1978 : 84
SOU

Betänkande av kommunalbesvärskommittén



Instansordningen i besvärsmål

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

1978 : 84
SOU

Betänkande av kommunalbesvärskommittén



Instansordningen i kommunalbesvärsmål

126
44

Statens offentliga utredningar
1978:84
Kommundepartementet

Instansordningen i kommunalbesvärsmål

Betänkande av kommunalbesvärskommittén

Stockholm 1978

Omslag Carl Axel Virin
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04556-7
ISSN 0375-250X
Gotab, Kungälv 1978

Till Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Enligt regeringens bemyndigande den 2 juni 1977 tillkallade chefen för kommundepartementet den 18 november 1977 en kommitté med uppdrag att göra en översyn av kommunalbesvärsprocessen m. m. Till ledamöter i kommittén förordnades regeringsrådet Bengt Hamdahl, tillika ordförande, samt statssekreteraren Fredrik Sterzel och regeringsrättssekreteraren Peder Törnvall. Till sakkunniga i kommittén förordnades sektionschefen Curt Riberdahl och förste sekreteraren Jan Sahlin. Att som sekreterare biträda kommittén utsågs den 24 november 1977 regeringsrättssekreteraren Sven Börjeson.

Kommittén har antagit namnet Kommunalbesvärskommittén.

Departementschefen har till kommittén överlämnat en skrivelse den 12 januari 1978 från f. d. lagmannen G von Euler med synpunkter på frågan om instansordningen vid besvär över kommunala beslut.

Kommunalbesvärskommittén har under år 1978 avgivit remissyttranden över följande utredningsförslag: statskontrollkommitténs delbetänkande I (Ds Kn 1977:7) Underställning av beslut om lån och borgen, betänkandet (Ds U 1977:20) Medinflytande i skolan, betänkandet (Ds U 1978:3) Skolnämnds beslutsområde m. m. samt indelningslagskommitténs betänkande (SOU 1978:32) Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar.

Kommunalbesvärskommittén får härmed överlämna ett delbetänkande rörande instansordningen i kommunalbesvärsmål.

Kommitténs arbete fortsätter.

Stockholm i december 1978

Bengt Hamdahl

Fredrik Sterzel *Peder Törnvall*

Curt Riberdahl *Jan Sahlin*

/Sven Börjeson

Innehåll

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) 9
Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 12
Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 14
Förslag till lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund 15
Förslag till lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse 16

1 *Sammanfattning* 19

2 *Inledning* 25
2.1 Utredningsuppdraget 25
2.2 Arbetets bedrivande 25

3 *Gällande instansordning och dess bakgrund* 27
3.1 Direktiven 27
3.2 Historik 28
3.3 Gällande instansordning 32

4 *Något om olika myndigheters verksamhetsområde och handläggningsordning* 35
4.1 Länsstyrelserna 35
4.2 Länsrätterna 36
4.3 Kammarrätterna 37
4.4 Regeringsrätten 38

5 *Målutveckling och arbetsläge m. m.* 41
5.1 Regeringsrätten 41
5.2 Kammarrätterna 44
5.3 Närmare om kommunalbesvärsmål m. m. 47

6 *Överväganden och förslag rörande instansordningen* 51
6.1 Besvärsprövningen i regeringsrätten 51
6.2 Besvärsprövningen i instansen under regeringsrätten 53
6.3 Behovet av en länsinstans under kammarrätterna 56
6.4 Landstingsmålen 61

6.5 Särskild sammansättning av kammarrätt 62
6.6 Utbildning och rekrytering 63
6.7 Kommunala underställningsmål 64
6.8 Kostnadsfrågor 65

7 *Kommunalbesvären och förvaltningsprocessen* 67
7.1 Direktiven 67
7.2 Kommunalbesvärsprocessens huvudsakliga särdrag 67
7.3 Förvaltningsrättsreformen 69
7.3.1 Reformens syfte m. m. 69
7.3.2 Förvaltningslagen 69
7.3.3 Förvaltningsprocesslagen 71
7.4 Kommunallagsutredningens genomgång och förslag 72
7.5 Överväganden och förslag 73

8 *Specialmotivering till författningsförslagen* 79
8.1 Kommunallagen
7 kap. 1 § 79
7 kap. 2 § 81
7 kap. 4 § 81
7 kap. 5 § 85
Ikraftträdande 85
8.2 Lagen om allmänna förvaltningsdomstolar
8 § 85
11 och 12 §§ 86
8.3 Förvaltningsprocesslagen
35 § 86
37 § 88
8.4 Lagen om kommunalförbund 88
8.5 Lagen om församlingsstyrelse 88
8.6 Övriga författningsändringar 88

Förkortningar

FL	Förvaltningslagen (1971:290)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
KL eller nya KL	Kommunallagen (1977:179)
Äldre KL	Kommunallagen (1953:753)
KU	Konstitutionsutskottet
Prop	Proposition
pt	Prövningstillstånd
RRK	Rättsfall från regeringsrätten och kammarrätterna
Rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar

Författningsförslag

1 Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap	
1 §	
Över beslut av *kommunfullmäktige* får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av kommunen anföra besvär hos *länsstyrelsen*. Sådan talan får grundas endast på att beslutet 1. ej har tillkommit i laga ordning 2. står i strid mot lag eller annan författning 3. på annat sätt överskrider *kommunfullmäktiges* befogenhet 4. kränker klagandens enskilda rätt eller 5. annars vilar på orättvis grund.	Över beslut av *fullmäktige* får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av kommunen *eller landstingskommunen* anföra besvär hos *kammarrätten*. Sådan talan får grundas endast på att beslutet 1. ej har tillkommit i laga ordning 2. står i strid mot lag eller annan författning 3. på annat sätt överskrider *fullmäktiges* befogenhet 4. kränker klagandens enskilda rätt eller 5. annars vilar på orättvis grund.
Besvärshandling skall ha kommit in till *länsstyrelsen* inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. *Till besvärshandlingen skall fogas det överklagade beslutet och bevis om dagen för anslaget. Besvär som ej har anförts i rätt tid upptages ej till prövning.*	Besvärshandling skall ha kommit in till *kammarrätten* inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens *eller landstingskommunens* anslagstavla. *I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka talan grundas. Klaganden får ej anföra ny omständighet till grund för sin talan efter besvärstidens utgång.*

Över beslut av landsting får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av landstingskommunen anföra besvär hos regeringsrätten. Besvärshandling tillställes regeringsrätten. I övrigt tillämpas bestämmelserna i första och andra styckena på motsvarande sätt på besvär över sådant beslut.

2 §

I fråga om besvär över beslut av *kommunstyrelsen* eller annan *kommunal* nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av *kommunfullmäktige* tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. *I fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskottet eller annan landstingskommunal nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av landsting tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet.* Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

I fråga om besvär över beslut av *styrelsen* eller annan nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av *fullmäktige* tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 3 kap. 12 §. I fråga om beslut som ej har protokollförts särskilt räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll, som har förts vid det sammanträde med styrelsen eller nämnden varvid beslutet har anmälts, har tillkännagetts på anslagstavlan.

Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om besvär över sådant beslut av revisorerna som avses i 5 kap. 4 §.

4 §

Om besvär har anförts hos länsstyrelsen, kan denna förbjuda att det överklagade beslutet verkställes.

Om besvär har kommit in för sent till kammarrätten eller det är uppenbart att besvären skall avvisas av annan anledning eller lämnas utan bifall, bör kammarrätten företaga målet till avgörande utan dröjsmål.

Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses kommunen eller landstingskommunen som part. Föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får ej gälla avhjälpande av brist i besvärshandling, som består i att denna ej anger någon omständighet på

vilken talan grundas. Bestämmelsen i 29 § andra meningen förvaltningsprocesslagen tillämpas ej.

5 §

Över länsstyrelsens beslut får, om ej annat är särskilt föreskrivet, besvär anföras hos regeringsrätten. Besvär över beslut av *länsstyrelsen* vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Besvär över beslut, varigenom *länsstyrelsen* har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställes, får anföras av kommunen och medlem av *kommunen.*

Besvärshandlingen skall ha kommit in till regeringsrätten inom tre veckor från den dag då den som vill anföra besvär fick del av beslutet. Om länsstyrelsens beslut har gått klaganden emot skall han underrättas om vad han har att iakttaga vid besvär över beslutet.

Besvär över beslut av *kammarrätten* vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Besvär över beslut, varigenom *kammarrätten* har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställes, får anföras av kommunen och medlem av *denna eller, när fråga är om landstingskommunalt beslut, av landstingskommunen och medlem av denna.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär avseende kommunalt eller landstingskommunalt beslut, i fråga om vilket justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagetts på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla senast den 30 juni 1980.

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

Härigenom föreskrivs att 8, 11 och 12 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §[1]	
Kammarrätt prövar	Kammarrätt prövar
1. besvär över beslut *i förvaltningsärende* som enligt lag eller annan författning anföres hos domstolen,	1. besvär över beslut som enligt lag eller annan författning anföres hos domstolen,
2. mål som underställes domstolen enligt folkbokföringsförordningen (1967:198).	2. mål som underställes domstolen enligt folkbokföringsförordningen (1967:198).
Regeringen förordnar om kammarrätternas domkretsar.	
11 §[2]	
Kammarrätt är delad i avdelningar. Regeringen får bestämma att avdelning skall vara förlagd till annan ort än den där domstolen har sitt säte.	
Avdelning består av presidenten eller en lagman såsom ordförande samt av minst två kammarrättsråd, av vilka en är vice ordförande.	
	För behandling av kommunalbesvärsmål skall i avdelning dessutom ingå särskild ledamot med god kännedom om och betydande erfarenhet av kommunal verksamhet. Regeringen förordnar för varje kammarrätt ett erforderligt antal sådana ledamöter. Förordnande får avse högst tre år. Ledamot som här sägs skall vara svensk medborgare. Den som är omyndig eller försatt i konkurstillstånd får ej utöva sådant uppdrag.
Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623).	

[1] Senaste lydelse 1974:577.
[2] Senaste lydelse 1974:577.

12 §[3]

Kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får ej sitta i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten, är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall ej sitta i rätten. Kammarrätt är dock domför utan nämndemän

1. vid prövning av besvär över beslut som ej innebär att målet avgöres,
2. vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,
3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Handlägges mål som avses i andra stycket gemensamt med annat mål, får nämndemän deltaga vid handläggningen även av det senare målet.

Vid behandling av kommunalbesvärsmål är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och en sådan särskild ledamot som avses i 11 § tredje stycket. Fler än fyra lagfarna ledamöter och en särskild ledamot får ej sitta i rätten i sådant mål. Kammarrätt är dock domför utan särskild ledamot i fall som anges i andra stycket 1–3 samt vid prövning av besvär som uppenbarligen skall lämnas utan bifall.

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

Regeringen bestämmer i vilken omfattning åtgärd som avser endast måls beredande får vidtagas av lagfaren ledamot i kammarrätten eller annan tjänsteman vid denna.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

[3] Senaste lydelse 1976:562.

3 Förslag till Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 35 och 37 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
35 §[1]	
Besvär över kammarrättens beslut *i fråga om fullföljts till eller underställts kammarrätten* prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd.	Besvär över kammarrättens beslut prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd.

Meddelas ej prövningstillstånd, står kammarrättens beslut fast. Erinran därom skall intagas i regeringsrättens beslut.

Vad som sägs i första stycket gäller ej mål om utlämnande av allmän handling.

37 §

I mål, vari prövningstillstånd kräves, får omständighet eller bevis, som klaganden åberopar först i regeringsrätten, beaktas endast om det föreligger särskilda skäl.

Om förbud mot ändring av talan i kommunalbesvärsmål finns bestämmelser i 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179) och 89 § 1 mom. lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

Klaganden bör i besvärshandlingen ange de skäl som han åberopar till stöd för sin begäran om prövningstillstånd.

---

[1] Senaste lydelse 1977:1034.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

4 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrivs att 20 § lagen (1957:281) om kommunalförbund skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 §[1]	
Bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbund. *Ingår landstingskommun i förbundet, skall därvid tillämpas de bestämmelser, som avser landstingskommun.* Besvärsrätt tillkommer såväl medlem av förbundet som medlem av kommun som ingår i förbundet.	Bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbund. Besvärsrätt tillkommer såväl medlem av förbundet som medlem av kommun *eller landstingskommun* som ingår i förbundet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär avseende sådant beslut inom kommunalförbund, i fråga om vilket justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på anslagstavlan för vederbörlig kommun senast den 30 juni 1980.

[1] Senaste lydelse 1977:181.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse

Härigenom föreskrivs att 89 § 1 mom., 90 och 91 §§ lagen (1961:436)[1] om församlingsstyrelse skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
89 §	
1 mom. Över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma må, där ej annat är särskilt föreskrivet, besvär anföras hos *länsstyrelsen*. Sådan klagan må grundas endast däråå, att beslutet icke tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.	*1 mom.* Över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma må, där ej annat är särskilt föreskrivet, besvär anföras hos *kammarrätten*. Sådan klagan må grundas endast däråå, att beslutet icke tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.
Besvären skola hava inkommit till *länsstyrelsen* inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å församlingens anslagstavla. *Besvären skola vara åtföljda av överklagade beslutet jämte bevis om dagen för justeringens tillkännagivande.*	Besvären skola hava inkommit till *kammarrätten* inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å församlingens anslagstavla. *I besvärshandlingen skola angivas det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka talan grundas. Klaganden får ej anföra ny omständighet till grund för sin talan efter besvärstidens utgång.*
Länsstyrelsen skall inhämta domkapitlets yttrande över besvären, såvida det icke är uppenbart, att sådan åtgärd är obehövlig.	
90 §	
Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, äger länsstyrelsen, om skäl därtill äro, förbjuda överklagade beslutets verkställighet.	*Hava besvär inkommit för sent till kammarrätten eller är det uppenbart att besvären skola avvisas av annan anledning eller lämnas utan bifall, bör kammarrätten företaga målet till avgörande utan dröjsmål.*
Grundas besvären därpå, att klagandens enskilda rätt blivit kränkt	*Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses försam-*

[1] Lagen omtryckt 1976:500.

genom beslutet, och bliva besvären godkända, gäller rättelsen till förmån för den som klagat, men står beslutet i övrigt fast, utan så är, att det finnes strida mot allmän lag eller författning eller eljest vila på orättvis grund, då länsstyrelsen må förordna om upphävande av beslutet i dess helhet.

lingen som part. Föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får ej gälla avhjälpande av brist i besvärshandling, som består i att denna ej anger någon omständighet på vilken talan grundas. Bestämmelsen i 29 § andra meningen förvaltningsprocesslagen tillämpas ej.

Kammarrätten skall inhämta domkapitlets yttrande över besvären, såvida det icke är uppenbart, att sådan åtgärd är obehövlig.

91 §

I länsstyrelsens beslut må, där icke för vissa frågor annorlunda är särskilt stadgat, ändring sökas hos regeringsrätten senast inom tre veckor från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet.

Besvär över beslut av kammarrätten vilket har gått klaganden emot få anföras endast av denne. Besvär över beslut varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagande beslutet verkställes, få anföras av församlingen och envar som i 89 § 3 mom. sägs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär avseende kyrkokommunalt beslut, i fråga om vilket justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits på församlingens eller den kyrkliga samfällighetens anslagstavla senast den 30 juni 1980.

