grundsatser för rättskipningen.

Hur rättskipningen i riket skall vara anordnad är en fråga av stor principiell
och praktisk betydelse för medborgarna och för samhället i övrigt. Föränd-
ringar i domstolarnas organisation som blir nödvändiga till följd av samhälls-
utvecklingen bör därför ske i samklang med en grundsyn på de rättskipande
organens roll som det råder bred politisk enighet kring.

Av särskild vikt när det gäller de rättskipande organens organisation och ar-
bete är rättssäkerhetsaspekterna. Däri ligger bl. a. att systemet inte får vara så
svåröverskådligt och krångligt att den enskilde medborgaren redan därigenom
riskerar rättsförluster.

Utgångspunkten för vår domstolsorganisation bör vara att de allmänna
domstolarna bör ha en generell saklig kompetens, i vilken inskränkningar bör
ske endast när det är oundgängligen nödvändigt. Med detta sammanhänger
tanken att en domare bör ha så bred kunskap och överblick över hela det juridi-
ska fältet som möjligt. Rättskipningens kvalitet beror främst av domarnas
kompetens. Att domarna har hög kompetens är av stor betydelse för att den
hittillsvarande höga standarden i dömandet och rättsvärden i övrigt skall be-
hållas, något som är av vital betydelse inte bara för de enskilda medborgarna
som kommer i kontakt med rättsväsendet utan också för statsverksamheten i
stort. En annan huvudprincip avspeglar sig i kravet på att rättskipningen skall
vara lokalt förankrad och ske under medverkan av ortens lekmän. En stark lo-
kal förankring bidrar bl. a. till att dömandet kommer närmare människorna
och kan ske under hänsynstagande till lokala förhållanden.

Enligt utskottets mening står det klart att den nuvarande organisationen av
rättskipningen i alla dess delar inte i tillräcklig grad uppfyller de grundläggande
krav som sålunda bör ställas. Redan systemet med två parallella allmän-
na domstolsorganisationer företer en i viss mån splittrad bild och medför
gränsdragnings- och tillämpningsproblem med risk för rättsförluster. Man
kan inte heller bortse från den kritik som i den allmänna debatten förts fram
mot förekomsten av dubbla processer i vissa sakfrågor.

Emellertid finner utskottet mot bakgrund av vad som framkommit under
remissbehandlingen att riksdagen inte nu bör initiera en översyn syftande till
en sammanföring av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdom-
stolar.

2. Speciella domstolar m. m. (mom. 2)

Karin Ahrlund (fp), Björn Körlof (m), Sven Munke (m), Hans Petersson i Rös-
tånga (fp) och Arne Svensson (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 23 som börjar med "Vid inrättan-
det" och slutar med "i stort" bort ha följande lydelse:

Den bild som organisationen av rättskipningen i speciella domstolar och lik-

nande organ företer ger enligt utskottets mening onekligen intryck av splittning, svåröverskådlighet och inkonsekvens. Remissopinionen har också överlag varit positiv till att en översyn bör ske i riktning mot att nedbringa antalet speciella domstolar och liknande organ. Ett flertal av ifrågavarande domstolar och organ är partssammansatta, dvs. utöver lagfarna ledamöter finns även ledamöter utsedda av vissa intresseorganisationer.

Förekomsten av dessa domstolar och organ kan — såsom påvisats vid riksdagsbehandlingen av liknande frågor tidigare — ge upphov till nackdelar som ytterst drabbar de enskildas rättssäkerhet. Snarlika rättsliga frågor kan bedömas olika i specialdomstolar och allmänna domstolar. Allmänheten får svårare att förutsäga följderna av vissa rättshandlingar. Detta problem accentueras i de fall en specialdomstols avgörande inte kan överklagas till högre rätt. Vad särskilt gäller domstolar och organ som är partssammansatta kan ifrågasättas om dessa kan anses vara oavhängiga och opartiska på det sätt som stadgas i artikel 6 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

Mot denna bakgrund gör utskottet den bedömningen att det — utan hinder av att näraliggande frågor aktualiserats i olika sammanhang — finns anledning att överväga att avskaffa vissa speciella domstolar och liknande organ. Att detta inte gäller bl. a. arbetsdomstolen, vattendomstolarna och sjörättsdomstolarna framgår av det föregående. Starka skäl talar vidare för att införa en sådan ordning att vissa sådana domstolars och organs avgöranden kan i vanlig ordning prövas av hovrätt och högsta domstolen.

Vad särskilt gäller hyresprocessen vill utskottet i likhet med motionärerna framhålla att övertygande skäl talar för att detta målområde förs över till allmän domstol och att således hyresnämnderna och bostadsdomstolen avskaffas. Att så sker med det snaraste är i själva verket enligt utskottets mening av central betydelse för vidmakthållandet av vår rättskultur.

Sammanfattningsvis bör enligt utskottets mening göras en på sätt framgår av det föregående begränsad översyn i syfte att nedbringa antalet speciella domstolar och organ. Av särskild vikt vid de ställningstaganden som sålunda förestår är att beakta intresset av att vidmakthålla en bred kunskap och en allmän överblick över hela det juridiska fältet hos dem som är verksamma inom det ordinära domstolssystemet. Som utskottet framhållit i ett tidigare sammanhang är detta nämligen av vital betydelse inte bara för de enskilda medborgare som kommer i kontakt med rättsväsendet utan också för statsverksamheten i stort. Under översynsarbetet är det enligt utskottets mening naturligt att — i linje med vad utskottet uttalar i det följande — överväga den lämpliga fördelningen av målgrupper mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det bör ankomma på regeringen att besluta om formerna för den översyn utskottet sålunda förordar.

Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets yttrande på s. 24 under rubriken Slutsats bort ha följande lydelse:

Med de uttalanden utskottet gjort i det föregående föreligger det enligt utskottets mening inte skäl för riksdagen att vidta annan åtgärd med anledning av de i detta betänkande behandlade motionsyrkandena än som förordats ovan.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *speciella domstolar m. m.*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:1654 i denna del, mo-

tion 1984/85:2234, motion 1984/85:2402, motion 1984/85:2708 i här behandlad del (yrkande 4), motion 1984/85:2804 i här behandlad del (yrkande 1), motion 1985/86:Ju401, motion 1985/86:Ju407, motion 1985/86:Ju409 och motion 1985/86:Ju410 som sin mening ger regering-
en till känna vad utskottet anfört om en begränsad översyn i syfte att nedbringa antalet speciella domstolar och organ.

3. Speciella domstolar m. m. (mom. 2)

Gunilla André (c) och Ingbritt Irhammar (c) anser

dels att utskottets yttrande på s. 22 och 23 under rubriken Speciella domstolar m. m. bort ha följande lydelse:

När det härefter gäller frågan om en översyn i riktning mot att nedbringa antalet speciella domstolar och liknande organ gör utskottet följande bedömning.

I detta avseende står det enligt utskottets mening fullt klart att den nuvarande organisationen inte uppfyller de grundläggande krav som kan ställas. Av särskild betydelse härvidlag är de olägenheter som uppstått genom att uppgifter har förts över från de allmänna domstolarna till specialdomstolar eller andra organ med rättskipande uppgifter eller som uppstått genom att nya uppgifter lagts på sådana specialdomstolar eller organ i stället för att läggas på allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Detta har — som en samlad remissopinion har påpekat — splittrat den allmänna överblicken över systemet och lett till gränsdragnings- och tillämpningsproblem med risk för rättsförluster. Remissinstanserna har också förordat att en översyn kommer till stånd i syfte att minska antalet specialdomstolar och domstolsliknande organ.

Enskilda delar av det område som en sådan översyn skulle avse är f. n. föremål för överväganden på olika håll. Detta gäller bl. a. hyresprocessen. Frågan om fördelningen av arbetsuppgifter mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar å ena sidan och olika specialorgan å den andra sidan behöver emellertid övervägas i samlad form. Att vissa delfrågor f. n. är föremål för övervägande bör enligt utskottets mening inte hindra att en mera genomgripande översyn kommer till stånd i denna fråga.

Sammanfattningsvis delar sålunda utskottet uppfattningen att en sådan översyn bör komma till stånd. Vid denna bör bl. a. kunna beaktas att det behov av specialkunskaper som ofta har åberopats som skäl för att inrätta särskilda domstolar eller organ kan tillgodoses på annat sätt. I den mån allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol skulle behöva tillföras ytterligare sakkunskap kan det ske t. ex. genom expertmedverkan i domstolens sammansättning eller genom sakkunnigbevisning.

I det översynsarbete som utskottet sålunda förordar bör det, i linje med vad utskottet uttalar i det följande, vara naturligt att uppmärksamma frågan om en mera ändamålsenlig fördelning av målgrupper mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

Översynen bör emellertid också kunna beröra ett par andra nära anslutande frågor. Intresset av att vikmakthålla en bred kunskap och allmän överblick över hela det juridiska fältet hos dem som är verksamma inom domstolssystemet bör beaktas. Detta intresse tillgodoses i viss utsträckning redan om antalet specialdomstolar kan nedbringas. Men det krävs också andra åtgärder. Rättskipningens kvalitet beror, som utskottet tidigare framhållit,

främst av domarnas kompetens. Det finns ett nära samband mellan domarkarriärens utformning och domstolsstrukturen. Det finns därför enligt utskottets mening också skäl som talar för att frågorna om domarkarriär, domarrekrutering, meritvärdering för domaryrket och domarutbildning beaktas under översynsarbetet.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om formerna för den översyn som utskottet sålunda förordar.

Vad utskottet nu anfört om en genomgripande översyn i syfte att nedbringa antalet speciella domstolar och organ m. m. bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets yttrande på s. 24 under rubriken Slutsats bort ha följande lydelse:

Med de uttalanden utskottet gjort i det föregående föreligger det enligt utskottets mening inte skäl för riksdagen att vidta annan åtgärd med anledning av de i detta betänkande behandlade motionsyrkandena än som förordats ovan.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *speciella domstolar m. m.*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:1654 i denna del, motion 1984/85:2234, motion 1984/85:2402, motion 1984/85:2708 i här behandlad del (yrkande 4), motion 1984/85:2804 i här behandlad del (yrkande 1), motion 1985/86:Ju401, motion 1985/86:Ju407, motion 1985/86:Ju409 och motion 1985/86:Ju410 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en genomgripande översyn i syfte att nedbringa antalet speciella domstolar och organ m. m.

Särskilt yttrande

Karin Ahrlund (fp) anför:

De frågor som genom detta betänkande föreligger för riksdagens bedömning är — såsom också framgår av utskottets uttalanden — av vital betydelse för de enskilda medborgarnas rättssäkerhet och för statsverksamheten i stort. I själva verket gäller det frågor av central betydelse för vidmakthållandet av vår rättskultur.

Mot denna bakgrund är det naturligt att utskottets arbete präglats av en strävan att nå enighet i principiella avseenden. Det bör också noteras att utskottet enhälligt tar avstånd från tanken på en bred organisationsöversyn syftande till ett sammanförande av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De skiljaktigheter som föreligger må beklagas; i sammanhanget är de att betrakta som detaljer, om än viktiga sådana.

Sammantaget kan slås fast att utskottet önskat värna om en kvalitativt högstående rättskipning i fria och obundna domstolar samtidigt som utskottet uttalat sin oro över senare tiders tendens till svårigheter att rekrytera och behålla dugliga krafter inom domarbanan. Detta är ämnen där kortfristiga politiska eller andra särintressen givetvis inte kan få öva ett avgörande inflytande.

— — —

Enligt min mening talar principiella skäl mot ett system med specialdomstolar. Jag ansluter mig därför till flera av de synpunkter som har förts fram i motionen för att en översyn av domstolsorganisationen, i varje fall så småningom, bör komma till stånd. Sålunda anser jag i likhet med motionärerna bl. a. att för många specialdomstolar i form av hyres- och arrendenämnd, fastighetsdomstol, bostadsdomstol, marknadsdomstol, försäkringsrätt m. m. splittrar den allmänna överblicken över samhälls- och rättsutvecklingen och att framför allt denna typ av domstolar ställs utanför rättslivet i övrigt. För allmänheten och även för domstolarna själva uppstår problem med gränsdragningen mellan domstolarnas kompetensområden med krångel och besvär som följd ävensom viss risk för rättsförluster.

Behovet av specialkunskaper som har åberopats som motiv för inrättandet av särskilda domstolar för vissa måltyper kan enligt min mening såsom motionärerna påpekar tillgodoses på annat sätt än genom specialdomstolar. I den mån en allmän domstol skulle behöva tillföras ytterligare sakkunskap kan det ske genom särskild sammansättning i vissa fall eller genom sakkunnigbevisning.

Ytterligare åsikter som motionärerna har fört fram mot specialiseringen av domstolsväsendet och som jag delar är att personalens allmänna användbarhet minskas genom denna. Det föreligger en uppenbar fara för att de domare som tjänstgör i specialdomstolar isoleras från andra rättsområden och utvecklingen där. Risk finns inte bara för att rättsfrågor inte bedöms i det större perspektiv som är önskvärt. Även ur utbildnings- och rekryteringssynpunkt är det en självklar nackdel med specialdomstolar.

Någon mera ingående bakgrundsredovisning eller analys från min sida har inte påkallats i samband med detta remissvar. Mitt svar blir därför kortfattat att det enligt min mening i och för sig synes lämpligt med en översyn av domstolsorganisationen såsom motionärerna har föreslagit. Uppdraget att göra en sådan översyn skulle kunna lämnas åt rättegångsutredningen. Jag ställer mig emellertid tveksam till om det är lämpligt att även, redan innan 10 år har förflutit sedan 1979 års länsdomstolsreform genomfördes, ta upp frågan om en omvandling av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Enligt min mening finns det skäl att låta den nya organisationen stabiliseras och erfarenheter få växa fram. Jag vill emellertid inte bestrida att en omvandling av länsdomstolsorganisationen på längre sikt kanske bör övervägas.

— — —

— — —

Hur rättskipningen i riket bör vara anordnad är en fråga av stor principiell och praktisk betydelse för medborgarna och för samhället. Förändringar i domstolarnas organisation som blir nödvändiga till följd av samhällsutvecklingen bör därför ske i samklang med en grundsyn på de rättskipande organens roll som det råder en bred politisk enighet kring. Detta har knappast varit fallet i tillräcklig utsträckning under de senaste decenniernas reformarbete. I motionen påtalas olägenheter med den situation som föreligger och förordas en översyn av domstolarnas organisation i syfte — som DV uppfattar motionärerna — att beträffande grundläggande organisationsfrågor skapa en samsyn på reformbehovet.

DV har länge förordat att reformarbetet på rättskipningens område skall styras av principiella riktlinjer i högre grad än som hittills varit fallet. Till de skäl för en översyn som anförs i motionen vill DV lägga ytterligare ett av stor vikt, nämligen att den kompetensuppbyggnad som utgör en grundläggande förutsättning för en kvalitativt högtstående rättskipning är en långsiktig historia som förutsätter stadga i de organisatoriska betingelserna. DV är därför klart positivt till motionärernas krav och tillstyrker att en översyn kommer till stånd. DV vill emellertid betona att det inte kan komma i fråga att lägga hela vårt domstolsväsende i stöpsleven. En organisationsutredning i egentlig mening skulle bli en enorm uppgift. Vad det gäller är att skapa ett underlag för reformer. I vilken takt dessa sedan bör genomföras måste i vanlig ordning övervägas med hänsyn till personalen och kostnader i förhållande till effektivitetsvinster m. m. Dock bör det framhållas att behovet av principiella riktlinjer är angeläget med hänsyn till att viktiga organisationsfrågor för närvarande står öppna.

Allmänna domstolar/allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar

DV kan i huvudsak instämma i motionärernas uppfattning om vilka principfrågor översynen främst bör inriktas på. Det förefaller som om olägenheterna av att uppgifter har överflyttats från de allmänna domstolarna till specialdomstolar eller andra organ med rättskipande uppgifter kommit att uppmärksammas i allt högre grad. Detsamma synes gälla den form av specialisering av dömandet som består i att vissa allmänna domstolar i särskild sammansättning eller på grund av särskilda forumregler hanterar mål av vissa typer. DV anser sig därför inte behöva beskriva dessa olägenheter närmare än som skett i motionen även om åtskilligt finns att tillägga. Om DV uppfattat stämningarna rätt, finns det en stark opinion till stöd för att återge de allmänna domstolarna en starkare ställning.

I den mån tillkomsten av specialdomstolar och -organ haft sin grund i uppfattningen att de allmänna domstolarna har saknat förutsättningar att ta hand om de uppgifter det varit fråga om måste självfallet en återgång föregås av åtgärder som syftar till att skapa sådana förutsättningar i domstolarna. Därvid kommer särskilt reglerna om rättsens sammansättning i blickpunkten. Rättegångsbalkens domförhållningsregler erbjuder begränsade möjligheter att anpassa sammansättningen efter målets art och kvalitet. Rättegångsutredningens arbete kan antas ge underlag för ändringar som medger en större flexibilitet. Även i övrigt kan utredningens arbete antas leda till reformer som ökar de all-

männa domstolarnas förutsättningar att ta hand om mål som nu går till särskilt inrättade organ.

DV vill särskilt understryka att om en utveckling mot ytterligare specialdomstolar/organ får fortsätta med motiveringen att de allmänna domstolarna saknar förutsättningar för de uppgifter som är aktuella, så blir påståendet så småningom riktigt även om det inte varit det från början. Det ligger i sakens natur att om allmändomarna successivt berövas kontakten med fler och fler viktiga rättsområden så blir deras överblick av rättssystemet begränsad. Detta påverkar deras förmåga att träffa riktiga avgöranden i de mål som alltjämt ankommer på de allmänna domstolarna. Därtill kommer att en sådan utveckling påverkar domaryrkets attraktivitet mycket negativt.

Enligt DVs mening är det emellertid nödvändigt att ägna kompetensfrågan en ökad uppmärksamhet. Samhällets snabba förändring och alltmer invecklade struktur ökar kraven på domarnas kunskaper. Därför måste domarutbildningen få en större bredd och ett större djup än den har i dag. Domarna förutsätts skaffa de kunskaper de behöver genom en allsidig tjänstgöring och egna studier. Endast i begränsad omfattning erbjuds de tillfälle till studier i kursbunden form. DV anser det i hög grad angeläget att utbildning av sådant slag får en ökad volym. Detta yttrande är inte rätta platsen att närmare utveckla skälen för DVs ståndpunkt; den nämns närmast därför att utbildningsinsatser utgör en resursfråga. Ambitioner att vidga dessa insatser kan bli svåra att förverkliga om budgetbehandlingen av domstolväsendet fortsätter att vara så kärv som den varit de senaste åren.

Naturligen bör en strävan att eliminera specialdomstolar och andra fristående organ med rättskipande uppgifter avse inte bara sådana domstolar/organ som kan inlemmas i de allmänna domstolarna utan också fristående specialdomstolar för förvaltningsrättskipning såsom försäkringsöverdomstolen, försäkringsrätterna och patentbesvärsträtten.

Domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Innan man går in på frågan om förhållandet mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar, är det nödvändigt att ägna uppmärksamhet åt förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar eller om man så vill, mellan förvaltning och rättskipning. Enligt DV:s mening är frågan om uppgiftsfördelningen mellan rättskipande myndigheter och förvaltningsmyndigheter den primära.

Någon skarp gräns mellan rättskipning och annan myndighetsutövning kan inte dras. Uppgiftsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter får därför i vissa fall göras med ledning av vad som kan utläsas ur regeringsformen rörande arten av uppgifter som är att hänföra till rättskipningsområdet. Därutöver finns det anledning att beakta de åtaganden beträffande rätt för den enskilde till domstolsprövning, som Sverige gjort i olika internationella konventioner och den uttolkning av domare- och domstolsbegrepp som görs i organ med uppgift att övervaka konventionernas efterlevnad. I många fall är det mellertid en ren lämplighetsfråga om prövningen av en ärendetyp skall läggas på domstol eller inte.

Medborgarna har av ålder ansetts berättigade att få ett beslut av en förvaltningsmyndighet, som gått dem emot omprövat av en överordnad myndighet, ytterst av regeringen. Denna besvärsträtt har av lätt insedda skäl medfört ett

ökat tryck mot den högsta besvärinstansen i takt med förvaltningsapparatusens ansvällning. Regeringsrätten kom till för att lindra detta tryck. I samma syfte skapades sedermera försäkringsdomstolen. Så småningom blev arbetsbördan för stor även för regeringsrätten, vilket föranledde en utbyggnad av kammar-rättsorganisationen och införande av regler om fullföljdsdispens som principi-ell förutsättning för prövning av regeringsrätten.

