Betänkande av länsdomstolskommittén

SOU 1987:80

Läns domstolarna

Betänkande av länsdomstolskommittén

SOU 1981:80

Läns domstolarna

23

Statens offentliga utredningar
1977:80
Kommundepartementet

Länsdomstolarna

Delbetänkande av länsdomstolskommittén

Stockholm 1977

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-03843-9
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1977

Till Statsrådet och chefen
för kommundepartementet

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

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

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

Kommittén har antagit namnet länsdomstolskommittén.

Länsdomstolskommittén får härmed överlämna delbetänkandet Länsdomstolarna.

Stockholm i november 1977

Fredrik Sterzel

Inger Lindquist Maj-Britt Sandlund

/Olle Carlbom

INNEHÅLL

BILAGOR

SAMMANFATTNING

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

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

Principiella motiv för fristående länsdomstolar

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

Genom 1971 års förvaltningsrättsreform lades grunden för en förvaltningsdomstolsorganisation efter mönster från de allmänna domstolarna. Regeringsrätten gjordes liksom högsta domstolen till prejudikatinstans. Kammarrätterna gavs en liknande ställning som hovrätterna. Betydande satsningar har senare gjorts på att fullfölja denna reform. Organisationen avviker emellertid från den som gäller för de allmänna domstolarna. Den första domstolsinstansen, länsdomstolarna, är inte integrerad i förvaltningsdomstolsorganisationen utan i stället administrativt inordnad i en myndighet, länsstyrelsen. Detta medför flera viktiga skillnader i förhållande till tingsrätterna. En samlad ledning och samordning av domstolsverksamheten i första instans saknas. Det finns inte någon gemensam domarkarriär. Förfarandet vid tillsättning av domartjänster vid länsdomstolarna är ett annat än det som gäller vid tillsättning av andra domartjänster. Länsdomstolarnas resursbehov prövas gemensamt med övriga funktioner inom länsstyrelserna medan skilda domstolsinstansers behov annars prövas gemensamt och utan sammanvägning på myndighetsnivå med andra behov än rättskipningens. Administrativa frågor handläggs inom länsstyrelserna i stället för av domstolen själv eller av domstolsverket.

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

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

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

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

Synpunkter på den nuvarande länsdomstolsorganisationen

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

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

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

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

Det står också klart att länsdomstolarna i mycket liten utsträckning kan räkna med att få hjälp av annan personal vid

länsstyrelsen i besvärliga arbetslägen. Tvärtom går "personalströmmen" i huvudsak från länsdomstolarna till länsstyrelsen i övrigt, främst till skatteavdelningen.

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

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

Riktlinjer för en ny länsdomstolsorganisation

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

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

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

Organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna

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

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

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

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

Organisation och arbetsformer m m för utbrutna länsdomstolar

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

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

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

finnas icke ordinarie domartjänster.

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

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

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

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

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

Målområdet

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

Mellankommunala skatterätten

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

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

Kostnader

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

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

För administrationen av en fristående länsrättsorganisation beräknas ett sammanlagt resursbehov i länsrätterna som motsvarar ca 10-12 årsarbetskrafter i kontorskarriären. För domstols-

verket och kammarrätterna förutses ett merbehov av ungefär 12-15 årsarbetskrafter. Sammanlagt beräknar kommittén att ca 2 milj kr behöver tillföras för administrativa göromål.

Även den omorganisation inom länsstyrelserna som följer av kommitténs förslag beträffande länsdomstolarna kommer att medföra ökade kostnader. Dessa kan emellertid inte beräknas ens överslagsvis innan OPAL-utredningens överväganden föreligger. Kommittén betonar dock att omorganisationen otvivelaktigt medför behov av vissa personalförstärkningar även vid länsstyrelserna.

Genomförandet

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

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

UTREDNINGSUPPDRAGET

I direktiven[1] till kommittén framhålls att länsstyrelsens uppgifter och organisation har förändrats väsentligt under senare år. Det viktigaste ledet i utvecklingen har varit uppbyggnaden av planeringsavdelningarna. En kraftig förstärkning av skatteavdelningarna har också påbörjats som ett led i den allmänna effektiviseringen av skatteadministrationen som statsmakterna har beslutat om. Departementschefen har därför nu funnit naturligt att också rikta uppmärksamheten mot förvaltningsavdelningarna och länsdomstolarna.

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

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

Kommittén har enligt direktiven haft att i stora drag redovisa förslag till en organisation för fristående länsdomstolar och

[1] Direktiven redovisas i sin helhet i bilaga 1

till de organisatoriska följdändringar som blir nödvändiga inom länsstyrelserna. Om kommittén emellertid skulle finna att avgörande praktiska skäl talar för att länsdomstolarnas anknytning till länsstyrelserna behålls, har det enligt direktiven i stället ålegat kommittén att redovisa förslag till de organisatoriska ändringar som föranleds av sammanslagningen till en domstol.

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

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

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

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

Enligt direktiven bör kommittén lägga fram ett förslag i principfrågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning i ett delbetänkande. I det sammanhanget bör kommittén, sägs det i

direktiven, gå in på andra frågor som ingår i utredningsuppdraget endast i den mån det behövs som underlag för övervägandena i principfrågan.

UTREDNINGSARBETETS BEDRIVANDE

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

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

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

Samråd har förekommit med företrädare för länsdemokrati-

kommittén (Kn 1976:04) och utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m m (OPAL-utredningen).

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

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

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

1. LÄNSSTYRELSENS UPPGIFTER OCH VERKSAMHET

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

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

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

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

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

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

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

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

2 LÄNSSTYRELSENS ORGANISATION OCH ARBETSSÄTT

2.1 Inledning

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

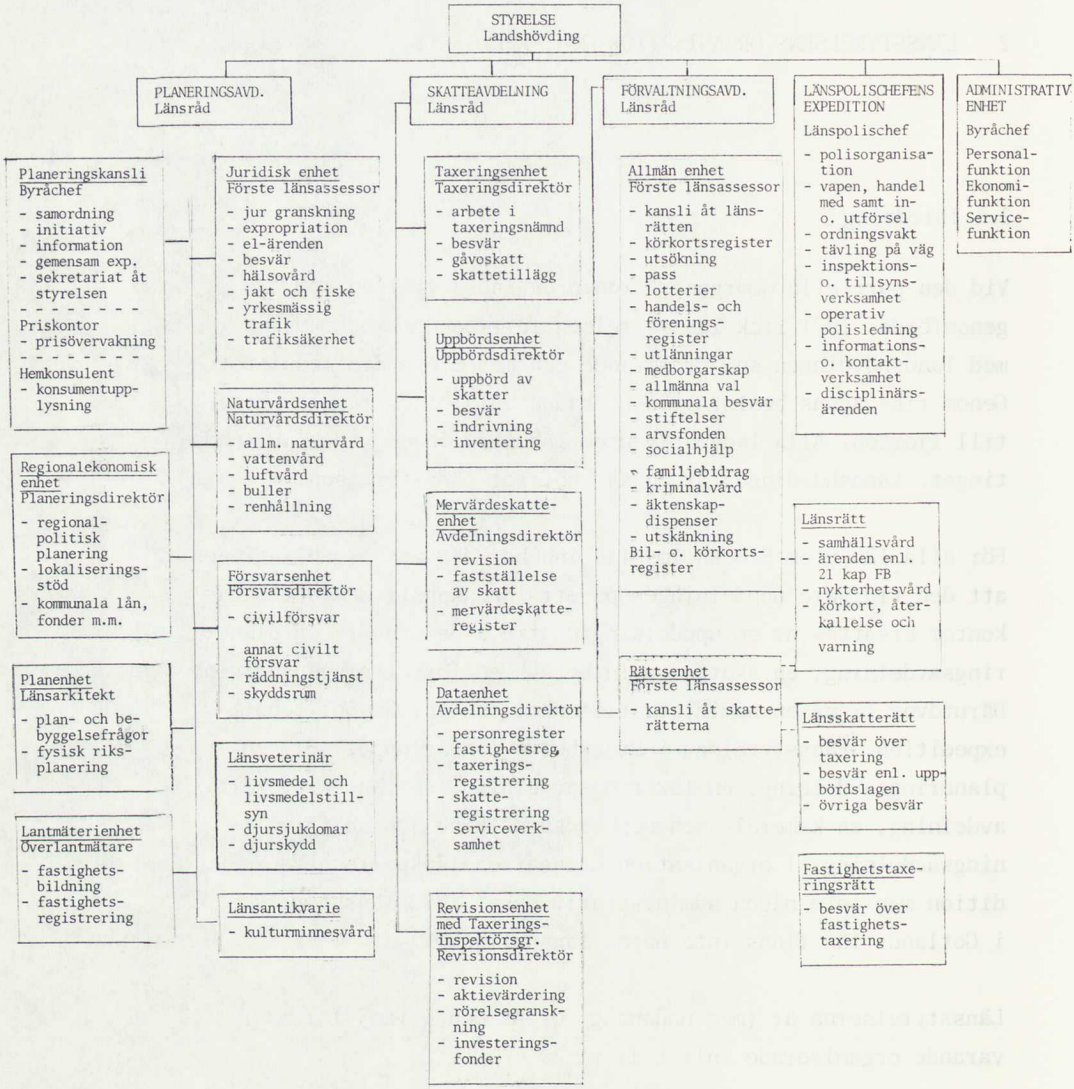
För alla län utom Stockholms län innebar den nya organisationen att den tidigare uppdelningen på ett landskansli och ett landskontor ersattes av en uppdelning på tre avdelningar, en planeringsavdelning, en skatteavdelning och en förvaltningsavdelning. Därutöver finns en administrativ enhet och en länspolischefsexpedition.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

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

Länsstyrelsens organisation och arbetssätt

Fig. 1

Länsstyrelsens organisation



2.2 Arbetsordning

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

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

a) viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder,

b) viktigare författningsfrågor,

c) viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter,

d) frågor om tillsättning av tjänst som länsråd, länspolischef, biträdande länspolischef, enhetschef, chef för planeringskansli, länsveterinär eller länsantikvarie, tjänst som polismästare eller polisöverintendent, tjänst som polisintendent som är avdelningschef, byrachef eller kanslichef inom den lokala polisorganisationen, samt tjänst som chef för lokal skattemyndighet eller kronofogdemyndighet,

e) frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,

f) frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,

g) frågor om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande,

h) andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen.

I normalarbetsordningen sägs härutöver bl a följande.
Inom de ärendegrupper, som anges som styrelseärenden, kan förekomma ärenden av mindre vikt eller utan principiell betydelse. Sådana ärenden bör efter landshövdingens bestämmande avgöras av landshövdingen eller annan tjänsteman.

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

2.3 Länsstyrelsens organisation

2.3.1 Planeringsavdelningen

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

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

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

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

2.3.2 Skatteavdelningen

I alla län utom i Stockholms län och Gotlands län är skatteavdelningen uppdelad på fem enheter, taxeringsenheten, revisionsenheten, mervärdeskatteenheten, uppbördsenheten och dataenheten. Skatteavdelningen i Gotlands län har bara två enheter, en revisionsenhet och en enhet för övriga ärenden.

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

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

RS-reformen

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

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

Lekmannainflytandet vid taxeringen förstärks genom att antalet förtroendevalda ledamöter ökas, mandatperioden förlängs och nämndens beslutsområde utvidgas till att omfatta bl a ärenden om skattetillägg. Myndigheternas information och service till

allmänheten i skattefrågor skall ökas och taxeringsperioden skall förlängas.

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

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

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

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

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

tjänster), 223 assistenttjänster och 54 biträdestjänster.

2.3.3 Förvaltningsavdelningen

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

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

Rättsenheten är enbart kansli och beredningsorgan för länsskatterätten och fastighetstaxeringsrätten.

2.3.4 Administrativa enheten

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

enheten vid kameral- och uppbördsavdelningen.

2.3.5 Länspolischefens expedition

Länspolischefens expedition berördes inte organisatoriskt av länsstyrelsereformen. Vid länsstyrelsen i Gotlands län upprätthålls länspolischefens funktioner av polischefen i Visby polisdistrikt. Länspolischefen utövar ledningen av polisväsendet i länet. Landshövdingen kan på föredragning av länspolischefen besluta bl a i ärende som rör polisens verksamhetsformer eller när det är fråga om allvarlig ordningsstörande händelse eller annan händelse som kräver extraordinär polisverksamhet. I vissa fall får frågor som rör polisens verksamhetsformer hänskjutas till styrelsen.

3. LÄNSSTYRELSERNAS ORGANISATIONSNÄMND (LON)

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

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

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

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

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

4 LÄNSDOMSTOLARNA

4.1 Inledning

Vid länsförvaltningsreformen 1971 ombildades de tidigare prövningsnämnderna till länsskatterätter. Vidare tillskapades länsrätter för annan förvaltningsrättskipning. Domstolarna knöts organisatoriskt till länsstyrelserna. Den 1 juli 1975 tillkom fastighetstaxeringsrätterna som också knöts till länsstyrelserna. De tre domstolarna, länsskatterätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten, svarar för huvuddelen av förvaltningsrättskipningen på länsplanet.

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

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

4.2 Länsdomstolarnas organisation

Länsdomstolarna består enligt huvudregeln i 5 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt av ordförande

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

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

4.3 Länsdomstolarnas målområde

Vid länsskatterätten handläggs enligt 3 § första stycket lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som är föreskriven i dessa författningar. Enligt dessa omfattar skatterättens kompetensområde besvärsmål rörande inkomsttaxering och förmögenhetstaxering samt mervärdeskatt, skattetillägg och förseningsavgift, framställningar av olika slag, t ex om beräkning av statlig inkomstskatt för accumulerad inkomst, om skattebefrielse för dödsbo, om eftertaxering och om uppskov med beskattning av realisationsvinst. Skatterätt handlägger också mål om befrielse från skyldighet att lämna kontrolluppgift, mål enligt bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen (1975:1027), mål om handlings undantagande från taxerings- och skatterevision och mål om utdömande av vite enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna. Vidare går till länsskatterätt besvärs- och underställningsmål enligt folkbokföringsförordningen, t ex mantalsskrivningsmål, samt mål rörande s k arbetsgivaransvar för anställdas skatter enligt uppbördsförordningen (bilaga 4).