1 Sammanfattning

Genom 1971 års förvaltningsrättsreform fick kammarrätterna ställning som allmän förvaltningsdomstol närmast under regeringsrätten. Rätten att fullfölja talan från kammarrätt till regeringsrätten begränsades genom krav på prövningstillstånd. Grunderna för prövningstillstånd är desamma som enligt rättegångsbalken gäller för fullföljd av talan från hovrätt till högsta domstolen. Så kallad ändringsdispens är inte medgiven, vilket innebär att den högsta instansens uppgift som prejudikatbildare betonas. I organisatoriskt hänseende innebar reformen i allmänhet en förlängning av instanskedjan genom att kammarrätten sköts in mellan första besvärsinstansen och regeringsrätten.

För kommunalbesvärsmålens del företogs ingen ändring i instansordningen. Förslag om sådan ändring hade framlagts av förvaltningsdomstolskommittén i dess betänkande (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning. Förvaltningsdomstolskommittén utgick från att kommunalbesvärsmålen borde överföras till kammarrätterna på samma sätt som förvaltningsbesvärsmålen med kommunal anknytning. Med hänsyn till kommunalbesvärsprövningens karaktär av ren legalitetsprövning ansåg kommittén att länsstyrelserna kunde utgå ur instanskedjan. Den legalitetsprövning, som skall ske i kommunalbesvärsmålen, borde enligt kommittén redan i första besvärsinstans lämpligen kunna göras av en administrativ domstol. Kommittén framhöll dessutom att vid ett genomförande av kommitténs organisationsförslag kammarrätterna och regeringsrätten skulle erhålla sådana resurser för en snabb handläggning, att man kunde undvika en befarad eftersläpning beträffande kommunalbesvärsmålens avgörande.

Förslaget att ändra instansordningen för kommunalbesvären väckte åtskillig remisskritik. Flertalet remissinstanser ansåg att länsstyrelsen borde behållas som första besvärsinstans. Kritiken riktade sig framför allt mot förvaltningsdomstolskommitténs uppfattning att prövningens karaktär skulle göra det mindre nödvändigt att länsstyrelsen stod kvar i instanskedjan. Föredragande departementschefen förklarade att han för sin del var ense med kritikerna däri att det inte var lämpligt att ta bort länsstyrelserna ur instanskedjan när det gällde kommunalbesvärsmål. Samtidigt betonade han att det var angeläget att snabbt nå definitiva avgöranden i dessa mål. Departementschefen ansåg det därför lämpligast att behålla den gällande ordningen att besvär anförs först hos länsstyrelsen och sedan hos regeringsrätten.

Sedan tiden före förvaltningsrättsreformen har tillströmningen av kommunalbesvärsmål till regeringsrätten mer än tredubblats. Vid tiden för re-

formen räknade man med 200 mål per år som ett normalt antal. År 1977 inkom och avgjordes mer än 700 kommunalbesvärsmål i regeringsrätten. Målgruppen är den ojämförligt största i vilken regeringsrätten prövar målen i sak utan att dessförinnan ha meddelat prövningstillstånd. Utvecklingen har lett till att kommunalbesvärsmålen tar i anspråk en oproportionerligt stor andel av regeringsrättens sessionstid och arbetskraft. Det har beräknats att inemot hälften av alla mål som prövas i sak av regeringsrätten utgörs av kommunalbesvärsmål.

I kommunalbesvärskommitténs uppdrag, som innefattar en allmän översyn av kommunalbesvärsprocessen, ingår frågan om instansordningen som en huvuduppgift. Enligt direktiven ankommer det på kommittén att själv avgöra om det är lämpligt att redovisa övervägandena i denna del i ett delbetänkande. I direktiven har det betecknats som ofrånkomligt att kommittén överväger frågan om begränsning av rätten att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten. När det gäller besvärsprövningen nedanför regeringsrätten har, förutom länsstyrelse, kammarrätt och länsrätt angetts vara de alternativ som ligger närmast till hands. Kommittén har härvid att pröva även möjligheten att skjuta in kammarrätten som en mellaninstans mellan länsinstansen och regeringsrätten. Beträffande de landstingskommunala besvärsmålen har i direktiven uttalats att instansordningen om möjligt bör vara densamma i alla typer av kommunalbesvärsmål.

I föreliggande delbetänkande lägger kommunalbesvärskommittén fram förslag till ändrad instansordning i kommunalbesvärsmål. I betänkandet framläggs också förslag beträffande vissa processuella spörsmål som framstår som särskilt angelägna att behandla i samband med en ändring av instansordningen.

Den åtgärd som ligger närmast till hands för att skapa bättre balans mellan olika måltyper i regeringsrättens arbete anser kommunalbesvärskommittén vara att införa fullföljdsbegränsning även i kommunalbesvärsmålen genom krav på prövningstillstånd.

Kommittén har funnit att de nuvarande dispensgrunderna med fördel bör kunna tillämpas i kommunalbesvärsmålen. Det betyder att regeringsrättens karaktär av prejudikatinstans förstärks.

De nu angivna åtgärderna kan inte vidtas isolerat, eftersom krav på prövningstillstånd medför att ansvaret kommer att ligga tyngre på besvärsinstansen under regeringsrätten. Ju strängare krav som uppställs för prövningstillstånd desto större fordringar måste kunna ställas på denna instans.

Vid förvaltningsrättsreformen angavs en kärnpunkt vara att man delade de två huvudfunktionerna för förvaltningsrättskipningen – att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden och att svara för prejudikatbildningen – på två domstolsinstanser, vilka sålunda tänktes komplettera varandra. Kammarrätternas uppgift blev att bära huvudansvaret för att materiell rättvisa skipas i de enskilda fallen medan den högsta instansen skulle svara för vägledande avgöranden i oklara eller tveksamma rättsfrågor.

Sedan förvaltningsrättsreformens genomförande 1972 har kammarrättsorganisationen byggts ut. Den omfattar nu fyra kammarrätter. Kammarrätterna har vuxit in i sin nya roll som allmän förvaltningsdomstol och förvärvat kunskaper och handläggningsvana beträffande de nya målgrupper som tillfördes kammarrätterna vid reformen. Till de nya grupperna hör mål

med kommunal anknytning såsom hälsovårdsmål och byggnadsmål. Under de senaste två åren har tidigare besvärande målbalanser hos kammarrätterna kunnat nedbringas. Balanserna visar alltjämt en nedåtgående tendens.

Mot den angivna bakgrunden har kommunalbesvärskommittén funnit naturligt att välja kammarrätt som besvärsinstans under regeringsrätten. Något annat slags organ än en kollegial domstol kan enligt kommitténs bedömning inte komma i fråga. När det gäller instanskedjans längd har kommunalbesvärskommittén funnit att skäl kan anföras till stöd för såväl en ordning med två instanser som en ordning med tre instanser, i vilket senare fall en länsinstans alltså skulle bibehållas. Kommittén har bedömt saken så att båda ordningarna är praktiskt genomförbara men att den kortare instanskedjan från allmänna synpunkter är att föredra. Beträffande mål i vilka prövningstillstånd beviljas synes det ofrånkomligt att en omläggning till tre besvärsinstanser kommer att medföra en förlängning av handläggningstiderna. Kommittén delar den ofta framförda uppfattningen att det är särskilt angeläget att slutliga avgöranden i kommunalbesvärsmål – som kan gälla samhällsviktiga beslut och principiella rättsfrågor – erhålles så snabbt som möjligt. Vid övervägande av samtliga synpunkter har kommittén stannat för att föreslå ett tvåinstanssystem med kammarrätterna som första besvärsinstans.

Kommunalbesvärskommittén finner i princip förvaltningsdomstolskommitténs mening att kommunalbesvärsmålen lämpar sig för en renodlad domstolsprövning vara välgrundad. Kommunalbesvärskommittén har dock funnit vägande skäl tala till förmån för att särskild sakkunskap – vid sidan av vanlig juristkompetens – skulle vara av värde för besvärsprövningen. Inte minst i mål som gäller den kommunala kompetensen skulle det vara värdefullt om i handläggningen deltog en person med god kunskap om och erfarenheter av kommunal verksamhet. Även i mål där kommunala procedurfrågor aktualiseras kan det vara av värde att någon som deltar i besvärsprövningen är förtrogen med de praktiska betingelserna för kommunalt beslutsfattande och har vana vid ledning av arbete på kvalificerad kommunal nivå. Kommunalbesvärskommittén anser inte att vanlig nämndemannamedverkan kan fylla denna uppgift. Vad som behövs är i stället speciell sakkunskap. Kommunalbesvärskommittén erinrar om den ordning för medverkan av särskilda ledamöter som är föreskriven för handläggningen i kammarrätt av mål rörande allmän fastighetstaxering. Kommitténs förslag innebär att kammarrättsavdelning vid handläggning av kommunalbesvärsmål i princip utökas med en särskild ledamot. Behövligt antal ledamöter skall utses av regeringen för varje kammarrätt. Till särskilda ledamöter skall utses personer som har god kännedom om kommunal verksamhet och betydande praktisk erfarenhet på kvalificerad nivå av det kommunala beslutsförfarandet. Av praktiska skäl fordras vissa undantag från kravet på medverkan av särskild ledamot. Den huvudsakliga innebörden av förslaget är att medverkan av särskild ledamot skall vara obligatorisk i mål som prövas i sak och där besvären inte är utsiktslösa.

Beträffande de landstingskommunala besvärsmålen, som enligt gällande ordning prövas av regeringsrätten som första och sista instans, föreslår kommunalbesvärskommittén att kammarrätt skall bli första besvärsinstans och att för fullföljd till regeringsrätten samma regler skall gälla som för övriga

kommunalbesvärsmål.

Under ett år anhängiggörs i det närmaste 2 000 kommunalbesvärsmål i första besvärsinstans (landstingsmålen inräknade). Fördelningen av dessa mål på de olika kammarrätterna kan beräknas bli ungefär följande. Kammarrätten i Stockholm får omkring 500 mål, kammarrätten i Göteborg omkring 650 mål, kammarrätten i Sundsvall omkring 450 mål och kammarrätten i Jönköping omkring 350 mål. Om man antar att fullföljdsprocenten kommer att sjunka något efter införandet av kammarrättsprövning och krav på prövningstillstånd – f. n. fullföljs närmare 25 % av kommunalbesvärsmålen från länsstyrelse till regeringsrätten – kan tillströmningen till regeringsrätten beräknas uppgå till 400–450 mål per år.

Kommittén har övervägt om länsstyrelserna bör bibehållas som första besvärsinstans under en övergångsperiod. Kammarrätterna skulle härigenom kunna få möjlighet att successivt bereda sig för den nya uppgiften samtidigt som man skulle kunna dra nytta av det kunnande på området som i dag finns hos länsstyrelserna. Kommittén framlägger dock inte något sådant förslag utan föreslår andra åtgärder för att underlätta övergången. För närvarande finns redan vid de olika kammarrätterna ett mindre antal jurister med erfarenhet av kommunalbesvärsmål. Under senare tid har kammarrättsjurister i ökande utsträckning anlitats för föredragning av kommunalbesvärsmål i regeringsrätten. Det kan antagas att många ur denna grupp efter avslutad tjänstgöring i regeringsrätten kommer att tjänstgöra i kammarrätt. Överflyttningen av kommunalbesvärsmålen kan även tänkas leda till ökat intresse bland de på området kunniga länsstyrelsejuristerna att söka sig över till den enhetliga karriär som håller på att utbilda sig inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kommittén förordar att kammarrättsjurister under tiden närmast före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna får möjlighet att genom tjänstgöring i länsstyrelse och såsom föredragande i regeringsrätten förbereda sig för den nya uppgiften. Utbildning i form av kurser föreslås också.

Såsom antytts har kommunalbesvärskommittén funnit att vissa processuella frågor bör särskilt uppmärksammas i samband med reformeringen av instansordningen. Dessa gäller samordningen av de särskilda förfaranderegelerna för kommunalbesvärsprocessen med de allmänna reglerna för förvaltningsprocessen och övrig förfarandelagstiftning. En fullständig översyn har inte varit möjlig i detta sammanhang. De överväganden som redovisas i betänkandet tar endast sikte på de centrala frågorna och utgår i princip från gällande rätt. En del av dessa frågor berördes av kommunallagsutredningen i dess betänkande (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag.

Tidigare var förhållandet att handläggningen av förvaltningsbesvärsmål i stort följde en praxis som utbildats inom det området medan handläggningen av kommunalbesvärsmål följde en särskild praxis. Genom tillkomsten av FPL har en kodifiering och detaljreglering genomförts för förvaltningsprocessen. FPL är även tillämplig på handläggningen av kommunalbesvärsmål i regeringsrätten. Detsamma blir fallet i kammarrätterna, om kommunalbesvärsmålen flyttas över dit från länsstyrelserna. Någon kodifiering av principerna för kommunalbesvärsprocessen har emellertid inte ägt rum. Man har alltså att tillämpa ett författningsbundet regelsystem för förfarandet i förvaltningsdomstolarna vilket samtidigt skall jämföras med

och modifieras av vissa oskrivna regler för handläggningen av kommunalbesvärsmål. Denna formella obalans är olycklig. Kommunalbesvärskommittén anser det därför angeläget att kommunalbesvärsprocessens särdrag i ökad utsträckning kommer till uttryck i lagtext.

Den kanske viktigaste regeln i detta sammanhang gäller bestämmandet av talan. Enligt fast rättspraxis gäller regeln att besvärsfakta skall anföras inom tiden för överklagande av det kommunala beslutet för att kunna upptagas till prövning. Kommunalbesvärskommittén föreslår att regeln lagfästs och tas in i KL. För att bestämmelsen i 5 § FPL om föreläggande att komplettera besvärsinlaga, som är otjänlig för sakprövning, inte skall leda till den felaktiga slutsatsen att härvid även avses föreläggande om komplettering med besvärsfakta, föreslås att i KL görs en precisering av tillämpningsområdet för 5 § FPL inom kommunalbesvärsprocessen.

Vidare föreslås att i KL tas in en bestämmelse av innebörd att kommunens ställning som part fastslås vid tillämpningen av FPL i kommunalbesvärsprocessen. Härigenom klargörs att när yttrande inhämtas från kommun FPL:s bestämmelser om skriftväxling mellan parter skall tillämpas och inte bestämmelsen om inhämtande av yttrande från myndighet.

Genom kodifieringen av klagandens skyldighet att bestämma sin talan före besvärsfristens utgång och betoningen av tvåpartsförhållandet i kommunalbesvärsprocessen ges visst positivt stöd för fullföljande av gällande handläggningspraxis i kommunalbesvärsmål, vilken sedan gammalt ansetts huvudsakligen vila på dispositionsprincipen. Härigenom ges också stöd för en återhållsam tillämpning av bestämmelserna i 8 § FPL om förvaltningsdomstols utredningsansvar såvitt gäller kommunalbesvärsmålen.