Den utbyggnad av förvaltningsdomstolsorganisationen som därefter ägt rum, framför allt genom upprättandet av länsrätterna och försäkringsrätter-na, har andra förtecken. Dessa domstolars tillkomst har inte betingats av nödvändigheten att minska trycket på den högsta besvärsmyndigheten i förvalt-ningshierarkin, regeringen, eller de domstolar som trätt i regeringens ställe som besvärinstanser. Argumentationen för deras inrättande har i stället rört frågan hur den enskilde medborgarens möjligheter att få rätt gentemot staten eller en kommun skall kunna garanteras. Domstolsprövning redan på ett tidigt stadium i beslutsprocessen har ansetts erbjuda en utväg. Besvärsprövnings-funktioner som tidigare ankommit på länsstyrelserna och riks-försäkringsver-ket har därför överförts till fristående och oberoende domstolar, länsrätter och försäkringsrätter. Patentbesvärsmålsrättens tillkomst får anses utgöra ett exempel på samma synsätt.

Länsrättskommittén som tillsattes efter regeringsskiftet 1976 föreslog i sitt år 1981 framlagda betänkande Länsrätternas målområde — Administrativ tvåpartsprocess (SOU 1981:75) att länsstyrelsernas funktion som besvärinstans skulle överföras till länsrätterna såvitt avsåg hälsovårdsmål, djurskydds-mål, brandmål och vissa vapenmål. Detta skulle vara början till en överflytt-ning av motsvarande funktion även i andra ärendeslag enligt de riktlinjer som kommittén stakat ut. Kommitténs förslag har inte genomförts. I proposition 1983/84:100, bilaga 15, tog regeringen avstånd från tanken på en sådan vid-gning av målområdet för länsrätterna som kommittén förordat.

Enligt DVs mening kan goda skäl anföras till stöd för en ordning som med-ger den enskilde rätt att få ett beslut av förvaltningsmyndighet, som gått ho-nom emot, prövat av en domstol. En sådan möjlighet för enskilda medborgare att få sin sak prövad av ett organ som står fritt i förhållande till förvaltnings-hierarkin uppfattas sannolikt av allmänheten som en rättssäkerhetsfråga av stor betydelse. Det är emellertid inte givet att en sådan underställningsrätt kan tillgodoses inom ramen för det formlösa och för den enskilde kostnadsfria för-farande som förvaltningsbesvären medger. Någon generell rätt att besvära sig till domstol över en förvaltningsmyndighets beslut kan det inte bli tal om utan att bl. a. de statsfinansiella och processekonomiska effekterna utretts nog-grant.

Det är enligt DVs mening önskvärt att beslutsfattandet i förvaltningsmy-n-digheterna arrangeras så att domstolsprövning blir aktuell i ett begränsat antal fall. Det är sålunda uppenbart olämpligt att en domstol skall behöva kopplas in och fatta beslut i ett ärende där det inte föreligger någon tvist mellan förvalt-ningsmyndigheten och den enskilde. Detta är i dag fallet beträffande ett stort antal mål i länsrätterna. Förfarandet i förvaltningsmyndigheterna måste an-ordnas så att endast klart tvistiga fall går vidare till domstol.

Frågan om på vilken nivå i förvaltningshierarkin beslut skall fattas bör upp-märksammas. Här möter man självfallet problem genom att antalet förvalt-ningsbeslut är så stort och kompetensnivån hos beslutsfattarna därför med nödvändighet i många fall kommer att ligga lågt. Vad som kan krävas är att

myndigheten gör en omsorgsfull kontroll på kvalificerad nivå av ett besluts riktighet när detta ifrågasätts av den enskilde. Först därefter bör det komma i fråga, om den enskilde inte nöjer sig med beslutet, med besvär till domstol.

DV anser att den kommande förvaltningslagens regler om skyldighet för myndigheterna att på begäran ompröva sina beslut kan komma att spela en roll härvidlag. Anordnas omprövningen så som skett i socialförsäkringsprocessen visar erfarenheterna från försäkringsrätterna att antalet besvär minskar dramatiskt. Skatteförenklingskommittén har i sitt betänkande (SOU 1985:42) Förenklad taxering föreslagit ett relativt kvalificerat omprövningsförfarande för taxeringsärenden. Om det genomförs, räknar kommittén med en minskning av antalet skattemål i länsrätt till cirka 30.000 eller inemot en fjärdedel av antalet mål som i dag går till länsrätt. Även om effekterna av ett omprövningsförfarande inte kan förväntas bli tillnärmelsevis så omfattande på andra förvaltningsområden finns det anledning tro att besvärshäufigheten skulle påverkas i hög grad.

Två frågor, som delvis är invävda i varandra, synes vara av strategisk betydelse för den framtida förvaltningsrättskipningen. Den ena gäller lämpligheten av att flytta över beslutsfunktioner från förvaltningsmyndighet till domstol så som länsrättskommittén tänkte sig. Den andra avser vilka krav som bör ställas på förvaltningsmyndigheternas beslut, innan de kan komma under domstols prövning. En kvalificerad intern överprövning i myndigheterna återverkar starkt på besvärshäufigheten. Särskilt länsrätternas framtid påverkas uppenbarligen i hög grad av hur dessa frågor besvaras.

Domarkarriären

Rättskipningens kvalitet beror främst av domarnas kompetens. Det finns ett nära samband mellan domarkarriärens utformning och domstolsstrukturen. Enligt DVs mening vore det av värde om en utredning med uppgift att företa en sådan översyn av domstolarnas organisation som motionärerna föreslagit finge till uppgift att överväga även frågor rörande domarkarriären. Justitieministern har emellertid sagt sig ha planer på att låta utreda vissa frågor om bl. a. rekrytering och meritvärdering till domaryrket. DV förutsätter att en samordning av utredningsplanerna kommer till stånd och går därför inte i detta sammanhang närmare in på skälen för en utredning om domarbanan.

— — —

I motionen aktualiseras två huvudfrågor, dels frågan om specialdomstolar och liknande organ skall införlivas med de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna dels frågan om de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna skall slås samman. Hovrätten kommer att behandla frågorna var för sig.

Så som konstateras i motionen har de senaste decenniernas utveckling inom domstolsväsendet inneburit att på flera olika områden specialorgan har tillskapats för uppgifter som tidigare ankom på de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Vidare har på nya rättsområden särskilda organ tillkommit med rättskipande funktioner som, kan det hävdas, lika väl kunde ha hanterats av de existerande domstolarna. När likväl specialorgan har ansetts lämpligast för att avgöra rättstvister i fråga har anledningen varit önskemålet att tillföra det beslutande organet expertkunskap av ett eller annat slag. Ibland har expertisen tillförts genom olika former av partsrepresentation. Dessa organ, av mer eller mindre domstolsliknande typ, har det gemensamt att deras befattningshavare i stor utsträckning har rekryterats bland personer på domarbanan.

De olika specialorganen har tillkommit var för sig, utan någon samlad överblick över utvecklingen. De fördelar med specialorganen som motiverar deras tillskapande synes inte ha vägts mot nackdelarna. Det är också först sedan dessa olika organ har verkat någon tid och deras antal blivit allt större som nackdelarna har blivit tillfullo skönjbara. Dessa består främst i en alltför högt driven specialisering något som medfört att befattningshavarna inte fått tillräcklig överblick över utvecklingen på andra rättsområden. Utvecklingen har också medfört en viss utarmning av de allmänna domstolarnas verksamhetsområden. För allmänheten har det blivit svårt att överblicka det invecklade domstolssystemet. Uppspaltningen av tvister på olika specialorgan har slutligen också medfört olägenheter av andra slag — svårigheter för domstolarna och specialorganen att själva veta gränserna för sin behörighet med återförvisningar och onödiga kostnader som följd, bristande möjligheter att framställa kvittningsyrkande för gemensam handläggning med huvudyrkande o s v (jfr Börjesson i SvJT 1985 s 526 f).

Hovrätten delar motionärernas uppfattning att det är mycket som talar för att utvecklingen nu bör vändas och att några av de rättsområden för vilka specialorgan har inrättats förs över till de allmänna domstolsorganisationerna, d v s de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Den specialisering som behövs kan åstadkommas inom de allmänna domstolarnas ram såsom redan förekommer i vissa mål (patent- och vattenmål, mål om ekonomisk brottslighet). Att behov av att tillföra domstolen särskild sakkunskap kan uppkomma även i andra typer av mål än de nu nämnda har uppmärksamats av rättegångsutredningen och torde så småningom föranleda förslag från dess sida.

Det kan, trots det nyss anförda, ifrågasättas om tiden nu är mogen för att utreda frågan om specialorganens ställning. Vissa skäl talar för att rättegångsutredningens arbete först bör avvaktas. Detta utredningsarbete omfattar vissa för frågan mycket väsentliga delar, nämligen möjligheten att låta experter ingå i allmän domstol liksom också hyresnämndernas och bostadsdomstolens ställ-

ning. Det kan emellertid också hävdas att frågan om specialorganens ställning är så omfattande att hinder inte bör möta att man nu inom ramen för en särskild utredning försöker göra en samlad bedömning av de möjligheter som finns att låta specialorganen uppgå i de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna. Hovrätten har därför ingen erinran mot att en sådan utredning tillsätts.

När det däremot gäller den andra huvudfrågan, d v s frågan om sammanslagning av de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, vill hovrätten bestämt avstyrka att denna ens görs till föremål för utredning. För att en sådan lösning — med de enorma omställningar och kostnader som den medför — över huvud taget skall övervägas måste det föreligga starka skäl. Några sådana skäl föreligger inte. Tvärtom finns starka både principiella och praktiska skäl som talar i motsatt riktning.

Den utveckling som har skett i fråga om domstolsorganisationen under de senaste decennierna och som nyss har berörts är ett uttryck för att det i en alltmer komplicerad tillvaro föreligger ett behov av specialisering. Tanken att man i stället skulle samla samtliga domstolar — de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och specialdomstolar och andra specialorgan — under en hatt innebär en alltför långtgående förändring som inte tar hänsyn till det behov av specialisering som alljämt föreligger. Även om det inom ramen för en enhetlig domstolsorganisation kan ske en viss specialisering, innebär dock organisationsformen ett principiellt krav på domaren att behärska i stort sett hela det juridiska området. Det måste med kraft hävdas att rättssäkerheten och domstolarnas auktoritet bara kan upprätthållas om domarna kunskapsmässigt motsvarar högt ställda krav och kan hävda sig gentemot ombud och åklagare. Som bekant finns en mycket långtgående specialisering på advokatsidan och vissa tendenser i den riktningen kan nu också skönjas på åklagarsidan.

Men det är inte bara svårigheten att i en enhetlig domstolsorganisation behärska samtliga förekommande materiella regler som kommer att vålla bekymmer. Även förfarandereglerna skiljer sig åt. I de allmänna domstolarna regleras förfarandet av rättegångsbalken, som bygger på principerna om muntlighet, koncentration och omedelbarhet. I förvaltningsdomstolarna regleras förfarandet av förvaltningsprocesslagen, enligt vilken den reglmässiga processformen är skriftlig och domstolen har en betydande frihet när det gäller handläggning av målen. Även om de allmänna domstolarna nyligen har fått något ökade möjligheter till en skriftlig handläggning och förvaltningsdomstolarna i viss utsträckning kan införa muntliga moment i processen, kvarstår för huvuddelen av de mål som handläggs av de båda domstolskategorierna djupgående skillnader i processordningen. Även detta förhållande är ägnat att försvåra en sammanslagning.

I motionen erinras om de nackdelar som följer av att vissa sakfrågor ibland kan bli föremål för prövning i en eller annan form av både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol, s k dubbelprocesser. Det är riktigt att de faktiska omständigheterna i två mål — det ena vid allmän och det andra vid förvaltningsdomstol — kan vara i viss utsträckning desamma. Men målet gäller dock inte samma rättsliga fråga och termen "dubbelprocesser" är därför missvisande. De målkategorier som här avses representerar för övrigt en ytterst liten andel av det sammanlagda antalet mål. Det kan enligt hovrättens mening inte komma i fråga att enbart i syfte att åstadkomma en förment rationalisering av

handläggningen av dessa målkategorier vidta en så omfattande organisatorisk reform som att slå samman de båda domstolsorganisationerna. Frågan om det är möjligt att ha en enhetlig handläggning av dessa mål vid endast en av de båda domstolsorganisationerna har dessutom nyligen utretts för vissa målkategorier utan att man kunnat finna en tillfredsställande lösning (tex körkorts-, skatte- och patentmål).

Några särskilda organisatoriska skäl som talar för en sammanslagning torde inte föreligga. I motionen anges att arbetsunderlaget vid länsrätterna under senare år har minskat och det framställs som sannolikt att denna minskning kommer att fortsätta och sprida sig även till kammarrätterna, bli till följd av förenklingar i taxeringsförfarandet. De mål som kan komma att falla bort på grund av dessa förenklingar torde dock vara endast de enklaste och minst omfattande. I stället kan det antagas att resurser kommer att frigöras för att i länsrätter och kammarrätter föra fram ett ökat antal stora och komplicerade taxeringsmål. Det är alltså för tidigt att uttala sig om vilka konsekvenser förenklingarna i taxeringsförfarandet kan komma att medföra för länsrätter och kammarrätter. Det måste också framhållas att länsrättsorganisationen började verka först år 1979. Att redan nu börja utreda frågan om dess framtida existens synes olämpligt.

Vidare skulle en sammanslagning av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar medföra betydande organisatoriska problem och kostnadsökningar. Vissa av de sammanslagna domstolarna skulle bli ohanterligt stora. Samtidigt skulle en sammanslagen domstol på underrättsnivå inte kunna fungera tillfredsställande utan en viss minimistorlek. Det kan därför befaras att en sammanslagning skulle leda till utslagning av de minsta domstolarna och därmed till minskad lokal förankring av dömandet, vilket helt strider mot ett av de uttalade syftena med motionen. Nya domstolsbyggnader kommer att behövas med åtföljande betydande kostnader.

En sammanslagning skulle enligt hovrättens mening inte heller leda till ett rationellare utnyttjande av den tillgängliga domarpersonalen. Som förut har anförts berör nu målen i de skilda domstolskategorierna så olika, i vissa fall särpräglade, rättsområden att en domare från den ena domstolsorganisationen inte utan en betydande utbildningsinsats är kompetent att på eget ansvar handlägga mål som hör hemma i den andra kategorin, om rimliga rättssäkerhetsanspråk skall kunna tillgodoses. Det utbyte av domare mellan de båda domarkarriärerna som under senare år ägt rum har haft ganska liten omfattning och har inte alltid skett utan olägenheter.

Hovrätten har däremot ingen erinran mot att en översyn nu görs av de allmänna domstolarnas och förvaltningsdomstolarnas kompetensområden i syfte att undersöka om inte vissa måltyper med fördel kunde föras över från den ena till den andra domstolsformen. Ärenden om bouppteckningar och arvs- och gåvoskattemål är målkategorier som med hänsyn till bl a den skriftliga handläggningsformen kan tänkas passa bättre för handläggning vid förvaltningsdomstol än vid allmän domstol. På motsvarande sätt bör mål om verkställighet av allmän domstols beslut om vårdnad och umgängsrätt kunna handläggas av allmän domstol. Det bör övervägas om inte dessa mera begränsade frågor lämpligen skulle kunna överlåtas åt rättegångsutredningen att utreda.

Det sägs i motionen att den nuvarande uppsplittringen av domstolsväsendet gör systemet svåröverskådligt och krångligt för medborgarna. I syfte att över-

brygga dessa svårigheter bör regler kunna införas av innebörd att handlingar som kommer in till fel domstol av denna skall vidarebefordras till rätt forum och, där så kan ske, betraktas som rätteligen ingiven den dag de inkom till den första domstolen. Vidare bör föreskrivas att underrättelse per telefon bör lämnas i brådskande fall, såsom när besvärslinlaga kommer in och begärt laga-kraftbevis därför ej bör utfärdas.

I motionen berörs också frågan om jourdomstolar. När sådana förekommer i utländska rättssystem beivras inför dem oftast sådana förseelser som hos oss behandlas genom ordningsbot eller strafföreläggande. Om brottslighet av allvarligare slag skall behandlas av jourdomstolar, är detta närmast en rättssäkerhetsfråga och inte en resursfråga. Förslaget att tillskapa jourdomstolar bör i vart fall inte behandlas i nu förevarande sammanhang.

Sammanfattningsvis lämnar hovrätten sålunda utan erinran en utredning som tar sikte på möjligheterna att till de allmänna domstolarna och i vissa fall de allmänna förvaltningsdomstolarna föra rättsområden som för närvarande hanteras av olika specialorgan. Möjligheterna att flytta vissa målkategorier från allmän domstol till förvaltningsdomstol och vice versa bör enligt hovrättens mening också kunna utredas, lämpligen av rättegångsutredningen. Hovrätten avstyrker däremot att frågan om en sammanslagning av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar utreds.

— — —

— — —

Domstolarnas organisation och kompetensfördelning har genomgått stora förändringar sedan början av 1970-talet. Förändringarna har medfört att den dömande verksamheten kommit att uppdelas på allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och ett stort antal specialdomstolar. Detta gör helt naturligt systemet svåröverskådligt för den enskilde medborgaren. Ytterligare omfattande förändringar är att vänta om huvuddragen i rättegångsutredningens arbete kommer att genomföras. Det bör också framhållas att organisationsförändringar och förslag om sådana förändringar ofta inger oro och osäkerhet för den personal som berörs härav.

En samordning av resurserna inom domstolsväsendet skulle sannolikt kunna ge rationaliseringsvinster. Samtidigt måste emellertid uppmärksammas de risker som är förenade med alltför långt gående besparings- och effektivitetskrav. Det är uppenbart att sådana krav på sikt kan leda till att domar och beslut inte utformas med den omsorg och noggrannhet som är erforderlig. Härtill kommer det faktum att arbetsförhållandena på domstolssidan redan medfört att domarbanans attraktionskraft minskat påtagligt. Det finns alltså farhågor för en kvalitetsförsämring även i detta avseende. Domarkarriären i dess nuvarande form är för övrigt i behov av en översyn och en anpassning efter nutida samhällsförhållanden. Hovrätten vill framhålla vikten av att en utredning om domarbanan nu kommer till stånd.

En ensidig inriktning på rationaliseringsvinster inger således betänkligheter. Hovrätten vill dock framhålla att redan ett bättre utnyttjande av domarpersonalens resurser skulle kunna ge positiva effekter. Domarpersonalen torde i och för sig utan vidare kunna befrias från en mängd okvalificerade arbetsuppgifter som saknar juridiskt intresse, exempelvis ersättningsfrågor av olika slag. Med en domarkår som i allt väsentligt är inriktad på den dömande verksamheten torde handläggningstiderna i domstolarna kunna förkortas och en viss begränsning av antalet domare kunna ske.

En organisationsöversyn inriktad på de typer av mål där dubbelprocessande för närvarande förekommer — vårdnadstvister, skattebrott och körkortsprövningar efter trafikbrott — anser hovrätten i likhet med motionärerna väl-motiverad. En sådan översyn bör även inriktas på att försöka reducera antalet specialdomstolar. Det i motionen framförda förslaget i dessa delar tillstyrks alltså av hovrätten.

Hovrätten vill däremot bestämt avråda från att en tilltänkt utredning ges sådana direktiv att en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna anges som huvudsyfte. Den nuvarande organisationen på förvaltningssidan tillskapades för mindre än tio år sedan. Frågan om organisationsförändringar av mera vittgående natur än de som hovrätten skisserat ovan får därför anses vara alldeles för tidigt väckt.

— — —

Det är ingen tvekan om att det finns brister i den nuvarande domstolsorganisationen. I motionen nämns flera av de mer påfallande problemen.

Frågan är emellertid om det är motiverat med en så genomgripande översyn av organisationen som motionärerna yrkar, dvs. till och med ett övervägande om att slå samman de allmänna domstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förvaltningsdomstolsreformen avslutades för ett fåtal år sedan. Den innebär att vårt land, efter ett omfattande och mödosamt lagstiftningsarbete, i likhet med flera länder på kontinenten har två parallella domstolsorganisationer, en för brottmål, tvistemål och viss annan rättsskipning och en för förvaltningsmål. Tingsrättsreformen är inte heller så gammal. Det måste enligt hovrättens uppfattning föreligga starka skäl för att redan nu överväga en helt ny domstolsorganisation.