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

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

4.4 Förfarandet vid länsdomstolarna

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

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

4.4.1 Handläggning av mål

Enligt 16 § förordningen (1971:455) om skatterätt, fastighets-

taxeringsrätt och länsrätt skall mål eller i mål uppkommen fråga avgöras efter föredragning. Föredragning är dock inte nödvändig om målet eller frågan i sin helhet gåtts igenom vid muntlig förhandling och beslut meddelas senast fyra veckor efter den dag förhandlingen avslutades. Föredragning är inte heller nödvändig om prövning sker utan medverkan av nämndemän. Föredragning görs av särskild föredragande eller, om det är lämpligt, av ordföranden.

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

Föredraganden skall hålla ordföranden underrättad om målet och, så snart det förekommer anledning därtill, inhämta besked av denne om de åtgärder som bör vidtagas. Vid föredragning skall ett skriftligt förslag till beslut ha utarbetats av föredraganden. Det skall hållas tillgängligt vid föredragningen och, i den mån det är lämpligt, tillsammans med uträkningar, siffersammanställningar och avskrift av handlingar i akten i god tid före rättens sammanträde tillställas de nämndemän som skall närvara vid målets föredragning (19 §).

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

Av 5 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt följer att nämndemännen har individuell rösträtt. Enligt 13 § samma lag gäller i fråga om omröstning i länsdomstolarna bestämmelserna i 16 kap. och 29 kap. rättegångsbalken om omröst-

ning i domstol med endast lagfarna ledamöter. I lagtexten anges inte i vilken utsträckning omröstningsreglerna för tvistemål respektive brottmål skall tillämpas. Som exempel på mål i vilka reglerna om brottmål bör tillämpas vid omröstning i huvudsaken nämndes i lagrådsremissen, som föregick lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt, endast mål om utdömande av vite. Det uteslöts emellertid inte att reglerna för brottmål kan böra tillämpas också i vissa andra måltyper. Innebörden av lagstadgandet är således att ordföranden i de flesta fall har utslagsröst vid omröstning i länsdomstolarna.

4.5 Enmansmål

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

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

30 § barnavårdslagen (1960:97) samt mål enligt uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna med undantag av mål om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt samt mål om uppdelning av taxeringsvärde enligt 8 § 3 mom. sista stycket kommunalskattelagen (1928:370). Efter en lagändring 1974 som trädde i kraft den 1 juli 1975 hänförs till enmansmål också mål som avser ändring av taxerad inkomst med högst 500 kr, mål enligt skatte- och taxeringsförfattningarna då beslutet överensstämmer med parternas samstämmiga mening samt mål i vilket saken är uppenbar. Lagändringen hade föregåtts av utredningsarbete av en arbetsgrupp som tillsatts av RSV och LON. Mot bakgrund av att stora målbalanser uppkommit vid länsskatterätterna hade arbetsgruppen gjort en översyn av bl a arbetsrutinerna vid länsstyrelsernas rättsenheter.

4.6 Jävsregler vid länsdomstolarna

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

Frågan om domstolarnas ordförande och deras ställning som domare behandlades ingående under förarbetena till lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Lagrådet yttrade bl a att en fråga av stor principiell betydelse var i vilken utsträckning ordföranden skulle, med hänsyn till kravet att han som domare skall inta en självständig ställning, kunna åläggas administrativa uppgifter inom länsstyrelsen och vilket slag av sådana uppgifter han skulle kunna tilldelas. Lagrådet föreslog att en bestämmelse skulle införas om att domaren inte får tilldelas uppgifter som kan rubba förtroendet till hans opartiskhet i den dömande verksamheten. Departements-

chefen ansåg emellertid att en sådan bestämmelse kunde ge upphov till vissa svårigheter vid tillämpningen. Intresset av att ordföranden inte får tjänstgöra om det föreligger omständigheter som kan rubba förtroendet till hans opartiskhet i den dömande verksamheten tillgodosågs enligt departementschefen genom att rättegångsbalkens jävsbestämmelser blev tillämpliga på ordförande i skatterätt och länsrätt.

4.7 Partsbegreppet

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

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

4.8 Målutvecklingen vid länsdomstolarna

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

Antalet inkommande mål till länsrätterna har ända sedan budget-

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

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

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

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

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

Tabell 1

Inkomna, avgjorda och balanserade mål i länsdomstolarna

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

Anmärkningar:

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

5 LÄNSSTYRELSERNAS PERSONAL

5.1 Inledning

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

5.2 Tjänstetyper vid länsstyrelsen

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

5.2.1 Kontorsbiträdes/assistentkarriären

Kontorsbiträdet börjar i någon av lönegraderna T2 - T5 beroende på levnadsåldern. Slutlönen i den reglerade befordringsgången ligger f n i lönegrad F1, vilken uppnås efter 7 - 9 år. Dessför-

innan kan dock befordran till högre tjänst som kansliskrivare, kontorsskrivare eller assistent ha skett. Statens avtalsverk och statstjänstemännens huvudorganisationer har den 1 april 1977 slutit avtal om lönesystem och lönegradsändringar m m. (ALLÄ-77). Avtalet innebär bl a ändring av vissa regler om löneklassplacering, ändring av vissa befordringsgångar, nytt lönesystem och ett ökat utrymme för lokalt inflytande på lönesättningen. För kontorskarriären innebär avtalet att kansliskrivare i F2 och assistenter i lönegraderna F3 - F5 får ändrad lönegrad till högst F5 och att inplacering i lönegrad i det s k högstlönesystemet blir en lokal förhandlingsfråga.

5.2.2 Landskanslist/byråsekreterarekarriären

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

5.2.3 Juristkarriären

Inom länsstyrelseorganisationen finns formellt krav på juristutbildning, förutom ifråga om tjänst som länspolischef, endast för tjänst förenad med uppgift att vara ordförande i länsskatterätt, fastighetstaxeringsrätt eller länsrätt. Ifråga om tjänsten som chef för planeringsavdelningens juridiska enhet förutsätts i praktiken krav på jur. kand. examen. Även om alltså endast ett fåtal tjänster formellt reserverats för jurister besätts

i själva verket de traditionella juristtjänsterna, länsnotarie/ länsassessor, oftast av jurister. Dessutom finns jurister på många andra tjänster inom länsstyrelsen, t ex på administrativa enheten, skatteavdelningen och planeringskansliet.

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

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

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

I länsdomstolarna finns alltså juristtjänster som domare i

lönegrad F 23 (här bortses från länsrådstjänsten). Vidare finns juristtjänster i lönegraderna F9 - F21 (länsnotarier och länsassessorer. Vid domstolarna tjänstgör även jurister som fullgör sin notariemeritering.

5.2.4 Övriga tjänstetyper

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

5.3 Tjänster vid länsstyrelsen

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

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

Tabell 2

Personalen vid länsstyrelserna 1971/72 - 1977/78

Förändringar under budgetåren

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

1) Innehåller 597 tjänster för länsarkitekts- och lantmäteri-organisationerna

2) Innehåller 25 tjänster för länsveterinärorganisationen

3) Ny organisation för bil- och körkortsregistret

4) Innehåller 19 tjänster för handläggare och utskänkningsärenden

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

5.3.1 Fördelningen av personalen på olika avdelningar

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

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

Förvaltningsavdelningarna hade den 1 juli 1977 ca 1 900 fasta tjänster. Av dessa var 117 juristtjänster, 102 andra handläggartjänster och 243 tjänster inom kontorskarriären vid rättsenheterna (bilaga 6). Rättsenheterna har inte någon särskild personal avdelad för fastighetstaxeringsrätten. För arbete på grund av 1975 års allmänna fastighetstaxering tilldelades rättsenheterna 4 milj kronor för budgetåret 1975/76. Beloppet användes för kostnader avseende tillfällig personal och övertidsersättning för ordinarie personal. Allmänna enheten utom bil- och körkortsregistren hade 747 fasta tjänster varav 144 juristtjänster och 201 byråsekreterartjänster. Bil- och körkortsregistrens (inkl. trafikenheten i AB län) personal uppgick till 584 personer (bilaga 7).

5.3.2 Fördelning av arbetsuppgifter inom förvaltningsavdelningen mellan länsstyrelse och länsdomstolar

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

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

ning av arbetstiden.

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

Tabell 3

PERSONALFÖRDELNING I LÄNSDOMSTOLARNA

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

Län	Jurister		Icke jurister				Totalt				
	domar-uppg	ber/fd	ber/fd		övrigt		domar-uppg	ber/fd	rel. bered/dom	övriga	samtl.
			lr	lskr	lr	lskr					
AB	22,00	15,0	4,0	20,0	15,00	52,00	22,00	39,0	1,77	67,00	128,00
C	3,55	2,05	0,75	1,70	4,00	8,30	3,55	4,50	1,27	12,30	20,35
D	3,10	3,25	2,15	2,0	3,50	6,00	3,10	7,40	2,38	9,50	20,00
E	5,30	2,20	1,30	2,00	2,10	7,00	5,30	5,50	1,04	9,10	19,90
F	2,55	3,35	0,25	2,15	2,00	6,20	2,55	5,75	2,25	8,80	17,10
G	3,05	1,40	0,40	3,10	1,65	4,90	3,05	4,90	1,61	6,55	14,50
H	3,10	2,65	0,10	4,60	1,90	7,40	3,10	7,35	2,37	9,30	19,75
I	1,45	0,35	-	1,60	-	2,80	1,45	1,95	1,34	2,80	6,20
K	2,65	2,30	0,50	1,70	1,45	6,30	2,65	4,50	1,70	7,75	14,90
L	3,15	3,50	-	2,00	0,70	6,00	3,15	5,50	1,75	6,70	15,35
M	7,60	4,40	2,20	1,35	5,40	20,65	7,60	7,95	1,05	26,05	41,60
N	2,85	0,35	0,15	1,30	1,80	9,70	2,85	1,85	0,65	11,50	16,20
O	7,20	6,40	2,00	8,15	7,30	23,85	7,20	16,55	2,30	31,15	54,90
P	4,50	2,90	-	4,30	3,00	15,70	4,50	7,20	1,60	18,70	30,40
R	3,40	1,80	1,70	3,90	3,05	7,10	3,40	7,40	2,18	10,15	20,95
S	4,75	1,75	-	3,30	2,55	8,70	4.75	5,05	1,06	11,25	21,05
T	1,90	2,45	1,20	2,55	3,20	11,45	1,90	6,20	3,26	14,65	22,75
U	4,70	1,45	0,25	4,00	2,75	8,00	4,70	5,70	1,21	10,75	21,15
W	4,20	1,85	0,55	4,90	2,75	5,10	4,20	7,30	1,74	7,85	19,35
X	3,90	1,15	1,90	4,10	2,10	8,90	3,90	7,15	1,83	11,00	22,05
Y	3,65	2,30	1,25	4,70	2,50	8,30	3,65	8,25	2,26	11,30	23,20
Z	2,35	0,65	0,30	2,00	1,05	4,00	2,35	2,95	1,26	5,05	10,35
AC	2,65	6,25	-	3,00	7,10	7,00	2,65	9,25	3,49	14,10	26,00
BD	3,00	3,40	1,10	4,80	3,00	8,20	3,00	9,30	3,10	11,20	23,50
	106,55	73,15	22,05	93,20	79,85	254,15	106,55	188,45	1,77 x)	334,50	629,50

x) medianvärde 1,75

6 LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

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

Förvaltningsavdelningen består av allmänna enheten, trafikenheten, socialenheten, överexekutorsenheten och länsrättens kansli. Avdelningsledningen utgörs av ett länsråd och tre förste länsassessorer av vilka två vid den partiella omorganisationen år 1971 betecknades som särskilda domare vid länsrätten. Länsrättens kansli förestås av en förste länsassessor. För enhetschefen och för de fyra tjänstemännen i förvaltningsavdelningens ledning har föreskrivits att de skall ha domarkompetens och tjänstgöra som ordförande i länsskatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Domarfunktionen torde dock

uteslutande utövas i länsrätten. Även vid länsrätten förekommer förordnanden för juristhandläggare att bestrida domargöromål, främst i körkortsmål. Vid länsrätten avgjordes 5 596 mål under budgetåret 1976/77. I arbetsuppgifterna för avdelningschefen och för dennes ställföreträdare - en av förste länsassessorerna i avdelningsledningen - ingår att vara beslutande i bl a kommunala besvärsmål.

7 MELLANKOMMUNALA SKATTERÄTTEN

Vissa besvär över taxeringsnämnds och lokal skattemyndighets beslut prövas av den mellankommunala skatterätten i stället för av länsskatterätterna.

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

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

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

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

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

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

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

att föredraganden lånas in från kammarrätterna.

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

Målutvecklingen vid mellankommunala skatterätten framgår av följande tabell:

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

8 UTBILDNINGSFRÅGOR

8.1 Notariemeritering

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

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

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

8.2 Cirkulationstjänstgöring inom länsstyrelsen

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

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

8.3 Utbildning som är direkt anpassad för länsstyrelsepersonal

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

8.3.1 LON

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

- Förvaltningsutbildning
- Offentlig förvaltning
- Grundläggande kurs i handläggning
- Juridik

- Personal, ekonomi och organisation
- Kommunalkunskap
- Mark och vatten
- Fordon och förare
- Yrkesmässig trafik
- Allmänna enhetens ärenden
- Försvarskunskap
- Samhällsplanering
- Beslutsprocessen inom länsstyrelsen

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

Under budgetåret 1977/78 genomförs kurser vid 18 tillfällen för tillhopa 432 deltagare. Sammanlagt 3 489 personer har anmält sitt intresse att deltaga i kurserna. Förutom dessa kurser arrangerar länsstyrelserna själva i samarbete med LON ett stort antal kurser med motsvarande innehåll.

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

8.3.2 RSV

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

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

Dessutom ger RSV vissa specialkurser t ex kurs för taxeringsintendenter och revisorer i processföringsteknik vid skatte-

processen. För biträdespersonalen finns en grundutbildning i beskattning. Dessutom finns olika specialkurser t ex momskurs och fastighetskurs.

8.3.3 Centrala verk

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

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

8.4 Tjänster för utbildningsverksamheten inom länsstyrelserna

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

8.5 Promemoria rörande länsstyrelsejuristernas karriär och utbildning

I november 1975 gav LON i uppdrag åt en arbetsgrupp med deltagare från länsstyrelse, kammarrätt, kommundepartement, Jurist- och samhällsvetarförbundet och LON att göra en kartläggning och översyn av länsstyrelsejuristernas karriär- och utbildningsmöjligheter. Gruppen redovisade sina synpunkter i en

promemoria som överlämnades till LON i december 1976. Promemorian innehöll en kartläggning av de nuvarande förhållandena samt förslag till förbättrad utbildning.