I sammanhanget föreslås att den ålderdomliga bestämmelsen i KL om skyldighet för klaganden att bifoga avskrift av protokollet över det klandrade beslutet ävensom anslagsbevis rörande protokollsjusteringen ersätts med en regel motsvarande den som allmänt gäller för förvaltningsbesvärsområdet, nämligen att klaganden är skyldig att i besvärshandlingen ange det överklagade beslutet. Dessutom föreslås att i KL införs en bestämmelse som ålägger besvärsmyndigheten att utan dröjsmål avgöra deserta och utsiktslösa besvärsmål.

I församlingsstyrelselagen föreslås ändring motsvarande den i KL.

Bland de författningsändringar i övrigt som föranleds av kommunalbesvärskommitténs förslag kan nämnas en ändring av regeln i 35 § första stycket FPL, som innehåller att besvär över kammarrätts beslut "i fråga som fullföljts till eller underställts" kammarrätten prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd. Uttryckssättet passar inte särskilt väl när kammarrätt blir första besvärsinstans i kommunalbesvärsmål, eftersom det inte är fråga om fullföljd av en hos kommunen anhängiggjord talan. Kommunalbesvärsprövningen är av annat slag än den prövning som den kommunala myndigheten gjort. En ändring av lydelsen är därför nödvändig. Kommunalbesvärskommittén, som i övrigt konstaterar att regeln skiljer sig från motsvarande regel i rättegångsbalken på ett från saklig synpunkt sett omotiverat sätt, föreslår att bestämmelsen ändras så att kravet på prövningstillstånd blir generellt i fråga om besvär över kammarrätts beslut.

Kommittén föreslår att reformen genomförs den 1 juli 1980.

2 Inledning

2.1 Utredningsuppdraget

De grundläggande dragen i gällande kommunallagstiftning kan ledas tillbaka till 1862 års kommunalförordningar. Under den tid som gått har visserligen flera viktiga utredningar företagits på området. Författningsändringarna har varit åtskilliga. Den senaste författningsöversynen ledde till att vi fick en gemensam kommunallag för de borgerliga primärkommunerna och landstingskommunerna, vilken trädde i kraft den 1 juli 1977. De ändringar som vidtogs i sak, vid sidan av den redaktionella omstöpningen, gällde huvudsakligen frågor rörande den kommunala förvaltningen. I samband med denna senaste lagrevision framfördes tanken på en översyn av kommunalbesvärsprocessen. Någon allmän och samlad översyn av kommunalbesvärsinstitutet har nämligen inte tidigare företagits. Tanken på en sådan översyn vann anslutning under riksdagsbehandlingen. Resultatet härav är de utredningsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 2 juni 1977 (Dir. 1977:47).

Utredningsuppdraget innebär att kommunalbesvärskommittén skall göra en allsidig översyn av kommunalbesvärsprocessen. Kommitténs uppdrag omfattar alla former av kommunalbesvär, innefattande den särskilda typ av besvär som anförs hos primärkommunal eller landstingskommunal besvärsnämnd.

Vissa huvuduppgifter kommenteras närmare i direktiven. En sådan är instansordningen och rätten att fullfölja talan till högsta instans. I denna del, som betecknas som angelägen, erinras om möjligheten för kommittén att redovisa resultatet i ett delbetänkande. Övriga områden som i direktiven anges som huvuduppgifter för kommitténs översyn är de splittrade förfaranderegler som gäller för besvärsprocessen, förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär, utformningen av de kommunala besvärsgrunderna samt besvärsnämndernas ställning och de med dem förbundna särskilda processreglerna.

2.2 Arbetets bedrivande

Reformeringen av instansordningen är en angelägen åtgärd. Denna kan enligt kommunalbesvärskommitténs bedömande mycket väl genomföras innan en fullständig översyn av kommunalbesvärsinstitutet slutförts. Med

hänsyn till målutvecklingen och arbetsläget hos olika instanser som är aktuella i detta sammanhang – varom närmare redogörelse lämnas i det följande – är tidpunkten också lämplig för en sådan reform.

I sina överväganden har kommunalbesvärskommittén funnit att ett område bör särskilt uppmärksammas i samband med reformeringen av instansordningen. Det är behovet av en samordning av de särskilda förfaranderegelna för kommunalbesvärsprocessen, som bygger på lag och rättspraxis, med de allmänna reglerna för förvaltningsprocessen och övrig förfarandelagstiftning. En fullständig översyn är dock inte möjlig i detta sammanhang. En sådan förutsätter att kommittén hunnit penetrera alla processuella spörsmål som aktualiseras vid översynen av kommunalbesvärsförfarandet. De överväganden som här redovisas tar därför endast sikte på de centrala frågorna och utgår i princip från gällande rätt. Det är alltså de mest märkbara formella bristerna i det nuvarande systemet som kommittén nu vill komma till rätta med. En och annan formell detaljfråga kommer också att tas upp i sammanhanget. Skulle det visa sig att det finns skäl att göra ändring i gällande rätt avser kommittén att återkomma härtill i det fortsatta arbetet. Det nu framlagda förslaget ser kommittén därför inte som något hinder för att senare föreslå kanske sakligt väsentliga ändringar i besvärsförfarandet.

Kommunalbesvärskommittén har genom en enkät inhämtat vissa uppgifter från länsstyrelserna rörande karaktären och handläggningen av kommunalbesvärsmål som anhängiggjorts under tiden 1 juli 1976–30 juni 1977.

Samråd har ägt rum med länsdomstolskommittén och utredningen om översyn av lagen om församlingsstyrelse.

3 Gällande instansordning och dess bakgrund

3.1 Direktiven

Enligt utredningsdirektiven bör kommunalbesvärskommittén i första hand gripa sig an med frågan om besvärsordningen. Det ankommer härvid på kommittén att själv avgöra om det är lämpligt att redovisa övervägandena i den delen i ett delbetänkande.

I sakfrågan anfördes i direktiven närmare följande.

En av kommitténs huvuduppgifter blir att behandla besvärsordningen. Kommunalbesvärsmålen är nu den största gruppen av mål som prövas av regeringsrätten utan att regeringsrätten dessförinnan har meddelat prövningstillstånd. Efter 1971 års förvaltningsrättsreform gäller med några få undantag att regeringsrätten prövar förvaltningsbesvär endast om prövningstillstånd har meddelats. Förvaltningsdomstolskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning att kommunalbesvär inte skulle anföras hos länsstyrelsen utan i stället hos kammarrätten och därifrån fullföljas till regeringsrätten där prövningstillstånd skulle krävas. Förslaget kritiserades emellertid vid remissbehandlingen och föredragande departementschefen ansåg det lämpligast att behålla den gamla besvärsgången (prop. 1971:30). Under de senaste åren har antalet kommunalbesvärsmål hos regeringsrätten ökat kraftigt. Åren 1968–1971 var antalet kommunalbesvärsmål som kom in till regeringsrätten lägst ca 190 och högst 250 per år. Enligt tillgänglig statistik inkom 410 mål år 1972 och 530 mål år 1976. Denna utveckling har lett till att balansen av kommunalbesvärsmål hos regeringsrätten har ökat från 298 vid årsskiftet 1971–1972 till 562 vid årsskiftet 1976–1977. Detta medför olägenheter av olika slag för såväl enskilda som kommuner och landstingskommuner. Prövningen av kommunalbesvärsmål bör inte få en sådan omfattning att regeringsrättens ställning som prejudikatsinstans påverkas. Mot denna bakgrund synes det vara ofrånkomligt att kommittén överväger frågan om begränsning av rätten att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten. En eventuell fullföljdsbegränsning behöver inte nödvändigtvis vara av det slag som följer av nuvarande bestämmelser om prövningstillstånd. Tvärtom kräver kommunalbesvärens särart sannolikt särskilda regler om tillståndsprövning i sådana mål.

Fullföljdsbegränsning kan inte införas i kommunalbesvärsmålen utan att frågan om lämplig mellaninstans övervägs. I landstingskommunala besvärsmål saknas f. n. mellaninstans. Det är tveksamt om denna ordning bör behållas ens om rätten att överklaga landstingskommunala beslut hos regeringsrätten inte begränsas. Instansordningen bör om möjligt vara densamma i alla typer av kommunalbesvärsmål. Det finns alltså skäl som talar för att mellaninstans införs även för de landstingskommunala målen. Länsstyrelsens lämplighet som mellaninstans kan med hänsyn till länsstyrelsens roll i samspelet mellan stat och kommun ifrågasättas framför allt när det gäller de landstingskommunala målen. Kommittén bör pröva hela frågan om mel-

laninstans i kommunalbesvärsmål. Förutom länsstyrelsen torde kammarrätten och länsrätten vara de alternativ som ligger närmast till hands. Kommittén bör naturligtvis även pröva möjligheten att skjuta in kammarrätten som en ny instans mellan länsstyrelsen eller länsrätten och regeringsrätten. Målet bör vara att åstadkomma en besvärsordning som möjliggör en snabb, sakkunnig och öppen handläggning av målen och som ger utrymme för den typ av prövning som kommunalbesvärens särart kräver.

3.2 Historik

År 1862 är ett betydelsefullt år inom den svenska kommunalrätten. Då utfärdades nya kommunalförfattningar, vilkas väsentliga drag skulle bli bestående in i våra dagar. De mest centrala av de författningar som utfärdades var en förordning om kommunalstyrelse på landet, en annan förordning om kommunalstyrelse i stad och en tredje förordning om kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd. Vidare utfärdades en förordning om landsting som kan sägas utgöra utgångspunkten för bildandet av våra dagars landstingskommuner. Landstingen var avsedda att – ursprungligen med ett federativt inslag – utgöra gemensamt organ för primärkommunerna inom ett visst område för handhavande av uppgifter, vilka var alltför betungande för de enskilda kommunerna. Huvudstaden blev föremål för särskild reglering. År 1862 utfärdades en efter dess särskilda behov avpassad förordning om kommunalstyrelse i Stockholm. Följande år erhöll Stockholm dessutom en egen kyrkokommunal förordning.

Genom de nya författningarna hade den legislativa grunden lagts för en lång och dynamisk utveckling av den kommunala självstyrelsen som så småningom skulle komma. Av särskilt intresse för utvecklingen fram till våra dagar är förhållandena i städerna. Staden blev genom 1862 års förordning en kommun, vars invånare gemensamt ägde handha sina ordnings- och hushållningsangelägenheter. Genom denna ordning och den därpå byggande utvecklingen kom magistraten att förlora sin egenskap av organ för den kommunala förvaltningen. Reformen innebar också att en klar uppdelning gjordes mellan kyrkliga och borgerliga primärkommunala uppgifter och att skilda representativa och administrativa organ skapades för dessa. Som den senaste länken i utvecklingen och ett yttre bevis för den kommunala självstyrelsens betydelse för det moderna samhällslivet kan nämnas 1974 års regeringsform, varigenom det representativa demokratiska styrelseskicket vunnit formellt erkännande och den kommunala självstyrelsen omnämnts såsom en del i detsamma.

Viktigt i detta sammanhang är att 1862 års förordningar innebar tillskapandet av kommunalbesvärsinstitutet i den mening vi lägger i ordet. Den kommuninvånarna tillkommande rätten att överklaga kommunala beslut begränsades därigenom att talan fick föras endast på vissa grunder. Besvären erhöll i princip karaktär av rättsbesvär och besvärsprövningen var kassatorisk. Genom att besvärsmyndigheten inte ägde pröva det kommunala beslutets ändamålsenlighet eller sätta annat beslut i dess ställe markerades den kommunala självstyrelsens princip.

Den s. k. statsuppsikten över kommunerna utövades huvudsakligen genom ett betydande antal underställningsplikter och genom kommunal-

besvärsinstitutet (vilket senare var beroende av kommuninvånarnas initiativ). Med tiden har underställningsplikterna till största delen avskaffats. Underställningsinstitutet har i dag en mycket begränsad användning.

I fråga om statsuppsikten kan det vara anledning att kort beröra magistratens ställning i den äldre stadsförvaltningen. Magistratens båda huvuduppgifter var rättskipning och förvaltning. Magistraten intog en säregen dubbelställning genom att den samtidigt som den var ett statligt offentligt organ fungerade som stadens styrelse. Enligt 1862 års förordning ägde magistraten rätt att utöva viss legalitetskontroll med avseende på stadsfullmäktiges beslut. Magistraten, på vilken det ankom att verkställa fullmäktiges beslut, ägde nämligen vägra verkställighet om den fann att beslutet var olagligt eller att föreskriven underställningsplikt ej hade fullgjorts. Magistratens beslut att vägra verkställighet kunde överklagas hos länsstyrelsen och vidare hos Kungl. Maj:t. Rättsfall från äldre tid visar att denna legalitetskontroll, som dock närmast torde ha hört ihop med magistratens uppgifter som kommunalt organ, var av praktisk betydelse. Till följd av den kommunala verksamhetens expansion och därmed följande ökande administration samt rättsväsendets omdaning kom magistratens uppgift i den kommunala förvaltningen efter hand att minska i betydelse. Magistratens kommunala uppgifter avskaffades definitivt genom 1953 års kommunallag.

Första besvärsinstans var enligt 1862 års kommunalförordningar i allmänhet Konungens befallningshavande (KB) – dvs. länsstyrelserna och i Stockholm överståthållarämbetet – och högsta instans Kungl. Maj:t. Landstingsmålen gick redan från början direkt till Kungl. Maj:t. Den viktigaste reformen på området var inrättandet av regeringsrätten år 1909. Därmed infördes en domstolsmässig prövning i sista ledet av kommunalbesvärsprocessen. Denna ordning har i princip lämnats orubbad. De ändringar som företagits beträffande instansordningen har varit av underordnad betydelse.

Prövningen av de kyrkokommunala besvären i första instans var från början uppdelad mellan länsstyrelsen och domkapitlet. Gränsdragningen följde principen att organisatoriska frågor rörande den kyrkliga verksamheten (och skolväsendet) skulle prövas av domkapitlet och frågor av ekonomisk beskaffenhet av länsstyrelsen. Frågor rörande den allmänna kyrkokommunala kompetensen ansågs enligt praxis tillhöra länsstyrelsens prövning. För blandade mål föreskrevs gemensam handläggning. Genom 1961 års församlingsstyrelselag upphörde domkapitlets besvärsprövning, vilken då i praktiken förekom i endast ett ringa antal fall. Domkapitlets besvärsprövning ersattes med en bestämmelse om att länsstyrelsen skall inhämta domkapitlets yttrande, såvida det inte är uppenbart obehövligt.

En nyhet, som infördes genom 1953 års kommunallag och 1954 års landstingslag, var regler som möjliggjorde även lämplighetsprövning i ärenden om tjänstetillsättning m. m. efter besvär till kommunal besvärsnämnd. Detta institut, som är av fakultativ karaktär, ingår som ett första led i kommunalbesvärsprocessen. Kretsen besvärsberättigade hos besvärsnämnd är utsträckt till att omfatta även intressenter som inte är kommunmedlemmar. För fullföljd av talan mot besvärsnämndens beslut gäller dock de vanliga kommunalbesvärsreglerna. Besvärsnämnds kompetens kan omfatta styrelsens, annan nämnds och revisorernas beslut om tillsättning eller förordnande på tjänst hos borgerlig primärkommun eller landstingskommun, entledi-

gande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman (förutsatt att beslutet i princip är föremål för kommunalbesvär). En föregångare till dessa besvärsnämnder utgjorde Stockholms stads besvärsnämnd för omprövning av stadens myndigheters beslut om tjänstetillsättning, för vilken Kungl. Maj:t med stöd av en bestämmelse i 1935 års kommunallag för Stockholm fastställt en särskild stadga år 1937. Bestämmelser om besvärsnämnd har inte införts på det kyrkokommunala området. Det bör i sammanhanget erinras om att lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut jämte den under de senaste åren tillkomna nya arbetsrättsliga lagstiftningen i betydande grad har beskurit arbetstagares rätt att föra administrativ besvärstalan i egna angelägenheter.