Ett skäl som förts fram är att arbetsunderlaget för förvaltningsdomstolarna kan tänkas bli otillräckligt på grund av skatteförenklingskommitténs förslag om förenklad deklaration och taxering. Kommittén räknar dock själv med att förslaget om ändringar i taxeringsförfarandet endast leder till att de enkla och okomplicerade målen försvinner, varför effekterna av förslaget främst berör personal för beredning och uppsättning av mål och personal med skriv- och expeditiionsuppgifter (SOU 1985:42 s 396). Den sammantagna effekten av förslaget kan innebära att de komplicerade och resurskrävande målen blir fler, och det är inte säkert att antalet domare i förvaltningsdomstolarna kan nedbringas. Statsmakterna har emellertid ännu inte tagit ställning till kommitténs förslag om ändringar i taxeringsförfarandet. Det är därför under alla omständigheter nu för tidigt att bedöma vilken effekt förslaget får för förvaltningsdomstolarnas arbetsunderlag.

Ett annat skäl som nämnts för en sammanslagning av de båda domstolsorganisationerna är problemen med dubbelprocesser. Här har det särskilt pekats på skattemålen och skattebrottmålen, målen om trafikbrott och körkortsin-gripande samt målen om bl. a. vårdnad av barn.

När det gäller skattemålen kan konstateras att det trots allt är en mycket liten andel av dessa mål där det också aktualiseras ansvar för skattebrott. Det finns dock säkert möjligheter att förbättra vissa handläggningsrutiner när dubbelprocesser uppkommer. Utformningen av utredningsförfarandet i skattefrågor med brottsmisstanke kan komma att förändras på grund av förslag från utredningen om säkerhetsåtgärder m m i skatteprocessen. I andra sammanhang har förts fram tanken på att samordna skatteprocessen och skattebrottsprocessen på så sätt att både beskattningsfrågan och frågan om ansvar för skattebrott avgörs i en och samma rättegång. Redan av det skälet att den tilltalade i brottmål har en helt annan ställning i fråga om t ex upplysningsplikt än en enskild person som är part i ett skattemål anser hovrätten att denna tanke är ogenomförbar.

Det har också satts in olika åtgärder för att förkorta tiderna för handläggningen av skattebrottmålen. År 1983 infördes en regel i 15 § skattebrottslagen som innebär att vilandeförklaring av ett skattebrottmål i avvaktan på utgången av en skatteprocess endast får äga rum om det är av avgörande betydelse för prövningen av brottmålet att frågan om skattskyldighet avgörs först. Samti-

dig infördes bestämmelser i samma lag om bl a förtursbehandling av en skattefråga i förvaltningsdomstol när frågan är av väsentlig betydelse för förundersökningen eller åtal angående skattebrott. I prop 1984/85:178 om domstolar och ekobrott m m uppgav departementschefen (s 34) att ändringarna haft en betydelsefull effekt när det gäller att nedbringa handläggningstiderna i skattemålen och skattebrottmålen. Genom de 1985 införda reglerna i rättegångsbalken om möjlighet till skatterättsexpert i brottmålsprocessen och regler i skattebrottslagen om samråd mellan den allmänna domstolen och skatte-domstolen torde behovet av att förklara skattebrottmålet vilande ha minskat ytterligare.

När det gäller trafikbrottmålen och målen om körkortsingripanden bör man komma ihåg att det i de allra flesta fall inte är fråga om någon dubbelprocess, eftersom huvuddelen av trafikbrotten slutligt avgörs genom ordningsbot och strafföreläggande. En integrering av dessa båda måltyper, som efter ett omfattande utredningsarbete under främst 1970-talet inte befanns vara genomförbar, kan därför befaras leda till att antalet trafikbrottmål som blir avgjorda genom denna billiga och smidiga ordning minskar.

Problemet med dubbelprocesser förefaller enligt hovrättens mening vara mest påtagligt i mål om vårdnad av och umgänge med barn samt överflyttning av vårdnaden. Dessa mål handläggs av allmän domstol. Verkställigheten av domstolens avgörande kan emellertid prövas av länsrätt. Länsrättens beslut kan överklagas till kammarrätt och därefter, med vissa begränsningar, till regeringsrätten. Att denna ordning kan leda till missbruk har uppmärksamats i riksdagen (LU 1984/85:5) och lett till att utredningen om barnens rätt i tilläggsdirektiv (dir. 1984:34) fått i uppdrag att överväga om missbruk av möjligheterna till omprövning i mål om vårdnad om eller vård av barn kan förhindras.

Det anförda tyder enligt hovrättens uppfattning på att man kan förvänta sig att de mest påfallande problemen med dubbelprocesser kan lösas inom ramen för domstolarnas nuvarande organisation.

En sammanslagning av de båda domstolsorganisationerna förutsätter också ett betydande mått av specialisering inom domstolarna. Detta innebär att det måste tjänstgöra fler domare i varje domstol än vad som nu är fallet. Detta torde i sin tur leda till att så små enheter som många av de nuvarande tingsrätterna utgör inte skulle kunna bibehållas. En sammanslagning kan alltså antas nödvändig göra en kraftig centralisering av den dömande verksamheten, något som hovrätten anser skulle vara mycket olyckligt.

Med hänsyn till det anförda vill hovrätten inte för närvarande tillstyrka att det kommer till stånd en så bred översyn av domstolsorganisationen som motionärerna hemställer om.

Frågan är härefter om det finns anledning att utreda om det är möjligt att i de två allmänna domstolsorganisationerna infoga några av de specialdomstolar eller domstolsliknande organ som har inrättats under de senare årtiondena.

Såsom anförs i motionen har skälet för inrättande av specialdomstolar ofta varit att behovet av särskild sakkunskap i domstolen inte har kunnat tillgodoses i de allmänna domstolarna.

I motionen nämns att rättegångsutredningens arbete förväntas medföra en mer flexibel processordning för de allmänna domstolarna. Förslag om detta har redan lagts fram. Huvuddelen av förslaget beträffande tingsrättsprocessen övervägs fortfarande i regeringskansliet. Det antas vidare allmänt att rätte-

gångsutredningen i ett kommande betänkande kommer att föreslå att de allmänna domstolarna får möjlighet att, när det finns behov av detta, anlita experter som ledamöter av rätten så som redan är fallet i fastighets- och vattenmål och i enlighet med den ordning som nyligen har införts i brottmål om ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden. Ett förslag av den innebörden borde innebära att de allmänna domstolarna blir bättre skickade än tidigare att handlägga mål där det tidigare har bedömts erforderligt med särskilda organ.

Rättegångsutredningen undersöker dessutom möjligheterna att integrera hyres- och arrendenämndernas samt bostadsdomstolens verksamhet i de allmänna domstolarna. Utredningen kan vidare förväntas lägga fram synpunkter på frågan i vad mån dess förslag om enklare handläggningsformer gör det möjligt att infoga vissa andra organ, t ex va-nämnden, i allmän domstol.

Rättegångsutredningen undersöker således redan om dess förslag till ändrade förfaranderegler också bör medföra organisatoriska förändringar. Det tycks därför inte finnas något behov av en särskilt tillsatt utredning för en översyn av de specialdomstolar som ursprungligen har fått sina arbetsuppgifter från de allmänna domstolarna.

Annorlunda förhåller det sig däremot med frågan om försäkringsrätternas verksamhet kan infogas i de allmänna förvaltningsdomstolarnas. Den frågan prövades då försäkringsrätterna inrättades i slutet av 1970-talet men avvisades då (prop 1977/78:20 s 69 ff och SfU 1977/78:15 s 31 ff) bl a med hänsyn till kammarrätternas arbetsläge. Både departementschefen och utskottet understök dock att man i en framtid kunde överväga att integrera de nya domstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna. Försäkringsrätterna har emellertid alltsedan de inrättades haft ett besvärligt arbetsläge och har, trots den minskade måltillströmning som det år 1982 införda omprövningsförfarandet hos försäkringskassorna medförde, alltjämt stora målbalanser. Ett nyligen framfört förslag av utredningen om förtroendevalda i försäkringskassorna kan också medföra att antalet mål hos försäkringsrätterna åter ökar (SOU 1985:21 s 100). Även kammarrätternas arbetsläge inger fortfarande oro (prop. 1984/85:100 bilaga 4 s 93). Hovrätten anser därför att det ännu är för tidigt att överväga en sammanslagning av de nu nämnda domstolsorganisationerna.

Den splittrade domstolsorganisationen medför ibland också, som det påpekas i motionen, att det uppstår svårigheter att avgöra vid vilken domstol en talan skall anhängiggöras. Svårigheterna har, såvitt hovrätten är bekant, främst gjort sig märkbara då det skall avgöras om en talan skall väckas vid fastighetsdomstol eller allmän domstol. Även denna fråga, liksom angränsande spörsmål om forum, ingår i rättegångsutredningens arbetsuppgifter enligt direktiven (1977:10). Reformförslag kan därför läggas fram inom en nära framtid.

Sammanfattningsvis anser hovrätten att en översyn av domstolsorganisationen med så bred inriktning som det förordas i motionen inte bör komma till stånd. Hovrätten anser inte heller att en mera begränsad översyn av organisationen bör ske, främst med hänsyn till att resultatet av rättegångsutredningens arbete bör avvaktas. Motionen bör alltså avstyrkas.

— — —

I riket finns två organisationer av allmänna domstolar i tre instanser — de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det har tagit lång tid och stort arbete att bygga upp denna ordning, som för förvaltningsdomstolarnas del kan sägas ha blivit slutförd i sina huvuddrag så sent som 1979.¹ Huvudsyftet har varit att skapa garantier för en tillfredsställande rätts-säkerhet liksom för effektivitet i övrigt i domstolsverksamheten. Ett bidragande motiv till den utbyggnad av förvaltningsdomstolarna som skett har varit den starka expansion som har kännetecknat förvaltningsverksamheten.

På det dömande området styrs verksamheten främst, i de allmänna domstolarna av rättegångsbalken (RB) och lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (ärendelagen), i de allmänna förvaltningsdomstolarna av förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Ärendelagen replierar i avsevärd mån på RB (se 5 § andra stycket och 11 §). För förvaltningsdomstolarna tillkommer bestämmelser som är upptagna i speciallagstiftning, t. ex. taxeringslagen (1956:623).

RB trädde i kraft 1948 efter ett omfattande och genomgripande utredningsarbete. Den bygger på en muntlig processordning när det gäller tvistemål och brottmål. Med sin detaljrikedom — 59 kapitel och flera hundra paragrafer — binder den handläggningen i de allmänna domstolarna hårt. Detta förhållande kan motiveras av att målgrupperna inom de båda huvudområdena är förhållandevis homogena. När det gäller tvistemålen torde regelrikedomen i första hand förklaras av behovet att klart ange spelreglerna för enskilda parter med motstridiga intressen. De processuella föreskrifterna kan där inte sällan ses som ett komplement till materiella regler. I fråga om brottmålen motiverar rättssäkerhetsintresset särskilda krav på förutsebarhet i fråga om processens förlopp. Även om rättegångsutredningens arbete kan beräknas medföra att formerna blir mindre låsta än tidigare torde den nuvarande ordningen i stort sett komma att bestå även när reformverksamheten på grundval av utredningens arbete har slutförts.

FPL, som endast innehåller 53 paragrafer, bygger på en skriftlig processordning men öppnar möjlighet till en kompletterande muntlig förhandling när sådan behövs. Den lämnar de allmänna förvaltningsdomstolarna avsevärd frihet när det gäller den närmare utformningen av processen i det särskilda målet. Detta är till klar fördel med tanke på det mycket breda spektrum av ämnen som handläggs, särskilt i överrätterna. Med hänsyn till det väldiga antalet mål skulle det inte heller gärna vara möjligt att tillämpa en så stel och tung processordning som den RB innehåller. Härtill kommer att i förvaltningsdomstolarna enskilda i stor utsträckning för sin talan utan biträde av jurist. En sådan ordning skulle knappast kunna råda om processen var så formalreglerad som hos de allmänna domstolarna.

De olika processformerna är med andra ord i det stora hela väl avpassade till de målgrupper som förekommer på vardera sidan. Ärendelagen är för de allmänna domstolarnas del ett komplement som främst tar sikte på handlägg-

¹ I sin artikel Rättskipningens organisation (SvJT 1985 s. 522 ff) tycks generaldirektören Mats Börjesson ha förbisett denna parallellism, som bl. a. illustreras av att högsta domstolen (HD) och regeringsrätten (RR) är helt jämställda. Till skillnad mot vad som gäller domar från t. ex. arbets- och marknadsdomstolarna kan sålunda HD ej undandröja RR:s domar på grund av domvilla. Jfr även 11 kap. 1 och 11 §§ regeringsformen samt lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (t. ex. rubriken och 1 §).

ningen av atypiska frågor som omyndigförklaring, tillsättande av god man o. d.

Båda domstolsorganisationerna har redan i dag ett brett ämnesregister. Detta gäller särskilt förvaltningsvidan. För kammarrätternas del brukar exempelvis talas om mer än 150 målgrupper. Det tar avsevärd tid att i erforderlig mån lära sig att tillräckligt behärska de målområden som förekommer på vardera sidan. Byten mellan karriärerna förekommer inte sällan men ingalunda i den stora utsträckning som anges i motionen. Kammarrättens erfarenhet är att det härvid tar lång tid innan en jurist från de allmänna domstolarna har i erforderlig mån tillgodogjort sig ens de mest centrala ämnesområdena här. Detta gäller i särskild grad om skatterätten, där en synnerligen svåröverskådlig och i övrigt otymplig lagstiftning styr verksamheten. Under årtal får den nykomne normalt betraktas som en amatör på området.

I motionen görs gällande att en samordning av resurserna inom domstolarna skulle kunna ge "betydande rationaliseringsvinster". Som en tänkbar lösning nämns härvid en sammanslagning av tingsrätt och länsrätt, av hovrätt och kammarrätt samt av högsta domstolen och regeringsrätten.

Vid en sammanslagning skulle domarna få ett oerhört brett och skiftande målområde att tillämpa. Det gäller att känna till författningar och litteratur samt, inte minst, även en omfattande prejudikatbildning. Svårigheten att tillgodogöra sig nya områden ökar ju mer karaktär av ramlagstiftning som författningstexterna får och ju mer "generalklausulbetonade" de blir. Om domarna även i fortsättningen från tid till annan skall byta ämnesområden i sin domstol — vilket är önskvärt — föreligger risk för att de inte längre kommer att besitta tillräcklig sakkunskap för att effektivt och säkert kunna fullgöra sina uppgifter. Redan i dag förekommer det att den specialiserade advokaten har djupare kunskaper på sitt särskilda område än de som dömer i målet. Skillnaden i kunskaps- och erfarenhetsnivå får inte skilja alltför mycket om domaren skall behålla förmågan att effektivt leda rättegången. Olägenheterna av en kunskapsuttunnning är uppenbara och torde redan nu ha medverkat bl. a. till att civila tvister i betydande utsträckning går till skiljemän liksom till att skattefrågor genom institutet förhandsbesked delvis hamnar vid sidan av förvaltningsdomstolarna, åtminstone i första och andra instans. Den av motionärerna i första hand antydda modellen torde accentuera sådana tendenser som har sagts nu.

Det är emellertid inte endast området för den materiella rätten som blir utomordentligt vidsträckt för den ordinära domaren. Han tvingas också att från tid till annan skifta mellan två vitt skilda processordningar som i sig i stor utsträckning har skilda utgångspunkter. RB bygger sålunda på att det är åklagaren i brottmål och kändanden i tvistemål som skall styrka sin talan. FPL ålägger i stället domstolen en utredningsskyldighet. Därtill kommer att domarna måste arbeta med delvis "olika filosofier": ett strafftänkande i brottmål att ställas mot ett vårdtänkande vid handläggning av sådana ansvarsområden som t. ex. vården av unga resp. vården av missbrukare.

Som framgår av det föregående finner kammarrätten att en sammanslagning skulle ställa domarna inför alltför stora krav på kunskap och erfarenhet från vitt skilda ansvarsområden. Detta skulle självklart motverka rättssäkerhet och effektivitet i övrigt i domstolarna.¹

¹ I sin artikel har Börjesson, möjligen på grund av avsaknad av praktisk domarerfarenhet, alltför starkt tonat ner detta förhållande i fråga om både den materiella rätten och processrätten. Beträffande den senare se särskilt s. 537 överst.

Den nuvarande uppdelningen har också den fördelen att den ger de enskilda juristerna möjlighet att välja den inriktning för vilken de känner sig bäst ägnade. Somliga är särskilt intresserade av brottmål, medan andra känner obehag inför dem. Vissa människor är roade av muntliga förhandlingar i stor omfattning, medan andra föredrar den skriftliga processen som normal arbetsmetod. En del har svårt att klara av skattejuridiken medan andra har den som huvudintresse. Exempler kan mångfaldigas. Med hänsyn till bredden av ämnesområdena på vardera sidan föreligger inte vid en fortsatt uppdelning någon risk för att den enskilde juristen skall få ett alltför begränsat ansvarsområde. Inte heller behöver intresset av en öppnare domarbana motverkas. De som känner med sig att de rör med och har intresse av att växla mellan banorna bör även i fortsättningen ha möjlighet och uppmuntras därtill.

Mot vad som har sagts nu kan göras gällande att det i en del jämförbara länder, exempelvis Danmark, inte förekommer en uppdelning av domstolsorganisationen av den art som finns här i riket. I sammanhanget bör dock beaktas att i vart fall få jämförbara länder torde ha ett så genomreglerat samhälle som Sverige. Ordningen med särskilda förvaltningsdomstolar torde f. ö. vara den vanligaste, jfr exempelvis Förbundsrepubliken Tyskland, Frankrike och Finland. Detta beror knappast på en slump.

En medicin mot en för stor kunskapsuttunng kunde vara att visserligen sammanföra domstolarna i en gemensam organisation men låta domarna hålla sig inom sina specialområden. I så fall inställer sig emellertid omedelbart frågan vad reformen tjänar till? Syftet med en så genomgripande ändring kan inte rimligen vara att samla tingsrätt/länsrätt, hovrätt/kammarrätt, resp. högsta domstolen/regeringsrätten under en hatt enbart i administrativt hänseende.

Till stöd för en sammanslagning åberopas i motionen att den nuvarande ordningen medför ett dubbelförfarande genom att samma sak kan komma att prövas först i den ena, sedan i den andra organisationen.¹ Argumentet bygger väsentligen på en missuppfattning eller en generalisering som inte är ovanlig i den offentliga debatten. Vad domstolen åsyftar är att det i totalbilden av ett ämnesområde letas ut någon eller ett par avvikande företeelser vilka tas till intäkt för en mer eller mindre genomgripande ändring av helheten. I avsevärd mån är dock dubblyren skenbar och varken kan eller bör undvikas. Så kan t. ex. inte i ett och samma mål både prövas om skadestånd skall utgå och handläggas det exekutionsmål som kan bli följderna om eventuellt ålagt skadestånd inte skulle betalas. Lika lite kan en fråga om utdömande av vite, som ålagts med stöd av 6 eller 21 kap. föräldrabalken, handläggas gemensamt med det ursprungliga vårdnads-/verkställighetsmålet. I båda fallen gäller att ytterligare moment måste tillkomma för att den senare målserien skall bli erforderlig.

Särskild uppmärksamhet har den nuvarande ordningen med avseende på skattemål/skattebrottmål väckt. Frågan har ingående behandlats bl. a. i remissyttrandet över dels brottsförebyggande rådets promemoria (1982:1) Skattebrott och skattemål, ett snabbare och effektivare förfarande, dels ett delbetänkande (SOU 1984:3) av kommissionen mot ekonomisk brottslighet Domstolar och eko-brott. Mot tanken på en gemensam handläggning av de båda målkategorierna framförde kammarrätten stark kritik. Domstolen finner inte anledning att upprepa sin argumentation utan hänvisar till sina yttranden

¹ Flera exempel har getts (s. 526 ff) i Börjessons artikel.

över dessa båda förslag. Framhållas bör dock att skattebrottmålet och skattemålet bygger — och måste bygga — på helt olika filosofi när det gäller den åtalades resp. den presumtivistiskt skyldiges plikt att medverka, framför allt på utredningsstadiet. Medan varje skattskyldig har att lämna uppgifter om sina göranden och låtanden i ekonomiskt avseende, har en brottsmisstänkt enligt svensk lag rätt att förhålla sig helt passiv. Bevisbördan i dess helhet åvilar i det senare fallet det allmänna. En sammanslagning av domstolsorganisationerna kan inte rimligen ha ens som bisyfte att åstadkomma någon ändring i det hänseende som har sagts sist. En övergång i taxeringsprocessen till den ordning som gäller i fråga om den som misstänks för brott torde av effektivitetsskäl vara lika lite tänkbar och är dessutom materiellt sett omotiverad.

Det förhållandet att trafikbrott handläggs vid allmän domstol men spörsmålet om eventuell åtgärd i körkortshänseende av allmän förvaltningsdomstol har ingående övervägts, vilket ledde fram till att den rådande ordningen behölls. Se sålunda körkortsutredningens betänkande (SOU 1978:27) Fortsatt körkortsreform.