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

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

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

9 FÖRVALTNINGSRÄTTSREFORMEN 1971

9.1 Inledning

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

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

Möjligheten att fullfölja mål från kammarrätten till regeringsrätten är begränsad på så sätt att besvären prövas i regeringsrätten endast efter särskilt prövningstillstånd. Prövningstillstånd meddelas endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av regeringsrätten (prejudikatsdispens) eller om det föreligger synnerliga skäl till en sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

De allmänna förvaltningsdomstolarna är enligt lag (1971:289)

om allmänna förvaltningsdomstolar regeringsrätten och kammarrätterna i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping.

9.2 Kammarrätterna

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

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

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

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

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

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

mannen utan ansökningsförfarande. Vidare finns juristtjänster för fiskaler och fiskalsaspiranter.

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

Annan verksamhet än den dömande handhas av en administrativ enhet under ledning i Stockholm och Göteborg av en avdelningsdirektör, i Sundsvall av en byrådirektör och i Jönköping av en förste byråsekreterare. Under administrativa enheten sorterar bl a aktuariekontoret.

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

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

9.2.1 Juristkarriären vid kammarrätterna

För att få tillträde till kammarrättsdomarkarriären fordras jur. kand. examen och notariemeritering. Det finns inte, till

skillnad från hovrättskarriären, något formellt krav på att notarietjänstgöringen under viss tid skall ha varit förlagd till tingsrätt.

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

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

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

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

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

på fiskalsnivå har vid ett flertal tillfällen hovrättsassessorer och fiskaler tjänstgjort som ledamöter i kammarrätterna.

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

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

9.2.2 Målutveckling vid kammarrätterna

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

Utvecklingen efter omorganisationen framgår av nedanstående tabell.

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

Följande särskilda förhållanden bör beaktas.

1) Under åren 1974 och 1975 tillfördes kammarrätten i Stockholm ett stort antal mål av engångsnatur som gällde utbyte av kör-

kort. Dessa mål uppgick under 1974 till 4 143 och under 1975 till 1 625. Under 1975 avgjordes 3 814 sådana mål.

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

9.3 Regeringsrätten

Regeringsrätten består enligt 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar av 18 regeringsråd, eller det högre antal som av särskilda skäl finns erforderligt. F n finns 23 regeringsråd, varav tre tjänstgör i lagrådet. Regeringsrätten är domför med fem ledamöter men mål får avgöras av fyra ledamöter om tre av dem är ense om slutet. Vid frågor om prövningstillstånd är regeringsrätten domför med tre ledamöter. Närmare bestämmelser om regeringsrättens organisation och arbetsformer finns i instruktionen (1971:1208) för regeringsrätten. Regeringsrätten har ett eget kansli där målen förbereds av regeringsrättssekreterare.

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

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

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

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

10 DE ALLMÄNNA DOMSTOLARNA

De allmänna domstolarna är tingsrätterna, hovrätterna och högsta domstolen.

10.1 Tingsrätterna

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

10.2 Hovrätterna

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

Hovrätterna är sex till antalet. I ledningen för varje hovrätt finns en hovrättspresident, som utnämns av regeringen utan ansökningsförfarande. Hovrätten är i sitt dömande arbete indelad på avdelningar. De dömande avdelningarna består som regel av 5 - 6 ledamöter. Av dessa är en hovrättslagman (i

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

10.3 Högsta domstolen

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

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

10.4 Juristkarriären i de allmänna domstolarna

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

För tillträde till den allmänna domarbanan krävs jur. kand. examen och notariemeritering. Minst ett år av notariemeriteringen skall ha fullgjorts vid tingsrätt. Den som antagits som hovrättsfiskalsaspirant vid någon av de sex hovrätterna genomgår först en prövotid. Aspiranternas huvudsakliga sysselsättning är att förbereda och föredra mål samt föra protokoll. Omkring 9 - 12 månader efter börjedagen i hovrätt prövas om aspiranten skall antas till fiskal.

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

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

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

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

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

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

11 DOMSTOLSVERKET

11.1 Inledning

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

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

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

Domstolsverket har bl a att svara för organisationsfrågor

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

11.2 Domstolsverkets organisation

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

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

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

11.3 Domstolsverkets utbildningsverksamhet

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

Under budgetåret 1977/78 kommer verket att i likhet med tidigare år anordna en kurs för domare vid de allmänna förvaltningsdom-

stolarna. Kursen har till syfte att ge deltagarna vidgade kunskaper inom byggnadslagstiftningen, att belysa vissa svårtillgängliga områden inom den sociala lagstiftningen samt att orientera om problematiken i samband med muntlig förhandling i kammarrätt. Kursen innehåller momenten nyheter i byggnadslagstiftningen, byggnadsplaner m m, arbetet i barnavårdsnämnd - läkarens roll i samhällets barnavård, samhällets barnavård - förebyggande och ingripande åtgärder, överflyttning av barn enligt 21 kap. föräldrabalken, muntlig handläggning och syn.

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

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

12 TIDIGARE BEHANDLING AV FRÅGAN OM LÄNSDOMSTOLARNAS STÄLLNING M M

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

Länsförvaltningsutredningen tillkallades 1961 för att göra en förutsättningslös och allsidig undersökning rörande länsförvaltningens organisation i sin helhet och särskilt beakta frågan om samordning både inom olika verksamhetsområden i länsförvaltningen och mellan dessa verksamhetsområden. Enligt utredningens förslag skulle den översiktliga samhällsplaneringen jämte förvaltningsrättskipning samt allmän ordning och säkerhet vara den dominerande uppgiften för länsstyrelsen. Den judiciella sidan av länsstyrelsens verksamhet blev inte föremål för något samlat bedömande. I samband med överväganden rörande medborgerlig representation i länsstyrelsen och länsstyrelsens inre organisation kom utredningen emellertid också in på frågor som rörde myndighetens rättskipande uppgifter. Utredningen föreslog bl a att medborgerliga representanter skulle delta i avgörandet av vissa rätts- och förvaltningsärenden i länsstyrelsen och att dessa representanter skulle bilda en särskild nämnd. Utredningen framhöll att nämndens deltagande medförde

att den administrativa rättskipningen inom länsstyrelserna ändrade karaktär genom att rättssäkerhetsgarantierna blev starkare och handläggningsformerna mer domstolsmässiga. Sambandet mellan den dömande verksamheten och länsstyrelsens övriga uppgifter av förvaltande natur borde dock behållas.

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

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

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

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

Vid remissbehandlingen av landskontorsutredningens förslag om att inrätta fristående länsskatterätter tillstyrkte flertalet remissinstanser förslaget. Åtskilliga remissinstanser, bl a riksskattenämnden och tjugo länsstyrelser,föreslog emellertid att man skulle göra en omorganisation inom länsstyrelsens ram. Oavsett inställningen i utbrytningsfrågan var det en allmän mening bland remissinstanserna att dömandet på länsplanet måste ges bättre resurser. Förvaltningsdomstolskommittén fann att prövningsnämndernas omvandling till domstolar och den mer kvalificerade procedur vid målens behandling, som förutsattes, gjorde det möjligt att handlägga målen mer omsorgsfullt och ingående samt därmed lätta trycket på nästa instans, kammarrätten. En bättre ordning för skattedömandet på länsplanet ansågs ägnad att skapa ökat förtroende hos skattebetalarna. En förstärkning av skatteprocessen i lägre instans sades också ligga helt i linje med förvaltningsdomstolskommitténs förslag om att regeringsrätten i viss utsträckning skulle bli en prejudikatinstans. En annan remissinstans anförde att prövningsnämnderna i många fall uppfattades av de skattskyldiga som ett organ för fastställande av det fiskalas intressen. Det ansågs i huvudsak vara två omständigheter som föranlett den bristande tilltron. För det första hade det faktiska samröre, som förelåg genom att såväl taxeringssektionerna som prövningsnämnderna var inbyggda i länsstyrelseoeganisationen, hos många skattskyldiga skapat den föreställningen att prövningsnämnderna inte var självständigt dömande organ. För det andra hade det förekommit att prövningsnämnderna många gånger på grund av tidspress inte handlagt ärendena eller motiverat besluten med den omsorg som kunnat förväntas.

I 1970 års proposition om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen (1970:103) anförde departementschefen (s. 150) att det förelåg skäl att överväga åtgärder för att förstärka förvaltningsrättskipningen på länsplanet. Ett sådant skäl var den reform som föreslagits beträffande förvaltningsrättskipningen i kammarrätt och regerings-

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

Med anledning av propositionen föreslogs i motionerna I:1193 och II:1406 att riksdagen skulle uttala att länsrätten och länsskatterätten i princip borde vara organiserade som från länsstyrelsen helt fristående organ, närmast för att rättskipningen skulle kunna tillvinna sig allmänhetens fulla förtroende.

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

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

I 1971 års proposition med förslag till lag om skatterätt och länsrätt m m (1971:14) föreslogs en lag med bestämmelser om skatterätts och länsrätts kompetensområden, om domförhet, om omröstning samt om ledamöter i skatterätt och länsrätt. Enligt förslaget skulle länsrätten och länsskatterätten organisatoriskt knytas till länsstyrelsen. Propositionen förgicks av remiss till lagrådet. Lagrådet fäste uppmärksamheten vid Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagrådet framhöll att det bäst skulle överensstämma med konventionens avfattning och anda om den av länsstyrelserna handhavda förvaltningsrättskipningen kunde brytas ut ur länsstyrelserna och förläggas till helt fristående organ. En sådan anordning ansågs även från allmänna rättssäkerhetssynpunkter

vara att beteckna som överlägsen den i remissprotokollet föreslagna lösningen. Förslaget utgjorde dock enligt lagrådet en avsevärd förbättring. Det borde därför godtas i avvaktan på att tanken på helt fristående regionala förvaltningsdomstolar kunde förverkligas i framtiden.

Lagrådet anförde vidare att skilda kompetensområden hade bestämts för de båda domstolarna. Uppdelningen av förvaltningsrättskipningen hade dock icke genomförts i organisatoriskt hänseende. Så som bestämmelserna om domstolarnas organisation utformats i förslaget stod länsskatterätt och länsrätt i själva verket som skilda domstolar endast till namnet. Samma personer som i egenskap av ledamöter i länsskatterätt skulle komma att handlägga ett skattemål var sålunda behöriga att vid behov pröva t ex ett körkortsmål, men domstolen benämnes då länsrätt. När uppdelningen på två domstolar inte genomfördes i organisatoriskt hänseende, syntes det som om det skulle ha varit lämpligt att förvaltningsrättskipningen på länsplanet också formellt utövades av en enda domstol med behörighet att upptaga mål inom båda de kompetensområden som angivits i förslaget. I inledningsskedet, när de domaruppgifter som föreslagits för skatterätterna torde kvantitativt betydligt överväga dem som hänförts till länsrätterna, kunde emellertid skäl finnas för att bibehålla den på nuvarande länsstyrelseorganisation grundade uppdelningen på två domstolar med olika namn. Lagrådet föreslog därför ingen ändring av förslaget i detta avseende. Frågan syntes dock kunna komma i ett annat läge sedan domstolarna varit i verksamhet någon tid och länsrätternas område - såsom torde vara avsikten - betydligt vidgats. Sedan så skett torde det komma att framstå som naturligt att en gemensam förvaltningsdomstol fanns i varje län. Denna borde i så fall benämnas länsrätt.

Propositionen 1971:14 var grundad på de av 1970 års riksdag beslutade riktlinjerna och en inom civildepartementet upprättad promemoria (C 1970:3). I motionerna 1971:1217 och

1971:1218 hemställdes om förslag till en organisation med helt fristående förvaltningsdomstolar. I den sistnämnda motionen hemställdes också om ett riksdagens uttalande att den i propositionen föreslagna organisationen endast kunde godtagas som provisorium.

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

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

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

några bärande skäl för att bryta ut förvaltningsrättskipningen från länsstyrelserna.

Beredningen anförde vidare att det av förarbetena till 1971 års omorganisation och till inrättandet av de tre förvaltningsdomstolarna syntes framgå, att avsikten varit att dessa domstolar inom en snar framtid skulle föras samman till en regional förvaltningsdomstol. Erfarenheterna av domstolens verksamhet hittills bekräftade att denna linje borde fullföljas. Tillkomsten av fastighetstaxeringsrätt, även om dess sammansättning var något olik de båda övriga domstolarnas, utgjorde inte tillräckligt skäl att hålla domstolarna organisatoriskt åtskilda. På grund härav borde av de tre domstolsorganen i varje län bildas en förvaltningsdomstol, förslagsvis benämnd länsrätt.

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

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

Länsberedningens uppfattning att domstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna skulle behållas delades bl a av 14 länsstyrelser. Av dessa hade sex avgett enhälliga yttranden medan det vid åtta avgavs reservationer. Av återstående

tio länsstyrelser ansåg sju att det i princip var motiverat att frågan om utbrytning av förvaltningsrättskipningen utreddes. Tre länsstyrelser ansåg att tillräckliga erfarenheter ännu inte kunde anses ha vunnits för att aktualisera en utbrytning. På sikt kunde det emellertid finnas skäl att utreda frågan.

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

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

I fråga om en eventuell utbrytning av länsdomstolarna ur länsstyrelsen anförde departementschefen att erfarenheterna av länsdomstolarnas verksamhet i allt väsentligt var mycket goda. Han ville särskilt framhålla värdet av den ökade förtroendemannamedverkan i förvaltningsrättskipningen som länsrätternas inrättande hade inneburit. Det hade, enligt departementschefen, inte från något håll ifrågasatts att länsdomstolarna inte skulle fungera helt självständigt vid handläggningen av de mål som ankom på dem. Organisatoriskt rådde en klar åtskillnad mellan domstolarnas verksamhet och skatteförvaltningen. En stor del av den verksamhet som f n ankommer på förvaltningsavdelningarna var inte av sådan karaktär att det framstod som lämpligt att den överfördes till fristående förvaltningsdomstolar. Den hade inte heller något uttalat samband med de uppgifter som ankommer på länsstyrelsen i övrigt.

I varje fall i de mindre länen skulle en utbrytning av domstolarna - särskilt om den förenades med en vidgning av deras målområde - leda till svårigheter när det gäller att skapa en effektiv och säker organisation för denna arbetsenhet. Det fanns därför inte anledning att även låta utreda frågan om en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna.

