Konstitutionsutskottets betänkande

1977/78:47

med anledning av proposition 1977/78:170 med förslag om fristående länsdomstolar jämte motioner

I detta betänkande behandlas dels propositionen 1977/78:170, dels de med anledning av propositionen väckta motionerna 1977/78:1878 av Lennart Bladh m. fl. (s), 1977/78:1887 av Wilhelm Gustafsson m. fl. (fp, c, m, s) samt 1977/78:1900 av Karl Erik Olsson m. fl. (c).

Propositionen

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

I propositionen hemställs att riksdagen skall

1. besluta att länsskatterätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna skall brytas ut från länsstyrelserna och länsrätterna skall brytas ut från länsstyrelserna och omvandlas till en fristående allmän förvaltningsdomstol i varje län,

2. besluta att mellankommunala skatterätten skall brytas ut från riksskatteverket,

3. godkänna de riktlinjer för en ny länsrättsorganisation som förordas i propositionen.

Motionerna

I motionerna förs fram krav på att de nya länsrätterna skall kunna förläggas till andra platser än residensstäderna.

I *motionen 1977/78:1878* hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om lokalisering av länsrätt.

I *motionen 1977/78:1887* hemställs att riksdagen beslutar ge regeringen till känna vad i motionen anförts om en särskild utredning angående förläggning av de nya länsrätterna i Älvsborgs län till Sjuhäradsbygden samt att motsvarande prövning sker även för andra län, där remissinstanser framhållit att regionalpolitiska skäl bör beaktas vid beslut om den nya länsrättens förläggning.

I *motionen 1977/78:1900* hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande förläggningsorter för länsrätterna.

I motionerna framhålls att regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska skäl kan tala för att de nya länsrätterna i vissa fall förläggs på andra platser än residensstäderna. Bl. a. pekas på vikten av att nå god balans i sysselsättningen inom en region – något som den offentliga sektorn har att övervaka.

Nuvarande förhållanden

1971 års förvaltningsreform innebar för länsstyrelsernas vidkommande en väsentlig omorganisation. Länsstyrelserna delades in i tre avdelningar, en planeringsavdelning, en skatteavdelning och en förvaltningsavdelning. Till förvaltningsavdelningen knöts två länsdomstolar, länsrätten och länsskatterätten. Sedan den 1 juli 1975 finns dessutom i varje län en fastighetstaxeringsrätt. Stockholms och Gotlands län är organiserade något annorlunda än övriga län.

Vid länsrätt handläggs bl. a. körkorts-, barnavårds- och nykterhetsvårdsmål. Länsskatterätten handlägger i huvudsak besvär över taxeringsnämnds beslut om inkomst- och förmögenhetstaxering. Fastighetstaxeringsmål slutligen handläggs vid fastighetstaxeringsrätt. Länsdomstolarna består av ordförande och nämndemän.

Den mellankommunala skatterätten handlägger mål där den skattskyldige har förvärvskälla som i fråga om beskattning är att hänföra till mer än ett län.

Länsskatterätten och fastighetstaxeringsrätten har gemensamt kansli vid rättsenheten inom länsstyrelsen. För länsrätten är allmänna enheten kansli. Mellankommunala skatterätten har sitt kansli i riksskatteverket.

I den dömande verksamheten intar länsdomstolarna en självständig ställning i förhållande till länsstyrelserna. Detsamma gäller för länsskatterätten i förhållande till riksskatteverket. Förutom den garanti för domarnas självständighet som 11 kap. 2 § regeringsformen utgör finns det i länsstyrelseinstruktionen (1971:460) vissa föreskrifter som garanterar länsdomstolarnas självständighet gentemot länsstyrelserna.

Bakgrund till propositionens förslag

Frågan om fristående regionala förvaltningsdomstolar övervägdes i samband med 1971 års förvaltningsrättsreform men statsmakterna stannade

för att domstolarna i administrativt hänseende skulle vara knutna till länsstyrelserna (prop. 1970:103 och 1971:14 samt statsutskottet 1970:132 och civilutskottet 1971:9). Länsberedningen föreslog i sitt betänkande Stat och kommun i samverkan (SOU 1974:84) att domstolarna skulle läggas samman till en domstol men föreslog däremot ingen ändring beträffande länsdomstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna.