De s. k. dubblyrerna är sålunda i allmänhet rationellt betingade och har inte uppstått av en slump. Under alla omständigheter kan det emellertid inte få bli så att undantagsföreteelser tas till intäkt för att genomföra en reform som har avseende på *alla* mål. I de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna handläggs dock mer än 300 000 mål per år i första instans. Frågan om utformningen av domstolsorganisationen måste avgöras på basis av vilket system som passar bäst för den stora massan av mål. Vid en bedömning med sådan utgångspunkt finner kammarrätten att den nuvarande ordningen med två parallella organisationer av allmänna domstolar — med olika funktioner — är klart överlägsen även om den i en del undantagsfall kan synas opraktisk.

Motionärerna räknar med att antalet skattemål skall minska radikalt till följd av reformer på grundval av skatteförenklingskommitténs förslag. Det synes väl tidigt att diskutera eventuella effekter av dessa. När det gäller kommitténs senaste betänkande (SOU 1985:42) är sålunda att märka att tung kritik har framförts i ett särskilt yttrande av lagmannen i länsrätten i Stockholms län Åke Lundborg m. fl. Även om kommitténs förslag skulle genomföras, innebär det inte nödvändigtvis att länsrätternas arbete minskar starkt (jfr ordningsbotsreformen på tingsrättssidan). Kammarrätten har anledning att tro att bortfallet av arbete i länsrätterna i stället blir ganska marginellt. Vad som försvinner är nämligen de — visserligen många men — okontroversiella eller annars enkla målen som ger föga arbete, medan de arbetskrävande målen blir kvar och kommer att öka. De resurser på intendentsidan som till äventyrs frigörs torde f. ö. inte minst komma att användas på ett sådant — offensivt — sätt att nya och mer komplicerade mål tillförs domstolarna. Så länge som roten till det onda, det alldeles för invecklade skattesystemet, inte angrips på allvar torde effekterna av den ena eller andra reformen på området bli begränsade.

Allmänt sett borde det över huvud ha varit naturligt att avvakta att effekterna av skatteförenklingskommitténs och rättegångsutredningens arbete kan överblickas innan frågan om en eventuell översyn av domstolsorganisationen av den anledningen aktualiseras.

I motionen — likaväl som i de uttalanden i ämnet som har gjorts från statsråds- och domstolsverkshåll — har de konsekvenser i organisatoriskt hänseende som en reform skulle medföra inte ägnats någon uppmärksamhet. I

denna del kan pekas på storstadsregionerna där problemen inte bara kan lösas genom en ren fusion av domstolar vare sig i första eller andra instans. Enheter- na blir på flera håll alltför stora, varför hela domkretsindelningen måste ses över med de omfattande konsekvenser som det medför för personalen och i fråga om lokaler m. m. Även för de båda högsta domstolarna måste avsevärda följdverkningar uppkomma. Lokalmässigt måste betydande kostnader bli följderna av en reform.

Med det breda spektrum av mål som kommer att falla på domstolarna i första instans gäller vidare att dessa inte kan vara för små om de skall inrymma tillräcklig sakkunskap. Uppskattningsvis fem—sex domare bör vara minimum. Av de 97 tingsrätterna har 57 fyra domare eller färre (20 av dem har högst två domare). Motsvarande antal för de 24 länsrätterna är 19 (tre har högst två domare). I så fall blir följderna att en rad smådomstolar slås ut. Alternativet är att avsevärt bygga ut domarorganisationen i första instans så att tillräcklig expertis finns att tillgå i alla domstolar. En sådan reform måste bli mycket kostnadskrävande och ter sig därför orealistisk. Att ta bort smådomstolarna och på så sätt minska enskilda människors möjlighet att komma till sin rätt, geografiskt eller på annat sätt, torde gå stick i stäv mot politiska strävanden i övrigt. Detta för inte domstolarna närmare människorna. I debatten har också nämnts att inskrivningsväsendet samt kanske även arvs- och gåvoskatteärendena bör överföras till länsstyrelserna. I så fall måste effekterna i form av nedlagda domstolar bli ännu mer genomgripande.

Kammarrätten vill i denna del till sist bemöta ytterligare ett argument som har förekommit i debatten. Det sägs att en samlad domstolsorganisation skulle göra det enklare för de rättsökande att komma underfund med vart de skall vända sig. Rättsförluster på grund av att någon går till fel domstol skulle undvikas. Även om det onekligen låter bestickande att medborgaren alltid skall kunna vända sig till en och samma domstol ger sig enligt kammarrättens mening inte några större olägenheter härvidlag i praktiken till känna med den nuvarande ordningen. När det gäller besvärshandlingar utsätts sålunda besvärinstansen i fullföljdsanvisningen. Fel är därför mycket sällsynta i den delen. Inte heller i övrigt är misstag vanliga. Skulle emellertid risken för rättsförlust anses beaktansvärd, kan saken ordnas med en reglering som går ut på att besvär, som ges in till fel domstol, av denna skall skickas vidare till rätt domstol och anses inkomna när de anlände till den första domstolen.¹

Kammarrätten anser alltså att den nuvarande organisationen fungerar bättre än en förändrad sådan i enlighet med motionärernas tankar.

Även om något egentligt behov av att få sammanslagningsfrågan ytterligare belyst inte föreligger kunde det ligga ett visst egenvärde i att en gång för alla få en analys satt på pränt och därmed frågan effektivt utagerad. Intresset härav väger dock lätt jämfört med vikten av att snarast i möjlig mån få ett stopp på den allvarliga följd som domstolsverkets initiativ, uppföljt genom motionen och uttalanden av justitieministern, redan har fått. Kammarrätten åsyftar den ström av avhopp av yngre jurister från bl. a. denna domstol, som hitintills väsentligen har orsakats av den oefterrättligt dåliga konkurrenssituationen i lönehänsende, men som har ökat till följd av osäkerheten rörande hur dom-

¹ Gränsproblem mellan fastighetsdomstol, hyres- och arrendenämnd samt allmän domstol, vilka Börjesson berör (s. 526 f) i sin artikel, övervinns naturligtast genom att de angivna specialdomstolarna integreras i de allmänna domstolarna.

stolsorganisationen och därmed domarkarriären kommer att bli utformad i framtiden. Detta förhållande motverkar den effektivitet i domstolarna som motionärerna vill värna om och som är så angelägen. I resursknapphetens tider behöver domstolsväsendet arbetsro, inte ett mångårigt ovisshetstillstånd.

Sammanfattningsvis avstyrker kammarrätten en översyn av den art och omfattning som begärs i motionen.

Domstolen vill däremot inte motsätta sig en mer begränsad översyn som tar sikte på att få till stånd en ändamålsenligare fördelning av målområdena mellan de båda organisationerna av allmänna domstolar.

Vad som åsyftas är en utredning som analyserar de olika ämnesområdena och, *målgrupp för målgrupp*, avgör var de hör naturligast hemma, hos allmän förvaltningsdomstol eller allmän domstol. Det förefaller som om man i den debatt som hittills har förts på en del håll har utgått från att en överflyttning endast kan bli aktuell i en riktning, nämligen från allmän förvaltningsdomstol till allmän domstol. Detta är emellertid ingalunda givet utan behöver analyseras.

Till stöd för en sådan utredning som har angetts nyss talar att tillräckliga erfarenheter numera föreligger av den fullständiga och självständiga förvaltningsdomstolsorganisationen. Många målområden har av naturliga skäl tilldelats den ena eller andra domstolen innan förvaltningsdomstolssidan var utbyggd. Det är exempelvis sannolikt att arvs- och gåvoskattemålen har en naturlig anknytning till förvaltningsdomstolarna som handlägger alla övriga mål om skatt. Möjligen bör frågorna om verkställighet av vårdnad om och umgänge med barn och andra familjerättsliga mål föras samman. Frågan är närmast föremål för uppmärksamhet i utredningen om barnens rätt. Vad gäller patentmål och handläggningen av tvångsåtgärder inom psykiatrisk vård har kammarrätten i annat remissammanhang uttalat sig för en ändrad ordning. Flera exempel på tänkbara överflyttningar skulle kunna ges. Som har sagts i det föregående är det därvid ingalunda givet att målen bör hamna hos de allmänna domstolarna.

En sådan — klart begränsad — översyn borde också inbegripa specialdomstolarna eller åtminstone en del av dem som dels fastighetsdomstolarna, dels hyres- och arrendenämnderna jämte bostadsdomstolen, dels va-nämnden, dels också försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen. Den omständigheten att särskilda ledamöter, t. ex. partsföreträdare eller speciella experter, ansetts skola ingå i rätten behöver knappast hindra att specialdomstolar assimileras i någon av de allmänna domstolsorganisationerna (jfr t. ex. modellen med tingsrätt/vattendomstol eller med särskilda sakkunniga i kommunalbesvärsmål).

— — —

— — —

En översyn av domstolsväsendet i mer eller mindre uttalat syfte att slå samman de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, vilket i realiteten innebär att förvaltningsdomstolarna upphör att existera, är ett arbete av mycket stor omfattning. Ett sådant arbete bör inte inledas utan att man med säkerhet kan förutsäga att väsentliga fördelar kan vinnas. Man bör, innan arbetet inleds, betänka att flertalet europeiska länder har — och det säkert inte utan goda skäl — en domstolsorganisation där särskilda förvaltningsdomstolar ingår som en del. En sådan ordning underlättar t. ex. efterlevnaden av Europarådskonventionens regler. Man bör också betänka att det nuvarande systemet fungerar tillfredsställande samt att en domstolsorganisation av olika skäl bör vara någorlunda permanent.

Åtskilliga invändningar kan resas mot en sammanslagning av de båda domstolstyperna. För såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna har det utvecklats en för respektive område specifik processordning. Detta har inte skett utan skäl. Processordningarna har anpassats till och gjorts lämpade för de typer av mål och ärenden som handläggs i respektive organisation. Även om utvecklingen synes gå i riktning mot ett närmande mellan processordningarna, kan det inte anses önskvärt med en mer eller mindre total samstämmighet. Detta faktum utgör ett väsentligt hinder mot en sammanslagning av de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Bördan på den enskilde domarens axlar kan nämligen bli tung om han, förutom att behärska den mängd olika ämnesområden som kommer att samlas under den sammanslagna domstolens paraply, också skall tillämpa i väsentliga avseenden olika processordningar. Domarens kunskaper skulle kunna tunnas ut och effektiviteten härigenom bli lidande. Ett sådant förhållande utgör en allvarlig fara för rättssäkerheten. Dessa olägenheter skulle i och för sig kunna undanröjas genom att den sammanslagna domstolen delades på avdelningar mellan vilka cirkulation av personal inte skulle ske, eller i vart fall inte skulle ske i mer än begränsad omfattning. Sammanslagningen skulle då i princip begränsas till att avse administrationen, något som inte kan vara avsikten med den föreslagna översynen. Även en administrativ sammanslagning är förknippad med avsevärda svårigheter. Frågor om jurisdiktionsområden och lokaler låter sig inte lätt lösas. Eventuella lösningar blir kostsamma. Dessutom torde de sammanslagna domstolarna, till följd av bl. a. det breda ansvarsområdet, bli av sådan storlek att de inte helt lätt låter sig effektivt administreras. Det föreligger således en uppenbar risk att de förmodade rationaliseringsvinsterna, vilka angivits som ett skäl för en sammanslagning, helt uteblir. Härtill kommer att en sammanslagning, om än bara i administrativt hänseende, kan få den inte önskvärda följden att mindre rätter läggs ned och uppgår i större centraliserade domstolar. Reformen skulle då motverka den av motionärerna eftersträva-de ytterligare lokala förankringen av dömandet.

Som skäl för en sammanslagning av de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna har också angivits den vikande måltillströmningen i framför allt länsrätterna. Man har vidare antagit att länsrätternas arbetsunderlag kommer att minska ytterligare genom förenklingar i taxeringsförfarandet. Det är, enligt kammarrättens mening, emellertid ingalunda säkert att detta antagande besannas. Genom förenklingar i taxeringsförfarandet är det främst de

enklare och minst tidskrävande målen som inte kommer att bli föremål för länsrätternas prövning. De svårare målen kommer sannolikt att i lika stor omfattning som tidigare föras vidare till domstol. Förenklingar i förfarandet kan dessutom komma att medföra att resurser frigörs hos skattemyndigheterna. Detta kan innebära att fler mål av hög svårighetsgrad kommer under länsrätternas prövning. Det är således inte möjligt att nu dra den slutsatsen att förenklingarna i taxeringsförfarandet kommer att medföra ett otillräckligt arbetsunderlag för länsrätterna.

I motionen har riktats kritik mot det nuvarande systemets svåröverskådlig-
het. Kritiken är i viss mån berättigad. Floran av specialdomstolar är stor. Kompetens- och forumfrågor kan för den rättssökande allmänheten, och måhända också för den juridiskt skolade yrkesmannen, i många fall te sig svåra. Nackdelarna med starkt specialiserade domare är inte obetydliga. Det förefaller därför vara motiverat att begränsa antalet specialdomstolar. En överflyttning av mål från vissa specialdomstolar till de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna skulle kunna bidra härtill. Mot en sådan ordning kan inte resas invändningar av samma styrka som dem mot en sammanslagning av de båda huvudtyperna av domstolar. Det behov av särskilda kunskaper och de andra intressen som tagits till intäkt för inrättandet av specialdomstolar kan säkerligen tillgodoses genom att specialister eller intresserepresentanter ingår i rätterna. Så sker redan i dag i förvaltningsdomstolarna i vissa fall. Något bärande skäl för att så inte skulle kunna ske även i de allmänna domstolarna finns ej.

Motionärerna har också riktat kritik mot att vissa sakfrågor kan bli föremål för dubbla processer. I motionen, liksom i den allmänna debatten, har särskilt nämnts att detta kan bli fallet i frågor om skattebrott, vårdnadstvister och trafikbrott. Kritiken är inte ogrundad. Förhållandet kan innebära påfrestningar för den enskilde och misshushållning av domstolarnas resurser. I vissa fall synes förhållandet emellertid nödvändigt. Kammarrätten vill här erinra om de olika krav på bevisning som gäller i mål om skattebrott jämfört med i mål angående eftertaxering. Kammarrätten vill också fästa uppmärksamheten på att en överflyttning av körkortsmålen från länsrätterna till tingsrätterna — en fråga som utretts många gånger — skulle rycka undan grunden för påföljderna ordningsbot och strafföreläggande i trafikmål. Tingsrätterna skulle i betydligt större utsträckning än nu tvingas att avgöra enklare trafikmål. Alla mål angående vårdnad och umgänge enligt föräldrabalken synes däremot utan motsvarande svårigheter kunna handläggas och avgöras i en av de två domstolsorganisationerna. Det synes således, enligt kammarrättens mening, finnas skäl att utreda möjligheterna till en mera ändamålsenlig fördelning av målgrupperna mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna liksom mellan specialdomstolarna och nyssnämnda domstolar. Den grundläggande principen som i dag finns för uppdelningen av mål mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar bör dock bibehållas och följas.

Med beaktande av det anförda finner kammarrätten således inte skäl till styrka en översyn av domstolsväsendet i annat syfte än att minska antalet specialdomstolar, vilket bör ske genom att målgrupper överförs till de båda huvudtyperna av domstolar, och att utreda möjligheterna till en mera ändamålsenlig fördelning av målgrupperna mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna.

— — — —

Sedan motionen remitterades till tingsrätten för yttrande har generaldirektören i domstolsverket Mats Börjesson i Svensk Juristtidning 1985, sid 521 ff, utvecklat sin mening om varför en utredning behövs om principiella krav på rättsskipningens organisation i en framtid. Utan att ställa sig bakom Börjessons slutsatser om skäl och mål för en sådan utredning vill tingsrätten inledningsvis framhålla att Börjesson väl har redogjort för de organisatoriska problem som finns inom domstolsväsendet. Han har också på ett riktigt sätt betonat vikten av att de organisationsfrågor som berörs i motionen ses i samband med domarbanans nuvarande villkor och dess utformning i framtiden.

Kompetensfördelningen mellan de allmänna domstolarnas rättsskipning och förvaltningens eller förvaltningsdomstolarnas rättsskipning

De politiska partierna har haft olika meningar om huruvida utvecklingen av ett ökat rättsskydd i förvaltningssaker skall ske genom en förstärkning av rättssäkerhetsgarantierna inom förvaltningen eller genom att förvaltningsbesluten skall kunna göras till föremål för prövning i fristående domstolar. Den nuvarande regeringen synes inte vara beredd att öka domstolsprövningen. Företrädare för regeringen har tvärtom uttalat tankar på att från domstolsprövning undanta t. ex. socialhjälpsmål.

Det kan sägas, att det skulle vara bra att efter en särskild utredning bestämma för framtiden vilka typer av mål och ärenden som rent principiellt sett skall behandlas inom domstolsväsendet och vilka som skall behandlas inom förvaltningen. Utvecklingen går emellertid fort och fordrar nya lösningar. Tingsrätten nöjer sig med att framhålla detta men avstår från att lägga fram eget förslag i saken.

Som påpekas i motionen har debatten i nu förevarande hänsende under senare tid mera handlat om några olika måltyper, där vissa sakfrågor kan komma att bli föremål för prövning både vid allmän domstol och vid förvaltningsdomstol. Det är främst frågan om vårdnad och umgänge och om verkställighet av vårdnad och umgänge samt frågan om bestämmande av skatt och ansvar för skattebrott och också körkortsindragningsfrågan som har debatterats.

Den pågående utredningen om barnens rätt kan kanske komma till rätta med eller minska de olägenheter som rör handläggningen av olika frågor om vårdnad och umgänge vid allmän domstol samt frågan om verkställighet av vårdnad och umgänge inom den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen.

Nyligen har lagstiftning trätt i kraft som reglerar handläggningen av s. k. eko-brottmål. Ett syfte med den nya lagstiftningen är att minska olägenheterna med handläggningen av skattefrågan vid de allmänna förvaltningsdomstolarna och av ansvarsfrågan vid de allmänna domstolarna. Det är för övrigt i ett mycket litet antal fall som handläggningen av mål om skattebrott vid allmän domstol är beroende av handläggningen av skattemål vid allmän förvaltningsdomstol.

Problemet om eventuell gemensam handläggning av frågan om ansvar för trafikförseelse och frågan om körkortsindragning har för inte så länge sedan behandlats av en särskild utredningsman. Denne kom till att det nuvarande systemet borde behållas. Så blev också riksdagens beslut. Tingsrätten är inte

övertygad om att det skulle vara en fördel i stort att till allmän domstol överföra körkortsfrågan. Det är för övrigt uppenbart att detta inte skulle gå utan personalförstärkningar i det nuvarande synnerligen ansträngda arbetsläget. Det finns dessutom en risk att det mycket stora antal personer som nu godkänner strafföreläggande eller ordningsföreläggande för en trafikförseelse inte skulle våga göra detta i framtiden, om tingsrätt skulle ta ställning i körkortsfrågan. I stället skulle de begära att få ansvarsfrågan prövad i samband med körkortsfrågan.

Med detta har tingsrätten velat säga att man inte får överdriva nackdelarna av den nuvarande dubbla handläggningen av vissa frågor vid allmän domstol och vid allmän förvaltningsdomstol.

I motionen pekas också på att dubbelförfarande kan uppkomma på annat sätt. Som exempel nämns handläggningen av vissa patentfrågor. Tingsrätten, som handlägger patentmål, vill peka på att regeringen inom kort lägger en lagrådsremiss som rör handläggningen av patentfrågor. Enligt vad tingsrätten erfarit innebär förslaget att det finns sådana fördelar med det nuvarande dubbla förfarandet att detta behålls, dock med vissa förbättringar av handläggningen.

Specialdomstolar m. m.

Utvecklingen har lett till alltmer komplicerade samhällsförhållanden med bl. a. betydande tekniska och ekonomiska problem. Det har då gällt att förvisa sig om att sakkunskap finns tillgänglig inom rättsväsendet även för tvister med problem av angivet slag. Detta har lett till att specialdomstolar och domstolsliknande specialorgan har inrättats för tvister inom särskilda rättsområden. Ibland har i stället den lösningen valts att vissa tingsrätter eller endast en tingsrätt har utsetts att handlägga tvister på särskilt område. Det gäller t. ex. fastighetsdomstolsmål, vattenmål, sjörättsmål, patentmål, tryckfrihetsmål och eko-brottmål. I en del av dessa mål har rätten särskild sammansättning.

Allmänt kan väl sägas att man genom dessa konstruktioner erhållit tillfredsställande lösningar på det vis att domstolarna fullgör sina uppgifter på det avsedda sättet. Det betyder ju att man har uppnått det eftersträvade målet, vilket ju är mycket viktigt. Otvivelaktigt finns det emellertid vissa nackdelar från organisatorisk synpunkt med specialdomstolarna. Mats Börjesson har i sin tidigare nämnda artikel belyst sådana nackdelar.