Genom den år 1971 beslutade förvaltningsrättsreformen ökade inslaget av domstolsprövning på förvaltningsområdet. Kammarrättsorganisationen utvidgades och ombildades till allmän förvaltningsdomstol under regeringsrätten. Rätten att fullfölja mål från kammarrätt till regeringsrätten begränsades genom krav på prövningstillstånd. Reglerna härom utformades efter förebild av de samma år skärpta reglerna för erhållande av prövningstillstånd vid fullföljd av talan från hovrätt till högsta domstolen. Beträffande de flesta förvaltningsbesvärsmål som härrörde från kommunal myndighet infördes sålunda kammarrättsprövning och fullföljdsbegränsning till regeringsrätten. För kommunalbesvärsmålens del företogs ingen ändring i instansordningen. Förslag härom hade emellertid framlagts av förvaltningsdomstolskommittén i betänkandet (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning. Förvaltningsdomstolskommittén utgick från att kommunalbesvärsmålen borde överföras till kammarrätterna på samma sätt som förvaltningsbesvärsmålen med kommunal anknytning. Beträffande instanskedjans längd m. m. förde kommittén (bet. s. 297, 298) följande principiella resonemang.

> Det är sedan anledning beröra frågan om *begränsning i vissa fall av den instanskedja, som kommer att finnas med den föreslagna organisationen.* I många av de målgrupper, som enligt kommitténs förslag skall tillhöra förvaltningsdomstols kompetensområde, kommer ju, eftersom kammarrätt inskjuts, instanskedjan åtminstone formellt att utökas med en instans. När regeringsrätten f. n. är enda överprövningsinstans – såsom vid beslut om körkortsindragningar – ter det sig enligt kommitténs mening som en naturlig och nyttig utveckling att en mellaninstans införs mellan den första beslutsmyndigheten och den högsta förvaltningsdomstolen. Däremot kan den utökning av antalet klagoinstanser från två till tre, som kommitténs förslag i en del fall (10–15 % av samtliga) innebär, ibland synas medföra en onödigt lång instanskedja. Ehuru förlängningen till stor del är skenbar – samtidigt som kammarrätten inskjuts, beskärs ju möjligheterna att utverka prövning hos regeringsrätten – är det anledning undersöka om det ej i dylika fall går att förkorta instanskedjan.
>
> Vad först beträffar mål, där beslut i första instans nu meddelas av en lokal statlig myndighet, sorterande under ett centralt ämbetsverk, skulle i och för sig kunna övervägas att ta bort det centrala verket ur instanskedjan. Som regel ter det sig dock föga lämpligt att låta besvär över lokalmyndighetens beslut gå direkt till kammarrätt. För berörda intressenter skulle det t. ex. knappast te sig som ett framsteg om de ej längre i första hand kunde hos generaltullstyrelsen klaga över ett beslut av distrikttullanstalt, som de funnit oriktigt. – Vad sedan angår beslut som i första instans meddelas av kommunala nämnder, vilkas avgöranden överklagas genom förvaltningsbesvär – såsom barnavårdsnämnd, hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd – utgör nu länsstyrelse första besvärsinstans. Vid handläggningen av dylika besvär [illegible]renden har länsstyrelsen att pröva både lagligheten och ändamålsenligheten av det överklagade

nämndbeslutet. På dessa områden har länsstyrelsen vidare att utöva direkt tillsyn över att de kommunala myndigheterna fullgör sina förvaltningsåligganden. Av stor betydelse i sammanhanget är slutligen, att länsstyrelsen förfogar över expertis av olika slag på dessa specialområden. Kommittén finner det därför i varje fall f. n. icke böra ifrågakomma att låta besvären över nämndernas beslut med förbigående av länsstyrelse gå direkt till kammarrätt.

I fråga om kommunalbesvärsmålen är läget enligt kommitténs uppfattning ett annat. I dessa mål har besvärsprövningen karaktären av en ren legalitetsprövning. Inom kommunalverksamhetens fria sektor, som endast är underkastad kommunallagarnas regler, är länsstyrelsernas tillsynsverksamhet begränsad. Övervägande skäl synes därför tala för att i kommunalbesvärsmålen länsstyrelserna utgår ur instanskedjan. Den legalitetsprövning, som skall ske i dessa mål, bör redan i första besvärsinstans lämpligen kunna göras av en administrativ domstol. Vid ett genomförande av kommitténs organisationsförslag erhåller kammarrätterna och regeringsrätten sådana resurser för en snabb handläggning, att man kan undvika den eftersläpning beträffande dessa besvärsmål, som Svenska stadsförbundet påtalat.

Förslaget att ändra instansordningen för kommunalbesvären väckte åtskillig remisskritik. I propositionen (1971:30 del 2 s. 53–55) lämnades följande redovisning av remissinstansernas svar.

Kommitténs förslag att kommunalbesvär inte skall anföras hos länsstyrelse utan i stället hos kammarrätt och därifrån fullföljas till regeringsrätten har tillstyrkts endast av några få men avstyrkts av det stora flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Samtliga avstyrkande remissinstanser anser att länsstyrelse bör behållas som första instans. Kritiken riktar sig framför allt mot kommitténs uppfattning att prövningens karaktär skulle göra det mindre nödvändigt att länsstyrelsen står kvar i instanskedjan.

Femton regeringsråd framhåller, att det här visserligen är fråga om en renodlad legalitetsprövning men att denna är av speciellt slag och stundom komplicerad. Förtrogenhet med de kommunala instansernas sätt att arbeta är därvid värdefull. Regeringsråden erinrar om att länsstyrelserna av gammalt har erfarenhet av sådana mål och inte minst genom sitt arbete med lokalisering och annan översiktlig samhällsplanering har god kännedom om förhållandena i länets kommuner. Regeringsråden befarar därför, att kommunalmålens bortkoppling från länsstyrelserna skulle innebära att man försämrar förutsättningarna för sakkunnig prövning av sådana mål. Liknande synpunkter framförs av bl. a *kammarrätten, ÖÄ och flera länsstyrelser.*

Kommunalrättskommittén framhåller att det bland kommunalbesvärsmålen förekommer en del enklare och mera formellt betonade mål. Hit hör exempelvis mål angående procedurfel o. d., vilka både formellt och reellt innefattar legalitetsprövning. Dessa mål har föga att betyda i sammanhanget, även om de antalsmässigt dominerar. Utslagsgivande måste vara vilken instansordning som ställer sig lämpligast för de betydelsefullaste och svåraste målen. Dessa utgörs utan tvivel av målen om den fakultativa kommunala kompetensen enligt 3 § första stycket kommunallagen. Lagrummets karaktär av generalklausul, förarbetenas delvis allmänt hållna anvisningar för lagrummets tillämpning, speciallagstiftningens indirekta betydelse för tolkning av lagrummet samt rättstillämpningens uppgift att anpassa här avsedda befogenheter till samhällsutvecklingen medför att prövningen av dessa mål, som formellt är en ren legalitetsprövning, i verkligheten bättre kan betecknas som en kvalificerad lämplighetsprövning. I målen bedöms bl. a. den av kommunen beslutade åtgärdens art och syfte, kommunintressets intensitet och i viss utsträckning även om åtgärden är behövlig. Målen är ofta av stor betydelse för samhället och rör sällan enskild rätt i vedertagen bemärkelse.

En annan invändning som riktas mot förslaget att länsstyrelse inte skall pröva

kommunalbesvärsmål är – såsom kommittén också förutsätter – att vissa kommunala beslut skall underställas länsstyrelse och att beslut av kommunal myndighet som överklagas genom förvaltningsbesvär skall prövas av länsstyrelse som första besvärsinstans. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anmärker, att det för gemene man torde te sig högst besynnerligt att besvär över kommunala beslut skall i första insans prövas av kammarrätt när det gäller kommunalbesvär men av länsstyrelse när det gäller förvaltningsbesvär. Distinktionen mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär är i regel helt okänd för den stora allmänheten, och den föreslagna instansordningen torde i början kunna skapa förvirring och medföra en viss fara för rättsförluster, anser länsstyrelsen. I andra yttranden framhålls vidare, att det i praktiken kan finnas ett nära samband mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär.

I åtskilliga yttranden hävdas, att rätten att föra talan i kommunalbesvärsmål alltför starkt beskärs genom kommitténs förslag. Bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Göteborgs och Bohus* samt *Älvsborgs län* framför denna uppfattning.

Bland dem som i enlighet med det anförda är kritiska mot att utesluta länsstyrelsen ur instanskedjan råder emellertid delade meningar om handläggningen av kommunalbesvärsmålen ovanför länsstyrelsenivån. *Kammarrätten* och *kommunalrättskommittén* förordar att nuvarande fullföljdsordning behålls.

Föredragande departementschefen förklarade (s. 81) att han för sin del var ense med kritikerna däri att det inte var lämpligt att ta bort länsstyrelserna ur instanskedjan när det gäller kommunalbesvärsmål. Samtidigt betonade han att det var angeläget att snabbt nå definitiva avgöranden i dessa mål. Departementschefen ansåg det därför lämpligast att behålla gällande ordning. dvs. att besvär anförs först hos länsstyrelsen och sedan hos regeringsrätten.

3.3 Gällande instansordning

Besvär som enligt kommunallagarna anförs över beslut som har fattats av beslutande kommunal församling eller kommunal nämnd benämns kommunalbesvär. Rätt att anföra kommunalbesvär tillkommer varje kommunmedlem. Kommunalbesvär kan betecknas som rättsbesvär. Talan får nämligen grundas endast på anmärkning mot beslutets laglighet enligt de s. k. kommunala besvärsgrunder som anges i kommunallagen. Besvärsfakta måste anföras före besvärstidens utgång för att kunna tas upp till prövning. S.k. reservationsbesvär är således uteslutna. Besvärsprövningen sägs vara kassatorisk. Därmed avses att besvärsmyndigheten får upphäva ett överklagat kommunalt beslut men inte sätta nytt beslut i dess ställe. Begränsningarna i besvärsprövningen är betingade av hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Den 1 juli 1977 trädde en ny kommunallag (1977:179) i kraft. Denna ersatte kommunallagen (1953:753), landstingslagen (1954:319), kommunallagen (1957:50) för Stockholm och lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholm läns landstingskommun. Vid sidan av den nya kommunallagen, som således reglerar samtliga kommuner och landstingskommuner, är lagen (1961:436) om församlingsstyrelse, vilken reglerar de kyrkliga kommunerna, den viktigast kommunallagen.

I fråga om beslut som fattats av beslutande församling eller nämnd hos kommun eller kyrklig församling eller kyrklig samfällighet anförs kommunalbesvär hos länsstyrelsen som första besvärsinstans. Från länsstyrelsen

kan talan fullföljas till regeringsrätten utan begränsning genom krav på prövningstillstånd. Efter 1971 års förvaltningsrättsreform gäller annars i regel att mål inte kan komma under regeringsrättens prövning om inte rätten har meddelat prövningstillstånd.

I fråga om landstings eller landstingskommunal nämnds beslut anförs besvär direkt hos regeringsrätten, som således utgör både första och sista besvärsinstans i sådana mål.

Till kommunalbesvär räknas även besvär enligt lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181) över beslut av kommunalförbunds organ, besvär enligt lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (omtryckt 1969:770) över fullmäktiges eller nämnds beslut samt besvär enligt lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade över delegerades, arbetsutskotts eller kommittés beslut och besvär enligt lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade över sådana delegerades, arbetsutskotts eller kommittés beslut. Instansordningen är densamma som för vanliga kommunalbesvärsmål. När landstingskommun ingår i kommunalförbund anförs besvär direkt hos regeringsrätten.

Kommuner och landstingskommuner har rätt att inrätta särskild besvärsnämnd för prövning av besvär angående tjänstetillsättning m. m. Hos sådan besvärsnämnd, som alltså är fakultativ, kan på talan även av intressent som inte är kommunmedlem en omprövning ske av såväl lämpligheten som lagligheten av det beslut som beslutsmyndigheten fattat. Prövningen hos kommunal besvärsnämnd ingår samtidigt som ett första led i kommunalbesvärsprocessen och för fullföljd av talan gäller de vanliga kommunalbesvärsreglerna. Enligt senast tillgängliga uppgifter finns besvärsnämnder inrättade hos samtliga landstingskommuner och ett 30-tal kommuner (huvudsakligen tidigare städer). I sammanhanget kan det erinras om att arbetstagares rätt att föra administrativ besvärstalan – kommunalbesvär inbegripna – i frågor rörande hans arbets- eller anställningsvillkor är begränsad genom lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut (ändrad senast 1974:1011). Lagen har genom den senaste arbetsrättsliga lagstiftningen fått ett vidgat tillämpningsområde.

4 Något om olika myndigheters verksamhetsområde och handläggningsordning

4.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är huvudsakligen uppdelade på tre avdelningar (i Stockholms län dock fem avdelningar), nämligen planeringsavdelningen, skatteavdelningen och förvaltningsavdelningen.

Länsstyrelsens olika ärenden rörande samhällsplanering är samlade på planeringsavdelningen. Där förekommer i viss utsträckning även besvärsprövning i mål med kommunal anknytning, såsom hälsovårdsmål och byggnadsmål.

På skatteavdelningen handläggs ärenden om taxering m. m. men inte rättskipningsärenden. Dessa handläggs av länsskatterätten och fastighetstaxeringsrätten, vilka administrativt är knutna till förvaltningsavdelningen. Denna fungerar som kansli även åt länsrätten.

Kommunalbesvärsmålen handläggs på förvaltningsavdelningen. Andra ärendegrupper som handläggs på avdelningen är ärenden rörande utsökning (överexekutorärenden), allmänna val, bilregister, körkort, utfärdande av pass, lotterier, handels- och föreningsregister m. fl. näringsärenden, utlänningar (verkställighet av förpassning, medborgarskap, fastighetsförvärv m. m), stiftelser, sociala ärenden (t. ex. socialhjälpsbesvär och tillsyn över socialhjälpen och barnavården), utskänkning samt fastställelse av taxor, reglementen och stadgar m. m.

Kommunalbesvärsmålen handläggs normalt som tvåmansärenden i enlighet med den traditionella byråkratiska beslutsformen. Såsom normal beslutsnivå har i normalarbetsordningen för länsstyrelserna angivits avdelningschefen, dvs. det länsråd som också är ordförande i bl. a. länsrätten. Föredraganden deltar i beslutet på så sätt att han är skyldig att ge sin mening om hur ärendet bör avgöras till känna och i förekommande fall skriftligen anmäla skiljaktig mening (jfr. 32 § länsstyrelseinstruktionen, 11 § allmänna verksstadgan och normalarbetsordningen under punkten 4). I de fall då skiljaktig mening förekommer och FL:s särskilda bestämmelser för vissa ärenden är tillämpliga på länsstyrelsens handläggning gäller dessutom (18 § FL) att part, som beslutet uppenbarligen går emot, skall underrättas om den skiljaktiga meningen.