I prop. 1975/76:168 om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation fann föredragande statsrådet övervägande skäl tala för en sammanläggning av länsdomstolarna till en domstol. Vissa organisatoriska frågor borde dock först undersökas. Vid riksdagsbehandlingen väcktes motioner om en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna. Riksdagen följde emellertid konstitutionsutskottets förslag (KU 1975/76:55) och avslog motionerna. I en reservation till betänkandet förordades, att den i propositionen aviserade utredningen skulle inriktas på en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna.

I februari 1977 tillsattes länsdomstolskommittén (Kn 1977:01) med uppdrag att utreda frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning, målområde m. m. Kommittén avlämnade i november 1977 delbetänkandet Länsdomstolarna (SOU 1977:80). Det är detta betänkande som ligger till grund för propositionens förslag.

Huvuddragen i departementschefens motiveringar till förslaget

Som principiella skäl till den föreslagna reformen framhåller kommunministern bl. a. följande.

Mot bakgrund av den betydelse länsdomstolarnas rättsskipande verksamhet ofta har för de enskilda människorna är det angeläget att domstolarna arbetar i former som medger största möjliga rättssäkerhet och skapar största möjliga förtroende hos allmänheten. Det är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten att domstolarna intar en självständig ställning. Det är därför följdriktigt och angeläget att fullfölja 1971 års förvaltningsrättsreform genom att också första instans anpassas till de principer som gäller för domstolsväsendet i allmänhet. Med hänsyn till att förvaltningsrättsskipningen väsentligen avser enskilds rätt kontra det allmänna innebär länsdomstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna vissa olägenheter särskilt därigenom att i vissa mål, t. ex. skattemål, är det tjänstemän vid länsstyrelserna som skall företräda det allmännas intresse. Även om länsdomstolarna intar en i förhållande till länsstyrelserna självständig ställning i den dömande verksamheten kan det därför inte uteslutas att den enskilde får uppfattningen att domstolsprövningen inte sker helt obundet.

För skatterättsskipningens vidkommande pekar kommunministern på den 1975 beslutande s. k. RS-reformen, som bl. a. innebär att alla deklarationer skall granskas och föredras inför taxeringsnämnderna av tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet. Reformen föranleder betydande

personalökningar. Det är enligt kommunministern angeläget att RS-reformen kombineras med en förstärkning av länsdomstolarnas ställning särskilt som den innebär att betänkligheterna förstärks mot att den fiskala verksamheten och rättsskipningen är knutna till samma myndighet.

Beträffande *administrationen* av länsdomstolarna talar enligt kommunministern starka skäl för att domstolsverket blir central förvaltningsmyndighet. Bl. a. anser kommunministern det olämpligt ur principiell synpunkt att domarna i länsdomstolarna tillsätts efter förslag av länsstyrelsernas styrelser, som saknar erfarenhet av dömande verksamhet.

Förutom principiella skäl talar enligt propositionen också *praktiska synpunkter* för den föreslagna reformen. Det pekas härvid särskilt på de stora målbalanserna vid länsdomstolarna – från omkring 100 000 mål i början av 1970-talet till drygt 190 000 den 1 juli 1977. Orsakerna till de stora balanserna ligger enligt vad som anförs i propositionen bl. a. i en otillräcklig resurstilldelning, måltillströmningen, 1971 års reform och 1975 års fastighetstaxering. Enligt kommunministern är det emellertid klart bestyrkt, att även svagheter i själva organisationen i form av bristande samordning, planering och överblick bidragit till balanserna. Kommunministern understryker i sammanhanget att den nuvarande utvecklingen med ökade balanser och längre handläggningstider inte kan få fortsätta. Det är uppenbart, att åtgärder måste vidtas för att successivt minska balanserna och höja standarden på den rättsvård som erbjuds allmänheten till en godtagbar nivå i alla län.

De organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna som blir en följd av länsdomstolarnas utbrytning förutsätter enligt kommunministern utredning. Det är hans avsikt att inom kort föreslå regeringen en utvidgning av direktiven för utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m. m. (OPAL-utredningen).