Bl. a. har nackdelarna med specialdomstolar föranlett den pågående rättegångsutredningen att ta upp frågan om möjlighet för bl. a. tingsrätt att helt allmänt sett vid behov i ett enskilt mål, vad det än rör, till sig knyta en expert, som skall ingå i rätten som domare. Rättegångsutredningen arbetar också med frågor om huruvida de nuvarande fastighetsdomstolsmålen bör handläggas av särskild domstol. Utredningen torde vidare komma att ta upp frågan om huruvida hyres- och arrendenämndernas och möjligen också statens va-nämnds uppgifter kan inordnas i tingsrättsorganisationen. Vad utredningen kommer till i dessa delar av sitt arbete blir av stor betydelse för frågan om i vilken mån specialdomstolar bör finnas.

Någon samlad bedömning av effekterna i stort för domstolsorganisationen av det nuvarande systemet med specialdomstolar och domstolsliknande organ har hittills inte gjorts. Om försök skulle göras till sådan bedömning och man skulle stanna för att i huvudsak behålla det nuvarande systemet, borde enligt

tingsrättens mening undersökas om inte vissa av nackdelarna med specialdomstolarna kunde undvikas.

I motionen anges att uppsplittringen på allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och en mängd specialdomstolar är ett allvarligt problem på det sätt att systemet har blivit svåröverskådligt och krångligt, inte bara för den enskilde utan också för dem som verkar i systemet. Tingsrätten vill om detta säga, att systemet säkert kan vara både svåröverskådligt och krångligt för en enskild men att just för tingsrättens egen del olägenheterna med systemet inte är särskilt stora. Det är egentligen bara i fråga om fastighetsdomstolsmålen som problemen är uppenbara. Exempelvis kan kvittningsyrkande ej alltid behandlas av fastighetsdomstol. Vidare finns risk att mål, som av misstag har avgjorts i fel sammansättning, kan få tas om från början om detta upptäcks på ett sent stadium, kanske först i högsta domstolen. Enligt tingsrättens mening finns olika möjligheter att komma till rätta just med dessa processuella problem. En möjlighet är exempelvis att låta fastighetsdomstol pröva yrkanden av det slag som upptas i 13 kap. 16 och 17 §§ vattenlagen samt 5 kap. 3 § expropriationslagen.

Specialister i domstol

Specialister ingår som domare i både fristående specialdomstolar och domstolsliknande organ och i allmänna domstolar. Stockholms tingsrätt har t. ex. fast anställda domare med teknikerkompetens (fastighetsråd) för fastighetsdomstols- och vattenmålen. Denna anordning fungerar utmärkt. Tingsrätten finner i detta sammanhang anledning anmärka att svårigheter att utnyttja fastighetsråden på ett effektivt sätt säkert skulle uppkomma, om den ändringen skulle vidtas att alla tingsrätter skulle handlägga fastighetsdomstolsmål av det slag som fordrar medverkan av fastighetsråd. Det skulle också finnas en risk att fastighetsråden i praktiken skulle få en alltför dominerande roll i mindre tingsrätter med ett litet antal kvalificerade fastighetsmål.

S. k. intresseledamöter ingår för närvarande inte i allmän domstol. Skulle hyresnämndernas uppgifter överföras till tingsrätterna får frågan tas upp, om intresseledamöter också skall tillföras tingsrätt.

Avslutningsvis i detta avsnitt om specialdomstolar vill tingsrätten tillägga att det säkert är så att ju större en domstol är ju lättare är det att organisera den så att specialmål handläggs på ett tillfredsställande sätt av därtill lämpade domare. Stockholms tingsrätt med dess förhållandevis starka specialisering av mål kan f. ö. på ett sätt sägas innehålla ett antal specialdomstolar, där särskilt indelade domare tjänstgör under längre tidsperioder. Små domstolar kan knappast anförtros en uppgift att handlägga specialmål. Skulle man ändå göra det finns en stor risk att parterna kommer att besitta mer kunskaper på rättsområdet än domstolen. Detta är viktigt att komma ihåg, när man allmänt sett resonerar om möjligheter att minska det nuvarande antalet specialdomstolar och öka den lokala förankringen.

Samordning av resurser inom domstolsväsendet

Under den livliga debatt som har uppkommit inom domstolsväsendet med anledning av förevarande motion har i synnerhet diskuterats huruvida det kan vara lämpligt att slå samman tingsrätter med länsrätter, hovrätter med kamrarrätter och högsta domstolen med regeringsrätten. I motionen anges detta

som en tänkbar lösning, vilken skulle kunna ge rationaliseringsvinster. Det sägs också att andra samordningsformer kan tänkas.

Tingsrätten vill för sin del säga att den inte bedömer det lämpligt att starta någon utredning som skulle ha till syfte att åstadkomma en sammanslagning av dessa båda domstolskategorier. Motionärerna torde möjligen ha föreställningen att ett sådant sammanförande skulle kunna medföra att mindre tingsrätter, som möjligen inte anses bärkraftiga, skulle kunna tillföras bl. a. skattemål och därmed få ett så stort arbetsunderlag att de kan bestå i framtiden. Enligt tingsrättens mening måste ett sammanförande av de båda domstolskategorierna tvärtom leda till att underrätterna måste göras så stora att man kan försäkra sig om att det finns domare som behärskar olika specialiteter, t. ex. skatterätt, som tar många år att lära sig och som fordrar ständig uppföljning av kunskaperna. Detta kan då möjligen komma att medföra att ett stort antal mindre underrätter upphör, om man inte i stället koncentrerar skattemålen till en underrätt i varje län.

Det är säkert så att det har utfallit väl, när domare från förvaltningsdomstol har övergått till allmän domstol eller tvärtom. Å andra sidan har tingsrätten också erfarenhet av att domare, som kommit från förvaltningsdomstol, i sitt nya arbete har fått svårigheter, vilka inte har varit lätta att komma till rätta med. Helt allmänt sett är dessutom en övergång lättare mellan olika överrätter, där den nye domaren är en av flera vid ett måls avgörande, än till underrätt, där den nye blott sällan har en annan yrkesdomare vid sin sida, när ett mål skall avgöras.

Arbetet vid allmän domstol kännetecknas av många förhandlingar med ibland åtföljande komplicerad domskrivning. Säkert är det så att en tingsnotarie, som vill börja på domarbanan, i första hand söker aspirantanställning i hovrätt, om han är intresserad av just sådant arbete som förekommer vid de allmänna domstolarna. Arbetet på förvaltningsdomstolssidan är inte i samma mån karakteriserat av förhandlingar. Till aspirantanställning i kammarrätt söker ofta notarier med utpräglat intresse för skatterätt, kanske ofta inte med tanke på att stanna på domarbanan utan mest i syfte att bredda sina erfarenheter innan de förhoppningsvis får lämna domarbanan för arbete på en för dem mera lönande och mera intressant privat marknad.

Tingsrätten vill på intet sätt ta avstånd från den nuvarande möjligheten för domare till övergång mellan de båda domstolskategorierna men avvisar bestämt tanken på en sammanslagning av domstolsorganisationerna. En helt annan sak är att det från organisatorisk synpunkt kan vara en fördel att anslagsmässigt samordna resurserna så att vid behov anslag, som inte har kunnat utnyttjas på ena sidan, kan användas på andra sidan. Om detta har domstolsverket redan gjort framställning till regeringen.

Motionärerna menar också att ett effektivare resursutnyttjande skulle kunna uppnås genom andra samordningsformer än en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De tar bl. a. upp en tanke att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna ta över försäkringsrätternas uppgifter. Också den av tingsrätten tidigare i detta yttrande berörda frågan om samordning av hyresnämnds- och tingsrättsorganisationerna nämns särskilt.

Tingsrätten har inte någon erinran mot att möjligheterna utreds att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna ta över försäkringsrätternas uppgifter. Som redan framhållits tas frågan om att samordna hyresnämnds- och tings-

rättsorganisationerna upp av rättegångsutredningen, vilken dock inte synes ha fått skriftliga direktiv om detta. Också möjligheten att inordna andra specialdomstolar i någon av domstolsorganisationerna kan förtjäna att utredas.

Jourdomstolar m. m.

I motionen anförts, att det borde undersökas om en samordning av domstolsresurserna skulle skapa nya förutsättningar för jourdomstolar, något som enligt motionärerna skulle kunna bidra till att lösa de problem som finns i brottmålsprocessen beträffande bl. a. domstolsprövning av frihetsberövanden och de f. n. enligt dem orimligt långa tiderna mellan brottet och domen.

Tingsrätten vill om detta nöja sig med att äga att en samordning av domstolsresurser knappast löser de av motionärerna i denna del angivna problemen. Skall man lösa dem måste man i första hand inrikta sig på att förbättra resurserna för förundersökningsförfarandet inom åklagar- och polisorganisationerna. Tingsrätten kan också hänvisa till vad rättegångsutredningen anført i frågan (SOU 1982:26 s. 267 f).

Motionens yrkande om en principiell översyn av domstolsorganisationen

En utredning med den omfattning som motionärerna finner önskvärd skulle bli mycket tidsödande och fordra stora arbetsinsatser. Redan av detta skäl avstyrker tingsrätten en så omfattande utredning. Tingsrätten har i det föregående angett, att den motsätter sig en sammanslagning av de allmänna domstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den tillstyrker däremot att möjligheterna undersöks att minska antalet specialdomstolar. I det hänseendet blir rättegångsutredningens fortsatta arbete av stor betydelse. Nytt kommande utredningsarbete måste givetvis samordnas med rättegångsutredningens arbete. Möjlighet finns också att ge rättegångsutredningen vidgat uppdrag. En fråga, som också måste utredas, är hur det kommande förenklade taxeringsförfarandet påverkar de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Tingsrätten vill i detta sammanhang betona, att arbetsläget inom domstolsväsendet är mycket ansträngt. Arbetsbalanser har uppkommit trots att arbetsinsatserna har ökat och rationaliseringsåtgärder har vidtagits. Tingsrätten har naturligtvis förståelse för att statsmakterna vill undersöka möjligheterna att ytterligare rationalisera arbetet vid domstolarna liksom vid andra myndigheter. En undersökning med den väldiga omfattning som motionärerna yrkar skulle emellertid kunna bli ett hinder för att genomföra kontinuerliga förändringar på det sätt som traditionsenligt har skett inom domstolsväsendet och som har lett till att domstolarna idag i stort sett är väl fungerande organ i vårt samhälle även om arbetstakten ibland blir så hög att mer tid egentligen borde få ägnas åt målen i syfte att säkert undvika misstag.

Som justitieutskottet torde vara väl medvetet om finns det idag hos yrkesdomarna, särskilt bland de yngre på domarbanan, en mycket stor oro för vad framtiden kan komma att innebära för dem. Motionen har nog — framför allt på länsrättsidan — närmast bidragit till att öka denna oro. Yngre domare och även en del äldre lämnar i allt högre grad domarbanan för arbete inom den privata sektorn. De allra skickligaste tingsnotarierna, som tidigare i mycket stor utsträckning valt att börja på domarbanan, avstår numera allt oftare från att söka aspirantanställning i överrätt. Det finns olika orsaker till detta, bl. a. lö-

neläget, men också osäkerheten om domarbanans innehåll i framtiden inverkar i hög grad.

Slutligen vill tingsrätten framhålla att det är mycket viktigt för hela rättsväsendets funktion att domarkårens kvalitet bevaras och att många av de skickligaste juristerna lockas till domarbanan. Därmed uppehålls den nuvarande goda kvaliteten på domstolarnas avgöranden. Ett kommande utredningsarbete om organisatoriska frågor på domstolsväsendets område måste ses i samband med domarbanans utformning och innehåll.

— — —

Till stöd för motionens yrkande om en principiell översyn av domstolsorganisationen åberopas en rad olika skäl. Inledningsvis anføres, att nackdelar är förknäpade med att vissa sakfrågor ibland kan bli föremål för dubbla processer (t. ex. vårdnadstvister, taxeringsmål — skattebrottmål och trafikmål — körkortsmål). Vidare erinrar motionärerna om att, med nuvarande starkt splittrade domstolsorganisation, arbetsunderlaget ibland kan bli ojämnt och att domstolarnas sammantagna resurser tidvis ej utnyttjas helt. I sammanhanget pekås också på farorna av att specialisering inom domstolsväsendet kan leda till att domstolarnas ledamöter kommer att sakna erforderlig överblick över rättsutvecklingen i stort. Ett ytterligare skäl som i motionen åberopås för en översyn av domstolsväsendet är att den nuvarande organisationen är svåröverskådlig och krånglig.

De i det föregående nämnda skälen för en utredning är av huvudsakligen principiell karaktär. Motionärerna tar också upp besparingssynpunkter som en anledning till en översyn. Dessa har aktualiserats genom en minskad måltillströmning i länsrätterna och i försäkringsrätterna. Enligt motionärerna kan det ifrågasättas om arbetsunderlaget i framtiden kommer att vara tillräckligt för dessa domstolar.

Motionärernas propå om en översyn av domstolsorganisationen är synnerligen vittsyftande. Den avser inte bara allmänna domstolar (tingsrätt, hovrätt, högsta domstolen) och allmänna förvaltningsdomstolar (länsrätt, kammarrätt, regeringsrätten) utan även specialdomstolar (bostadsdomstolen, marknadsdomstolen och arbetsdomstolen) och speciella förvaltningsdomstolar (försäkringsrätt, försäkringsöverdomstolen och patentbesvärsträtten). Även förvaltningsmyndigheter med dömande uppgifter (arrendenämnd, hyresnämnd och statens va-nämnd) berörs av motionsförslagen.

Motionen får ses mot bakgrund av den allmänna debatt som en tid förts, främst i domstolsjuristkretsar, rörande den framtida domstolsorganisationen. I denna diskussion har ramen för en tilltänkt översyn vidgats ytterligare till att omfatta även den tvistlösning som sker i skiljeförfaranden enligt lagen om skiljemän och i olika branschnämnder. Som skäl har åberopats, att det är ett allmänt intresse att de allmänna domstolarna organiseras så och arbetar i sådana former att de stärker sin attraktivitet som organ för tvistlösning och därmed återtar sin ställning som ledare av rättsutvecklingen, särskilt på det civilrättsliga området.

I den allmänna diskussionen har vidare anförts, att tiden nu är inne att — för första gången — utarbeta en genomtänkt strategi för förändringsarbetet inom domstolsväsendet; utvecklingen hitintills har fått fortgå utan någon övergripande diskussion om domstolsorganisationen med påföljd att man fått en bristande konsekvens i reformarbetet. Det har också gjorts gällande, att en översyn av rättskipningens organisation är påkallad av omsorg om domaryrkets ställning.

Flera av de ovan redovisade skälen för en översyn har, varken tagna var för sig eller i förening med varandra, en sådan tyngd att de motiverar en vittsyftande utredning om rättskipningens organisation. De påtalade "dubbelförfarandena" (vårdnadstvister, taxeringsmål — skattebrottmål, trafikmål — körkortsmål) representerar en mycket ringa andel av hela den målvolym som hanteras i allmän domstol — allmän förvaltningsdomstol. Vad speciellt gäller taxeringsmål—skattebrottmål torde vidare någon samordning av målens handläggning i egentlig mening mera sällan kunna komma till stånd till följd av de i väsentliga hänseenden skiljaktiga bedömningsgrunder som skall tillämpas i de bägge måltyperna. Detta framgår av utredningsförslag, i vilka äm-

net närmare belysts (jfr Brå PM 1/82). Även beträffande trafikmål—körkortsmål har gjorts utredningar som belyser alla de svårlösta problemen kring samordningsfrågorna (SOU 1978:27). Ej heller här synes vara några andra vinster än möjligen mycket marginella att göra genom att låta de båda måltyperna handläggas av samma domstol. Till bilden hör också att en betydande andel av trafikmålen aldrig når domstol utan avgörs av polismyndighet eller åklagarmyndighet genom ordningsbotsföreläggande eller strafföreläggande.

Vad därefter gäller synpunkten att domstolssystemet blivit så krångligt att den enskilde medborgaren i vissa fall ej vet vart han skall vända sig med sitt ärende är ej heller denna något skäl som motiverar en utredning av det slag som motionärerna föreslagit. I den mån problemet rör risker för rättsförluster vid bevakande av tidsfrister kan det lösas genom en enkel lagändring, som likställer myndigheterna vad avser fastställande av ingivandedag för en handling och som vidare ålägger mottagande myndighet att vidarebefordra handlingen till rätt myndighet. Även de olägenheter som i övrigt är förbundna med nuvarande system (ex.vis måste ett forumfel som begås av underrätt beaktas av högre rätt och föranleda återförvisning, oavsett parternas inställning i forumfrågan) lösas genom tämligen enkla lagändringar utan att domstolsstrukturen behöver ändras; överrättens prövning av forumfrågan skulle kunna inskränkas till fall då part överklagat underrättens tillämpning av forumbestämmelsen och i övrigt till situationer där underrättens rättstillämpning innefattar grovt förbiseende eller grovt misstag.

Det är enligt tingsrättens mening mindre antagligt att de nu relaterade förhållandena ensamma kunnat ge upphov till den debatt som nu förs om domstolsväsendet i framtiden. På goda grunder kan antas att det är andra omständigheter som initierat de nya tankegångarna. Främst torde det vara den kraftiga minskningen av arbetsunderlaget i länsrätterna och i försäkringsrätterna. För länsrätternas (och kammarrätternas) del väntas att antalet mål, nämligen taxeringsmål, kommer att fortsätta att sjunka till följd av nyligen framlagda förslag om en obligatorisk omprövning inom skatteväsendet av taxeringsbeslut (jfr SOU 1985:42). Enligt vissa bedömningar kan detta komma att innebära en drastisk minskning av länsrätternas målunderlag. Enligt motionärerna kan det — som ovan upptagits — ifrågasättas om arbetsunderlaget i framtiden kommer att vara tillräckligt.

Det är naturligt om i föreliggande situation en diskussion tas upp om hur domstolsväsendets samlade resurser skall disponeras. Behovet av förnyade överväganden förstärks självfallet av det statsfinansiella läget. Även om sålunda de mer akuta rationaliseringsbehoven i besparingssyfte framstår som påtagliga realiteter för statsmakterna är dock de ekonomiska svårigheterna icke skäl nog för en revision av hela domstolsväsendet. Organisationsfrågor gällande rättskipningen rymmer självfallet mycket mera än spörsmål om resurser o. dyl.

Av de skäl som redovisats ovan för en utredning är det enligt tingsrättens mening endast ett som har en tyngd som motiverar en fortsatt diskussion om rättskipningens framtida organisation. Det är behovet av en generell strategi för förändringsarbetet. I det hittillsvarande reformarbetet har, såsom påtalats, någon helhetssyn för domstolsväsendet aldrig formulerats och sålunda aldrig kunnat styra utvecklingen med påföljd att reformarbetet ibland kommit att präglas av bristande konsekvens. Det är antagligt att en sådan genomgång

av problematiken skulle kunna ge förutsättningar inte bara för ett rationellare utnyttjande av domstolsväsendets resurser utan, framför allt, för en förbättring av rättssäkerheten i vid mening.

En översyn bör enligt tingsrättens mening från dessa utgångspunkter komma till stånd. Inriktningen av en sådan utredning och tidpunkten därför kan dock diskuteras. Vad gäller inriktningen bör den i första hand pröva frågan om behovet av specialdomstolar och av förvaltningsmyndigheter med dömande uppgifter (bostadsdomstolen, marknadsdomstolen, arbetsdomstolen, arrendenämnd, hyresnämnd och statens va-nämnd). Den bör även pröva de allmänna domstolarnas befattning med inskrivningsärenden, den summariska processen och arvskatteärenden. Möjligen kan det vara mer rationellt att överföra inskrivningsärenden och arvskatteärenden till länsstyrelserna och att låta den summariska processen handläggas av kronofogdemyndigheterna. Härigenom skulle domstolarnas uppgifter kunna koncentreras till rent dömande funktioner. Utredningen bör även pröva domstolarnas interna organisation med sikte på att renodla uppgifterna för de ordinarie domarna så att de befrias från olika "kringrutiner" i domstolsarbetet. Bland annat skulle rättegångskostnadsfrågorna kunna — som på många håll utomlands — prövas av lägre jurister i domstolen. En annan viktig fråga som bör tas upp är specialistmedverkan i domstolen med sikte på att göra processen i allmän domstol till ett reellt alternativ till skiljeförfarandet. Problemet berör även frågor om fullföljdsförbud och inskränkt offentlighet i domstolsarbetet.