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

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

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

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

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

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

13 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

13.1 Inledning

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

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

Länsdomstolarnas organisatoriska ställning har varit föremål för diskussion alltsedan förarbetena till 1971 års reform. Redan då förordades från olika håll, bl a av lagrådet, att dessa domstolar skulle även i organisatoriskt avseende få en fullt fristående ställning liksom övriga domstolar i vårt land.

Dessa reformkrav har återkommit med ökad styrka under de år som gått sedan omorganisationen 1971. Kommitténs huvuduppgift är att utreda och ta ställning i denna fråga. Enligt direktiven bör länsdomstolarna ges en fristående ställning om inte avgörande praktiska skäl befinns tala för en fortsatt anknytning till länsstyrelserna.

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

Kommittén har mot denna bakgrund funnit att en större reform nu är påkallad även i fråga om förvaltningsrättskipningen på länsnivå. Sådana avgörande praktiska skäl för att behålla den nuvarande anknytningen till länsstyrelserna, som direktiven talar om, föreligger enligt kommitténs mening inte. Även om en utbrytning av domstolarna på kort sikt kan medföra vissa praktiska problem har kommittén ansett att fördelarna med att inordna länsdomstolarna i förvaltningsdomstolsorganisationen överväger klart. Kommitténs förslag innebär därför att länsdomstolarna bryts ut till fristående regionala förvaltningsdomstolar.

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

13.2 Principiella motiv för fristående länsdomstolar

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

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

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

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

Dessa regler gäller även för länsdomstolarna. Deras självständiga ställning garanteras alltså i regeringsformen. Vidare finns det i 25 § länsstyrelseinstruktionen närmare föreskrifter för domstolarnas verksamhet som ytterligare markerar domstolarnas självständighet gentemot länsstyrelsen. Kommittén har inte heller funnit annat än att länsdomstolarna också i praktiken intar en självständig ställning i sin dömande verksamhet.

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

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

Sedan gammalt har det ansetts angeläget att i fråga om förslag till domartjänster ha en ordning som säkerställer en sakkunnig bedömning av olika sökandes kvalifikationer för sådan tjänst. För de allmänna domstolarna och kammarrätterna gäller att tillsättning av domartjänster sker efter förslag av en tjänste-

förslagsnämnd som är tillskapad i första hand för just detta ändamål. Av nämndens ledamöter är f n sju yrkesverksamma domare. Bland ledamöterna finns bl a högsta domstolens och regeringsrättens ordförande samt en hovrättspresident och en kammarrättspresident.

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

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

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

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

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

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

Förvaltningsrättsreformen innebar en förstärkning av domstolsorganisationen på förvaltningssidan. Organisationen är emellertid ofullkomlig så länge den inte också omfattar första instans. På den allmänna domstolssidan är organisationen uppbyggd med tre nära sammanknutna instanser, tingsrätter, hovrätter och högsta domstolen. Samma principer - grundade i samma rättssäkerhetskrav - gäller för alla tre instanserna. Full enighet råder om att rättssäkerheten kräver ett treinstanssystem även på förvaltningssidan. Här föreligger emellertid den skillnaden att första instansen, länsdomstolarna, inte är integrerad med de högre instanserna utan är organisatoriskt inbyggd i läns-

styrelserna. I princip innebär detta detsamma som om tingsrätterna skulle ingå i samma organisation som åklagarväsendet. Ordningen medför också praktiska nackdelar i samtliga tre instanser, som kommittén skall närmare utveckla i detta avsnitt.

Den blandning av förvaltnings- och rättskipningsuppgifter som förekommer vid länsstyrelserna utgör avsteg från en princip som bragts till klara uttryck på flera andra håll under senare år. Utöver 1971 års förvaltningsrättsreform och diskussionerna kring domstolsverkets inrättande kan erinras om förslagen till omorganisation av besvärsavdelningarna vid patent- och registreringsverket och riksförsäkringsverket. Skillnaden mellan förvaltning och rättskipning utvecklas också i förarbetena till 1975 års regeringsform. Även 1971 års länsstyrelsereform innebar givetvis ett principiellt bejakande av tanken, att dömande bör skiljas från förvaltningen, om än principen inte fullföljdes till i administrativt hänseende fristående länsdomstolar.

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

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

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

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

Kommittén vill i detta sammanhang nämna att den vid sina överläggningar med tjänstemän vid länsdomstolar särskilt ställt frågan hur de uppfattar allmänhetens inställning till dessa

domstolar. Vid ett sammanträde med representanter för såväl förvaltningslänsrådens förening och länsdomarföreningen som annan personal uttalades från samtliga håll åsikten, att allmänheten ofta missuppfattar domstolarnas ställning och att detta måste ses som en olägenhet.

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

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

Mot de synpunkter som utvecklats här kan invändas att den nuvarande organisationen även är till fördel för förvaltningsrättskipningen genom att tjänstemännen vid länsdomstolarna får erfarenhet av praktiskt förvaltningsarbete genom sin samtidiga tjänstgöring vid länsstyrelsen. Kommittén vill också för sin del understryka att sådan erfarenhet är av betydande nytta för den dömande verksamheten. Den bör emellertid vinnas på annat sätt än genom att tjänstemännen samtidigt utövar myndighetsfunktioner och dömande funktioner. En sådan dubbelställning

bör undvikas av de skäl som anförts i det föregående. I stället bör man verka för ett naturligt personalutbyte mellan förvaltningsdomstolarna och bl a länsstyrelserna. Detta ligger också i linje med statsmakternas strävanden beträffande förvaltningsdomarkarriären efter 1971 års reform. Det finns därför enligt kommitténs mening inte fog för farhågor att länsdomstolarnas utbrytning ur länsstyrelserna skulle leda till några nackdelar från nu berörda synpunkter.

Sammanfattningsvis finner kommittén sålunda att starka principiella skäl talar för en organisation med fristående länsdomstolar som integreras med den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen. En sådan reform skulle inte bara ansluta till vad som gäller för domstolsväsendet i övrigt och ta till vara allmänna rättssäkerhetssynpunkter som kommittén finner angelägna. Kommittén fäster också stor vikt vid att förslaget innebär ett konsekvent fullföljande av tre reformlinjer om vilka full politisk enighet råder. Förvaltningsrättsreformen 1971 fullföljs genom att den då uppbyggda domstolsorganisationen fullbordas med att även första instans infogas i systemet. RS-reformen kompletteras genom att taxeringsförfarandet i andra instans - skatterättskipningen på länsnivå - förstärks. De strävanden att stärka medborgarnas förtroende för myndigheterna som kommit till uttryck bl a genom byråkratiutredningen men även på flera andra sätt fullföljs genom att förvaltning och rättskipning särskiljs på länsnivå.

13.3 Synpunkter på den nuvarande organisationen

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

Kommittén har sammanställt uppgifter om målutvecklingen under sexårsperioden 1971 - 1977 i tabell 1 sid. 47. Uppgifter har lämnats om inkomna, avgjorda och balanserade mål

totalt för hela riket, med uppdelning på kategorierna länsrättsmål, fastighetstaxeringsmål och övriga skattemål. Uppgifterna är inte exakta beroende på brister i länsstyrelsernas statistik, men avvikelserna gäller endast detaljer och berör inte huvudtendenserna.

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

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

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

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

I fråga om skattemålen kan noteras att det inte är någon klar tendens till ökad måltillströmning. Först det senaste året uppvisar en klart högre siffra än tidigare år. En bedömning

för samtliga nuvarande målgrupper i länsdomstolarna visar att dessa ökat från ca 190 000 mål om året under början av 1970-talet till f n omkring 215 000 mål, d v s för hela perioden med omkring 25 000 mål. Härav faller ca 20 000 mål på de senaste tre åren och huvuddelen på skattemålen. Länsskatteratternas balanser av andra mål än fastighetstaxeringsmål låg under de första tre åren på drygt 90 000, med endast en svag tendens till stegring. En balans av denna storlek torde få anses godtagbar. Ökningen under de senaste tre åren uppgår till ca 80 000 mål. Denna ökning kan ej anses godtagbar utan har lett till en besvärande överbalans.

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

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

Det står klart att länsdomstolarna måste tilldelas ökade resurser. Emellertid kan varken måltillströmningen, resurstilldelningen eller fastighetstaxeringen ge en uttömmande förklaring

till den negativa utvecklingen, även om dessa faktorer givetvis haft väsentlig betydelse. Också svagheter i själva organisationen har bidragit. Det är därför angeläget att även organisationen ses över så att den får bästa möjliga utformning både från principiella synpunkter och från effektivitetssynpunkt.

Kommittén har gjort en detaljerad analys av organisationen och målutvecklingen i varje län. Från varje länsstyrelse har inhämtats uppgifter om befintlig personal med bl a uppskattad fördelning av deras arbete mellan domstolsverksamhet och andra göromål. Vissa resultat har redovisats i tabell 3, sid. 56. Vidare har inhämtats uppgifter om inkomna, avgjorda och balanserade mål vid varje länsdomstol för vart och ett av de senaste åren.

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

En iakttagelse är att olika faktorer på personalsidan har en betydande inverkan. Länsdomstolarna är små och sårbara enheter. Enstaka personalförändringar, vakanser och liknande omständigheter kan få mycket kraftiga genomslag i arbetsresultaten. Statistiken visar rentav flera extrema inslag som kunnat förklaras med speciella lokala förhållanden.

Länsdomstolarna kan i mycket liten utsträckning räkna med att få hjälp av annan personal i länsstyrelsen i besvärliga arbetssituationer. "Personalströmmen" går nästan genomgående

från länsdomstolarna till länsstyrelsen i övrigt, främst till skatteavdelningen. Endast i enstaka fall sker förflyttningar i motsatt riktning och då vanligen till de högre befordringstjänsterna. Tillfälliga personalförstärkningar kan knappast erhållas.

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

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

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

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

13.4 Riktlinjer för en ny länsdomstolsorganisation

De principiella synpunkter som utvecklats i det föregående och slutsatserna av undersökningarna rörande den nuvarande organisationen pekar i samma riktning. En reform bör innebära att länsdomstolarna bryts ut ur länsstyrelserna och blir fristående regionala förvaltningsdomstolar, som integreras i den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen. Kommittén föreslår därför en reform av denna innebörd. Den ger enligt kommitténs bedömning adekvata lösningar på de problem som föreligger i dag.

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

bättre överblick över både personalsituationen och målutvecklingen än vad som kan åstadkommas med 24 organisatoriskt åtskilda enheter.

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

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

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

än nu in i en enhetlig domarkarriär. Regeringsrättens föredragande kommer därmed att ha erfarenhet från domartjänstgöring i både första och andra instans.

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

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

13.5 Organisatoriska ändringar inom länsstyrelserna

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

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

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

Då länsdomstolarna bryts ut ur länsstyrelserna kommer endast vissa delar av allmänna enheten, däribland bilregistret, att återstå av den nuvarande förvaltningsavdelningen. Det innebär att enheten blir så liten att det knappast är tänkbart att låta den finnas kvar som en fristående enhet. Man kan tänka sig flera olika lösningar på de organisationsproblem som då uppkommer.

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

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

Kommittén gör emellertid bedömningen att nackdelarna med en sådan lösning överväger fördelarna. Den allvarligaste invänd-

ningen är kanske att en sådan avdelning skulle bli synnerligen disparat till sitt innehåll med åtföljande svårigheter att hålla samman och leda avdelningen. En svaghet är också att man skulle på ett olyckligt sätt blanda administrativa uppgifter (stabsuppgifter) med egentliga linjeuppgifter (verksuppgifter).

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

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

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

Genom en koncentration av myndighetsuppgifter enligt denna princip skulle man åstadkomma en vidgad och sammanhållen juridisk kompetens inom länsstyrelsen. Man skulle tillgodose länsstyrelsens behov av en slagkraftig juridisk bas. Den nuvarande organisationen lider av svagheten att juristfunktioner är utspridda på skilda håll inom länsstyrelsen. En koncentration enligt kommitténs tanke skulle innebära en förstärkning. Genom de senare årens starka satsning på aktiv samhällsplane-

ring och en effektivare skatteadministration har enligt kommitténs bedömning de "klassiska" myndighetsfunktionerna kommit något i bakgrunden. Detta illustreras t ex av de brister som redovisats i fråga om länsdomstolarna. En förstärkning av jurist- och myndighetssidan framstår därför som angelägen och skulle ligga väl i linje med kommitténs direktiv, som särskilt fäster uppmärksamheten på de uppgifter som är av omedelbar betydelse för de enskilda medborgarna.

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

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

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

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

Till förmån för ett inordnande av juristfunktionen i planeringsavdelningen har anförts att flertalet av länsstyrelsens juridiskt betonade myndighetsfunktioner kommer att ligga inom denna avdelning sedan länsdomstolarna brutits ut. Det har vidare framhållits att en kvalificerad juristmedverkan är oundgänglig i avdelningens arbete. En samlad juristfunktion kan knappast åstadkommas utan att även planeringsavdelningens juridiska enhet överförs dit, och detta skulle innebära en försvagning även om ett fristående rättssekretariat skulle få till en av sina huvuduppgifter att ge service åt planeringsavdelningen. Denna behöver, har det framhållits, daglig juridisk medverkan i det löpande arbetet.

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

den samlade juristfunktionens organisatoriska inplacering i länsstyrelsen som skisserats här.

13.6 Organisation och arbetsformer m m för utbrutna länsdomstolar

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

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

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

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

13.6.1 Länsrätternas domkretsar m m

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

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

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

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

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

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

13.6.2 Länsrättens anknytning till domstolsväsendet

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

Det bör åligga domstolsverket att i egenskap av central förvaltningsmyndighet - med iakttagande av länsrätternas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörandet av deras dömande och rättstillämpande uppgifter - leda och samordna verksamheten samt meddela föreskrifter, råd och anvisningar.

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

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

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

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

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

13.6.3 Domarbana och tjänsteorganisation vid de allmänna förvaltningsdomstolarna

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

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

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

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

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

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

Den icke juristutbildade handläggande personalen har i dag förhållandevis goda möjligheter till befordran och växling i arbetsuppgifter inom länsstyrelserna. Någon motsvarighet härtill

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

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

13.6.4 Arbetsfördelning i länsrätterna m m

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

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

Administrativa ärenden bör efter mönster från tingsrättsorga-

nisationen avgöras av länsrätten i plenum eller i kollegium, på avdelning eller av lagmannen.