Organisatoriskt innebär propositionens förslag att de tre länsrätterna bildar en gemensam domstol – länsrätten – med länet som domkrets. Utgångspunkten bör enligt kommunministern vara att länsrätten skall förläggas till residensstaden. Han framhåller därvid att det ankommer på regeringen att besluta om förläggningsorter och om avdelningsindelning.

Som framgår av det föregående framförs i motionerna 1977/78:1878, 1887 och 1900 den uppfattningen att även andra orter än residensstäderna av regionalpolitiska skäl bör kunna komma i fråga som säte för länsrätterna. Samma uppfattning har kommit till uttryck i några av remissvaren över länsdomstolskommitténs betänkande. Dit hör kammarrätten i Sundsvall och länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Kristianstads och Älvsborgs län. Kammarrätten i Sundsvall anför att befolkningsfördelningen i vissa län kan tala för en annan förläggning och nämner som exempel Västernorrlands län med Sundsvall som den i befolkningshänseende dominerande tätorten. Länsstyrelsen i Östergötland, som i princip är emot den föreslagna reformen, anser att om förslaget genomförs bör lokaliseringen av länsrätten noga prövas ur regionalpolitisk synvinkel, varvid en lokalisering av länsrätten i Östergöt-

lands län utanför Linköping kan övervägas. Länsstyrelsen i Kalmar län betraktar det som naturligt att man vid tillskapandet av nya regionala organ noggrant beaktar möjligheterna till lokalisering av dessa till annan ort i länet än residensstaden. Länsstyrelsen i Kristianstads län förordar att länsrätten förläggs till Hässleholm och pekar härvid på det uppdrag länsstyrelserna till följd av statsmakternas regionalpolitiska strävanden erhållit att utreda möjligheterna att nå en ökad decentralisering på länsnivå inom den offentliga sektorn. Länsstyrelsen i Älvsborgs län uttalar att praktiska och personalpolitiska skäl kan tala för att länsdomstolarna skall vara stationerade till residensstäderna men ifrågasätter beträffande det egna länet om inte länsrätten av regionalpolitiska skäl bör förläggas till Sjuhäradsbygden. Länsstyrelsen föreslår att denna fråga blir föremål för särskild utredning.

Beträffande *domarkarriären* inom länsrätterna föreslås i propositionen en utformning efter det mönster som tillämpas vid de allmänna domstolarna med dess växeltjänstgöring mellan de olika instanserna. Något hinder mot att en välmeriterad sökande som inte har genomgått domarutbildning erhåller ordinarie domartjänst vid länsrätt liksom inte heller vid kammarrätt föreligger inte. Ledigförklarad ordinarie domartjänst föreslås tillsättas efter förslag av tjänsteförslagnämnden för domstolsväsendet. Nämndens sammansättning kan därvid behöva ändras i förhållande till vad som nu gäller.

Beträffande *arbetsfördelningsfrågorna* innebär propositionens förslag att domargöromålen i princip bör fullgöras av domare med ordinarie tjänster i länsrätterna. Icke ordinarie domartjänster bör finnas för vikariats-, förstärknings- och utbildningsändamål. Beredning- och föredragningsuppgifter bör enligt förslaget kunna fördelas mellan notarier och icke rättsbildad personal.

Beträffande *lokalfrågorna* framhålls i propositionen att dessa måste lösas på sådant sätt att missuppfattningarna angående länsdomstolarnas självständiga ställning inte förs över till de nya länsrätterna. Till följd av den stora lokalsplittring som råder vid många länsstyrelser finns, framhåller kommunministern, goda möjligheter att bereda länsrätterna egna lokaler. Det bör enligt kommunministern också beaktas att täta kontakter måste förekomma mellan särskilt länsstyrelsernas skatteavdelningar och länsrätterna.