Om även förvaltningsdomstolarnas uppgifter bör inrymmas i en enhetlig domstolsorganisation är mer oklart. Avgörande för detta måste enligt tingsrättens mening vara de närmaste årens utveckling för taxeringsmålens del. Skulle de tidigare nämnda förslagen i SOU 1985:42 leda till att man får tillbaka ordningen från prövningsnämndernas tid, kan det bli aktuellt med en ändrad domstolsinstansordning i taxeringsmål, dvs. länsrätten faller bort och kamrarrätten träder in som första domstol i taxeringsprocesser. I ett sådant läge torde det knappast vara försvarligt att behålla en länsrättsorganisation för övriga mål som nu handläggs där. Något tillskott av nya målgrupper till länsrätterna torde heller icke var aktuellt (jfr propositionen 1982/83:100 i vad avser regeringens ställningstagande till förslagen i SOU 1981:75).

Med hänsyn till det anförda finner tingsrätten frågan om de allmänna förvaltningsdomstolarnas framtida ställning vara för tidigt väckt. Erfarenheter måste först vinnas av den nya taxeringsprocessen. Detta utgör ett tungt vägande skäl mot att nu genast inleda ett utredningsarbete med den inriktning motionärerna föreslår. Ett ytterligare skäl att avvakta något är att rättegångsutredningen under nästa år väntas avge sitt slutbetänkande, vari kommer att upptas förslag som rör frågor vilka motionärerna tagit upp. Bland de frågor som är av särskilt intresse är spörsmål om expertmedverkan och om en flexiblere rättegångsordning. Genom ändrade regler i dessa hänseenden torde behovet av specialdomstolar delvis bortfalla.

— — —

Allmänna och sammanfattande synpunkter

De spörsmål som motionärerna önskar få utredda spänner över ett mycket vitt fält. En del av frågorna lämpar sig i och för sig väl för en parlamentarisk utredning. Andra är av annan och betydligt lägre valör som väl låter sig utredas i betydligt enklare former.

Om alla de frågor som berörs i motionen skall utredas i ett sammanhang och om vanliga regler skall tillämpas för sammansättningen av utredningen torde denna — med all kompetens från skilda områden och alla olika intressen som behöver vara företrädda — komma att inklusive sak-kunniga och experter omfatta en personkrets snarare överstigande än understigande 50 personer.

Med ett sådant uppgiftsområde och en sådan personkrets är det föga sannolikt att något användbart resultat kommer att uppnås inom den tidrymd som numera brukar utmätas för statliga utredningar.

En utredning med det i motionen förordade uppgiftsområdet har ändå missat det för närvarande inom domstolsväsendet — vid sidan av resursknappheten — allt överskuggande problemet nämligen domarbanan och domarkarriären. I dessa frågor bör en utredning helst tillsättas innan domarbanan tappar all attraktionskraft och domarkåren blir utarmad på de goda domarkrafter som ännu finns kvar.

Länsrätten tillåter sig påpeka att vissa av motionsönskemålen är inbördes oförenliga och att de delvis bygger på oriktiga eller överdrivna påståenden. Länsrätten återkommer till detta senare i yttrandet.

Länsrätten har all förståelse för att riksdagens ledamöter och andra politiska beslutsfattare vill verka för sådana förändringar i samhället eller samhällsbyggandet som de anser angelägna eller önskvärda. Intet bör dock utredas för utredandets egen skull eller såsom sysselsättning för administratörer.

Det bör krävas starkare skäl än att "det inte kan uteslutas att — — —" (motionen s. 4 n) för att sätta igång ett mycket omfattande utredningsarbete som dessutom av åtminstone en betydande del av domarkåren uppfattas som en ytterligare försämring av domarbanan. Detta kan i förstörande te sig som ett självändamål för domarkåren. Risken är emellertid att det därutöver kan få ödesdigra konsekvenser för rättssäkerheten i landet. En utredning av det i motionen förordade slaget kommer att under lång tid medföra en betydande oro i domstolarna, med risk för kraftiga personalavgångar, uppgivenhet och ineffektivitet.

Länsrätten anser sig också kunna begära en viss konsekvens, kontinuitet och fasthet av de politiska beslutsfattarna. Länsrätten finner det förvånande om företrädare för ett parti som varit ett av tillskyndarna bakom 70-talets förvaltningsrättsreformer och tillkomsten år 1979 av den nuvarande länsrättsorganisationen efter drygt fem år står bakom ett motionsönskemål om avskaffande av förvaltningsdomstolsorganisationen. För några år sedan medverkade bl. a. företrädare för centerpartiet till ett utredningsförslag att länsrätterna skulle tillföras ytterligare målgrupper. — För tio år sedan ansågs det på sina håll att Stockholms tingsrätt var så stor att den behövde delas upp. Nu skall den sammanläggas med en annan domstol med ett drygt 30-tal domare och sammanlagt mer än 200 anställda. Därutöver skall tingsrätten tillföras sin andel av övertagna specialdomstolsmål.

Sammanfattningsvis avstyrker länsrätten att en utredning tillsätts av den omfattning och inriktning som förordas i motionen.

Varken i motionen eller i den allmänna debatten har det enligt länsrättens uppfattning anförts tillräckliga skäl ens för en öppen utredning av frågan om en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Länsrätten kommer senare i yttrandet att anföra en rad skäl som enligt länsrättens uppfattning med styrka talar emot en sådan försämring.

Länsrätten har inte något att erinra mot en utredning av frågan om det är lämpligt att vissa specialdomstolar inordnas i det allmänna domstolväsendet. Länsrätten har heller inte något att erinra mot att frågan om kompetensfördelningen mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna utreds, allt i den utsträckning så inte redan skett en eller flera gånger i modern tid.

Utgångspunkter för länsrättens ställningstaganden

De organisatoriska frågor som tas upp i motionen måste enligt länsrättens uppfattning ses och bedömas i belysning av de krav som ställs och bör ställas på domstolarna i vårt land.

Domstolarna skall — med allt större resursknapphet — under tillvaratagande av medborgarnas anspråk på rättstrygghet och rättssäkerhet så effektivt som möjligt handlägga alla mål och ärenden som kommer under deras prövning. Till detta kommer ett alltmer tilltagande anspråk på service gentemot medborgarna.

I linje med vad nyss sagts ligger en välmotiverad förväntan på domstolarna att dessa och deras företrädare kännetecknas av saklighet och kompetens i handläggningen. Ett gammalt talesätt säger att rätten ”gör aldrig fel”. Domstolarna och deras företrädare skall helst i varje enskilt mål ha minst samma kompetens som parterna och deras företrädare.

En välutbildad och erfaren domare som ges tillräcklig tid därtill kan säkert komma rätt i flertalet mål. Det krävs emellertid åtskilliga års erfarenhet av flertalet målområden för att domaren under stor tidspress skall få en tillräckligt låg felprocent. Det torde inte krävas särskilt mycket argumenterande för att justitieutskottets ledamöter skall inse att ett årspensum på omkring 300 brottmål och tvistemål i tingsrätterna vid sidan av en stor mängd ärenden som hör till den s. k. frivilliga rättsvården eller på omkring 1 000 skattemål och förvaltningsmål i länsrätterna inte ger utrymme för vare sig grubblerier, källforskning eller seminarieövningar i någon större utsträckning.

Länsrätten utgår vidare från att domstolarnas resurser i framtiden snarare kommer att minska än att öka.

Effektivitet — minskad specialisering — decentralisering

Länsrätten vill till en början slå fast att effektiviteten i domstolarna i allt väsentligt styrs av domstolarnas förmåga att effektivt handlägga sina mål och ärenden. En inbesparing av en eller annan miljon genom något fingerfärdigt organisatoriskt knep kan lätt bli en merkostnad på tiotals miljoner genom försämrade förutsättningar för en effektiv materiell rättsvård.

En bibehållen eller ökad effektivitet i domstolarna är enligt länsrättens uppfattning oförenlig med något liknande en fördubbling av domarnas verksam-

hettssfär, som blir följden av den ifrågasatta sammanslagningen. En sådan står i sin tur i ren motsats till en specialisering hos de enskilda domarna och till en allmän decentralisering.

Såväl inom tingsrätterna som länsrätterna talas idag om vidgad specialisering som ett medel för att öka domstolarnas effektivitet. Det samma torde gälla hovrätterna och kammarrätterna.

En decentralisering värd namnet är knappast möjlig utan en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. En sådan decentralisering är helt omöjlig utan ett anseeligt resurstillskott. Ändå leder den sannolikt till en sämre kvalitet på dömandet. — En decentralisering av skattedömandet synes för övrigt ändå föga välbetänkt så länge som processföringen på den allmänna sidan ombesörjs regionalt inom länen. En sådan decentralisering skulle dessutom leda till en rad mellankommunala problem inom länen.

Den domare som med bibehållen effektivitet handhar en rotel med en blandning av brottmål, tvistemål, skattemål, sociala mål, körkortsmål och diverse domstolsärenden samt med tillskott av några hyresnämndsärenden, några försäkringsrättsärenden och kanske några aids- eller psykmal finns inte i praktiken. Den stackars allmänhet som ringar för att få svar på en mer eller mindre knivig fråga kanske kan räkna med ett svar inom en fjortondagarsperiod.

I motionen framhålls att ett stort antal domare från de allmänna domstolarna under senare år tjänstgjort i såväl de allmänna förvaltningsdomstolarna som i försäkringsrätterna och andra specialdomstolar. Några olägenheter av detta sägs inte ha kommit fram. Mellan hovrätter och kammarrätter sker enligt vad som anförs i motionen ofta ett utbyte av fiskalspersonal, dvs. domare under utbildning. Detta påstås bidra till en bred erfarenhet.

Domstolarna har för visso i alla tider varit utbildningsanstalter. Ingen utbildning kan emellertid genomföras utan att det får negativa effekter på produktionen. Länsrätten tillåter sig påpeka att det är en fundamental skillnad mellan att några enstaka domare skall prya på ett nytt målområde jämfört med att alla domare under sin yrkesmässiga period skall lära sig och hålla sig à jour med alla målområden inom alla sorters domstolar och domstolsliknande organ.

Vad nu sagts gäller i all synnerhet inom t. ex. ett område som skatterätten där lagändringar och prejudikat duggar tätt och där några års bortovaro från rättsområdet kan få förödande konsekvenser.

De allmänna domstolsorganisationerna har ett stort antal gäststartister i form av notarier som — lätt överdrivet — så snart de någorlunda lärt sig ett område skall börja med något nytt. Om de under notarietiden skall få pröva på alla sorters mål som förekommer i alla sorters domstolar lär domstolarnas utbyte av dem inte bli särskilt stort. Inte heller får notarierna själva någon insikt i de olika målgrupperna. I länsrätterna utgör också fiskalerna ettåriga gäststartister. Alldeles för många av dem är dessutom sådana som fullgjort sin notariemeritering i tingsrätt och som sålunda aldrig tidigare tjänstgjort i länsrätt.

Länsrätten har också erfarenhet av inskolning av f. d. skattedomare i förvaltningsmål och av f. d. förvaltningsdomare i skattemål. Olägenhet eller ej — effektiviteten är inte överdrivet stor i början. Det krävs ändå betydande kraftinsatser av den enskilde domaren för att komma över tröskeln. Och det blir dessutom många trösklar — förmodligen alltför många — om cirkulationen skall avse också brottmål, tvistemål och en del annat smått och gott. Av dem

som deltar i besvarandet av denna remiss har två av ledamöterna egen erfarenhet av övergång från de allmänna domstolarna till allmän förvaltningsdomstol. De har själva sålunda i mindre eller högre grad kämpat sig över ett antal trösklar.

Svårigheterna torde ändå vara minst när det gäller domarpersonalen. Länsrätten har svårt att se att det i en liten domstol av diversehandelstyp över huvud skulle kunna tänkas vara möjligt att rekrytera handläggare till de olika rotlarna som enskilt spänner över mer än en liten del av arbetsområdet.

Vissa, företrädesvis yngre, domare överskattar gärna sin egen förmåga och ser sig gärna i rollen som den allvise domaren som spänner över hela fältet. Förmodligen har de emellertid inte funderat över hur stor del av ett blivande årspensum som de klarar av.

I domareförbundets tappning förutsätts för en sammanläggning av tingsrätter och länsrätter att de nybildade domstolarna som minst skulle vara av storleksordningen tio domare med en mycket kraftig specialisering. Det förefaller emellertid inte vara någonting sådant som eftersträvas i motionen. En sammanslagning av tingsrätter och länsrätter i förening med en specialisering av domarna skulle i stället leda till ett betydande bortfall av domstolar. Förutom 23 länsrätter skulle sannolikt ännu flera tingsrätter falla bort.

Länsrätten vill i detta sammanhang gärna påpeka att den som inte är insatt i skattejuridikens mysterier och irrgångar lätt underskattar svårigheten att sätta sig in i detta rättsområde och att bli en effektiv kugge i maskineriet. Som förödande exempel skulle länsrätten kunna peka på en rad både högt uppsatta och välinformerade medborgare som personligen gått vilse i skattejuridikens enkla labyrinter. Den som tvivlar på länsrättens påstående i denna del skulle också kunna läsa anvisningarna till t. ex. 29 § kommunalskattelagen och sedan ställa sig frågan vilken behållning han eller hon hade av läsningen.

Ifrågasatt sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Länsrätten har i det föregående pekat på att en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna skulle leda till betydande effektivitetsförluster.

Till detta kommer att en sådan sammanslagning, särskilt i förening med tillförande av de uppgifter som idag ligger på en rad specialdomstolar skulle kräva domare utrustade med en övermänsklig intellektuell kapacitet.

Knappast ens på "den gamla goda tiden" skulle domarna i allmänhet ha klarat att behärska alla rättsområden inom hela domstolsområdet. Uppbyggnaden av en rad specialdomstolar utgör talande exempel härpå.

I dagens utpräglat teknokratiska, byråkratiska och komplicerade samhälle framstår detta som helt uteslutet. Med en bibehållen specialisering bland domare och övriga anställda har länsrätten svårt att se vitsen med den ifrågasatta sammanslagningen.

Det talas ofta och med rätta om att domarna bör ha en bred allmän erfarenhet och överblick över skilda rättsområden. De uppgifter som idag ankommer på de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna ger utan tvekan domarna inom resp. område tillräcklig erfarenhet och bredd.

Om det är några enstaka enheter bland tingsrätterna och länsrätterna som är för små för att fungera rationellt bör man överväga helt andra lösningar.

Eventuellt kan arbetsunderlaget komma att förstärkas i samband med en översyn av specialdomstolar och målområden. En annan lösning som tidigare varit aktuell är att lägga samman några av de minst bärkraftiga tingsrätterna. Länsrätten är dock långt ifrån övertygad om att effektiviteten står och faller med storleken. Det finns många små tingsrätter som är utomordentligt effektiva. Det kanske inte alls krävs några särskilt drastiska metoder.

Det har tidigare sagts att domstolar med mellan ungefär fyra och upp till åtta — tio domare utgör den effektivaste storleken på underrätter. Vad som idag är högsta mode inom detta område känner länsrätten inte till. Den ifrågasatta sammanslagningen skulle emellertid leda till mängder av nya domstolar som spränger de tidigare riktvärdena.

Ett av skälen för dessa riktvärden var att man inte ville ha större enheter än att chefen-lagmannen skulle kunna förena chefskapet med ett väsentligt inslag av eget dömande. Chefen skulle också vara den främste domaren.

Länsrätten befarar att en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna skulle leda till att vi fick en ordning där inte ens domstolscheferna hade erfarenhet av hela målområdet än mindre nöjaktigt behärskade hela detta och där de ändå i betydande utsträckning enbart blev domstolschefer.

Vad som hittills sagts i detta avsnitt har främst tagit sikte på underrätterna. En sammanslagning av underrättsorganisationerna borde emellertid inte vara att tänka på med mindre man också är beredd att slå ihop överrätterna. Även detta ingår bland det som föresvävar motionärerna. Och då blir effekterna än mer negativa än de som följer av en sammanslagning av underinstanserna.

Hovrätterna och kammarrätterna har ett än bredare målområde än sina respektive underrätter. Ledamöterna i hovrätterna och kammarrätterna har vederligen inte större intellektuell kapacitet än domarna i första instans. De tillhör i vart fall samma domarkarriär. Ännu har ingen hävdats, i vart fall offentligt, att effektiviteten i överrätterna är avhängig av deras storlek.

En sammanslagning av hovrätterna och kammarrätterna skulle i flera fall leda till domstolar av sådan storlek att det började resas anspråk på en ny regional indelning med mellaninstanser litet här och var i landet. Detta skulle förmodligen inte medföra de önskade rationaliserings- och besparingsvinsterna.

Däremot skulle det förmodligen gå ut över likformigheten i dömandet. Detta skulle inte ens kunna repareras genom att man hade olika domare för olika sorters mål, vilket i och för sig närmast framstår som en hädisk tanke i en överrätt.

En sammanslagen högsta instans med omkring 50 ledamöter, inklusive dem som idag företräder olika specialdomstolar framstår närmast som något helt barockt. Länsrätten avstår från något uttalande om den intellektuella kapaciteten hos ledamöterna i de nuvarande högsta instanserna. Den må vara tillräcklig. I gengäld torde ledamöternas mesta tid gå åt för att hålla reda på varandras prejudikat eller att sitta i plenum för att lägga till rätta efter oförenliga sådana. Specialisering bland ledamöterna i en gemensam högsta instans framstår som en än mera hädisk tanke än i fråga om mellaninstansen. En uppdelning i flera högsta domstolar med gemensamt målområde förfelar sitt syfte och är systematiskt/logiskt en omöjlighet.

En sak behöver emellertid inte ifrågasättas. Det skulle kosta en ansevärd summa pengar att inrätta lokaler för de sammanslagna domstolarna. Det tor-

de också kunna anses belagt att domstolar som arbetar med lokalsplittring är mindre effektiva än de som arbetar i rationella lokaler.

Ett ytterligare skäl till betänkligheter från länsrättens sida är att omorganisationer i sig är kostsamma och effektivitetsnedsättande förutom att de vållar oro och oordning i leden.

Domstolsväsendet har under de senaste decennierna organiserats och omorganiserats, enligt somliga till leda. Vissa reformer har varit av mycket genomgripande slag. Man kan fråga sig när bygget blir färdigt och om det inte kan finnas något litet utrymme för arbetsro och eftertanke.

För länsrätternas del är organisationen inte mycket äldre än fem år. Såvitt länsrätten har sig bekant anses länsrättsreformen ha slagit väl ut. Det kanske mot bakgrund härav inte är förmätet att hävda att belackarna åtminstone kunde ha gett sig till tåls litet.

Det förhåller sig utan tvekan så att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna skiljer sig från varandra inte enbart med hänsyn till målområdena. Varje organisation har sitt historiska ursprung och sin särart som vuxit fram bl. a. med utgångspunkt från den verksamhet som bedrivs i respektive domstolsfamilj och de krav som de olika verksamheterna ställer upp.

Processordningar och verksamhetsformer i övrigt skiljer sig åt. Detta är inte något påfund av självändamålskaraktär. Det får heller inte bli ett påfund av sådan karaktär att jämna ut varje skillnad, så länge som skillnaderna är motiverade av verksamhetens art.

Den tidigare finansministern Gunnar Sträng tillskrivs att på sin tid ha motarbetat att den gamla rikskammarrätten fördes över från finansdepartementets till justitiedepartementets förvaltningsområde av det skälet att han inte ville ha verksamheten i kammarrätten nedsmittad eller beblandad med den verksamhet som bedrevs i hovrätterna. Det ligger förvisso något i detta argument även idag.

Som skäl för en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna åberopas i motionen bl. a. att den nuvarande ordningen leder till dubbelförfaranden i samma sak. Vissa sakfrågor sägs ibland kunna bli föremål för process först i den ena organisationen i tre instanser och därefter i den andra organisationen, kanske även där i flera instanser.

Samma argument har framförts även i andra sammanhang men blir inte tyngre eller starkare för det. Länsrätten skall strax ange varför.

Först måste emellertid konstateras att ett komplicerat samhälle leder till att det uppstår kontaktytor och gränssnitt mellan olika områden. Det är inte konstigare än att den som blir sjuk ibland vänder sig till distriktssköterskan, ibland till sjukstugan ibland till lasaretsfilialen och ibland till regionsjukhuset m. fl. ställen. Ännu har ingen ställt krav på att hjärtspecialisten också skall vara specialist på neurologi eller psykiatri.

Om man som här vill eliminera gränssnitt måste man emellertid fråga sig både vilka nackdelar som är förenade med en sammanslagning, vilka de olägenheter är som man vill eliminera och slutligen om och i vilken utsträckning man eliminerar olägenheterna genom de tilltänkta åtgärderna.