4.2 Länsrätterna

Länsrätterna har ett begränsat målområde. Det omfattar huvudsakligen mål enligt barnavårdslagen, lagen om nykterhetsvård, utlänningslagen, 21 kap. föräldrabalken samt mål om körkortsvarning eller återkallelse av körkort. På länsrätt ankommer vidare att handlägga vissa ärenden enligt smittskyddslagen och lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

I de flesta fallen beslutar länsrätten som första instans eller efter underställning. Besvärsprövning förekommer endast i begränsad utsträckning. De kommunala beslut beträffande vilka länsrätten utgör besvärsinstans är närmare bestämt

barnavårdsnämnds beslut enligt barnavårdslagen, om nämnden

- ☐ utdömt förelagt vite
- ☐ avvisat ombud eller biträde
- ☐ med stöd av 26 § meddelat föreskrift rörande någons levnadsförhållanden eller förordnat om övervakning
- ☐ avslagit framställning om ändring eller upphävande av föreskrift eller övervakning som beslutats enligt nämnda paragraf
- ☐ träffat avgörande i ärende angående samhällsvård enligt 31 §
- ☐ meddelat bestämmelse enligt 41 § andra stycket om rätt till umgänge med någon som är omhändertagen
- ☐ träffat avgörande i ärende angående samhällsvårds upphörande eller beslutat att samhällsvård skall återupptagas efter villkorligt upphörande
- ☐ meddelat beslut som avses i 46 § andra eller tredje stycket (förordnande i vissa fall att barn tills vidare skall anses som fosterbarn; förordnande om fortsatt tillsyn av fosterbarn och därmed jämställda barn)
- ☐ beslutat att ej meddela tillstånd till mottagande av fosterbarn
- ☐ genom förhandsbesked förklarat hem icke vara lämpligt som fosterhem eller
- ☐ träffat avgörande i ärende angående förbud som avses i 50 eller 51 § (mot barns skiljande från fosterhem; mot att mottaga annans barn i hemmet)

nykterhetsnämnds beslut enligt lagen om nykterhetsvård, om nämndens beslut innebär

- ☐ avvisning av ombud eller biträde
- ☐ utdömande av vite
- ☐ förordnande om övervakning
- ☐ meddelande av lydnadsföreskrift
- ☐ förverkande av anstånd med verkställighet

hälsovårdsnämnds beslut om intagning på sjukvårdsanstalt enligt 7 § smittskyddslagen.

Länsrätten (fullsutten rätt) består av ordförande och nämndemän. Rätten är domför med ordförande och tre nämndemän. Fler än fyra nämndemän får ej tjänstgöra i rätten (5 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och

länsrätt). I vissa fall är länsrätten domför med ordföranden ensam (6 §). Detta gäller

- □ när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages
- □ vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan rätt
- □ beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende
- □ interimistiska beslut i körkortsärenden, när det är uppenbart att sådant beslut bör meddelas
- □ annat beslut som ej innefattar slutligt avgörande av mål

samt under förutsättning att det ej är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt

- □ beslut som ej innefattar prövning av målet i sak
- □ mål om utdömande av vite
- □ mål om omhändertagande för utredning enligt 30 § barnavårdslagen
- □ mål i vilket saken är uppenbar.

Enligt statsmakternas beslut (prop. 1977/78:170, KU 1977/78:47, rskr 308) skall länsrätterna, skatterätterna och fastighetstaxeringsrätterna den 1 juli 1979 organisatoriskt helt skiljas från länsstyrelserna och bilda en självständig domstolsorganisation under kammarrätterna. Någon förändring av de nuvarande länsrätternas målområde har inte beslutats i detta sammanhang.

4.3 Kammarrätterna

Kammarrätterna har genom förvaltningsreformen fått ställning som allmän förvaltningsdomstol närmast under regeringsrätten. Med vissa undantag – såsom kommunalbesvärsmål och patentmål – sträcker sig deras kompetens över hela det område där regeringsrätten är slutinstans.

Kammarrätten (avdelning) är domför med tre ledamöter. Fler än fyra får ej sitta i rätten (12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Beträffande vissa mål är dock föreskrivet att handläggningen skall ske under medverkan av nämndemän eller ledamöter med särskild sakkunskap.

Nämndemannamedverkan är påbjuden beträffande sådana för den enskilde ingripande beslut som förekommer bl. a inom vårdsektorn. Föreskrifterna härom återfinns i de författningar som reglerar respektive sakområde (se 84 § barnavårdslagen, 62 a § lagen om nykterhetsvård, 44 § utlänningslagen och 21 kap. 14 § föräldrabalken).

För nämndemannamålen gäller särskilda domförhetsregler (12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Kammarrätten är domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får ej sitta i rätten. För vissa frågors behandling har dock kravet på nämndemannamedverkan beskurits. Sålunda gäller att sådan medverkan ej krävs

- □ vid prövning av besvär över beslut som ej innebär att målet avgörs
- □ vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt

- vid annan åtgärd som avser endast måls beredande
- vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Deltagande av särskilda ledamöter är föreskrivet vid handläggning av mål angående allmän fastighetstaxering. Enligt 165 § taxeringslagen skall vid handläggningen deltaga tre av kammarrättens ledamöter, därav minst två ordinarie, samt två av de särskilda ledamöterna. Utevaro av en av de särskilda ledamöterna hindrar dock inte måls avgörande, därest tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet. Enligt en särskild undantagsbestämmelse äger regeringen beträffande vissa grupper av ifrågavarande mål föreskriva, att bestämmelsen om särskilda ledamöters deltagande i målens handläggning ej skall äga tillämpning.

De särskilda ledamöterna förordnas av regeringen för högst fem år i sänder för varje kammarrätt. Som kvalifikationskrav gäller att de skall vara i praktiska värv förfarna personer med god kännedom om fastighetsförhållandena i allmänhet. Vidare skall i fråga om varje kammarrätt minst tre äga sakkunskap beträffande värdering av skogsmark och växande skog, minst två beträffande värdering av vattenfallsfastighet, minst två beträffande värdering av jordbruksfastighet i övrigt och minst två beträffande värdering av annan fastighet i övrigt.

4.4 Regeringsrätten

Regeringsrätten är högsta allmänna förvaltningsdomstol och som sådan slutinstans i flertalet förvaltningsmål som fordrar kvalificerad rättslig prövning. De flesta målen förs till regeringsrätten via kammarrätt. Rätten att fullfölja talan till regeringsrätten är i regel begränsad genom krav på prövningstillstånd.

Den största målgrupp som skiljer sig från det vanliga mönstret utgörs av kommunalbesvärsmålen. De primärkommunala kommunalbesvärsmålen kan föras vidare från länsstyrelse till regeringsrätten utan fullföljdsbegränsning. Besvär över landstingskommunala beslut anförs direkt hos regeringsrätten.

Som exempel på mål som handläggs i regeringsrätten, förutom kommunalbesvärsmål, kan nämnas skattemål av skilda slag, tullmål, körkortsmål, hälsovårdsmål, byggnadsmål, mål angående socialhjälp, samhällsvård och kriminalvård ävensom mera speciella måltyper såsom sekretessmål, patentmål och mål angående resning och återställande av försutten tid inom förvaltningsområdet.

I de flesta förvaltningsmål som inte går till kammarrätt och regeringsrätten är regeringen slutinstans. I dessa mål är behovet av rättslig prövning i allmänhet mindre framträdande. Tonvikten ligger i regel på lämplighetsbedömningar och skälighetsavvägningar. En typisk målsort inom denna sektor utgörs av tillståndsärenden av olika slag. I begränsad utsträckning förekommer andra organ som slutinstans i förvaltningsmål. Det kan då vara fråga om ett centralt verk eller ett speciellt inrättat organ, såsom försäkringsöverdomstolen.

Regeringsrätten arbetar på fyra avdelningar. På varje avdelning tjänstgör fem ledamöter. Normalt deltar samtliga i handläggningen av de mål som prövas i sak. En avdelning är emellertid domför med fyra ledamöter förutsatt att tre av dem är ense om utgången. I handläggningen av frågor om prövningstillstånd deltar endast tre ledamöter.

5 Målutveckling och arbetsläge m. m.

5.1 Regeringsrätten

Under senare år har tillströmningen av kommunalbesvärsmål till regeringsrätten ökat kraftigt. Vid förvaltningsrättsreformen räknade man med att det normala antalet kommunalbesvärsmål i regeringsrätten uppgick till omkring 200 för år (se prop. 1971:30 del 2 s. 6). År 1977 inkom inte mindre än 758 sådana mål och avgjordes 789. Härigenom har kommunalbesvärsmålen, som handläggs på fullsutten avdelning utan krav på prövningstillstånd (pt), kommit att ta i anspråk en oproportionerligt stor del av regeringsrättens sessionstid. I samband med tillkomsten av den nya enhetliga KL uttalade regeringsrätten i ett remissyttrande att, enligt rättens bedömning, i fortsättningen ungefär hälften av alla mål som prövas i sak av domstolen kunde väntas vara kommunalbesvärsmål, fastän dessa utgjorde endast omkring 10 % av alla mål som kom in till regeringsrätten (se prop. 1975/76:187 s. 548). Det kan i sammanhanget nämnas att den minskning av antalet ledamöter i regeringsrätten, som förutsattes ske sedan äldre balanser avarbetats, inte kunnat genomföras (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 83, 671, 698, 699).

Målutvecklingen i regeringsrätten har de tre senaste åren varit följande om man ser till totala antalet mål och antalet kommunalbesvärsmål.

År	Inkomna	Avgjorda	Utgående balans
Totalt			
1975	4 605	4 617	3 518
1976	4 218	4 789	2 944
1977	5 943	5 659	3 225
Kommunalbesvärsmål			
1975	461	317	631
1976	532	612	554
1977	758	789	523

Den 30 september 1978 hade till regeringsrätten kommit in 481 kommunalbesvärsmål av totalt 4 418 mål dittills under året.

I två tabeller i det följande lämnas uppgifter hämtade från tillgänglig datastatistik om sammansättningen, åldersfördelningen och handläggningstiderna beträffande mål som förekommit till behandling i regeringsrätten under år 1977.

Under perioden 1977-01-01–1977-12-31 pågående mål fördelade på målgrupper och efter ålder i månader

Målgrupp	Ingående balans					Under perioden		Utgående balans				
	Totalt	0–12	13–24	25–36	37–	Inkomna	Avgjorda	Totalt	0–12	13–24	25–36	37–
01 ink.- o. förm.taxering	1 254	902	292	41	19	1 949	2 070	1 133	1 003	114	15	1
02 fastighetstaxering	12	11	1			635	461	190	190			
04 kupongskatt m. m.	8	8				5	8	5	2	3		
05 mervärdesskatt	60	41	18	1		66	64	62	32	27	3	
06 vissa punktskatter	33	33				104	66	71	65	6		
07 tull	8	8				55	16	47	46	1		
08 uppbördsförordningen	50	40	7		3	81	38	93	68	25		
09 skattetill. o. förs.avg.	182	170	12			387	297	272	236	36		
16 körkort m. m.	38	37	1			377	363	52	52			
17 hälsovård m. m.	129	118	9	1	1	269	220	178	163	15		
18 bidragsförsk. soc.hj. m. m.	98	90	6	2		190	213	75	65	9	1	
19 samh.vård, krim.vård m. m.	9	8	1			177	162	24	23		1	
20 byggnader m. m.	115	83	26	6		211	196	130	121	9		
21 folkbokföring m. m.	28	12	12	4		25	31	22	15	1	6	
22 avlöningsmål m. fl.	9	9				52	31	30	29	1		
23 disciplinmål						10	6	4	4			
24 diverse i övrigt	82	64	17	1		140	175	47	37	7	2	1
26 kommunalbesvär	554	362	151	40	1	758	789	523	408	112	3	
27 patent m. m.	159	107	44	6	2	131	148	142	102	31	5	4
28 resning etc., sekretess	113	99	10	4		317	305	125	114	11		
Summa	2 941	2 202	607	106	26	5 939	5 659	3 225	2 775	408	36	6

REGERINGSRÄTTEN

Under perioden 1977-01-01–1977-12-31 avgjorda mål fördelade på målgrupper och handläggningstid i månader

Målgrupp	Förtursmål						Ej förtursmål					
	0–6	7–12	13–18	19–24	25–36	37–	0–6	7–12	13–18	19–24	25–36	37–
01 ink.- o. förm.taxering	136	59	22	5	7		828	445	241	201	103	23
02 fastighetstaxering	21		1				223	209	2	5		
04 kupongskatt m. m.			1				3	3	1			
05 mervärdesskatt	6						10	29	2	9	8	
06 vissa punktskatter	15	7					18	21	2	3		
07 tull	1	2					9	2		2		
08 uppbördsförordningen	4	6	2				5	6	5	4	3	3
09 skattetill. o. förs.avg.	27	11	4				116	96	31	10	2	
16 körkort m. m.	74						285	3			1	
17 hälsovård m. m.	14	4	2				89	81	13	10	6	1
18 bidragsförsk. soc.hj. m. m.	36	3					118	43	8	2	1	2
19 samh.vård, krim.vård m. m.	156		1				5					
20 byggnader m. m.	35	7	1		2		50	48	27	13	12	1
21 folkbokföring m. m.	8	3			2			4	6	1	5	2
22 avlöningsmål m. fl.	4						17	9	1			
23 disciplinmål	2	1					3					
24 diverse i övrigt	13						19	89	38	12	4	
26 kommunalbesvär	77	2	5	4	4		267	125	135	89	74	7
27 patent m. m.							25	43	38	17	23	2
28 resning etc., sekretess	221	35	30	3	9	1	5	1				
Summa	850	140	69	12	24	1	2 095	1 257	550	378	242	41

Uppgifterna i tabellerna visar att balansen är äldre och handläggningstiden längre för kommunalbesvärsmålen än för övriga mål. Det bör dock noteras att balansen av kommunalbesvärsmål under de tre senaste åren inte ökat utan minskat tack vare kraftigt ökad målavverkning. Samtidigt har åldersammansättningen blivit gynnsammare. Som jämförelse kan nämnas att av de år 1975 balanserade 631 kommunalbesvärsmålen 345 var 0–12 månader gamla, 209 13–24 månader, 71 25–36 månader och 6 mål mer än 37 månader gamla.

Enligt datastatistiken var antalet mål som år 1977 prövades i sak av regeringsrätten 1 327. Av dessa var 551 kommunalbesvärsmål. Om man tar hänsyn till att en del av de förvaltningsbesvärsmål, vilka i denna statistik redovisas som sakprövade, avser olika processuella spörsmål som enligt FPL:s regler tas upp direkt på fullsutten avdelning i regeringsrätten, kommer man till slutsatsen att i realiteten inemot hälften av de mål som sakprövas i regeringsrätten är kommunalbesvärsmål.