Länsdomstolskommittén har beträffande *kostnaderna för reformen* räknat med ca 9 milj. kr. om året för sådana personalförstärkningar som är nödvändiga för att undvika ytterligare balanser och på sikt nedbringa de nuvarande balanserna. För administrationen av den föreslående länsrättsorganisationen beräknas tillkomma 2 milj. kr. Kommunministern ansluter sig till kommitténs uppfattning om vikten av att de nya länsdomstolarna tillförs resurser som är tillräckliga för att ytterligare ökningar av balanserna skall kunna undvikas och för att få möjligheter att nedbringa de nuvarande alltför höga balanserna.

Angående *tidpunkten för omorganisationen* framhåller kommunministern

det som angeläget att principbeslut om denna nu fattas, bl. a. för att den berörda personalen inte längre än nödvändigt skall behöva sväva i ovisshet om reformens innebörd i stort. Vissa remissinstansers tveksamhet inför möjligheten att reformen skall kunna träda i kraft redan den 1 juli 1979 besvarar kommunministern sålunda:

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

Länsdomstolskommitténs förslag har tillstyrkts av de flesta remissinstanserna, däribland samtliga inom domstolsväsendets område. Av länsstyrelserna har sjutton tillstyrkt och fem avstyrkt, däribland länsstyrelsen i Stockholms län. Två länsstyrelser har ansett att definitiv ställning inte bör tas förrän efter ytterligare utredning. Tre av de länsstyrelser som tillstyrkt förslaget har förordat att närmare utredning av de organisatoriska frågorna avvaktas före ett principbeslut.

Utskottet

1971 års förvaltningsrättsreform innebar bl. a. att det tillskapades en förvaltningsdomstolsorganisation efter mönster av de allmänna domstolarna. I stället för att som tingsrätterna bli fullt fristående knöts emellertid förvaltningsdomstolarna organisatoriskt till länsstyrelserna. Alltsedan förvaltningsrättsreformen har också frågan om att bryta detta organisatoriska samband mellan länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna aktualiserats, bl. a. i riksdagen. Bakgrunden härtill har i första hand varit att man ansett de principer som i Sverige ligger till grund för domstolsväsendets uppbyggnad böra gälla även för länsdomstolarna. Propositionens förslag att skapa från länsstyrelsen fristående länsdomstolar innebär ett fullföljande av denna tankegång.

Det har som framhålls i propositionen inte visats annat än att länsdomstolarna i sin dömande verksamhet intar den självständiga ställning som enligt regeringsformen gäller för domstolarna. Utan tvekan är dock enligt utskottets mening en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna ägnad att ytterligare markera denna självständighet och integritet. Samma uppfattning har majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig över länsdomstolskommitténs betänkande gett uttryck för. Från principiella utgångspunkter anser utskottet således starka skäl tala för att länsdomsto-

larna görs till självständiga myndigheter och integreras med förvaltningsdomstolsorganisationen i övrigt.

De ökande balanserna vid länsdomstolarna – från omkring 100 000 mål i början av 1970-talet till 190 000 mål den 1 juli 1977 – har försatt länsdomstolarna i en arbetsmässigt svår situation. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan så stora balanser knappast anses försvarliga. Det är därför enligt utskottets mening angeläget att länsdomstolarna tilldelas ökade resurser. För att nå avsedd effekt bör emellertid enligt propositionen en resursökning kombineras med en förstärkning av organisationen. Utskottet ansluter sig till den uppfattning som kommit till uttryck i propositionen, att en samordning av länsdomstolarna med regeringsrätten och kammarrätten bättre än den nuvarande organisationen skulle tillgodose domstolarnas behov av personalförstärkning. En sådan ordning skulle också enligt utskottets mening vara ägnad att skapa förutsättningar för en bättre samordnad personalplanering och personalpolitik. Utskottet anser sålunda även starka organisatoriska skäl tala för den föreslagna reformen.

Utskottet ansluter sig vidare till propositionens förslag, att de tre länsdomstolarna slås samman till en domstol med länet som kompetensområde. Beträffande lokaliseringen inom respektive län har i motionerna 1977/78:1878, 1887 och 1900 begärts, att regeringen också skall pröva andra lokaliseringsorter inom länen än residensstäderna. Enligt kommunministern bör utgångspunkten vara att länsrätterna skall förläggas till residensstäderna och att det bör ankomma på regeringen att besluta om förläggningsorter. De i motionerna föreslagna överväganden kommer således att göras. Det kan därför förutsättas att regeringen vid sin prövning av frågan undersöker om regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska skäl i särskilda fall kan motivera att länsrätten förläggs till annan ort än residensstaden. Med det anförda får motionerna anses besvarade.