När det gäller de olägenheter som här är i fråga måste man först göra klart för sig att en domstolstruktur i första hand byggs upp för de huvudflöden som föreligger, t. ex. omkring 70 000 brottmål i tingsrätterna och drygt 100 000 skattemål i länsrätterna. I dessa sammanhang utgör t. ex. skattebrottmålen ett

försvinnande fåtal där problemen dessutom delvis kan elimineras på ett mycket enklare sätt.

I motionen talas om ett dubbelförfarande om samma sak. Detta leder lätt tanken till att det är samma sak som prövas i de skilda organisationerna. Detta är till en början åtminstone en betydande överdrift när det gäller alla de exempel som anförs.

Skattemålen gäller fastställande av någons taxeringar medan ett skattebrottmål gäller frågan om någon under t. ex. deklarationsförfarandet gjort sig skyldig till brottslig gärning. Här skall inte upprepas alla de komplikationer som skulle uppstå vid en gemensam handläggning av dessa frågor.

Målen kan möjligen i bästa fall handläggas gemensamt men i så fall till priset av ett mycket komplicerat och särskilt för de enskilda parterna helt obegripligt förfarande. Viktigare synes emellertid vara att konstatera att i de stora flödena av brottmål och skattemål är det några hundra per år där sakförhållandena delvis är gemensamma som blir prövade i bägge domstolsorganisationerna, dock mera sällan samtidigt och i särskilt många instanser.

Ett mycket stort antal av skattebrottmålen leder emellertid enbart till bötespåföljd, inte sällan till obetydliga belopp, som inte betalas eller kan uttas sedan skattedomstol ålagt mångdubbelt större skattetillägg. En mycket enkel åtgärd för att eliminera ett stort antal kollisionsfall kunde vara att undvika kollisioner — särskilt mellan mycket höga skattetillägg och mycket små bötesbelopp — genom att lagstifta bort kollisionerna på det sättet att man lägger hela sanktionen på skattetillägg.

Länsrätten har för några år sedan gjort en kartläggning för att i olika hänseenden belysa frågorna om dubbelförfaranden i sex instanser m. m. när det gäller skattemål och skattebrottmål.

Undersökningen avsåg skattemål som kommit in till länsrätten år 1979 och som av skattechefen anmälts till åtal senast den 15 april 1983. Länsrättens domkrets svarar som bekant mot inte bara Stockholms tingsrätts utan också mot domkretsarna för alla andra tingsrätter i länet.

Det totala antalet åtalsanmälningar var 92. Sammanlagt kom till länsrätten år 1979 in 25 742 skattemål.

I 35 av åtalsanmälansfallen överklagades länsrättens dom till kammarrätten. Sex av kammarrättens domar överklagades till regeringsrätten.

Åtalsprövningen utföll sålunda att åtal väckts i 47 fall. 33 anmälningar hade ej föranlett åtal. I tolv fall var åtalsfrågan vid kartläggningstillfället ännu ej avgjord.

Av de 47 domar som tingsrätten meddelat hade åtta överklagats till hovrätten och en hovrättsdom till högsta domstolen.

Av de åtta mål som fullföljts till hovrätten hade motsvarande skattemål fullföljts till kammarrätten i tre fall och intet av dessa till regeringsrätten.

Resultatet av undersökningen var sålunda att av 25 742 skattemål i länsrätten hade vid undersökningstillfället förekommit 47 parallellförfaranden i första instans, tre i andra instans och intet i tredje instans.

I tio fall hade påföljden i tingsrätten bestämts till enbart böter om sammanlagt 13 550 kronor. De utdömda skattetilläggen i motsvarande skattemål uppgick med en uppskattad marginals katt på 60 % till sammanlagt 107 023 kronor.

Länsrätten vill i detta avsnitt tillfoga att den ännu inte mottagit någon begäran att ställa skattedomare till förfogande för s. k. eko-brottmål.

Det andra exemplet som nämns i motionen är "vårdnadstvister". Motionärerna syftar här sannolikt på tvister om vårdnad och umgänge i tingsrätt, på den ena sidan, och frågor om verkställighet av vårdnad eller umgänge på den andra sidan.

Det kan här i och för sig ifrågasättas om inte dessa mål bör sammanföras till den ena eller andra domstolsorganisationen. Den frågan prövas emellertid f. n. av utredningen om barnens rätt.

Inte heller här rör det sig emellertid om samma fråga. Ett verkställighetsmål kan heller aldrig uppkomma förrän någon av parterna motsatt sig att ställa sig domen i vårdnads- eller umgängesfrågan till efterrättelse.

Det kan därför inte ens annat än i ett obetydligt antal undantagssituationer bli fråga om att ta målen till gemensam handläggning även om båda skulle handläggas i samma domstolsorganisation. Målen skulle inte vandra gemensamt genom överrätterna.

Till detta kommer att av det stora flödet av vårdnads- och umgängesprocesser är det ett obetydligt fåtal som leder till verkställighetsmål. De parter som förekommer i dessa mål hör inte sällan till dem som frekvent utnyttjar våra domstolar och är väl förtrogna med rättsreglerna på området. De domare som handlägger målen blir inte sällan "förbrukade" och måste från tid till annan ersättas av någon kollega.

Mycket talar även här för att en stor del av problemen kan lagstiftas bort. En del av målen är av ren okynneskaraktär. Så borde t. ex. kunna anses vara fallet om någon väcker en vårdnadsprocess i tingsrätt om ändrade förhållanden en vecka efter att högsta domstolen avslagit begäran om prövningstillstånd eller om någon gör gällande hinder för verkställighet en vecka efter det att en vårdnadsdom vunnit laga kraft.

Vad slutligen gäller trafikförseelserna och körkortsmålen har stötts och blötts i årtionden var körkortsmålen lämpligast hör hemma.

Frågan är nu om en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna löser den Gordiska knuten när det gäller dessa mål.

Härom är att säga att ansvarsfrågan och körkortsfrågan — som heller inte är samma sak — i ett begränsat antal fall kan tas till gemensam handläggning, förmodligen till priset av att målen blir mera komplicerade och kostnadskrävande. I dessa fall uppkommer emellertid ett par negativa effekter. Körkortsfrågan har handlagts "i onödan" om högre instans frikänner från ansvar. Värre är emellertid att den nuvarande omedelbara verkställigheten i körkortsdelen sannolikt måste omprövas för att inte förarbehörigheten redan skall ha varit fråntagen körkortshavaren innan han eller hon frikänns från ansvar. Detta leder i sin tur sannolikt till ett betydande antal okynnesöverklagningar med inhibitionsyrkanden.

I stället för att t. ex. en rattonykterhet går på strafföreläggande och körkortsfrågan i ett separat skriftligt förfarande skall åklagaren belastas med körkortsfrågan, om han eller hon är betrodd. Strafföreläggandet bestrids, inte för att ansvarsfrågan är tvistig utan för att vederbörande har invändningar i körkortsdelen. Alltsammans får tas till huvudförhandling i tingsrätten.

Förundersökningen kompliceras av att även körkortsfrågorna skall inbegripas. Inte sällan finns det andra trafikförseelser som måste dras in i saken för att de påverkar körkortsfrågan men inte ansvarsfrågan.

Det stora bekymret utgör emellertid alla de hundratusentals förseelser som

för närvarande går på ordningsförelägganden utan att kompliceras av vare sig några förundersökningar eller några körkortsfrågor. Skall den enskilde polis-
mannen på gatan ta ställning till körkortsfrågan eller skall denna i alla fall trots
ett samordnat förfarande komma efteråt som lök på laxen och i så fall genom
förmedling av åklagaren eller tingsrätten?

Och vad kommer att hända med alla de ordningsförelägganden som i dag
godtas med all rätt. Skall dessa i fortsättningen bli bestridda och följas av hu-
vudförhandlingar i tingsrätten beträffande både ansvar och körkort.

Och slutligen vad skall hända med alla de mångtusentals fall där inte den ak-
tuella enskilda trafikförseelsen ensam men väl i förening med en eller flera
andra trafikförseelser leder till körkortsingripande. Skall här den sista av tra-
fikförseelserna i stället för ordningsföreläggande leda till åklagaringripande
eller huvudförhandling i tingsrätten. Och skall den då också i körkortsfrågan
dra med sig alla de tidigare förseelserna.

Det är lätt att föreslå "gordiska" förenklingar. Det är emellertid en fördel
om förenklingarna inte visar sig vara förvecklingar. Länsrätten har här velat
ge några exempel på komplikationer som kan uppstå i fråga om behandlingen
av trafikförseelserna. Och dessa är dessutom långt ifrån den enda grunden för
körkortsåterkallelse. Försiktigtvis bör man inte helt utesluta att det kommer
att kosta mer än det smakar. Effekten kan också lätt bli den att man oroar
mängder av trafikförseelsemisstänkta med ifrågasatta körkortsåtgärder som i
det nuvarande syftet aldrig blir ifrågasatta.

Enligt länsrättens uppfattning visar det som här anförts att det ingalunda är
självlärt att det som betecknats som dubbelförfaranden om samma sak utgör
något särskilt starkt stöd för den förordade sammanslagningen.

Ett annat skäl som åberopats till stöd därför är att arbetsunderlaget minskat
kraftigt i länsrätterna under senare år och att detta sannolikt efter hand torde
komma att få inverkan även på arbetsunderlaget i kammarrätterna och försä-
kringsrätterna.

När man talar om ett minskat arbetsunderlag i en domstol syftar man i all-
mänhet på tillströmningen av mål. I den bemärkelsen är påståendet om ett
kraftigt minskat underlag i länsrätterna åtminstone starkt överdrivet. En helt
annan sak är att länsrätterna bl. a. med hjälp av en förstärkningsorganisation
minskat sina balanser. Påståendet att ett minskat underlag i länsrätterna skulle
leda till ett minskat underlag även i försäkringsrätterna måste vara ett uppen-
bart missförstånd. I vart fall är påståendet inte korrekt.

Påståendet om att minskningen av arbetsunderlaget i länsrätterna torde
komma att fortsätta är försåtligt. I samband med ordningsbots- och strafföre-
läggandereformerna försvann mängder, säkert tiotusentals bötesmål, från
tingsrätterna. Detta ledde till att arbetsuppgifter bortföll för ett begränsat an-
tal notarier och biträden.

På samma sätt skulle ett bortfall av en mängd s. k. enmansmål i länsrätterna
leda till ett minskat behov av i första hand notarier och biträden. Antalet do-
mare och antalet domstolar skulle knappast påverkas alls.

Länsrätten vill emellertid starkt invända mot att ett vid motionstillfället än-
nu inte ens framlagt betänkande åberopas som om det vore en beslutad lagänd-
ring.

Till detta kommer att länsrätten inte ser någon anledning att misströsta över
framtida sysselsättning för länsrätterna när det gäller skattetvister. För detta
talar redan vårt icke obetydliga skattetryck och den skattetrötthet som sägs
känneteckna medborgarna.

Ett av syftena med skatteförenklingskommitténs arbete är också att frigöra resurser för en mera omsorgsfull granskning av det s. k. svårkontrollerade deklarationsmaterialet. Detta glöms ibland bort när man talar om effekterna av denna kommittés arbete. Länsrätten skulle bli mycket förvånad om inte en granskning av nyss nämnt slag leder till ett ökat antal mera komplicerade skattevister.

I finansdepartementet lär också förberedas förslag till lagstiftning bl. a. om skatteansvar och om utvidgning av revisionsparagrafen i taxeringslagen. Ett kommittébetänkande lär vara att vänta under hösten bl. a. om något som gått under beteckningen skattekontrollag med starkt vidgade befogenheter för utredningsorganen. Det mesta talar för att man försiktigtvis skulle behöva räkna med att kvalificerade skattedomstolar kommer att behövas även i framtiden.

Specialdomstolsfrågorna

Det är för visso riktigt som anförs i motionen att domstolsväsendet i vårt land kännetecknas bl. a. av att vi har en rad specialdomstolar eller domstolsliknande nämnder med olika uppgiftsområden.

Dessa domstolar har kommit till under olika tider. De skäl som föranlett att de tillkommit har varierat. I vilken utsträckning dessa skäl alltjämt föreligger undandrar sig länsrättens bedömning.

Snart sagt varje gång det varit aktuellt att inrätta en ny specialdomstol har det återopats en rad skäl som talar för och som talar emot den tilltänkta specialdomstolen.

Veterligen har det emellertid aldrig gjorts någon samlad bedömning av effekterna för domstolsväsendet i stort, för det samlade dömandet och för medborgarna av att vi numera har en tämligen rikhaltig flora av specialdomstolar.

På anförda skäl har länsrätten inte något att erinra mot att frågorna om specialdomstolarnas framtida ställning tas upp till en förutsättningslös utredning.

De nuvarande specialdomstolarna uppvisar en rik flora av olika konstruktioner när det gäller egen uppbyggnad och organisatorisk hemvist. Många är helt självständiga, men snyltar i större eller mindre utsträckning på det allmänna domstolsväsendet när det gäller domarrekrutering. Andra har mer eller mindre starka band till det allmänna domstolsväsendet. Såsom exempel härpå kan nämnas t. ex. hyresnämnder och fastighetsdomstolar. Det mest bedrövliga exempel som länsrätten kan peka på är arrendenämnderna som utgörs av en specialorganisation i en annan specialorganisation.

En annan fråga som enligt länsrättens uppfattning ligger specialdomstolsfrågorna nära och som bör tas upp i sammanhanget är tekniken att låta t. ex. vissa tingsrätter få vidgade domkretsar i vissa slag av mål. Exempel härpå utgörs av sjörettsdomstolar och ekodomstolar.

Mycket talar för, som länsrätten ser det, att en utredning av de nu aktuella frågorna bör syfta till att pröva vilka av de uppgifter som för närvarande ligger på specialdomstol som skulle helt kunna inordnas i det allmänna domstolsväsendet, de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna, och vilka av de återstående specialdomstolarna som på ett lämpligt och helst likformigt sätt kunde administrativt och organisatoriskt anknytas till det allmänna domstolsväsendet.

För närvarande är i kanslihuset föremål för prövning vilket beslutsorgan som skall väljas för beslut om tvångsomhändertaganden inom en reformerad psykiatrisk vårdlagstiftning.

Länsrätten finner det uppenbart att frågor om frihetsberövanden är sådana typiska domstolsfrågor som inte ens bör handläggas inom särskilt uppbyggda specialdomstolar.

Eftersom länsrätterna redan handlägger närliggande frågor om administrativa frihetsberövanden framstår det för länsrätten som obegripligt att någon, som säger sig vilja verka för en uppstramad uppgiftsfördelning mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, ens kan komma på tanken att välja de allmänna domstolarna som beslutsorgan för målen om psykiatrisk tvångsvård.

De allmänna domstolarnas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas målområden

Så länge som frågan om en sammanläggning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är aktuell framstår det för länsrätten som bortkastad möda att lägga ned arbete på en översyn av respektive domstolsfamiljs målområden.

Åtskilliga målområdesfrågor har stötts och blötts i årtal i modern tid. Så mycket ytterligare torde inte stå att vinna genom att ta upp dessa på nytt, om inte några nya konstruktiva tankar eller idéer dykt upp.

Några frågor kan måhända vara värda att prövas/prövas på nytt. Länsrätten finner inte anledning att gå närmare in på dessa. Ett exempel kunde dock vara hanteringen av arvs- och gåvoskattefrågorna, både i första och senare instanser, särskilt om de lokala skattemyndigheterna i fortsättningen får ansvaret för folkregistreringen.

En översyn av målområdesfrågorna borde även innefatta en översyn av vilka frågor som bör prövas av domstol och vilka som bör prövas av förvaltningsmyndighet. Länsrätten syftar här både på frågor som i dag ligger i domstol och sådana som handläggs av förvaltningsmyndighet.

Länsrätten är för sin del övertygad om att svenska folket i framtiden i vidgad omfattning kommer att efterfråga domstolsprövning i fall där de har intressekonflikter mot det allmänna eller företrädare för detta och där rättssäkerhetsfrågor eller för den enskilde viktiga intressen står på spel. Detta gäller i än högre grad om den allmänna politiseringen av samhället fortskrider, allt under förutsättning av att domstolarna själva kan bibehålla sin kompetens, sitt oberoende och sitt förtroende hos medborgarna för sakkunskap och objektivitet samt att de kan hållas utanför den pågående politiseringen.

Övriga frågor`

Domstolarnas inre organisation och arbetsformer

Dessa frågor är i stor utsträckning beroende av vilka lösningar som väljs när det gäller domstolsorganisationen. Frågorna synes det oavsett inte höra hemma i en stor parlamentarisk utredning. Kunskaperna om inre organisation och arbetsformer synes för övrigt i första hand vara att hämta inom respektive domstolsfamilj under medverkan av administrativ expertis hos domstolsverket eller annorstädes.

Benämningen jourdomstol tycks kunna användas till litet av varje.

En språklig association leder tanken till domstolar som arbetar på nätter eller helger. Sådana borde vi kunna undvara i vårt land. Det samma gäller om något liknande de förutvarande polisdomstolarna.

Företrädare för moderata samlingspartiet har tidigare motionerat om jourdomstolar i en annan bemärkelse, nämligen en snabbare handläggning av ungdomsmål.

Varken för detta ändamål eller för att lösa problem med långa anhållandeti-der behövs en parlamentarisk mammututredning.

Ingendera frågan är ens primärt en domstolsadministrativ fråga. Om de politiska beslutsfattarna vill ha en snabbare handläggning av ungdomsmål och av häktningsfrågor synes detta utan vidare kunna lösas inom ramen för nuvarande domstolsorganisation. Eventuellt uppkommande problem torde i första hand falla på förundersökningssidan.

— — —

— — —
Motionärerna anför bland annat som grund för den yrkade översynen att den påtalade uppsplittringen på allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och en mängd specialdomstolar har resulterat i ett system, som blivit svåröverskådligt och krångligt, inte bara för den enskilde utan också för dem som verkar i systemet.

Länsrätten kan hålla med om att i enskilda fall, antagligen inte så få, det kan vara svårt och krångligt att få klarhet i hur och var en rättssak skall kunna föras fram till prövning. Det är emellertid härvid viktigt att ha i minnet sådana betydelsefulla förhållanden som komplexiteten i det moderna samhället, lagstiftarens strävan att tillhandahålla möjligheter till rättslig prövning och mängden av avgöranden som kan bli föremål för sådan prövning.

Motionärerna pekar även på att en samordning av resurserna inom domstolsväsendet i stort skulle kunna ge betydande rationaliseringsvinster och anger en sammanslagning av allmänna domstolar med allmänna förvaltningsdomstolar som en tänkbar lösning.

Detta kan väl sägas. En omorganisation kan antas ha sin grund i förhoppningen om en mera rationell verksamhet.

Det är svårt att objektivt mäta huruvida en domstol i sin dömande verksamhet är rationell. Inom ramen för den tillämpade lagstiftningen ges ganska stort utrymme för variationer, exempelvis i sättet för ett måls beredande inför avgörandet och, inte minst, i domskrivningen.

Motionärerna kan antas mena att den efterfrågade översynen skall utmynna i förslag till organisationsförändringar. Det är möjligt att förändringar är påkallade.

Länsrätten anser härvid i första hand att en kartläggning bör ske av hur dagens domstolsorganisation är uppbyggd, med specialisering av olika måltyper osv. Vid kartläggningen bör även framhållas de för de olika domstolarna gällande förutsättningarna: Allmän domstol med de för denna gällande beviskraven skall pröva frågan om brott — t ex skattebrott eller trafikbrott — begåtts medan allmän förvaltningsdomstol har att med annorlunda utformade bevisvärderings- och även bevisbörderegler pröva till exempel om eftertaxering skall ske och om skattetillägg skall påföras. Likaså skall i körkortsmål i allmän förvaltningsdomstol körkortsfrågan bedömas strikt från trafiksäkerhetssynpunkt — även i exempelvis sjukdomsfallen. — En sådan tänkbar total kartläggning med utförlig statistik bör kunna bli en säker grund för vidare överväganden om behov av ändringar i domstolsorganisationens uppbyggnad.

— — —

— — —

Domstolen kan i allt väsentligt instämma i motionärernas beskrivning av de nackdelar som det nuvarande domstolsväsendet uppvisar. Tillskapandet av allmänna förvaltningsdomstolar vid sidan av de allmänna domstolarna liksom tillkomsten av ett antal specialdomstolar på olika områden har gjort den nuvarande domstolsorganisationen svåröverskådlig. Till detta kommer att frågor av betydelse för rättskipningen handläggs i ett stort antal domstolsliknande organ utan anknytning till domstolsväsendet. Denna utveckling har skett utan att man vid något tillfälle tagit ställning till de övergripande principer som bör styra domstolsorganisationen. Praktiska synpunkter, ofta avgränsade till en ganska smal sektor av rättskipningen, har fått vara bestämmande för hur rättskipningen skall utformas på det området. Den ena lösningen har fogats till den andra utan att man beaktat hur de olika lösningarna förhåller sig till varandra. Vi har därför i dag ett ur organisatorisk synpunkt starkt splittrat domstolsväsende mot vilket anmärkningar kan riktas såväl av principiella och rationella skäl som ur effektivitetssynpunkt. Samtidigt som olika domstolar parallellt eller efter varandra prövar frågor av närliggande natur rörande samma person — vilket innebär ett dåligt utnyttjande av resurserna — kan en enskild rättssökande bli vilsekommen i floran av olika rättsinstanser och riskera rättsförluster eller i vart fall ökade kostnader för att hävda sin rätt.