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

Berednings- och föredragningsuppgifterna - i den mån de inte nu ankommer på domarpersonal och detta är lämpligt även i framtiden - bör fördelas mellan notarier och andra tjänstemän som inte behöver vara rättsbildade.

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

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

den för notarie.

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

13.6.5 Övergångsfrågor

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

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

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

Övriga länsdomstolsjurister bör fogas in i den nya domstolsorganisationen och den nya förvaltningsdomarkarriären allteftter personliga kvalifikationer, tjänsteår och tidigare

verksamhet. Vad först gäller dem som - utan att vara ordinarie domare - redan i huvudsak ägnar sig åt kvalificerade dömande uppgifter i länsdomstol bör de som regel kunna fortsätta med dömande uppgifter också i den nya länsrätten. De bör beredas möjlighet att erhålla tjänster med arbetsuppgifter motsvarande sådana som ankommer på icke ordinarie domare i länsrätt. Övriga i första hand sådana som enbart eller i huvudsak tjänstgör som föredragande i länsdomstol - bör erhålla tjänster med i huvudsak föredragandeuppgifter. Alltefter kvalifikationer bör de kunna tilldelas vissa domargöromål även i fortsättningen.

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

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

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

Vidare bör det inte vara något hinder för länsstyrelsejurist att utan fullgjord adjunktionstjänstgöring söka och, om meriterna är tillräckliga, erhålla ordinarie domartjänst i den nya organisationen. Det bör också så långt det är möjligt bere-

das tillfälle för länsstyrelsejurister att redan före genomförandet av en länsdomstolsreform tjänstgöra som adjungerade ledamöter i kammarrätt.

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

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

13.6.6 Lokalfrågan

Länsstyrelsernas nuvarande lokaler är i de flesta län i huvudsak tillräckliga för den verksamhet som bedrivs i länsstyrelserna och de nuvarande länsdomstolarna. En sammanslagning av länsdomstolarna och en utbrytning av dessa ur länsstyrelserna medför inte i de enskilda länen behov av några större lokaltillskott. Några allvarliga invändningar kan inte riktas mot att länsdomstolarna övergångsvis inryms i samma

lokaler som länsstyrelserna. Det skulle medföra mycket stora kostnader att omedelbart anskaffa och utrusta nya lokaler för de nya länsrätterna. Målsättningen bör därför vara att dessa i samband med övergången så långt det är möjligt får överta en del av länsstyrelsernas nuvarande lokaler och utrustning. Den lokalsplittring som föreligger hos de flesta länsstyrelser torde ge goda möjligheter att bereda domstolarna egna lokaler. Förändringar bör senare göras efter hand som behov av tillskott eller renovering uppkommer. I samband med det organisationsarbete som måste föregå en reform torde detaljförslag få utarbetas i fråga om lämpliga lokallösningar i de enskilda länen.

13.7 Målområdet

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

I olika remissammanhang har som väsentliga målgrupper i detta avseende nämnts besvär över beslut av hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd och socialnämnd samt kommunalbesvärsmålsfrågorna. Hälsovårdsmålen och byggnadsmålen övervägs f n av hälsovårdsstadgeutredningen (S 1974:08) resp. en särskild rådgivande expertgrupp (B 1974:02) för översyn av byggnadslagstiftningen.

Socialutredningen (S 1969:29) har avlämnat ett betänkande innefattande förslag till viss utvidgning av länsrättens uppgifter. Frågan är ej slutbehandlad. Kommunalbesvärsmålen kommer att övervägas i särskild ordning.

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

13.8 Mellankommunala skatterätten

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

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

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

mitténs mening, arbetas in i taxeringslagen.

13.9 Kostnader

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

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

Kommittén vill erinra om att antalet inkommande mål till länsdomstolarna under 1970-talet har ökat till drygt 215 000 mål om året. Det saknas anledning anta att antalet inkommande mål i fortsättningen kommer att minska. Länsdomstolarna har under de senaste fyra budgetåren avgjort i genomsnitt omkring 190 000 mål om året. Man torde för den nuvarande organisationen inte böra räkna med en nämnvärt högre avverkningskapacitet. Detta leder till att det under de närmaste åren kan beräknas komma in ca 25 000 fler mål än som länsdomstolarna f n har kapacitet att avgöra. Härtill kommer att länsdomstolarnas balanser ökat från omkring 100 000 mål i början av 1970-talet till ca 190 000 mål vid utgången av budgetåret 1976/77.

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

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

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

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

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

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

slaget att bryta ut länsdomstolarna ur länsstyrelserna.

Även den omorganisation inom länsstyrelserna som följer av kommitténs förslag beträffande länsdomstolarna kommer att kräva kostnader. Dessa kan emellertid inte beräknas ens överslagsvis innan OPAL-utredningens överväganden föreligger. I kostnadsbilden kan även få vägas in förslag från länsdemokratikommittén och decentraliseringsutredningen. Kommittén vill därför endast allmänt betona att den huvudprincip, på vilken dess förslag beträffande länsstyrelsernas omorganisation bygger, utgår från behovet av en förstärkning av de funktioner inom länsstyrelserna som består av myndighetsutövning av väsentligen juridisk karaktär. Syftet måste vara att skapa en slagkraftig organisation för dessa funktioner. Detta förutsätter otvivelaktigt vissa personalförstärkningar vid länsstyrelserna.

13.10 Genomförandet

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

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

Kommittén finner det angeläget - inte minst från personalsyn-

punkt - att den nya organisationen kan börja verka snarast möjligt. RS-reformens genomförande talar i samma riktning. Kommittén föreslår därför att reformen träder i kraft den 1 juli 1979.

13.11 Författningsförslag

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

I övrigt har kommittén förutsatt att blivande författningsarbete kommer att beröra bl a ett inarbetande av bestämmelserna i förordningen (1971:455) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt i kungörelsen (1971:974) om protokollföring m m vid de allmänna förvaltningsdomstolarna, utarbetande av länsrättsinstruktion, sakliga ändringar i bl a länsstyrelseinstruktionen (1971:460), notariekungörelsen (1972:519) och kammarrättsinstruktionen (1975:515), vissa nya bestämmelser i taxeringslagen (1956:623) om mellankommunala skatterätten och om länsrättens sammansättning vid behandling av mål om fastighetstaxering samt sådana författningsändringar, i främst skattelagstiftningen, som föranleds av att länsdomstolens namn föreslås bli länsrätt.

Bilaga 1 KOMMITTÉDIREKTIVEN

Anförande av departementschefen, statsrådet Antonsson, till statsrådsprotokollet den 27 januari 1977

Den 1 juli 1971 organiserades länsstyrelserna om på grundval av riktlinjer som statsmakterna hade bestämt år 1970 (prop. 1970: :103, SU 1970:132, KU 1970:34, rskr 1970:248 och 308). Länsstyrelserna delades in i tre avdelningar, en planeringsavdelning, en skatteavdelning och en förvaltningsavdelning. Länsstyrelsen i Stockholms län fick dock en organisation med fem avdelningar, planeringsavdelningen, taxeringsavdelningen, kameral- och uppbördsavdelningen, länsskatterättsavdelningen och förvaltningsavdelningen. I varje län inrättades en länsskatterätt och en länsrätt. Den 1 juli 1975 inrättades också en fastighetstaxeringsrätt i varje län (prop. 1973:162, SkU 1973:70, rskr 1973: :391). I administrativt hänseende är domstolarna knutna till länsstyrelsen.

Inom förvaltningsavdelningen i Stockholms län finns kansli för länsrätten. Länsskatterättsavdelningen är kansli för länsskatterätten och fastighetstaxeringsrätten. Förvaltningsavdelningarna i övriga län, utom Gotlands län, består av en rättsenhet och en allmän enhet. Rättsenheten utgör kansli för länsskatterätten och fastighetstaxeringsrätten, medan allmänna enheten är kansli för länsrätten. Vid allmänna enheten handläggs även vissa förvaltningsärenden t.ex. ärenden om pass, val, lotterier, fordonsregistrering, utfärdande av körkort, socialvård och exekutiv försäljning av fast egendom.

Bestämmelser om länsdomstolarnas kompetensområden samt om domförhet, omröstning och ledamöter i domstolarna finns i lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt (ändrad senast 1976:566). Vid länsskatterätt handläggs bl.a. besvär över taxeringsnämnds beslut om inkomst- och förmögenhetstaxering (3 §). Mål om fastighetstaxering handläggs vid fastighetstaxeringsrätt. Vid länsrätt handläggs enligt 4 § bl.a. barnavårds- och nykterhetsvårdsmål, mål enligt 21 kap. föräldrabalken, mål om utvisning och mål om återkallelse av körkort. Riksdagen har under våren 1976 fattat principbeslut om att handläggningen av frågor om körkortsåterkallelse på grund av vissa trafikbrott skall flyttas från länsrätt till tingsrätt (prop. 1975/76:155, TU 1975/76:28, rskr 1975/76:390). Utredningen (K 1976:02) om vissa körkortsfrågor har genom tilläggsdirektiv den 21 oktober 1976 fått i uppdrag att överväga bl.a. de gränsdragningsproblem som uppkommer i detta sammanhang.

Länsdomstolarna består enligt huvudregeln i 5 § av ordförande

och nämndemän. I fastighetstaxeringsrätt ingår även värderingstekniska ledamöter. För alla länsdomstolarna gäller att bl.a. vissa enklare mål kan avgöras av ordföranden ensam (6 §). Ordföranden skall enligt 7 § vara jurist. Han är tjänsteman hos länsstyrelsen och i regel chef för förvaltningsavdelningen, rättsenheten eller allmänna enheten. Tjänst som ordförande tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsen. Även om några formella krav på juristutbildning inte har ställts upp i fråga om föredragandena i länsdomstolarna, är dessa oftast jurister. De har i regel fasta tjänster i länsstyrelsen. Det processuella förfarandet i länsdomstolarna regleras av förvaltningsprocesslagen (1971:291, ändrad senast 1975:1298).

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

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

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

I motionerna 1975/76:664 och 877 hemställdes att riksdagen skulle uttala att länsdomstolarna i framtiden borde vara organisatoriskt fristående från länsstyrelserna. Den aviserade utredningen om länsdomstolarna borde enligt motionen 1975/76:2507 inriktas på att ge dessa domstolar ställning av fristående re-

gionala förvaltningsdomstolar. I motionen 1975/76:2509 hemställdes att riksdagen skulle begära en utredning av länsdomstolarnas utbrytning ur länsstyrelserna.

Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:55) hemställde att motionerna skulle avslås. I en reservation anfördes att den utredning som hade aviserats i propositionen borde ges sådana direktiv att den kunde inrikta sitt arbete på att länsdomstolarna skulle brytas ut ur länsstyrelserna och ges en organisatoriskt fristående ställning. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1975/76:370).

Länsstyrelsernas uppgifter och organisation har förändrats väsentligt under senare år. Det viktigaste ledet i utvecklingen har varit uppbyggnaden av planeringsavdelningarna. En kraftig förstärkning av skatteavdelningarna har också påbörjats som ett led i den allmänna effektivisering av skatteadministrationen som statsmakterna har beslutat om. Jag finner det naturligt att även rikta uppmärksamheten mot förvaltningsavdelningarna och länsdomstolarna. Verksamheten där rör frågor som ofta har stor betydelse för de enskilda människorna. Det är, som också riksdagen har uttalat i olika sammanhang (senast KU 1976/77:15), en angelägen uppgift att vidta åtgärder för att stärka rättssäkerheten och de enskilda människornas förtroende för myndigheternas saklighet och opartiskhet.

Erfarenheterna av länsdomstolarna är i huvudsak goda. I fråga om lämpligheten av den organisatoriska anknytningen till länsstyrelserna föreligger dock delade meningar. Vid bedömningen av om detta samband bör brytas är föreskriften i 11 kap. 2 § regeringsformen en viktig utgångspunkt. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Bestämmelsen garanterar länsdomstolarnas självständiga ställning gentemot länsstyrelsen. Enligt min mening kan det med fog påstås att länsdomstolarna också i praktiken intar en självständig ställning i den dömande verksamheten.

Vad jag nu har anfört hindrar inte att anknytningen till länsstyrelsen är ägnad att minska tilltron till länsdomstolarnas opartiskhet. Det har hävdats att den nuvarande ordningen innebär att länsdomstolarna framstår mera som enheter inom länsstyrelsen än som självständiga domstolar. I detta sammanhang har man särskilt påpekat att länsskatterätterna och fastighetstaxeringsrätterna har att döma i mål där det allmännas talan förs av tjänstemän på länsstyrelsens skatteavdelning. Från principiell synpunkt har invändningar vidare riktats mot att länsstyrelserna - som saknar erfarenhet av dömande verksamhet - skall avge förslag till tillsättning av domartjänsterna och vid sina anslagsframställningar göra en avvägning mellan medelsbehovet för t ex planeringsavdelningen och medelsbehovet för länsdomstolarna.

En ordning med fristående länsdomstolar skulle enligt min mening innebära fördelar inte bara från principiell synpunkt. Inom de allmänna domstolarna utgör det ett väsentligt inslag i domarutbildningen att tjänstgöringen växlar mellan de olika instanserna. En motsvarande ordning och en i princip gemensam domarkarriär i förvaltningsdomstolarna är enligt min mening ägnad att stärka kvaliteten på förvaltningsrättskipningen. Förutsättnin-

garna för en sådan utveckling skulle förbättras, om länsdomstolarna bröts ut från länsstyrelserna och integrerades med rättsväsendet i övrigt. Jag vill framhålla att det är angeläget att tyngdpunkten i förvaltningsprocessen förskjuts mot den lägsta domstolsinstansen. En kvalitativ förstärkning av länsdomstolarna är till fördel inte bara för rättssäkerheten utan även på det sättet att den kan antas minska belastningen på kammarrätterna.