Av anteckningar över föredragningarna som förs på regeringsrättens kansli kan utläsas att, såvitt gäller sessioner då föredragningar fullgörs av de fasta föredragandena, 56 % av sessionstiden åtgår till föredragning på fullsutten avdelning (här bortses från tid som åtgår till plenum) och 44 % till föredragning på pt-avdelning. Om man till andelen för föredragning på fullsutten avdelning lägger tiden för mål som föredras av extra föredragande, blir relationerna 58 % och 42 %. Detta motsvarar 7 sessionsdagar (knappt) resp. 5 sessionsdagar (drygt) av de 12 sessionsdagar som de 4 regeringsrättsavdelningarna tillsammans har under en vecka. En stickprovsmässig undersökning av ett antal normala arbetsveckor under år 1977 har gett vid handen att av de sammanlagt 12 sessionsdagarna mellan 2 och 3 (uppskattningsvis närmare 3) vanligen åtgår till föredragning av kommunalbesvärsmål. Dessa uppgifter bekräftar i stort riktigheten av de ovan gjorda beräkningarna.

5.2 Kammarrätterna

Vid förvaltningsrättsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1972, bildades vid sidan av kammarrätten i Stockholm en självständig kammarrätt i Göteborg. I Sundsvall inrättades en avdelning som utgjorde filial till kammarrätten i Stockholm. Denna ombildades den 1 juli 1974 till en självständig domstol. Senast inrättades den 1 januari 1976 en ny kammarrätt i Jönköping. Vi har alltså nu fyra kammarrätter.

Denna utbyggnad av kammarrättsorganisationen har framtvingats av ett besvärligt arbetsläge hos kammarrätterna som uppkommit åren efter reformen. Balanserna i kammarrätterna har emellertid under den senaste tiden visat en nedåtgående tendens. Detta tyder på att ett jämviktsläge nu inträtt mellan kammarrätternas arbetsbörda och kapacitet.

Av de två följande tabellerna kan utläsas allmänna uppgifter om sammansättning, åldersfördelning och handläggningstider beträffande mål som förekommit till behandling hos kammarrätterna under år 1977. Därav framgår, att målavverkningen – som stigit från omkring 22 000 resp. 23 000 mål de närmaste föregående åren till omkring 29 000 mål – var betydligt större än antalet inkommande besvärsmål, som under de nu nämnda åren legat

KAMMARRÄTTERNA

Under perioden 1977-01-01–1977-12-31 pågående mål fördelade på målgrupper och efter ålder i månader

Målgrupp	Ingående balans					Under perioden		Utgående balans				
	Totalt	0–12	13–24	25–36	37–	Inkomna	Avgjorda	Totalt	0–12	13–24	25–36	37–
01 ink.- o. förm.taxering	13 973	7 255	4 844	1 742	132	8 819	12 203	10 589	6 866	2 772	903	48
02 fastighetstaxering	4 389	4 294	89	6		923	3454	1 858	616	1 240	2	
04 kupongskatt m. m.	94	50	31	13		51	80	65	38	22	4	1
05 mervärdesskatt	356	157	122	74	3	179	276	259	147	74	37	1
06 vissa punktskatter	777	440	224	108	5	661	747	691	446	165	77	3
07 tull	174	80	68	22	4	114	170	118	92	22	4	
08 uppbördsförordningen	583	374	149	57	3	516	567	532	385	122	21	4
09 skattetill. o. förs.avg.	3 978	2 525	1 139	309	5	3 146	3 502	3 622	2 492	955	170	5
16 körkort m. m.	327	317	9		1	2 855	2 990	192	183	8		1
17 hälsovård m. m.	510	361	128	20	1	487	657	340	194	130	15	1
18 bidragsförsk. soc.hj. m. m.	503	418	67	17	1	991	1 232	262	234	26	1	1
19 samh.vård, krim.vård m. m.	84	78	3	3		1 293	1 278	99	94	4	1	
20 byggnader m. m.	533	402	96	34	1	783	844	472	354	107	9	2
21 folkbokföring m. m.	96	64	13	18	1	178	192	82	62	18	2	
22 avlöningsmål m. fl.	237	119	81	37		142	229	150	95	40	15	
23 disciplinmål	31	12	12	7		34	38	27	21	5	1	
24 diverse i övrigt	364	243	81	35	5	585	633	316	253	58	2	3
26 kommunalbesvär						1	1					
27 patent m. m.												
28 resning etc., sekretess						9	7	2	2			
Summa	27 009	17 189	7 156	2 502	162	21 768	29 100	19 677	12 575	5 768	1 264	70

Under perioden 1977-01-01–1977-12-31 avgjorda mål fördelade på målgrupper och handläggningstid i månader

Målgrupp	Förtursmål						Ej förtursmål					
	0–6	7–12	13–18	19–24	25–36	37–	0–6	7–12	13–18	19–24	25–36	37–
01 ink.- o. förm.taxering	362	267	132	70	95	25	863	2 358	2 340	2 085	2 995	611
02 fastighetstaxering	17	21	4				176	1 345	1 648	226	13	4
04 kupongskatt m. m.	7	2	1				7	11	13	9	25	5
05 mervärdesskatt	5	6	5	1	1		14	30	54	54	80	26
06 vissa punktskatter	104	36	17	4			117	121	99	70	154	25
07 tull	9	5	5	10	9	2	10	22	29	22	42	5
08 uppbördsförordningen	32	8	6		2		64	108	135	97	86	29
09 skattetill. o. förs.avg.	96	57	72	104	90	1	369	912	695	455	582	69
16 körkort m. m.	2 930	25	7				16	4	1	1	6	
17 hälsovård m. m.	214	99	61	10		1	121	38	20	21	67	5
18 bidragsförsk. soc.hj. m. m.	778	213	53	18	1		60	36	30	18	23	2
19 samh.vård, krim.vård m. m.	1 253	15	3	1			1	1		1	2	1
20 byggnader m. m.	287	130	83	10	6	3	112	79	40	39	43	12
21 folkbokföring m. m.	97	6	2	1			37	13	7	3	20	6
22 avlöningsmål m. fl.	10	14	4				42	31	24	31	68	5
23 disciplinmål	7	4	1				3	4	3	5	11	
24 diverse i övrigt	253	34	53	2			94	112	24	12	37	12
26 kommunalbesvär							1					
27 patent m. m.												
28 resning etc., sekretess	7											
Summa	6 468	942	509	231	204	32	2 107	5 225	5 162	3 149	4 254	817

någorlunda konstant. Detta medförde en minskning av balanserna med sammanlagt omkring 7 000 mål. Vid månadsskiftet september/oktober 1978 visade balanserna en fortsatt nedåtgående tendens (17 808 mål).

5.3 Närmare om kommunalbesvärsmål m. m.

Kommunalbesvärskommittén har gjort en enkät till länsstyrelserna beträffande kommunalbesvär som angängiggjorts under tiden den 1 juli 1976 – den 30 juni 1977. Frågorna rör målens karaktär och handläggning. En sammanställning av svaren för hela riket har gjorts i nedanstående tabell.

	Antal mål
1. Totala antalet kommunalbesvärsmål uppgick till	1 793
2. Besvären avvisades som deserta eller av annan anledning (t. ex. att klaganden ej var kommunmedlem)	403
3. Såsom utsiktslösa sakprövades och ogillades besvären utan kommunicering med kommunen	133
4. Besvären föranledde prövning av den kommunala kompetensen (3 § äldre KL, 1 kap. 4 § nya KL)	130
5. Besvären aktualiserade besvärsgrunden "enskild rätt kränkt"	129
6. Besvären aktualiserade besvärsgrunden "orättvis grund"	195
7. Besvären bifölls av länsstyrelsen (besvärsgrunderna "ej tillkommit i laga ordning" och "befogenhetsöverskridande" dominerar)	86
8. Besvären handlades av landshövdingen eller styrelsen som beslutande	62
9. Målet fördes vidare till regeringsrätten av	
a. klagande hos länsstyrelsen eller	395
b. kommunen eller annan kommunmedlem	21
10. Målet har ännu inte avgjorts (oktober 1978)	15

Genomsnittlig handläggning i länsstyrelsen för avgjorda mål var 3–4 månader för de flesta länsstyrelserna och 5–6 månader för ett mindre antal. Länsstyrelsen i Stockholms län skiljer sig genom betydligt längre tid, 9–10 månader för sakprövade mål.

Av dessa uppgifter framgår att andelen fullföljda mål är så hög som närmare 25 %. För kammarrättsmålen utgör andelen mål som fullföljs till regeringsrätten genomsnittligt omkring 15 %.

Ändringsprocenten i regeringsrätten för (enligt datastatistiken) "sakprövade" kommunalbesvärsmål (landstingsmålen inräknade) har varit år 1975 15,8 %, år 1976 10,3 % och år 1977 15,1 %. Motsvarande siffra för mål i allmänhet hos regeringsrätten för år 1977 var 24,2 %. För kammarrätternas del låg genomsnittssiffran för ändring år 1977 vid 28,2 % av de sakprövade målen.

Det är anmärkningsvärt, att andelen deserta (och andra avvisade) kommunalbesvärsmål hos länsstyrelserna nästan uppgår till 25 %. Antalet mål i vilka besvären av länsstyrelserna prövats i sak och ogillats utan kommunicering med kommunen torde vara lägre (enligt redovisningen under 10 %) än vad som varit sakligt befogat. Detta antagande synes rimligt med

hänsyn till att uppgifterna härvidlag skiljer sig påtagligt mellan olika länsstyrelser, något som knappast kan bero på annat än skiftande praxis. Lägger man ihop dessa grupper (deserta och utsiktslösa besvär) kommer man fram till att en betydande del (inemot 40 %) av kommunalbesvärsmålen är av sådan beskaffenhet att de kan handläggas i summarisk ordning.

Av intresse är hur kommunalbesvärsmålen vid en instansordning som inbegriper kammarrätt skulle fördela sig på olika kammarrätter. De enligt enkäten anhängiggjorda målen och de fullföljda målen fördelar sig på kammarrätternas domkretsar på följande sätt.

Totalt 458 mål och därav 87 till regeringsrätten fullföljda mål hänför sig till kammarrätten i Stockholm (vars domkrets omfattar Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands och Västmanlands län). 610 resp. 147 mål hänför sig till kammarrätten i Göteborg (vars domkrets omfattar Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs samt Värmlands län). 419 resp. 76 mål hänför sig till kammarrätten i Sundsvall (vars domkrets omfattar Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län). 306 resp. 106 mål hänför sig till kammarrätten i Jönköping (vars domkrets omfattar Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge och Örebro län).

De nu angivna siffrorna skall för att ge en rättvisande bild höjas något, eftersom för kammarrätternas vidkommande till totalsiffran bör läggas de direkt till regeringsrätten överklagade landstingsmålen.

Antalet till regeringsrätten inkomna landstingskommunala besvärsmål var år 1975 71 mål, år 1976 54 mål, år 1977 208 mål (här ingår en stor serie) samt till och med den 30 september 1978 55 mål.

Med ledning av dessa siffror kan en överslagsberäkning göras hur måltillströmningen blir i kammarrätterna och regeringsrätten om kammarrätterna utgör första besvärsinstans och rätten att fullfölja talan till regeringsrätten begränsas genom krav på prövningstillstånd. Under ett år anhängiggörs i det närmaste 2 000 kommunalbesvärsmål i första besvärsinstans (landstingsmålen inräknade). Fördelningen av dessa mål på de olika kammarrätterna blir ungefär följande. Kammarrätten i Stockholm får omkring 500 mål, kammarrätten i Göteborg omkring 650 mål, kammarrätten i Sundsvall omkring 450 mål och kammarrätten i Jönköping omkring 350 mål. Om man antar att fullföljdsprocenten kommer att sjunka något efter införande av kammarrättsprövning och krav på prövningstillstånd kan tillströmningen till regeringsrätten beräknas uppgå till 400–450 mål per år.

För att få en närmare uppfattning om vilka handläggningstider som för närvarande kan anses normala i kammarrätt och regeringsrätt för mål med kommunal anknytning, som från länsstyrelse överklagas till kammarrätt, har kommittén gjort en genomgång av samtliga under år 1977 i regeringsrätten avgjorda hälsovårdsmål (målgrupp 17 i datastatistiken) och byggnadsmål (målgrupp 20). De genomsnittliga handläggningstiderna räknat i år och månader redovisas i nedanstående tabell. Målen har delats upp i skilda kategorier med hänsyn till om pt vägrats, prövning skett efter beviljat pt eller prövning skett direkt på fullsutten avdelning (utan pt). Tiderna har beräknats med utgångspunkt från de olika instansernas *beslutsdagar*.

	LSt-KamR	KamR-RegR	Totalt LSt-RegR
Hälsov. pt vägrat	10 m	7–8 m	1 år 6 m
Byggn. pt vägrat	10 m	8 m	1 år 6 m
Hälsov. pt beviljat	1 år 6 m	2 år 1–2 m	3 år 8 m
Byggn. pt beviljat	8–9 m	1 år 10–11 m	2 år 7–8 m
Hälsov. utan pt	7 m	9–10 m	1 år 4–5 m
Byggn. utan pt	11–12 m	6 m	1 år 5–6 m

Genomsnittligt förflyter 9–11 månader från det att pt beviljats till dess att målet slutligt avgjorts i regeringsrätten.

Det mest iögonfallande resultatet av denna undersökning är att handläggningstiden i de båda instanserna är avsevärt längre för de mål i vilka pt beviljas än för de mål i vilka pt vägras. Om man tar ett genomsnitt för hälsovårds- och byggnadsmål kan man säga att det sammanlagt tar dubbelt så lång tid för ett mål i den förra gruppen (pt beviljat) som för ett i den senare (pt vägrat) att bli behandlat i kammarrätten och regeringsrätten.

6 Övervägaden och förslag rörande instansordningen

6.1 Besvärsprövningen i regeringsrätten

Som framgått av den i det föregående lämnade redogörelsen för målutveckling har tillströmningen av kommunalbesvär i regeringsrätten ökat mycket kraftigt under senare år. Kommunalbesvärsmålen är den största gruppen av mål som prövas av regeringsrätten utan att regeringsrätten dessförinnan har meddelat prövningstillstånd. Totalt utgör de nu också den största målgruppen hos regeringsrätten efter taxeringsmålen. Det kan utan vidare sägas att kommunalbesvärsmålen i dagens läge tar i anspråk en oproportionerligt stor andel av regeringsrättens sessionstid.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till intresset av att regeringsrätten ges god möjlighet att upprätthålla sin ställning som prejudikatinstans framstår det som angeläget att söka begränsa regeringsrättens befattning med kommunalbesvärsmål. I sammanhanget kan erinras om de uttalanden som gjordes i samband med förvaltningsrättsreformen om önskvärdheten av att antalet ledamöter i regeringsrätten kunde nedbringas sedan de stora balanserna från tidigare år avarbetats. Enligt 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skall regeringsrätten normalt bestå av 18 regeringsråd. För närvarande består domstolen emellertid av 23 regeringsråd.

Den åtgärd som ligger närmast till hands för att skapa bättre balans mellan olika måltyper i regeringsrättens arbete synes vara att införa fullföljdsbegränsning även för kommunalbesvärsmålen genom krav på prövningstillstånd. I direktiven har det också betecknats som ofrånkomligt att kommittén överväger frågan om fullföljdsbegränsning. En sådan åtgärd kan emellertid inte vidtas helt isolerad, eftersom krav på prövningstillstånd medför att ansvaret kommer att ligga tyngre på besvärsinstansen under regeringsrätten. Ju strängare krav som uppställs för prövningstillstånd desto större fordringar måste kunna ställas på denna instans.