Utskottet godtar även i övrigt de riktlinjer som anges i propositionen. Med hänsyn särskilt till reformens betydelse för berörd personal är det enligt utskottets mening väsentligt att riksdagen redan i detta skede tar ställning till huvuddragen i reformen.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. godkänner de i propositionen 1977/78:170 angivna riktlinjerna för en ny länsdomstolsorganisation,
2. förklarar motionerna
   a) 1977/78:1878,
   b) 1977/78:1887,
   c) 1977/78:1900

besvarade med vad utskottet anfört om lokalisering av länsrätterna.

Stockholm den 27 april 1978

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin (c), Ove Karlsson (s), Lars Schött (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kerstin Nilsson (s) och Daniel Tarschys (fp).

Reservation

av Hilding Johansson, Holger Mossberg, Olle Svensson, Ove Karlsson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist och Kerstin Nilsson (alla s) vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Propositionens förslag innebär att riksdagen skall godta vissa riktlinjer för en förvaltningsreform som i korthet skall gå ut på att de tre länsdomstolarna slås samman till en domstol och görs till fristående myndigheter med domstolsverket som centralmyndighet. Den närmare detaljutformningen av den tänkta omorganisationen avses komma till stånd efter riksdagsbeslutet. Arbetet skall inriktas på att reformen skall kunna träda i kraft den 1 juli 1979.

Det står enligt utskottets mening klart, att länsdomstolarna har arbetat under ökande svårigheter, där personalresurserna inte kunnat anpassas till måltillströmningen. De balanser som f. n. finns, särskilt på länsskatterätterna, är ur flera synpunkter inte godtagbara. Speciella omständigheter som 1975 års fastighetstaxering och lagstiftningen om skattetillägg och förseningsavgifter har visserligen starkt bidragit till det besvärliga arbetsläget. Det finns också anledning anta, att det förslag till reformering av taxeringsorganisationen i första instans (RS-reformen) som nyligen förelagts riksdagen på sikt kan minska måltillströmningen till länsskatterätterna. Det står dock enligt utskottets mening klart att länsdomstolarna är i behov av resursförstärkningar på personalsidan.

Mot denna bakgrund anser utskottet det motiverat att undersöka hur den framtida länsdomstolsorganisationen skall vara utformad för att bäst tillgodose rättssäkerhetskraven. Vissa skäl synes därvid tala för en sammanslagning av länsdomstolarna till en domstol. Det kan också vara möjligt att en självständig domstolsorganisation är att föredra framför den nuvarande.

Förutom den nyssnämnda RS-reformen pågår f. n. utredningar rörande frågor med anknytning till länsförvaltningen. I första hand syftar utskottet på länsdemokratiutredningen och utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar m. m. (OPAL-utredningen). Enligt utskottets mening har frågan om den framtida länsdomstolsorganisationen ett sådant samband med de frågor som dessa utredningar arbetar med att den inte lämpligen bör bedömas isolerad.

Som framgår av det föregående är avsikten att detaljutformningen av organisationen skall ske först sedan riksdagen fattat principbeslut i frågan. Flera remissinstanser har varit kritiska i detta hänseende och ansett att ställning inte kan tas i principfrågan förrän problemet i sin helhet är mera allsidigt belyst. Utskottet delar denna uppfattning. Förutom den nödvändiga samordningen med de pågående utredningarna angående länsförvaltningens framtida utformning anser utskottet således att flera frågor är alltför litet utredda för att ge underlag för ett principbeslut.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet propositionen. Med hänsyn till utskottets ställningstagande i huvudfrågan bör även motionerna om domstolarnas lokalisering avslås i förevarande sammanhang.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. avslår propositionen 1977/78:170.
2. avslår motionerna
   a) 1977/78:1878,
   b) 1977/78:1887,
   c) 1977/78:1900.