En utbrytning av länsdomstolarna skulle emellertid kunna medföra vissa svårigheter för länsstyrelserna. En stor del av den verksamhet som f.n. ankommer på förvaltningsavdelningarna är inte av sådan karaktär att det framstår som lämpligt att den förs över till förvaltningsdomstol. Den har inte heller något nära samband med de uppgifter som ankommer på länsstyrelsen i övrigt. I varje fall i de mindre länen skulle en utbrytning av domstolarna - - särskilt om den förenades med en vidgning av deras målområde - - göra det svårt att skapa en lämplig organisation för handläggningen av de uppgifter som fortfarande skulle ankomma på länsstyrelsen. Den personal som skulle svara för dessa uppgifter skulle kanske få svårt att som ett naturligt led i sin karriär tidvis tjänstgöra inom andra myndigheter eller inom förvaltningsdomstolarna. Detta kan i sin tur leda till rekryteringssvårigheter för länsstyrelserna. Det kan vidare vara svårt att på ett naturligt sätt inlemma den personal som f.n. svarar för beredningen och föredragningen av målen i länsdomstolarna i en sådan organisation med fristående länsdomstolar som jag har skisserat i det föregående.

Enligt min mening talar starka skäl för att länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna och för att förvaltningsdomstolsorganisationen byggs upp enligt samma mönster som de allmänna domstolarna. Å andra sidan är det tydligt att en utbrytning skulle medföra vissa praktiska svårigheter som måste lösas.

Jag anser att frågan om en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna nu bör tas upp till en allsidig prövning. Jag förordar att en särskild kommitté tillsätts med uppdrag att göra den utredning som behövs för ett ställningstagande. Kommittén bör utgå från att de nuvarande tre länsdomstolarna skall läggas samman till en domstol.

Kommittén bör i stora drag redovisa förslag till en organisation för fristående länsdomstolar och till de organisatoriska ändringar i fråga om länsstyrelserna som föranleds av förslaget i pricipfrågan. Kommittén bör söka anvisa lösningar på de problem som enligt vad jag har antytt i det föregående kan föranledas av en ändrad organisation samt belysa organisationsändringens konsekvenser från kostnadssynpunkt. Om kommittén skulle finna att avgörande praktiska skäl talar för att anknytningen till länsstyrelserna behålls, bör den i stora drag redovisa förslag till de organisatoriska ändringar som föranleds av sammanslagningen till en länsdomstol. Kommittén bör i detta fall också överväga om åtgärder av organisatorisk eller annan art kan vidtas för att stärka länsdomstolens självständiga ställning gentemot länsstyrelsen. Omfattningen av verksamheten hos länsstyrelsen i Stockholms län och de förvaltningsdomstolar som är knutna till denna länsstyrelse medför självfallet att de organisatoriska frågorna måste övervägas särskilt i fråga om detta län.

Länsrätternas kompetensområde är ganska begränsat. Det förutsattes emellertid vid länsdomstolarnas tillkomst att kompetensområdet så småningom skulle utökas (prop. 1970:103 s. 152 och prop. 1971:14 s. 59). Att vissa typer av mål regelmässigt innehåller svårbedömda rättsliga frågor kan enligt vad föredragande departementschefen anförde i prop. 1971:14 (s. 55) vara anledning att anse att målet bör handläggas vid domstol. Om avgörandet i ett mål kan vara av ingripande betydelse i ekonomiskt eller personligt avseende för enskild part är det, framhöll departementschefen, särskilt angeläget att målet handläggs vid domstol och inte vid en instans, som har att i andra sammanhang företräda exempelvis det allmännas fiskaliska intresse. Detta gäller även om målet är av tämligen enkel beskaffenhet. Till dessa synpunkter kan jag för egen del ansluta mig.

Bl.a. vid remissbehandlingen av den promemoria som låg till grund för prop. 1971:14 och av länsberedningens betänkande har föreslagits att länsrätterna skall tillföras ytterligare målgrupper. Därvid har nämnts bl.a. besvär över beslut av byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd och socialnämnd samt kommunalbesvärsmål och vissa mål enligt brandlagstiftningen och djurskyddslagen (1944:219, ändrad senast 1974:350).

Kommittén bör också överväga frågan om vilka målgrupper som lämpligen kan föras över till länsdomstol. Utredningsarbetet bör inriktas på sådana mål som f.n. handläggs på juridiska enheten inom planeringsavdelningen eller på förvaltningsavdelningen och där talan mot länsstyrelsens beslut förs hos kammarrätt. Lagberedningen har i sitt betänkande (SOU 1973:22) Utsökningsbalk föreslagit att överexekutors befattning med exekutiva ärenden skall upphöra och att dessa uppgifter skall flyttas över till kronofogdemyndigheterna. Betänkandet bereds f.n. inom regeringskansliet. Med hänsyn härtill bör kommitténs överväganden inte omfatta de exekutiva ärendena. På åtskilliga andra områden pågår utredningsarbete i vilket frågan om en viss målgrupp bör föras över från länsstyrelsen till länsdomstol kan bli berörd. Som exempel kan nämnas det arbete som bedrivs av socialutredningen (S 1969:29), hälsovårdsstadgeutredningens (S 1974:08) och utredningen om vissa körkortsfrågor (K 1976:02). Det utredningsarbete som jag har förordat bör i första hand inriktas på sådana områden som inte övervägs i särskild ordning. Arbetet bör inte omfatta frågan om överföring av kommunalbesvärsmålen från länsstyrelsen. Jag ämnar nämligen begära bemyndigande att tillkalla en särskild kommitté för att se över kommunalbesvärsprocessen (jfr prop. 1975/76:187 s. 317, 551). Vid sina överväganden av de organisatoriska frågor som jag har angett i det föregående bör kommittén beakta konsekvenserna av att målgrupper förs över från länsstyrelsen till länsdomstol.

Om länsdomstolarna bryts ut från länsstyrelserna, talar, som framgår av vad jag har anfört i det föregående, starka skäl för att de i administrativt hänseende inordnas under domstolsverket och för att en gemensam domarkarriär skapas för länsdomstolarna och kammarrätterna. Kommittén bör överväga dessa frågor och lägga fram de förslag som föranleds av övervägandena. Det bör dock inte ankomma på kommittén att i detalj gå in på organisationsfrågor.

Även om kommittén stannar för att länsdomstolarnas anknytning till länsstyrelserna bör behållas, bör den överväga utbildnings- och karriärfrågorna för föredragandena i dessa domstolar. Från flera synpunkter kan det vara värdefullt om utbildning som anordnas för personal i kammarrätterna kan få utnyttjas även av länsdomstolarnas personal. Som framgår av vad jag har anfört i det föregående finns det vid länsdomstolarna inte någon motsvarighet till de tingsfiskalstjänster som finns vid tingsrätterna. Det förekommer emellertid i tämligen stor utsträckning att kammarrättsfiskaler under kortare tid förordnas att tjänstgöra i länsstyrelse. Flertalet tjänstgör därvid som ordförande i länsdomstol. Domarutredningen framhöll i betänkandet (SOU 1974:96) En öppnare domarbana, att det är angeläget att tjänster för domarutbildade jurister inrättas vid länsstyrelserna för tjänstgöring främst vid länsdomstol. I viss utsträckning förekommer det också att länsstyrelsejurister tjänstgör som ledamöter i kammarrätt. Som jag har nämnt förut måste en sådan växeltjänstgöring betraktas som värdefull. Kommitténs uppdrag bör omfatta också frågan om vilka åtgärder som, för det fall att länsdomstolarnas anknytning till länsstyrelserna behålls, kan vidtas för att förbättra förutsättningarna för ett ökat utbyte av personal mellan länsdomstolarna och kammarrätterna.

I förvaltningsärenden finns till skillnad från vad som gäller i mål vid allmän domstol ofta bara en part - den enskilde. Det allmänna företräds då regelmässigt av den beslutande myndigheten. Ett sådant system innebär vissa svårigheter, eftersom myndigheten samtidigt skall ta till vara det allmännas intresse gentemot den enskilde och opartiskt tillämpa gällande rättsregler. Olägenheterna härmed har man inom vissa förvaltningsområden sökt motsverka genom att inrätta särskilda organ - allmänna ombud - med uppgift att inför den beslutande myndigheten bevaka det allmännas intresse gentemot den enskilde.

För processen vid länsdomstolarna är tvåpartsförhållandet mest utpräglat när det gäller inkomst-, förmögenhets- och fastighetstaxeringsmålen. En tjänsteman vid länsstyrelsens skatteavdelning har i dessa mål att ta till vara det allmännas intresse. För mervärdeskattemål, uppbördsmål och vägtrafikskattemål finns allmänna ombud som oftast är tjänstemän hos länsstyrelsen. I vissa mål, t.ex. körkortsmålen, finns dock endast en part. Frågan om allmänt ombud i körkortsmål utreds f.n. av körkortsutredningen. I samband med utredningen av länsdomstolarnas målområde bör kommittén överväga om allmänna ombud bör inrättas i sådana målgrupper som redan tillhör eller föreslås ingå i målområdet. Frågan om allmänt ombud i körkortsmål eller på andra områden som övervägs i särskild ordning bör dock inte tas upp i detta sammanhang.

Under utredningsarbetet bör kunna tas upp även frågor som har nära samband med de frågor som jag har nämnt i det föregående.

Kommittén bör bedriva sitt arbete med frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning skyndsamt. Den bör redovisa resultaten av sina överväganden i den delen i ett delbetänkande, som efter remissbehandling kan ligga till grund för förslag till 1977/78 års riksmöte. I det sammanhanget bör kommittén endast i den mån det behövs som underlag för övervägandena i principfrågan gå in på de andra frågor som ingår i utredningsuppdraget.

Kommittén bör lägga fram de förslag till författningsändringar som föranleds av ställningstagandena i sakfrågorna.

Kommittén bör samråda med socialutredningen, hälsovårdsstadgeutredningen, utredningen (Kn 1976:04) om vidgad länsdemokrati, utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m.m. och andra utredningar som behandlar frågor med anknytning till kommitténs uppdrag.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att utreda frågan om länsdomstolarnas organisatoriska ställning, målområde m.m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att ersättning till ledamot, sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrives,

att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns kommitteanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

ÄRENDEGRUPPER SOM BERÖR JURIDISKA ENHETERNA

För varje ärendegrupp anges om enheten fattar beslut (B), avger yttrande (Y) eller bereder ärenden (ber.)

Ärendegrupp		Antal ärenden totalt b.å. 73/74
Administrativ och annan indelning	Y	63
Övriga ärenden om statligt stöd, ej reg.pol.	Y	442
Plan- och byggnadsfrågor		
Region- och generalplaner	Y	42
Övriga fysiska översiktsplaner, dispositionsplaner	Y	1 998
Stads- och byggnadsplaner, utomplansbestämmelser och avstyckningsplaner	Y	2 467
Tomtindelningar	Y	1 287
Nybyggnadsförbud (ej enl. naturvårdslagen (NVL) el. väglagen (VägL)	Y	860
Dispens från nybyggnadsförbud (ej enl. naturvårdslagen (NVL) el. väglagen (VägL)	Y	4 171
Besvär över byggnadsnämnds beslut	B	2 954
Samråd enl. 14 § byggnadsstadgan (BS) och andra liknande samråd	Y	
Delegering till byggnadsnämnd enl. 7 och 67 §§ byggnadslagen (BL)	Ber.	
Yttrande/anmälan till regeringen enl. 136 a § byggnadslagen (BL)		1 884
Övriga ärenden	Y	
Delegering till byggnadsnämnd enl. 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (FBL), 9 § anläggningslagen (AL) och 8 § ledningsrättslagen (LL), m.m.	Y	901

Ärendegrupp		Antal ärenden totalt b.å. 73/74
Allmän natur- och landskapsvård, inventering och planering		
Nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, naturminnen, skydd för växt- och djurarter samt för djurlivet	Y	162
Tillstånd, förordnanden och samråd enl. NVL m.fl. lagar		
Förordnanden om nationalparker och naturreservat	Y	384
Tillstånd till arbetsföretag m.m. inom nationalparker och naturreservat	Y	
Naturminnesskydd, skydd för växt- och djurarter samt för djurlivet	Y	123
Förordnande om strandskydd m.m. enl. 15 § NVL	Y	25
Tillstånd till nybyggnad inom strandskyddsområde enl. 16 § NVL	Y	1 442
Tillstånd till grustäkt m.m. enl. 18 § NVL samt anmälan om täkt enl. 8 § miljöskyddskungörelsen (MSK) (ej om ärendet även avser tillstånd enl. 38 § VägL)	Y	1 921
Förordnande om naturvårdsområde enl. 19 § NVL	Y	207
Tillstånd till byggnad inom naturvårdsområde (landskapsskyddsområde)	Y	419
Tillstånd till annat arbetsföretag inom naturvårdsområde (landskapsskyddsområde)	Y	287

ÄRENDEGRUPPER SOM BERÖR JURIDISKA ENHETERNA

För varje ärendegrupp anges om enheten fattar beslut (B), avger yttrande (Y) eller bereder ärenden (Ber.)

Ärendegrupp		Antal ärenden totalt b.å. 73/74
Ärenden enl. 57 § tredje stycket terrängtrafikkungörelsen och dispens från sådan föreskrift	Y	1 065
Tillstånd att anbringa tavla, skylt m.m. enl. 22 § NVL (ej om ärendet avser tillstånd enl. 46 § VägL)	B	
Åtgärder föranledda av tillsyn och vård enl. NVL m.fl. lagar		
Nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, naturminnen, skydd för växt- och djurarter samt för djurlivet	Y	119
Skydd för naturmiljön enl. 20-22 §§ NVL	Y	124
Täkter	Y	761
Naturmiljön i andra fall		299
Skydd mot nedskräpning enl. NVL	Y	13
Övriga ärenden	Y	138
Anläggningsstöd för idrott m.m.		340
Tillstånd, anmälningar och samråd enl. miljöskyddslagen (MSL) och vattenlagen (VL) m.fl. författningar		
Vattendomstolsärenden	Y	167
Ärenden enl. MSL om tillstånd eller medgivande av undantag från skyldighet att söka tillstånd	Y	1 077
Anmälningsärenden enl. MSL	Y	1 630
Skyddsområden för grundvattentillgång	Y	167
Ärenden enl. förordningen om miljöfarligt avfall	Y	

Ärendegrupp		Antal ärenden totalt b.å. 73/74
Tillstånd enl. kung. om hälso- och miljöfarliga varor	B	92
Åtgärder föranledda av tillsyn enl. MSL, VL m.fl. författningar		
Bevakning av tillståndet i vattenområden (recipientundersökningar m.m.)	Y	12
Grundvattentillgångar	Y	1
Annan tillsyn av miljöfarlig verksamhet (luftförorenande anläggningar, buller m.m.)	Y	1 20
Åtgärder enl. lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar	Y	
Tillsyn enl. lagen om hälso- och miljöfarliga varor m.m.		1 34
Ärenden enl. kommunala renhållningslagen	Y	42
Brandfarliga varor	B	23
Allmänna vägar		
Ärenden om flerårsplaner och fördelningsplaner	Y	31
Ärenden om arbetsplaner betr. - resp. indragning av - allmän väg, enskild vägs förändring till allmän väg eller statsbidrag till väg- och gatuhållning	Y	29

ÄRENDEGRUPPER SOM BERÖR JURIDISKA ENHETERNA

För varje ärendegrupp anges om enheten fattar beslut (B), avger yttrande (Y) eller bereder ärenden (Ber.)