Åtgärden att införa en kvalificerad mellaninstans under regeringsrätten – såsom kammarrätt – borde rimligen medföra en avsevärd lättnad för regeringsrätten därigenom att flertalet mål kan förväntas stanna i denna instans. I allmänhet fullföljs omkring 15 % av målen från kammarrätt till regeringsrätten. Även om man har anledning räkna med en högre fullföljdsprocent för kommunalbesvärsmålen än det allmänna genomsnittet – från länsstyrelserna fullföljs i dag närmare 25 % av kommunalbesvärsmålen, vilket torde betydligt överstiga den genomsnittliga fullföljdsprocenten för länsstyrelseärenden i allmänhet – bör man kunna räkna med en avsevärd

sållning av de mål som förs vidare till regeringsrätten.

En nackdel med en förlängning av instanskedjan till tre besvärsinstanser är naturligtvis att processordningen för de mål som fullföljs till regeringsrätten (bland vilka befinner sig de angelägna prejudikatmålen) framstår som omotiverat omständlig och tidskrävande.

Vid övervägande av vad som bör göras för att minska belastningen på regeringsrätten har kommunalbesvärskommittén kommit till den uppfattningen att införande av fullföljdsbegränsning genom krav på prövningstillstånd är den väg som i första hand och i alla händelser bör prövas. Kommittén förutsätter härvid att besvärsinstansen närmast under regeringsrätten får en kvalificerad sammansättning. Med en sådan ordning är det rimligt att anta att fullföljdsprocenten från denna instans till regeringsrätten kommer att bli något lägre än vad nu är fallet vid fullföljd av talan från länsstyrelse till regeringsrätten.

FPL:s regler om prövningstillstånd är utformade efter förebild av rättegångsbalkens regler, som ändrades år 1971. Reformen innefattade den i sak betydelsefulla ändringen att den s. k. ändringsdispensen slopades. Denna innebar att – oberoende av om prejudikatskäl förelåg – prövningstillstånd kunde meddelas om anledning förekom till ändring i det slut, vartill hovrätten kommit, eller eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekom till talans prövning. Nu gällande regler innebär att de högsta instanserna gjorts till renodlade prejudikatinstanser med endast de modifikationer som varit motiverade av hänsyn till de extraordinära rättsmedlen.

Det förtjänar framhållas att vid förvaltningsrättsreformen stor vikt lades vid rollfördelningen mellan kammarrätterna och regeringsrätten. En kärnpunkt i reformen angavs vara att man delade de två huvudfunktionerna för förvaltningsrättskipningen – att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden och att svara för prejudikatbildningen – på två domstolsinstanser, vilka sålunda tänktes komplettera varandra. Kammarrättsorganisationens uppgift blev att bära huvudansvaret för att materiell rättvisa skipas i de enskilda fallen medan den högsta instansen skulle svara för vägledande avgöranden i oklara eller tveksamma rättsfrågor (jfr. prop. 1971:30 del 2 s. 75).

Enligt 36 § FPL meddelas prövningstillstånd 1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av regeringsrätten eller 2. om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Vidare gäller att, om prövningstillstånd meddelas i ett av två eller flera likartade mål, som samtidigt föreligger till bedömande, prövningstillstånd får meddelas även i övriga mål. Meddelar regeringsrätten prövningstillstånd för viss fråga, får domstolen pröva även annan fråga som besvären avser.

I 37 § första stycket stadgas att i mål, vari prövningstillstånd krävs, omständighet eller bevis, som klaganden åberopar i regeringsrätten, får beaktas endast om det föreligger särskilda skäl.

Vad först beträffar grunderna för prövningstillstånd synes FPL:s regler väl förenliga med kommunalbesvärsprövningen, som i princip är inriktad på laglighetsfrågor. Det kan aldrig bli aktuellt att ge sig in på allmänna lämplighetsbedömningar som är förbehållna den kommunala självstyrelsen.

Den enda sakliga avvikelse som synes kunna bli aktuell är att tillåta

någon form av ändringsdispens. Med ändringsdispens skulle emellertid inte mycket vara vunnet i förhållande till nuvarande ordning såvitt avser föredragningens omfattning i regeringsrätten. Kommunalbesvärsprövningen är ju som sådan redan begränsad till rättstillämpningsfrågor. Sett i ett större sammanhang synes det vidare vara en fördel om de allmänna normer för fullföljdsbegränsning och funktionsfördelning mellan högsta instans och instansen närmast under, som nu vunnit så vid tillämpning inom den svenska rättskipningen, kan göras tillämpliga också i kommunalbesvärsprocessen.

En grupp som tilldrar sig särskilt intresse är de mål som rör den kommunala kompetensen. Eftersom rättspraxis här spelar en avgörande roll för rättsbildningen är det naturligtvis angeläget att regeringsrätten i förhållandevis stor utsträckning släpper fram sådana mål till prövning. FPL:s regel om prejudikatsdispens torde inte lägga några hinder i vägen härför. Regelns avfattning är tvärtom väl lämpad för kompetensmålen.

Det finns därför enligt kommitténs mening inte anledning att införa andra dispensgrunder för kommunalbesvärsmål än för förvaltningsbesvärsmål.

Kommunalbesvärskommittén föreslår således att rätten att fullfölja talan till regeringsrätten i kommunalbesvärsmål begränsas genom krav på pröningstillstånd och att samma dispensgrunder tillämpas som för övriga mål.

Bestämmelsen i 37 § första stycket, som förbjuder åberopande av ny omständighet eller nytt bevis, om det inte föreligger särskilda skäl, kan möjligen föranleda tvekan med hänsyn till det förbud som enligt fast praxis råder mot att efter utgången av tiden för anförande av kommunalbesvär i första instans åberopa grund för påstående att klandrade beslutet är olagligt. Kommittén föreslår för övrigt i det följande att förbudet skall lagfästas. Bestämmelsen i 37 § bör inte få tagas till intäkt för att uppmjuka sagda förbud utan bör anses tillämplig endast inom det område där det är fråga om sådan utveckling av talan som anses tillåten i kommunalbesvärsprocessen. Frågan om det föreligger något behov att ändra lagtexten i 37 § med hänsyn till kommunalbesvärsmålen kommer i det följande att tas upp i samband med en genomgång av FPL:s bestämmelser i allmänhet i belysning av kommunalbesvärsprövningen (se specialmotiveringen 8.3).

6.2 Besvärsprövningen i instansen under regeringsrätten

Som tänkbara besvärsinstanser under regeringsrätten har i direktiven nämnts länsstyrelse, länsrätt och kammarrätt. Vidare har det sagts att möjligheten att skjuta in kammarrätt som en ny mellaninstans bör prövas. I direktiven har dessutom framhållits att instansordningen om möjligt bör vara densamma i alla typer av kommunalbesvärsmål. De landstingskommunala besvärsmålens särställning måste omprövas i detta sammanhang.

Med den förslagna fullföljdsbegränsningen vid överklagande till regeringsrätten kommer instansen under denna att i praktiken bli slutinstans i flertalet mål. Denna instans får med andra ord huvudansvaret för att avgörandena blir materiellt riktiga i de enskilda fallen och övertar därmed till stor del regeringsrättens roll i detta avseende. Med hänsyn härtill bör instansen under regeringsrätten vara ett väl kvalificerat organ med en sammansättning som

så långt möjligt garanterar riktiga avgöranden. Närmast till hands ligger att anlita de allmänna förvaltningsdomstolar, som redan finns för övriga förvaltningsmål, nämligen kammarrätterna. En domstol med mindre kvalificerad sammansättning kan enligt kommunalbesvärskommitténs mening inte gärna komma i fråga.

Innan kommittén går närmare in på valet av instans vill kommittén ta upp frågan om det är lämpligt att låta hela förfarandet gå i domstol eller om det finns behov av att låta annan myndighet är domstol delta i prövningen. Det är då av intresse att skärskåda kommalbesvärsinstitutets karaktär och praktiska funktion.

I den svenska rättsvetenskapliga litteraturen har det statliga inflytandet över lokal fristående förvaltning av medborgerliga angelägenheter (kommunal självstyrelse såväl som centralt reglerad förvaltning) brukat föras under den gemensamma rubriken statsuppsikten. Enligt doktrinen inräknas härunder – såvitt gäller svensk rätt – underställning, kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, tillsyn (av JO, JK och statliga förvaltningsmyndigheter), statsbidragsvillkor samt anmälnings- och uppgiftsskyldighet (ävensom enligt äldre rätt klandertalan inför allmän domstol mot beslut av bysamfällighet och administrativ process rörande tvist om löningsrättighet, varom stadgas i övergångsbestämmelserna till länsstyrelseinstruktionen 1971:460).

Som synes rör det sig om ganska olikartade medel. De mest aktiva formerna av statsuppsikt förekommer företrädesvis inom de specialreglerade sektorerna. Tillsynsfunktionerna innefattar en uppsökande kontrollerande verksamhet. Underställningsprövningen är till sin natur passiv men omfattar inte blott den lagliga grunden för ett kommunalt beslut utan även beslutets ändamålsenlighet. Det nyss sagda gäller även i fråga om förvaltningsbesvärsinstitutet, som tillämpas främst när fråga är om myndighetsutövning mot enskild inom det specialreglerade fältet. Jämfört med de övriga medlen utgör kommunalbesvärsinstitutet en mycket försiktig form av statsuppsikt i det att – förutom den passiva naturen som vidlåder även förvaltningsbesvärsinstitutet – kommunalbesvär inte kan leda till mer än en legalitetsprövning av det kommunala beslutet.

En annan form av överprövning kan ibland ske av allmän domstol, t. ex. vid utdömande av straff eller vite enligt kommunal normföreskrift eller i civilt mål där prövning av kommunalt besluts laglighet utgör ett nödvändigt led i bedömningen.

Kommunalbesvärens syfte är – utsprungligen – att tjäna som ett rättsskydd för den enskilde (främst genom besvärsgrunden "enskild rätt kränkt") och som ett offentligrättsligt kontrollmedel. Utvecklingen har lett till att den förra uppgiften numera är av ringa betydelse; den senare dominerar helt.

Vid regeringsrättens inrättande år 1909 fördes kommunalbesvärsmålen naturligt nog till dess kompetensområde. Ibland har dock framförts synpunkter som väckt frågan om inte annat forum än en domstol skulle vara lämpligare för prövning av den viktiga grupp av mål som rör gränserna för den kommunala kompetensen.

Det är visserligen sant att kompetensmålen ofta kräver en sakkunnig bedömning av andra förhållanden är rent juridiska. Detta är dock inte unikt i fråga om handläggning av mål vid domstol. Det finns olika vägar att lösa dylika frågor. En väg är att inhämta utlåtande från en sakkunnig, en

annan att låta ledamot med särskild sakkunskap ingå i domstolen vid handläggning av mål av speciellt slag. Det bör dock inte förglömmas att all rättskipande verksamhet som utövas av jurister förutsätter en viss vilja och förmåga att sätta sig in i förhållanden som skiljer sig från den egna omgivningens.

Tanken att göra en uppdelning av kommunalbesvärsmålen på olika myndigheter efter målens natur är knappast genomförbar, i vart fall inte inom ramen för den gällande svenska rättsordningen. Det återstår då endast att göra ett generellt val.

Vad gäller de här främst aktuella kompetensmålen – där besvärsmyndigheterna också har en viktig rättsbildande uppgift – finns det anledning att framdraga vissa allmänna synpunkter. Domstolarna skiljer sig från förvaltningsmyndigheterna och regeringen på flera sätt. Domstolshandläggningen är noga reglerad med hänsyn till rättssäkerhetsintresset. Prejudicerande avgöranden utformas med omsorg och publiceras i form av referat i tryckta rättsfallspublikationer som är tillgängliga för envar. Domstolarna står fria från de politiska instanserna och har till enda uppgift att skipa rätt från en objektiv utgångspunkt. Hela systemet med domstolsprövning är uppbyggt för att skapa bästa möjliga förutsättningar för en riktig tillämpning av gällande rätt och förtroende från de rättssökandes sida. En förvaltningsmyndighet eller regeringen intar här inte samma ställning. Regeringen har däremot möjlighet att föranstalta om ändrad lagstiftning om den finner att rättsutvecklingen kommit in på en bana som ej framstår som önskvärd.

Slutsatsen av det anförda blir att kommunalbesvärsinstitutets funktion inte utgör något hinder för att anförtro hela förfarandet åt förvaltningsdomstolar.

Det är här anledning att beröra det förslag som på sin tid framlades av förvaltningsdomstolskommittén (SOU 1966:70 s. 298). Förvaltningsdomstolskommitténs förslag innebar att för kommunalbesvären skulle gälla samma ordning som för övriga förvaltningsmål, dock med den avvikelsen att länsstyrelserna skulle utgå ur instanskedjan. På grund av den framförda remisskritiken genomfördes inte förslaget. Förutsättningarna är emellertid inte alldeles desamma nu som då. Skillnaderna ligger främst däri, att kraven för prövningstillstånd nu är strängare än de som föreslogs av förvaltningsdomstolskommittén, att antalet fullföljda kommunalbesvärsmål har ökat markant under senare år samt att kammarrätterna hunnit växa in i sin nya roll som allmän förvaltningsdomstol. Samtidigt kan det konstateras att den tidigare besvärande eftersläpningen med handläggningen av kommunalbesvärsmål i länsstyrelserna påtagligt minskat under de senaste åren och att kammarrätternas målbalanser allmänt visar en sjunkande tendens. Genom sin befattning med hälsovårdsmål, byggnadsmål och barnavårdsmål m. m. har kammarrätterna fått en ökad inblick i kommunala förhållanden. Att i dagens läge lägga på kammarrätterna ytterligare en kvalificerad målgrupp, såsom kommunalbesvärsmålen, möter inte samma betänkligheter som i samband med förvaltningsrättsformen.

Sett ur kammarrätternas synvinkel är det i ett längre perspektiv vidare en fördel att de har en så allsidig målsammansättning som möjligt. Det ger möjlighet till bättre överblick och värdefulla jämförelser mellan olika

sakområden. Det är även en fördel om kammarrätternas kompetensområde så långt möjligt överensstämmer med den högsta instansens, bl. a. med hänsyn till regeringsrättens möjligheter att rekrytera föredragande. En annan effekt av en breddning av kammarrätternas kompetensområde är att kammarrätternas attraktionsförmåga troligen ökar bland yngre jurister, något som måste bedömas som fördelaktigt med hänsyn till intresset av att kammarrätterna har ett gott rekryteringsunderlag.