Försäkringsöverdomstolen tillstyrker därför motionärernas förslag om en principiell översyn av domstolsorganisationen. Denna översyn bör enligt domstolens mening i första hand inriktas på en kartläggning av det system med allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar, specialdomstolar och domstolsliknande organ som finns idag. Kartläggningen bör även omfatta sådana på den privata sektorn förekommande organ som de facto ägnar sig åt rättsbildande och rättstillämpande verksamhet, t. ex. olika slag av branschnämnder. Även skiljenämndsverksamheten bör belysas. Domstolen anser att det är av avgörande betydelse för den fortsatta diskussionen om rättsväsendets utveckling och organisation att ha en bred kännedom om dessa förhållanden.

Motionärerna anför att en samordning av resurserna inom domstolsväsendet skulle kunna ge betydande rationaliseringsvinster. Domstolen är beredd att hålla med härom. När motionärerna som en tänkbar lösning på sådan samordning föreslår att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna kan slås samman är domstolen däremot inte längre beredd att instämma. De båda domstolssystemen skiljer sig från varandra i så väsentliga avscenden att en sammanslagning inte framstår som ändamålsenlig. De allmänna domstolarna löser tvister mellan enskilda och handhar det allmännas utkrävande av straffansvar av dem som begått brott. Dessa uppgifter — detaljrikt reglerade i rättegångsbalken — utgör alltifrån första instans genuina göromål uteslutet förbehållna domstolar. Med förvaltningsdomstolarnas uppgifter förhåller det sig annorlunda. Deras mål handläggs alltid i första instans hos en förvaltningsmyndighet, ofta hos ett organ sammansatt av politiskt valda ledamöter. Förvaltningsdomstolen har att i sitt arbete erbjuda en mer kvalificerad och självständig prövning av förvaltningsärendet. Förvaltningsdomstolen kan i så motto, trots sin självständiga ställning, sägas utgöra en del av förvaltningsapparaten och syssla med förvaltningsverksamhet. De flesta förvaltningsdomstolar har också övertagit sina arbetsuppgifter från tidigare administrati-

va organ. Vidare gäller att förvaltningsrättskipningen styrs av andra processuella regler än rättegångsbalken och att den karaktäriseras av en känsla för processmaterialet som inte kan åstadkommas i en obligatorisk tvåpartsprocess av den typ som dominerar i de allmänna domstolarna.

De nu redovisade principiellt sett viktiga skillnaderna mellan den allmänna domstolsprocessen och den allmänna förvaltningsdomstolsprocessen talar emot en sammanläggning av dessa domstolar. En sådan reform skulle i sig innebära en mycket omfattande organisatorisk förändring som initialt inte bara skulle kräva stora kostnader utan också innebära avsevärda olägenheter för berörd personal till följd av ändrade arbetsförhållanden, flyttningstväng m. m. För att samhället skall ta på sig sådana konsekvenser måste det föreligga betydande fördelar på sikt för skattebetalarna, för den rättssökande allmänheten och för de i domstolarna sysselsatta. Domstolen är inte övertygad om att sådana vinster kan göras. En sammanslagning torde knappast komma att nedbringa behovet av antalet domare och annan personal annat än marginellt. Några större resursbesparingar torde således inte kunna uppnås. De olägenheter som i dag föreligger genom förekomsten av dubbelmål i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol torde kunna undanröjas genom direkt riktade partiella reformer. Domstolen vill från sitt eget rättsområde nämna att den risk för dubbelprocesser som kan uppkomma i form av mål om underhållsbidrag till barn i tingsrätt och mål om bidragsförskott i försäkringskassa/försäkringsdomstol övervägs bli undanröjd genom ett system med förhandsbesked från försäkringskassa till tingsrätt. Liknande arrangemang bör kunna prövas på andra kollisionsområden. Den sammanlagda mängden av dubbelmål vid allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol torde inte heller ha den omfattningen att den i sig motiverar en så ingripande reform som sammanläggning av de båda domstolssystemen. Domstolen vill för övrigt framhålla att många länder i västvärlden har byggt upp sitt domstolväsende efter samma dubbla system som i Sverige. Såvitt domstolen har sig bekant överväger man inte någonstans att överge denna ordning.

Om domstolen således ställer sig negativ till en integrering av de båda stora allmänna domstolssystemen, har domstolen en positiv inställning till integrering av vissa specialdomstolar med respektive allmänna domstolssystem. Det bör dock inledningsvis framhållas att specialdomstolar har sina fördelar på åtskilliga rättsområden. I specialiseringens natur ligger en garanti för att det inom domstolen finns djupgående kunskaper om det aktuella rättsområdet såväl i fråga om lagstiftning som praxis och doktrin. Domstolen kan också genom sin sammansättning tillföras särskilda kunskaper och erfarenheter från det praktiska livet som inte kan erbjudas på samma sätt i en allmän domstol. Den rättssökande allmänheten kan därför vara säker på att rättskipningen på området i fråga kännetecknas av hög kvalitet och stor rättssäkerhet. Ju mer komplicerad den bakomliggande lagstiftningen är, desto klarare framträder detta. Samtidigt måste det erkännas att ett ständigt sysslande med en relativt avgränsad sektor av rättskipningen kan leda till att domstolens kunskaper om andra rättsområden blir eftersatta och att svårigheter kan föreligga för de berörda domarna att följa med utvecklingen där. Denna risk för "hemmablindhet" är särskilt stor för specialdomstolar med ett snävt rättsområde men finns hos alla specialdomstolar. Den finns även hos domare i de allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna i den mån de tjänstgör på speciallottade rotlar eller avdelningar. En annan nackdel med specialdomstolar är

att de drar viktiga rättsområden från de allmänna domstolarna, vars dömande personal därigenom förlorar kontakt och därmed kunskaper om och erfarenheter av dessa områden. En utarmning sker som om den drivs för långt kan medföra samma slag av snäva kunskapsram där som i specialdomstolarna.

I och för sig anser domstolen att olägenheterna av denna fördjupade men specialinriktade kunskap inte skall överdrivas. De flesta domare som tjänstgör i specialdomstolar har hittills rekryterats bland domare som utbildats i kammarrätt eller hovrätt. De har därmed med sig breda kunskaper. De försöker också inom ramen för sin verksamhet att följa med utvecklingen på allmänna rättsområden genom att ta del av riksdagstryck, nyutkommen litteratur, juridiska tidskrifter, osv. Några vattentäta skott mellan olika typer av domstolar förekommer inte heller och en debatt över domstolsgränserna pågår fortfarande där domare från olika slag av domstolar deltar.

En avgörande förutsättning för att en domare i en specialdomstol inte skall stelna i sin specialisering är att det föreligger möjligheter till effektiv personalcirkulation. Detta gäller också för de domare som i en allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol tjänstgör på specialrotel eller specialavdelning. Domstolen ser det som en stor fördel om man hade den ordningen att domare från olika typer av domstolar kunde tjänstgöra hos varandra för längre eller kortare tid och därigenom bredda sina insikter och sina färdigheter. Allmänna domare, allmänna förvaltningsdomare och olika slag av specialdomare skulle — om de fick arbeta på sådant sätt — stå betydligt bättre rustade att möta de krav som den rättssökande allmänheten ställer på en effektiv och korrekt rättsskipning. En sådan ordning borde också omfatta de yngre jurister som sökt sig till domarbanan och som ännu inte nått fram till en ordinarie domarebefattning.

En cirkulation av det slag som domstolen förordar försvårar dessvärre administrativt av att alla domstolar inte hör under samma departement. Olika huvudmän svarar således för budgetfrågor, tjänstetillsättningar, m. m. Detta illustreras tydligt när det gäller försäkringsdomstolarna (försäkringsöverdomstolen och de tre försäkringsrätterna) som hör under socialdepartementet och inte justitiedepartementet. Försäkringsrätterna anställer i dag — liksom hovrätter och kammarrätter — jurister efter fullgjord tingssittning och erbjuder dem en utbildning i stort sett efter mönster av den som tillhandahålles i kammarrätt och hovrätt. Efter avslutad utbildning tjänstgör vederbörande några år i försäkringsrätt som föredragande och adjungerad ledamot och kommer därefter till försäkringsöverdomstolen som föredragande, ungefär på samma sätt som föredragandena i regeringsrätten och HD. Efter tjänstgöring i överdomstolen återvänder föredraganden till försäkringsrätt som assessor eller försäkringsrättsråd. Den utbildning som försäkringsdomstolarna förmedlar leder inte fram till domarekompetens inom andra domstolar än de egna. Följden har blivit en sluten karriär helt vid sidan av det övriga domstolväsendet. Försök har gjorts från försäkringsdomstolarnas sida att få till stånd kompletterande utbildning i kammarrätt eller hovrätt för försäkringsrätternas jurister som skulle kunna leda fram till en allmän domarekompetens. Försöken har hittills inte lett till någon framgång. Denna fråga är vid sidan av lönesättningen av väsentlig betydelse för försäkringsdomstolskarriären och för försäkringsdomstolarnas möjligheter att rekrytera skicklig domarpersonal. Löses den ej är risken stor att försäkringsrätterna förvandlas till något av B-domstolar vid sidan av andra domstolar. En sådan utveckling är mycket olycklig och måste förhindras.

Försäkringsöverdomstolen anser att det vid en översyn av det slag som motionärerna föreslår måste ingående undersökas hur man skall kunna åstadkomma den nödvändiga personalcirkulationen för specialdomstolarnas personal. Konkreta förslag till lösningar måste läggas fram. Om man inte lyckas åstadkomma en sådan cirkulation med bibehållande av specialdomstolar, kan det bli nödvändigt att överväga att integrera dem i det allmänna domstolsväsendet, t. ex. så att försäkringsrätterna integreras med de allmänna förvaltningsdomstolarna. För överdomstolens del blir frågan om integrering i detta läge närmast beroende av vilken sammansättning man vill ha på domstolen i fortsättningen. Ett motiv för tillskapande av specialdomstolar har ju varit att man velat sammansätta domstolen på annat sätt än de allmänna domstolarna. Ett sådant motiv räcker dock knappast ensamt till. Några svårigheter att tillgodose samma intresse genom att förstärka den allmänna domstolen eller allmänna förvaltningsdomstolen med särskilda ledamöter vid behandling av vissa mål föreligger nämligen inte. Många exempel finns på en sådan ordning och ytterligare steg bör kunna tas den vägen.

Den bärande kritiken mot nuvarande flora av specialdomstolar är att systemet nu blivit så vildvuxet att den rättssökande allmänheten har svårt att orientera sig i det. I motionen och i en artikel av generaldirektören i domstolsverket Mats Börjesson i Svensk Juristtidning 1985, s 521, ges olika exempel på dessa olägenheter. Domstolen finner det inte uteslutet att utvecklingen nu gått så långt att den enskilde kan lida rättsförluster som en följd av specialiseringen. Den av motionärerna föreslagna utredningen bör därför få i uppdrag att efter kartläggningsfasen studera i vilken omfattning olika specialdomstolar även av detta skäl kan integreras antingen med de allmänna förvaltningsdomstolarna eller med de allmänna domstolarna. I det sammanhanget bör också kunna diskuteras i vilken omfattning integrering skall kunna ske för s. k. domstolsliknande organ.

— — —

— — —

Samfundet är ense med motionärerna därom att betydande nackdelar är förknippade med domstolarnas nuvarande organisation. Härvid åsyftas främst det stora antalet specialdomstolar eller domstolsliknande organ samt den omständigheten att olika sidor av en och samma fråga kan bli föremål för prövning samtidigt eller efter vartannat i olika typer av domstolar. Tillsammans har det gjort systemet svåröverskådligt och tungrott.

Allmänt sett förordar samfundet att de allmänna domstolarnas ställning förstärks, i första hand genom att de ges en bredare kompetens. Befintliga specialdomstolar bör i största möjliga mån avvecklas och tendensen att överlåta tvisteprovning till myndigheter och nämnder stävjas. Förslag har framförts om att försäkringskassorna skall övertaga prövningen av underhållsbidragen. Istället för att frånhända de allmänna domstolarna än flera måltyper bör man överväga att samordna hyres- och arrendenämnderna samt bostadsdomstolen jämte statens va-nämnd med tingsrätterna. Man bör emellertid även ta under övervägande att tillföra de allmänna förvaltningsdomstolarna ytterligare arbetsuppgifter.

Sälunda bör man utreda möjligheterna att överföra försäkringsrätternas arbetsuppgifter till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Vad så avser den ingripande frågan om en utredning avseende samordning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, vore det enligt samfundets mening av stort intresse att också denna fråga utreddes. Samfundet vill emellertid understryka vikten av att det här blir fråga om en förutsättningslös utredning. Det är angeläget att utredningsuppdraget inte skall kunna uppfattas som ett direktiv att föreslå att de båda domstolsorganisationerna slås samman till en. Just denna fråga måste göras till föremål för noggranna överväganden innan några bestämda slutsatser kan dragas.

Enligt samfundets mening har motionärerna fog för mycket av sin kritik mot den nuvarande splittringen i domstolarnas organisation. Mot detta måste emellertid vägas de uppenbara värden som ligger i gällande domstolsorganisation.

Samfundet vill härvid framhålla att förfarandet vid de allmänna domstolarna representerar en omistlig tradition av noggrann prövning och utvärdering av fakta enligt kontradiktoriska principer som borgar för en hög grad av rätts-säkerhet. Det är samfundets bestämda mening att medborgarna i största möjliga utsträckning bör vara tillförsäkrade att för dem betydelsefulla avgöranden prövas inom ramen för en sådan process.

De allmänna förvaltningsdomstolarna har relativt nyligen fått sin nuvarande organisatoriska form, och förfarandet där kan hittills sägas ha motsvarat förväntningarna. Förfarandet är anpassat för prövning av en mycket stor mängd ärenden av likartad karaktär. Det är uppenbart att ett flertal typer av mål är ägnade för avgöranden i denna form och att de allmänna förvaltningsdomstolarna numera i stor utsträckning funnit en tillfredsställande balans mellan effektivitet och rättssäkerhet vid prövningen av dylika mål.

Det vore av stort intresse att få en förutsättningslös prövning av huruvida fördelningen av mål mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna utifrån nu redovisade synpunkter är lämplig.

Om utredningen kan ske med beaktande av ovanstående synpunkter, föror-

dar samfundet att utredningen även innefattar frågan om samordningen mellan dessa två domstolsorganisationer.

Samfundet tillstyrker motionen såvitt denna syftar till en utredning med den inriktning som angivits här ovan.

— — —

JuU 1985/86:28

Bilaga 13

— — —
Enligt remisskrivelsen skall begärt yttrande företrädesvis avse synen på behovet av en utredning om översyn av domstolarnas organisation. Domareförbundet anser att en sådan utredning bör komma till stånd.

Genom motionen har aktualiserats tanken på en sammanslagning av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Förbundet anser att en så omfattande förändring av domstolsorganisationen inte bör äga rum.

Utredningen bör däremot kartlägga och analysera problem som är förenade med den nuvarande ordningen med två domstolsorganisationer. Den bör också behandla de frågor som motionärerna i övrigt berört och ta sikte på förhållandena i ett långsiktigt tidsperspektiv.

Utredningen bör vara helt förutsättningslös utom såtillvida som rättssäkerheten i givna lösningar ej får stå tillbaka för effektivitetshänsyn och lösningarna skall ha förankring i svensk rättstradition. För förbundet är det dessutom särskilt viktigt att framhålla att det för både rättssäkerhet och effektivitet är nödvändigt att lösningarna är förenade med goda arbetsförhållanden för domare och annan personal. I en sådan översyn måste även konsekvenserna för domarkarriären särskilt beaktas. Förbundet har tidigare i remissyttrande den 24 september 1984 över departementspromemorian "Domarbanan i dag och i framtiden" förordat att en ny domarutredning tillsättes.

Förbundet kan i det väsentliga instämma i den redovisning som gjorts i motionen om problemställningarnas karaktär. I ett grundläggande avseende vill dock förbundet uttrycka en annorlunda uppfattning. Det är visserligen sant att domare från de allmänna domstolarna tjänstgjort i de allmänna förvaltningsdomstolarna och vice versa men att detta skulle ha skett helt utan olägenheter är inte riktigt. Övergångsvis har svårigheterna ibland varit tydligt märkbara.

— — —

¹ Majoriteten. En minoritet ansåg att en utredning förutsättningslöst bör kunna utreda frågan om en sammanslagning av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar, särskilt som en utredning enligt förbundets mening bör kartlägga och analysera de problem som är förenade med den nuvarande ordningen med två domstolsorganisationer.

— — —
JUSEK tillstyrker att en utredning tillsätts med uppdrag att utreda domstolsstrukturen i ett långsiktigt perspektiv och i samband därmed domstolarnas inre organisation med de begränsningar som anges i motionen.

JUSEK delar motionärernas uppfattning att det kan ifrågasättas om det finns anledning att behålla samtliga nuvarande specialdomstolar eller motsvarande. Utredningen bör därför undersöka möjligheterna till en ökad samordning av domstolsresurserna. Förbundet anser emellertid inte att det finns skäl att överväga en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I samband med att den framtida domstolsstrukturen blir föremål för utredning bör även övervägas hur domarkarriären i framtiden bör utformas. En fråga som därvid särskilt bör uppmärksammas är utbildningen av domare.

— — —

¹ Majoriteten. En minoritet ansåg att en utredning förutsättningslöst bör kunna utreda frågan om en sammanslagning av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar, särskilt som en utredning enligt dess mening borde undersöka möjligheterna till en samordning av domstolsresurserna i ett långsiktigt perspektiv.

Sammanfattning	1
Motioner	1
Vissa uppgifter i anslutning till motionerna	4
Grundlagsreglering	4
Kort historik	4
Utvecklingen beträffande de allmänna domstolarna	5
Utvecklingen beträffande förvaltningsdomstolarna	6
Domstolsverket	8
Speciella domstolar för särskilda rättsområden m. m.	8
Fastighetsdomstolar	8
Vattendomstolar	9
Statens va-nämnd	9
Sjörättsdomstolar	9
Tryckfrihetsmål	9
Patenträttsmål	10
Eko-domstolar m. m.	11
Krigsrätter	11
Hyresprocessen	11
Arbetsdomstolen	14
Marknadsdomstolen	14
Försäkringsdomstolar	15
Handläggningen av mål rörande barn	16
Körkörtsmål	17
Förenklad taxering	18
Länsrätternas målområde	18
Den psykiatriska tvångsvården	18
Rättegångsutredningen m. m.	18
Remissyttranden	19
Utskottet	19
Inledning	19
Nuvarande ordning	20
Reformkrav och pågående översynsarbete	20
Remissyttranden	21
Utskottets bedömning	21
Allmänt	21
Allmänna domstolar — allmänna förvaltningsdomstolar	22
Speciella domstolar m. m.	22
Övrigt	23
Slutsats	24
Utskottets hemställan	24
Reservationer	25
1. Allmänna domstolar — allmänna förvaltningsdomstolar (mom. 1; motiveringen) (c)	25
2. Speciella domstolar m. m. (mom. 2) (m, fp)	25
3. Speciella domstolar m. m. (mom. 2) (c)	27
Särskilt yttrande (fp)	28
Bilagor (Remissyttranden)	29
Bilaga 1 Justitiekanslern	29

Bilaga 2	Domstolsverket	30	JuU 1985/86:28
Bilaga 3	Svea hovrätt	34	
Bilaga 4	Hovrätten över Skåne och Blekinge	38	
Bilaga 5	Hovrätten för Övre Norrland	39	
Bilaga 6	Kammarrätten i Stockholm	42	
Bilaga 7	Kammarrätten i Jönköping	48	
Bilaga 8	Stockholms tingsrätt	50	
Bilaga 9	Uppsala tingsrätt	56	
Bilaga 10	Länsrätten i Stockholms län	59	
Bilaga 11	Länsrätten i Norrbottens län	71	
Bilaga 12	Försäkringsöverdomstolen	72	
Bilaga 13	Sveriges advokatsamfund	76	
Bilaga 14	Sveriges domareförbund	78	
Bilaga 15	JUSEK	79	