Ärendegrupp		Antal ärenden totalt b.å. 73/74
renden enl. 47 eller 49 § VägL.		
) utökat område för byggnadsförbud eller meddelande av byggnadsförbud	Y	
) övriga ärenden	B	1 409
renden enl. 43, 45-46, 48 el. 2 §§ VägL		
renden enl. 36, 37, 38 el. 3 §§ VägL	B	
renden enl. 39 § VägL	B	2 060
esvär mot beslut av väghållingsmyndighet (ej enl. vägärkeskungörelsen (VMK)	Ber.	
nskilda vägar		
renden om vägsamfällighet och ägföreningar (ej förrättningsan)	Y/B	1 612
renden om beviljande, indragning eller återbetalning av tatsbidrag till enskilda ägar	Y	1 875
esvär mot beslut enl. lagen om nskilda vägar	Ber.	
esvär mot beslut enl. kung. ng. statsbidrag till enskild äghållning (1952:793)	Y	373
vriga ärenden om enskilda ägar (ej statsbidrag)		
rafiksäkerhet m.m.		
tfärdande av lokala trafiköreskrifter enl. vägtrafikkungörelsen (VTK) eller terrängrafikkungörelsen (TTK) ej 57 § redje stycket TTK		2 997

Ärendegrupp		Antal ärenden totalt b.å. 73/74
Dispens från trafikföreskrifter	B	7 268
Besvär mot beslut enl. VMK	Ber.	302
Övriga ärenden om trafiksäkerhet (ej tävling på väg)	Ber.	414
Kommunala lån, fonder och borgen	Y	888
Kommunalt förköp	Ber.	
Expropriationsärenden		176
Yttrande till regeringen och tillstånd	Ber.	
Övriga ärenden	B	
Elektriska anläggningar		
Statsbidrag till elektrifiering	B	103
Koncessioner	Ber.	458
Övriga ärenden	B	40
Explosiva varor	Ber.	620
Hamntaxor, sjötrafik m.m.	Ber.	320
Byggande i vatten, vattenreglering, flottning jämte torrläggning av mark	B	936
Hälsovård m.m.		
Fastställande av lokala hälsovårdsordningar	Ber.	117
Åtgärder enl. smittskyddslagen	B	
Övriga ärenden om hälsovård m.m.	Ber.	609
Föreläggande m.m. enl. 14 § 4 mom. och förordnande enl. 17 § djurskyddslagen	B	771

ÄRENDEGRUPPER SOM BERÖR JURIDISKA ENHETERNA

För varje ärendegrupp anges om enheten fattar beslut (B), avger yttrande (Y) eller bereder ärenden (Ber.)

Ärendegrupp		Antal ärenden totalt b.å. 73/74
Jakt och viltvård		
Jaktvårdsområden	B	313
Tillstånd	B	11 951
Bidrag ur älgskadefonden	B	590
Övriga ärenden	B	2 225
Fiske		
Lokala bestämmelser	Ber.	
Dispens från lokala bestämmelser	B	434
Tillstånd i övrigt	B	
Fiskevårdsområden	B	424
Övriga ärenden	B	
Ärenden om fast egendom	B	117
Kulturminnesvård m.m.	Y/B	
Brandordningar och besvär enl. brandlagen och brandstadgan	B	439
Viten	Ber.	2
Läkarundersökning och hälsokontroll av livsmedelspersonal, föreläggande om	B	159
Besvär över hälsovårdsnämnds beslut	B	2 133
Yrkesmässig trafik		
Tillstånd till linje- och beställningstrafik och ärenden rörande taxor	B	14 375
Taxor och turlistor	B	578
Transportförmedling	B	300

Ärendegrupp		Antal ärenden totalt b.å. 73/74
Uthyrningsrörelse	B	12
Besvär över trafiknämnds beslut betr. beställningstrafik och personalbefordran	B	
Statligt stöd till regional och lokal landsbygdstrafik	Y	3 86
Övriga ärenden	B	
Auktorisation av bilskrotare samt återkallelse av sådan auktorisation	B	-

ÄRENDEGRUPPER SOM BERÖR ALLMÄNNA ENHETERNA (utom länsrätterna)

Ärendegrupp	Antal ärenden totalt b.å. 75/76
Bilregister	bilreg. totalt
Registrering och anmälan	39 919
Besvär över debitering av vägtrafikskatt och befrielse från sådan skatt	
Vägtrafikskatt i övrigt	
Körförbud och föreläggande om kontrollbesiktning	
Överlastavgift	
Trafikförsäkring	
Övriga ärenden	
Körkort, trafikkort och traktorkort	
Granskning av domar m.m. ang. körkortshavare, anmälan till länsrätt, utfärdande första gången m.m.	47 694
Utsökning	
Exekutiv försäljning av fast egendom Förvaltning av utmätt fast egendom	4 543
Fördelning av medel som nedsatts enl. vissa lagar	299
Handräckning (vräkning m.m.)	19 500
Klagan över utmätningsmans förfarande, besvär över utmätning eller införsel	2 942
Utslag i lagsökningsmål	2 278
Indrivning av underhållsbidrag	1 983

Ärendegrupp	Antal ärenden totalt b.å. 75/76
Utseende av skiljeman Verkställighet av dom eller skiljedom, godkännande av pant eller borgen, nedsättande av medel till förhindrande av utmätning Gälds betalning genom nedsättande av medel i allmänt förvar Övriga ärenden	1 333
Besvär över polisstyrelsens beslut	19
Pass	
Återkallelse av pass m.m.	759
Övriga ärenden	794
Lotterier	8 022
Näring	
Anteckn. i handels- och föreningsregister	
Tillstånd för utlänning eller utländskt företag att idka näring	1 158
Tillfällig handel	222
Övriga ärenden	699
Utlänningar	
Verkställighet av förpassning, förvisning m.m.	1 831
Medborgarskap	5 736
Övriga ärenden	937

ÄRENDEGRUPPER SOM BERÖR ALLMÄNNA ENHETERNA (utom länsrätterna)

Ärendegrupp	Antal ärenden totalt b.å. 75/76
Fastighetsförvärv m.m.	6 048
Allmänna val	2 415
Allmänningar	96
Stiftelser och donationer	1 735
Arvsfonden	194
Rennäring	139
Socialhjälp och barnavård	
Talan mot kommun eller enskild	
Ersättningstvister mellan kommun och enskild	308
Ersättningstvister mellan kommuner Ersättning från staten enl. lagen om socialhjälp och barnavårdslagen	104
Besvär, klagomål eller ansökan från enskild om vård och understöd	1 734
Anmälan om socialhjälp eller samhällsvård åt utlänning	151
Tillsyn över socialhjälpen och barnavården inom länet	704
Barns medverkan vid offentlig tillställning m.m.	731
Familjebidrag	605
Kriminalvård	19
Äktenskapsdispenser	191
Bidragsförskott	7 920

Ärendegrupp	Antal ärenden totalt b.å. 75/76
Utskänkning och utminutering	
Årsutskänkning av rusdrycker	1 432
Sluten utskänkning, godkännande av föreståndare och ersättare för sådan, lokaländring och andra lokalfrågor	1 353
Utskänkning av öl	1 315
Övriga ärenden	1 153
Div. förordnanden	1 135
Viten	59
Remisser av betänkanden m.m.	
Övriga ärenden inom allmänna enheten	3 062

ÄRENDEGRUPPER SOM BERÖR RÄTTSENHETERNA (AB-LÄN LÄNSSKATTERÄTTSAVD.)

Ärendegrupp	Antal ärenden totalt b.å. 75/76
Besvär till länsskatterätten över inkomst- och förmögenhetstaxering	
Besvär över inkomst- och förmögenhetstaxering m.m. för löpande taxeringsår	87 928
Besvär över inkomst- och förmögenhetstaxering m.m. för tidigare taxeringsår	42 631
Besvär enl. förordningen om särskild skatteberäkning i vissa fall för makar (frivillig särbeskattning)	8
Besvär till länsskatterätten enl. uppbördslagen	853
Besvär till länsskatterätten avseende allmän varuskatt	1
Besvär till länsskatterätterna avseende mervärdeskatt	
Besvär över slutligt beslut om fastställelse	1 059
Besvär över beslut om efterbeskattning	244
Besvär över övriga beslut avseende mervärdeskatt	87
Besvär till länsskatterätten över skattetillägg och förseningsavgift	6 502
Besvär och underställning till länsskatterätten i folkbokföringsmål	1 421
Framställningar till länsskatterätten	
Ackumulerad inkomst	4 702
Skattebefrielse för dödsbo	1 906

Ärendegrupp	Antal ärenden totalt b.å. 75/76
Eftertaxering	10 452
Övriga framställningar i den mån ärendena inte avser besvär över taxering (bl.a. uppskov med beskattn. av realvinst)	539
Särskilda påföljder och åtgärder	
Utdömande av viten	392
Handräckning vid taxerings- och skatterevision och handlings undantagande från taxerings- och skatterevision	5
Besvär m.m. till fastighetstaxeringsrätten	
Besvär över särskild fastighetstaxering	552
Besvär över allmän fastighetstaxering, inkomna under taxeringsåret	7 062 (föreg. b.å. 45 703)
Besvär över allmän fastighetstaxering, inkomna efter taxeringsåret	1 523
Anmälan enligt 197 § taxeringslagen	464
Remisser av betänkanden m.m.	148
Övriga ärenden inom rättsenheten, länsskatterätten och fastighetstaxeringsrätten	903

Bilaga 5

ÄRENDEGRUPPER SOM BERÖR LÄNSRÄTTERNA

Ärendegrupp	Antal ärenden totalt b.å. 75/76	Ärendegrupp	Antal ärenden totalt b.å. 75/76
Barnavård			
Samhällsvård	1 025		
Besvär över barnavårdsnämnds eller social centralnämnds eller distriktsnämnds beslut	162		
Övriga ärenden enl. barnavårdslagen	17		
Verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad m.m. av barn	333		
Nykterhetsvård			
Tvångsintagning (även villkorligt anstånd och förverkande av sådant anstånd)	927		
Besvär över nykterhetsnämnds eller social centralnämnds eller distriktsnämnds beslut	17		
Övriga ärenden enl. nykterhetsvårdslagen	16		
Körkort	29 778		
Utvisning	27		
Ärenden enl. smittskyddslagen	1		
Övriga ärenden länsrätten	169		

Bilaga 6

Fasta tjänster vid förvaltningsavdelningarnas rättsenheter och länsskatterättsavdelningen i AB-län 1/7 1977. Beträffande I-län, se allmänna enheterna. Från redovisningen har undantagits tjänster i befordringsgång för notarier (Bg 12 A) och landskanslister (Bg 8 A).

Tjänstekategori	LÄN																						S:a
	AB	C	D	E	F	G	H	K	L	M	N	O	P	R	S	T	U	W	X	Y	Z	AC	BD	
f. länsassess. F 23 - 25	8	1	1	1	1	1	1	1	1	4	1	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	37
länsassess. F 17 - 21	8			1						2		1	1	1					1	1	1		1	18
länsassess. f. länsnot. F 12 - 16	9	3	2	3	3	1	4	2	3	6	1	5	1	1	2	1	2	2	1	2	1	4	3	62
f. byråsekr. F 11 - 14	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	25
F. byråsekr. byråass. F 6 - 10	19	2	1	1	2	3	4	1	2	5	2	6	3	3	4	2	2	3	3	4		2	3	77
ass. F 3 - 5	11	1	1	1	2		1	1	1	3	1	3	2	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	41
ka.sk. kob. Bg 1c - F2	41	6	5	6	4	4	6	5	4	16	7	22	13	6	5	10	8	5	7	8	3	3	8	202
S:a	97	14	11	14	13	10	17	11	12	37	13	42	24	15	15	16	15	13	16	18	8	13	18	462

Fasta tjänster vid förvaltningsavdelningarnas allmänna enheter 1/7 1977. Bilaga 7
Redovisningen avser för AB- och I-län hela förvaltningsavdelningen.
Från redovisningen har undantagits tjänster i befordringsgång för notarier (Bg 12 A) och landskanslister (Bg 8 A).

Tjänste-kategori	LÄN																								S:a
	AB	C	D	E	F	G	H	I	K	L	M	N	O	P	R	S	T	U	W	X	Y	Z	AC	BD	
f. länsassess. F 23	7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	30
länsassess. F 17 - 21	7	1	1	1	1	1	1		1	2	3	1	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	36
länsassess. f. länsnot. F 12 - 16	22	2	1	4	2	1	1	2		2	7	2	6	4	2	2	3	2	3	3	2	1	2	2	78
b.v. kons. f. byråsekr. F 11 - 14	9	3	3	3	3	3	3	3	4	3	4	3	3	4	3	3	4	3	4	3	4	4	3	3	85
f. byråsekr. byråass. F 6 - 10	22	3	4	4	3	4	4	1	4	4	10	3	12	6	4	3	3	3	4	4	3	2	2	4	116
ass. F 3 - 5	16	2	2	2	2	1	2	2	2	2	9	6	8	2	4	3	2	2	3	2	6	2	3	5	90
ka.sk. kob. Bg 1c - F2	43	9	12	6	6	10	9	4	6	12	28	3	34	17	10	17	17	10	6	14	14	6	11	8	312
Bilregister-personal	100	17	16	24	22	14	19	6	13	20	50	17	47	31	21	21	19	21	20	19	19	12	17	19	584
S:a	226	38	40	45	40	35	40	19	31	46	112	36	115	67	46	51	50	43	42	47	50	29	40	43	1331

Bilaga 8 FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1971:289)
om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

dels att 18 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 12 a, 13 - 17 §§ skall betecknas 13, 22 - 26 §§,

dels att 1 § och de nya 13 och 24 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas åtta nya paragrafer, 14-21 §§, av nedan angivna lydelse,

dels att i lagen, närmast före 14, 19 och 22 §§, skall införas nya rubriker av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse

1 §[1]

Regeringsrätten är, i enlighet med vad i regeringsformen sägs, högsta allmänna förvaltningsdomstol. Den har sitt säte i Stockholm.

[1] Senaste lydelse 1976:401

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Kammarrätt är allmän förvaltningsdomstol närmast under regeringsrätten.	
Kammarrätterna är kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Sundsvall och kammarrätten i Jönköping.	
	Länsrätt är allmän förvaltningsdomstol närmast under kammarrätterna. I varje län finns en länsrätt.
§ 13[2]	
I kammarrätts domkrets skall för kammarrätten finnas nämndemän till det antal, som föreskrives av regeringen. Regeringen fastställer för varje län inom domkretsen det antal nämndemän som skall utses. Kammarrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.	
Nämndeman i kammarrätt utses genom val. I fråga om val av samt valbarhet, rätt till avsägelse, mandatperiod och behörighet för nämndeman i kammarrätt äger vad som föreskrivits om nämndeman i länsskatterätt och länsrätt motsvarande tillämpning. Regeringen får för visst län förordna att nämndemän i kammarrätt skall väljas bland dem som för samma mandatperiod har utsetts till nämndemän i hovrätt. Nämndeman i hovrätt får även i annat fall,	

[2] Senaste lydelse 1976:562

Nuvarande lydelse | Föreslagen lydelse

om han är behörig därtill, tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han är kyrkobokförd.

Länsrätterna

14 § Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som är föreskriven i dessa författningar,
2. mål enligt barnavårdslagen (1960:97), lagen (1954:579) om nykterhetsvård, utlänningslagen (1954:193), smittskyddslagen (1968:231) och lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling i den utsträckning som är föreskriven i dessa lagar samt mål enligt 21 kap. föräldrabalken,
3. såvitt gäller svenskt körkort, trafikkort eller traktorkort, mål om varning eller återkallelse och såvitt gäller utländskt körkort, mål om varning eller vägran att godkänna körkortet, allt enligt vad därom är särskilt föreskrivet.

15 § I länsrätt finns lagman och, om regeringen inte bestämmer annat, en eller flera länsdomare. De skall vara lagfarna. Lagman och länsdomare utnämnes av regeringen.

16 § Länsrätt får efter beslut av regeringen vara delad i avdelningar. Avdelning består av lagmannen eller en länsdomare som ordförande och minst två länsdomare.

Om särskild sammansättning av länsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623).

17 § Länsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän om ej annat följer av 18 §. Fler än fyra nämndemän får ej tjänstgöra i rätten.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623).

Regeringen bestämmer hur många nämndemän som skall finnas i varje län för tjänstgöring i länsrätten.

18 § Länsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,
2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,
4. vid beslut, såvitt gäller svenskt körkort, trafikkort eller traktorkort, om återkallelse tills vidare eller, såvitt gäller utländskt körkort, om vägran tills vidare att godkänna körkortet, när det är uppenbart att sådant beslut bör meddelas,
5. vid annat beslut som ej innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det ej är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är länsrätt domför med lagfaren domare ensam vid beslut som ej innefattar prövning av målet i sak.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande av

1. mål om utdömande av vite,
2. mål enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen, om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna kontrolluppgift enligt taxeringslagen (1956:623),

3. mål om omhändertagande för utredning enligt 30 § barnavårdslagen (1960:97),
4. mål enligt uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna med undantag av mål om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt,
5. mål om uppdelning av taxeringsvärde enligt 8 § 3 mom. sista stycket kommunalskattelagen (1928:370),
6. mål som avser ändring av taxerad inkomst med högst 500 kronor,
7. mål enligt skatte- och taxeringsförfattningarna i vilket beslutet överensstämmer med parternas samstämmiga mening,
8. mål i vilket saken är uppenbar.

Vissa bestämmelser om kammarrätt och länsrätt

19 § Nämndeman i kammarrätt och länsrätt utses genom val. Val förrättas av landstinget eller, om i länet finns kommun som ej ingår i landstingskommun, av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. I Gotlands län förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet skall vara proportionellt, om det begäres av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot, vilken erhålles om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val är särskilt föreskrivet.

Vart tredje år väljes halva antalet nämndemän i kammarrätt och länsrätt.

Regeringen får för visst län förordna att nämndemän i kammarrätt skall väljas bland dem som för samma mandatperiod har utsetts till nämndemän i hovrätt. Nämndeman i hovrätt får även i annat fall, om han är behörig därtill, tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han är kyrkobokförd.

20 § Valbar till nämndeman i kammarrätt och länsrätt är myndig svensk medborgare, som är kyrkobokförd i länet och ej har fyllt sjuttio år.

Tjänsteman vid länsstyrelse, länsnykterhetsnämnd eller under länsstyrelse lydande myndighet, länsläkare, biträdande länsläkare, socialvårdskonsulent, lagfaren domare, åklagare eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får ej vara nämndeman.

Nämndeman i länsrätt får ej samtidigt vara nämndeman i kammarrätt.

Den som har fyllt sextio år eller uppger annat giltigt hinder är ej skyldig att mottaga uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är ej skyldig att mottaga nytt uppdrag förrän efter sex år.

Rätten prövar självmant den valdes behörighet.

21 § Nämndeman i kammarrätt och länsrätt utses för sex år men får avgå efter två år. Om nämndeman i sådan rätt visar giltigt hinder, får rätten entlediga honom tidigare. Den som har fyllt sextio år har rätt att frånträda uppdraget. Upphör nämndeman att vara valbar eller behörig, förfaller uppdraget.

Bestämmelser om val av, om avsägelse, behörighet och mandatperiod för sådan nämndeman som ingår i länsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns i taxeringslagen (1956:623).

När ledighet uppkommer, utses ny nämndeman för den tid som återstår. Ändras antalet nämndemän, får nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

Gemensamma bestämmelser

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
§ 24[3]	
Ledamot och föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall vara svensk medborgare. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd får ej utöva befattning som ledamot eller föredragande. I fråga om nämndeman i kammarrätt gäller vad som är särskilt föreskrivet.	Ledamot och föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall vara svensk medborgare. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd får ej fullgöra tjänst som ledamot eller föredragande. I fråga om nämndeman i kammarrätt och länsrätt gäller 20 och 21 §§.

Ledamot och föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall ha avlagt domared.

[3] Senaste lydelse 1976:562

Statens offentliga utredningar 1977

Kronologisk förteckning

1. Totalförsvaret 1977–82. Fö.
2. Bilarbetstid. K.
3. Utbyggd regional näringspolitik. A.
4. Sjukvårdsavfall. Jo.
5. Kvinnlig tronföljd. Ju.
6. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. B.
7. Rätten till vapenfri tjänst. Fö.
8. Folkhögskolan 2. U.
9. Betygen i skolan. U.
10. Utrikeshandelsstatistiken. E.
11. Forskning om massmedier. U.
12. Kommunal och enskild vårdhållning. K.
13. Sveriges samarbete med u-länderna. Ud.
14. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. Ud.
15. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. I.
16. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. I.
17. Översyn av jordbrukspolitiken. Jo.
18. Inflationsskyddad skatteskala. B.
19. Radio och tv 1978–1985. U.
20. Kommunernas ekonomi 1975–1985. B.
21. Svensk undervisning i utlandet. U.
22. Arbete med näringshjälp. A.
23. Psykiskt störda lagöverträdare. Ju.
24. Näringsidkares avbetalningsköp m. m. Ju.
25. Båtliv 2. Registerfrågan. Jo.
26. Kvinnan och försvarets yrken. Fö.
27. Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag. Ju.
28. Kortare väntetider i utlänningsärenden. A.
29. Konkursförvaltning. Ju.
30. Elektronmusik i Sverige. U.
31. Studiestöd. U.
32. Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil. Ju.
33. Allmänflygplats–Stockholm. K.
34. Inrikesflygplats–Stockholm. K.
35. Inrikesflygplats–Stockholm. Bilagor. K.
36. Ersättning för brottsskador. Ju.
37. Underhåll till barn och frånskilda. Ju.
38. Folkbildningen i framtiden. U.
39. Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. Kn.
40. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. S.
41. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Sammanfattning. S.
42 Kronofogdemyndigheterna. Kn.
43. Koncentrationstendenser inom byggnadsmaterialindustrin. I.
44. Skyddad verkstad–halvskyddad verksamhet. A.
45. Information vid kriser. H.
46. Pensionsfrågor m. m. S.
47. Billingen. I.
48. Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. B.
49. Översyn av rättshjälpssystemet. Ju.
50. Häktning och anhållande. Ju.
51. Fusioner och förvärv i svenskt näringsliv 1969–73. H.
52. Forskningspolitik. U.
53. Sektorsanknuten forskning och utveckling. Expertbilaga 1. U.
54. Information om pågående forskning. Expertbilaga 2. U.
55. Forskning i kontakt med samhället. Expertbilaga 3. U.
56. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. I.
57. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga A. I.
58. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga B. I.
59. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga C. I.
60. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga D. I.
61. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga E. I.
62. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga F. I.
63. Fortsatt högskoleutbildning. U.
64. STUs stöd till teknisk forskning och innovation. I.
65. Kommunernas gatuhållning. Bo.
66. Patienten i sjukvården – kontakt och information. S.
67. Energi, hälsa, miljö. Jo.
68. Energi, hälsa, miljö: Hälso- och miljöverkningar vid användning av fossila bränslen. Jo
69. Energi, hälsa, miljö: Hälso- och miljöverkningar vid användning av kärnkraft. Jo.
70. Energi, hälsa, miljö: Arbetsmiljö vid energiproduktion. Jo.
71 Vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning. U.
72. Affärstiderna. H.
73. U-landsinformation och internationell solidaritet. Ud.
74. Fiskerinäringen i framtiden. Jo.
75. Industrimineral. I.
76. Personalen vid kriminalvårdens anstalter. Ju.
77. Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. Ud.
78. Kommunerna. Utbyggnad – Utjämning – Finansiering. B.
79. Skatteutjämning. B.
80. Länsdomstolarna. Ställning och organisation. Kn.

Statens offentliga utredningar 1977

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kvinnlig tronföljd. [5]
Psykiskt störda lagöverträdare. [23]
Näringsidkares avbetalningsköp m. m. [24]
Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag. [27]
Konkursförvaltning. [29]
Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil. [32]
Ersättning för brottsskador. [36]
Underhåll till barn och frånskilda. [37]
Översyn av rättshjälpssystemet. [49]
Häktning och anhållande. [50]
Personalen vid kriminalvårdens anstalter. [76]

Utrikesdepartementet

Biståndspolitiska utredningen. 1. Sveriges samarbete med u-länderna. [13] 2. Sveriges samarbete med u-länderna. Bilagor. [14]
U-landsinformation och internationell solidaritet. [73]
Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. [77]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret 1977–82. [1]
Rätten till vapenfri tjänst. [7]
Kvinnan och försvarets yrken. [26]

Socialdepartementet

Socialutredningen. 1. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. [40] 2. Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Sammanfattning. [41]
Pensionsfrågor m. m. [46]
Patienten i sjukvården – kontakt och information. [66]

Kommunikationsdepartementet

Bilarbetstid. [2]
Kommunal och enskild väghållning. [12]
Allmänflygplats–Stockholm. [33]
Brommautredningen. 1. Inrikesflygplats–Stockholm. [34] 2. Inrikesflygplats–Stockholm. Bilagor. [35]

Ekonomidepartementet

Utrikeshandelsstatistiken. [10]

Budgetdepartementet

Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. [6]
Inflationsskyddad skatteskala. [18]
Kommunernas ekonomi 1975–1985. [20]
Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. [48]
1976 års kommunalekonomiska utredning. 1. Kommunerna. Utbyggnad – Utjämning – Finansiering. [78] 2. Skatteutjämning. [79]

Utbildningsdepartementet

Folkhögskolan 2. [8]
Betygen i skolan. [9]
Forskning om massmedier. [11]
Radio och tv 1978–1985. [19]
Svensk undervisning i utlandet. [21]
Elektronmusik i Sverige. [30]
Studiestöd. [31]
Folkbildningen i framtiden. [38]
Forskningsrådsutredningen. 1. Forskningspolitik. [52] 2. Sektorsanknuten forskning och utveckling. Expertbilaga 1. [53] 3. Information om pågående forskning. Expertbilaga 2. [54] 4. Forskning i kontakt med samhället. Expertbilaga 3. [55]
Fortsatt högskoleutbildning. [63]
Vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning. [71]

Jordbruksdepartementet

Sjukvårdsavfall. [4]
Översyn av jordbrukspolitiken. [17]
Båtliv 2. Registerfrågan. [25]
Energi- och miljökommittén. 1. Energi, hälsa, miljö. [67] 2. Energi, hälsa, miljö: Hälso- och miljöverkningar vid användning av fossila bränslen. [68] 3. Energi, hälsa, miljö: Hälso- och miljöverkningar vid användning av kärnkraft. [69] 4. Energi, hälsa, miljö: Arbetsmiljö vid energiproduktion. [70]
Fiskerinäringen i framtiden. [74]

Handelsdepartementet

Information vid kriser. [45]
Fusioner och förvärv i svenskt näringsliv 1969–73. [51]
Affärstiderna. [72]

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbyggd regional näringspolitik. [3]
Arbete med näringshjälp. [22]
Kortare väntetider i utlänningsärenden. [28]
Skyddad verkstad–halvskyddad verksamhet. [44]

Bostadsdepartementet

Kommunernas gatuhållning. [65]

Industridepartementet

Handelsstålsutredningen. 1. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. [15] 2. Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Bilagor. [16]
Koncentrationstendenser inom byggnadsmaterialindustrin. [43]
Billingen. [47]
Delegationen för energiforskning. 1. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. [56] 2. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga A. [57] 3. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga B. [58] 4. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga C. [59] 5. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga D. [60] 6. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga E. [61] 7. Energi – program för forskning, utveckling, demonstration. Bilaga F. [62]
STUs stöd till teknisk forskning och innovation. [64]
Vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning. [71]
Industrimineral. [75]

Kommundepartementet

Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. [39]
Kronofogdemyndigheterna. [42]
Länsdomstolarna. Ställning och organisation. [80]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03843-9
ISSN 0375-250X