Alternativet till att ha kammarrätterna som besvärsinstans närmast under regeringsrätten synes vara att anlita länsdomstolarna. Emellertid torde det i så fall bli nödvändigt att överväga att införa särskilda domförhetsregler beträffande handläggningen av kommunalbesvärsmål, liknande dem som gäller för kammarrätterna. En sådan splittring av handläggningsordningen kan dock tänkas vålla administrativa svårigheter. Att låta kommunalbesvärsmålen i besvärsinstansen närmast under regeringsrätten handläggas som enmansmål kan inte komma i fråga. Att låta prövningen ske under medverkan av nämndemän är inte heller någon god lösning. Det är här frågan om en renodlad rättsprövning – ibland av invecklad natur – som inte lämnar mycket utrymme för bedömningar av det slag där lekmannainflytandet verkligen kommer till sin rätt. Dessa bedömningar sker ju på det kommunala planet och är inte åtkomliga för besvärsprövningen. En viss särställning intager visserligen mål rörande den kommunala kompetensen. Dessa innehåller ofta svåra bedömningsmoment där skilda synpunkter gör sig gällande. Det är dock inte så mycket allmänmänskliga överväganden eller frågor rörande enskilda medborgares rättssäkerhet som det här handlar om. Snarare kan det föreligga behov av särskild sakkunskap på speciella områden, något som inte kan generellt tillgodoses genom nämndemannamedverkan. Vidare kan det vara frågan om en kollision mellan olika samhälleliga intressen. Det kommunala intresset är i dessa fall redan manifesterat genom det klandrade beslutet och nämndemännens deltagande synes inte heller i sådana fall medföra någon påtaglig fördel.

Mot bakgrund av det anförda anser kommunalbesvärskommittén att kammarrätterna – som för övrigt är betydligt färre till antalet än länsrätterna – är att föredra framför länsdomstolar med specialsammansättning som besvärsinstans närmast under regeringsrätten i kommunalbesvärsmål. En sådan ordning överensstämmer också bättre med vad som gäller för förvaltningsområdet i övrigt där domstolsprövning sker. Med hänsyn till det allmänna intresset av en konsekvent och enhetlig organisation av rättsväsendet bör det enligt kommitténs mening föreligga starka skäl om en annan lösning skall väljas.

6.3 Behovet av en länsinstans under kammarrätterna

Ett ställningstagande till frågan om det bör finnas en besvärsinstans under kammarrätterna erbjuder svårigheter. Flera argument kan åberopas både för och emot.

Valet av myndighet – länsstyrelse eller länsrätt/länsdomstol – är av mindre vikt och bör ses som en fristående fråga. Detta val kan knappast göras utan hänsynstagande till den framtida organisationen av den regionala stats-

förvaltningen och domstolsorganisationen på länsplanet. Det är nu bestämt att fristående länsdomstolar bildas och integreras med kammarrättsorganisationen. Däremot är det ännu ovisst om målområdet för länsdomstolarna kommer att utökas i förhållande till länsrätternas nuvarande kompetensområde. Det är också för tidigt att säga något om hur den framtida länsstyrelseorganisationen kommer att gestalta sig. Kommunalbesvärskommittén kommer därför inte att gå närmare in på frågan om eventuell överflyttning av kommunalbesvärsmålen från länsstyrelserna till länsdomstolarna. Med dessa förutsättningar kommer frågan att gälla huruvida en länsinstans – länsstyrelse eller länsrätt – skall ingå i instanskedjan under kammarrätterna.

Förvaltningsdomstolskommitténs förslag att slopa länsstyrelserna som besvärsinstans i kommunalbesvärsmålen grundade sig på uppfattningen att den legalitetsprövning som skall ske i dessa mål lämpar sig väl för allmän förvaltningsdomstol som första besvärsinstans. Mot förslaget restes under remissbehandlingen den invändningen att länsstyrelsernas erfarenhet av kommunalbesvärsmål och kunskap om de kommunala förhållandena var av värde för kommunalbesvärsprövningen. Det synes kommunalbesvärskommittén som om båda dessa synpunkter har visst fog för sig. Framhållandet av legalitetsaspekten är naturligtvis berättigat i alla de fall då fråga är om en juridisk bedömning av mera teknisk art. Å andra sidan förekommer det fall – främst kompetensmålen – där länsstyrelsernas närmare kunskap om lokala förhållanden kan underlätta bevisvärderingen och bedömningen i övrigt. Det kan tänkas att i vissa fall kraven på kommunens processföring kommer att bli högre – t. ex. i fråga om förebringande av utredning – om kammarrätterna blir första besvärsinstans.

Betänkligheterna mot att genomföra en tvåinstansordning med kammarrätt som första besvärsinstans och begränsad fullföljdsrätt till regeringsrätten är förståeliga. Följden av en sådan reform blir ju att de organ som för närvarande har ansvaret för handläggningen av kommunalbesvärsmålen – länsstyrelserna och regeringsrätten – helt eller delvis blir bortkopplade och att domstolar som saknar erfarenhet av dessa mål får överta huvudansvaret för handläggningen av desamma. Bortsett från det framförda önskemålet om kännedom om kommunala förhållanden fordras ju också ingående kunskaper om reglerna för kommunalbesvärsprocessen och kommunalrätten över huvud, något som bl. a. förutsätter förtrogenhet med den omfattande och inte alldeles lättöverskådliga rättspraxis som finns på området. Vid övervägande av dessa spörsmål har kommunalbesvärskommittén kommit till uppfattningen att dessa svårigheter i och för sig bör kunna bemästras av kammarrätterna. Här kommer frågor om utbildning och rekrytering in i bilden. Särskilda anordningar kan vidtagas för att underlätta genomförandet av omläggningen under en övergångstid. Man kan dessutom överväga möjligheten att till kammarrätterna knyta sakkunniga ledamöter, på liknande sätt som sker vid handläggningen av mål om allmän fastighetstaxering. Kommunalbesvärskommittén, som i det följande kommer att närmare behandla dessa frågor, vill här gå in på de allmänna skäl som kan anföras för och emot bibehållandet av länsinstansen som en första besvärsinstans under kammarrätterna.

Vid utformningen av en instansordning gör sig olika önskemål gällande.

Kravet på rättssäkerhet är inte alltid så lätt att förena med snabbhet i förfarandet. Stor hänsyn måste i praktiken också tagas till vilka resurser som står till förfogande. Att i maximal grad tillgodose de olika, i och för sig berättigade önskemålen ter sig inte möjligt. Målet måste vara att finna en lösning som innebär en rimlig avvägning mellan olika intressen och ett gott utnyttjande av de resurser som står till förfogande.

I förevarande fall står valet i princip mellan två och tre instanser. En nyansering måste dock göras. Gällande prövningstillståndsregler, som här alltså föreslås bli utsträckta till kommunalbesvärsmålen, är strängare än de regler som förvaltningsdomstolskommittén utgick ifrån när den gjorde sina överväganden. Någon ändringsdispens förekommer inte. Med hänsyn härtill kan den skisserade lösningen med kammarrätt som första besvärsinstans delvis ses som en eninstansordning.

Möjligheterna att genom överklagande söka ändring i ett rättsligt avgörande har ett givet värde. Med en lång instanskedja följer emellertid en inneboende risk för långt utdragen handläggning av vissa mål – kanske komplicerade och betydelsefulla – som fullföljs till högsta instans. Å andra sidan medger ett flerinstanssystem att handläggningen i första besvärsinstans kan ske i enkla former. Nackdelen av att risken för oriktiga avgöranden generellt måste bedömas vara större med ett organ med mindre kvalificerad sammansättning och uttalat krav på kort handläggningstid motverkas av rättelsemöjligheten. Fördelarna med systemet är flera. Om man utgår från – vilket är det normala – att flertalet mål stannar i första instans, kan man med denna ordning uppnå att de flesta målen blir snabbt avgjorda och att det sker med en begränsad personalinsats. Vidare vinner man att en sållning sker av de mål som skall prövas av den högre, mera kvalificerade instansen. Ur den högre instansens synvinkel måste det vidare vara en fördel att de mål som prövas är förberedda av underinstansen. Härigenom sker för överinstansens del en viss inbesparing beträffande de praktiska bestyr som är förenade med handläggningen och största möjliga utrymme lämnas åt den juridiska prövningen.

Vad som talar emot en lång instanskedja är främst tidsfaktorn. Även om handläggningstiderna i de olika instanserna inte är längre än vad man rimligen kan kräva, är det svårt att helt komma ifrån att den totala handläggningstiden för viktiga mål av prejudicerande betydelse som förs till högsta instans kan bli besvärande lång. En omständighet att beakta är här att de mål i vilka prövningstillstånd beviljas blir föremål för dubbla föredragningar i högsta instans.

Det finns i detta sammanhang anledning erinra om ett särskilt argument som framfördes i samband med förvaltningsrättsreformen till stöd för utökningen av instanskedjan i de vanliga förvaltningsmålen genom inskjutandet av kammarrätterna som en ny mellaninstans. Det framhölls då (prop. 1971:30 del. 2 sid. 76) att om man starkt begränsar möjligheterna att få mål sakprövade i den högsta instansen, förlängningen av handläggningstiden blir i stort sett skenbar. Den formellt sett längre instanskedjan bör i själva verket, framhölls det, kunna leda till snabbare slutliga avgöranden i målen med hänsyn till de ökade resurser som kan sättas in om mellaninstansen är väl dimensionerad.

De allmänna skäl som här angivits för och emot en ordning med tre

instanser bör konfronteras med den statistik rörande målutveckling och handläggningstider m. m. som redovisats i det föregående.

Den enkät som kommittén har gjort visar att handläggningen hos länsstyrelserna i dag är förhållandevis snabb. De flesta länsstyrelserna redovisar en genomsnittlig handläggningstid för kommunalbesvärsmål om tre till fyra månader. Länsstyrelsen i Stockholms län utgör dock här ett undantag med markant längre handläggningstid. En inte alldeles obetydlig del av målen är sådana där besvären anförs för sent eller är utsiktslösa – t. ex. därför att något kommunalbesvärsfaktum inte anförts – och som kan avgöras mycket snabbt. Om man tar hänsyn endast till de mål som blir föremål för remissbehandling och sakprövning blir handläggningstiderna längre. Uppskattningsvis kan man dock räkna med att sådana mål normalt avgörs inom en halvårsperiod. Det måste betecknas som tillfredsställande. Bibehållandet av länsstyrelserna som första besvärsinstans kan därför på goda grunder sägas innebära god möjlighet att utan onödigt dröjsmål få ett avgörande i första instans, vilket inte är oväsentligt för parterna. För flertalet mål utgör detta också det slutliga avgörandet.

Som statistiken beträffande kammarrätterna visar har balansläget förbättrats betydligt under senare tid. Man kan därför räkna med att handläggningstiderna för målen i kammarrätterna allmänt kommer att bli kortare under den närmaste framtiden än vad som hittills varit vanligt under tiden efter förvaltningsrättsreformen. Kommunalbesvärskommittén anser att tiden är väl vald för att lägga över kommunalbesvärsmålen på kammarrätterna. Det sagda skall dock inte undanskymma att det föreligger en risk för att väntetiden för beslut i första besvärsinstans blir något längre om kammarrätterna övertar länsstyrelsernas roll. Med hänsyn till kammarrätternas handläggningsordning och det högre kravet på prövningens kvalitet – kammarrätterna blir ju i praktiken både första och sista instans i de flesta fallen – kan detta vara svårt att helt undvika. Kommunalbesvärskommittén har emellertid gjort den bedömningen att förutsättningarna för en effektiv handläggning i kammarrätterna nu måste bedömas som goda och att nackdelarna kan betraktas som obetydliga. Beträffande de fullföljda målen vinner man i gengäld att instanskedjan blir kortare.

Trots den ökande tillströmningen av kommunalbesvärsmål till regeringsrätten har ålderssammansättningen av balansen blivit gynnsammare under de senaste åren. Därav följer att den genomsnittliga handläggningstiden också minskat. Åtskilliga mål är dock mer än ett år gamla och siffrorna är på det hela taget sämre än för andra målgrupper. Läget kan därför inte betecknas som tillfredsställande.

Som jämförelse kan hänvisas till den av kommittén gjorda undersökningen av hälsovårdsmål och byggnadsmål som avgjorts under år 1977 i regeringsrätten. Beträffande mål som resulterade i vägrat prövningstillstånd understeg den genomsnittliga handläggningstiden ett år såväl i kammarrätt som i regeringsrätten. Handläggningstiden i regeringsrätten var mellan sju och åtta månader och den totala handläggningstiden för båda målgrupperna räknat från dagen för länsstyrelsens beslut till det slutliga avgörandet i regeringsrätten ett år och sex månader. Beträffande de mål i vilka prövningstillstånd beviljades var emellertid handläggningstiderna avsevärt längre, tre år och åtta månader för hälsovårdsmålen och två år och sju till åtta månader

för byggnadsmålen.

På grundval av dessa siffror kan vissa antaganden göras. Införandet av prövningstillstånd och kammarrättsprövning kan i dagens läge knappast förmodas medföra en förkortad total handläggningstid beträffande de mål som fullföljs till regeringsrätten om länsinstansen bibehålls. Det kan visserligen sägas att utgångsläget nu är bättre än det som rådde vid tidpunkten för förvaltningsrättsreformens genomförande och att beträffande de mål där prövningstillstånd vägras den förlängning det kan komma att röra sig om torde bli måttlig. Om balansläget fortsätter att förbättras i kammarrätterna är det kanske inte heller alldeles uteslutet att handläggningstiderna för dessa mål kan komma att förkortas. Beträffande mål där prövningstillstånd beviljas synes det emellertid ofrånkomligt att en omläggning till tre besvärsinstanser kommer att medföra en förlängning av handläggningstiderna.

Att handläggningstiderna förlängs för mål som prövas i sak av regeringsrätten anser kommunalbesvärskommittén vara en omständighet som måste tillmätas stor betydelse vid ställningstagande till instansordningen.

En följd av att länsinstansen slopas är att kammarrätternas målunderlag breddas. Såsom framgått av den tidigare redogörelsen för enkäten till länsstyrelserna skulle en bortkoppling av länsstyrelserna ge kammarrätterna ett förhållandevis stort underlag av kommunalbesvärsmål. Med tillägg av de landstingskommunala målen skulle de största kammarrätterna få nästan lika många mål som regeringsrätten har för närvarande. Om länsinstansen behålls kommer måltillströmningen till kammarrätterna att vara jämförbar med måltillströmningen till de största länsstyrelserna (med undantag för länsstyrelsen i Stockholm län). I och för sig synes kammarrättsprövningen kunna anordnas på ett effektivt sätt i båda fallen. På längre sikt synes dock det större målunderlaget vara ägnat att underlätta utbildningen av yngre kammarrättsjurister samt trygga att kunskaperna på området hålls levande på de olika kammarrättsavdelningarna.

Vid övervägande av de synpunkter som här redovisats har kommunalbesvärskommittén stannat för att föreslå ett tvåinstanssystem med kammarrätterna som första besvärsinstans. Kommittén har härvid bedömt saken så att båda de här diskuterade ordningarna – med två respektive tre instanser – är praktiskt genomförbara men att den kortare instanskedjan från allmänna synpunkter är att föredra. Kommittén delar den ofta framförda uppfattningen att det är särskilt angeläget att slutliga avgöranden i kommunalbesvärsmål – som kan gälla samhällsviktiga beslut och principiella rättsfrågor – erhålles inom rimlig tid. När då inget avgörande skäl, som kommittén bedömer saken, kan åberopas till stöd för en treinstansordning bör en ordning med två besvärsinstanser väljas.

Kommunalbesvärskommittén vill i detta sammanhang omnämna, att kommittén övervägt att för att underlätta reformens genomförande låta länsstyrelserna kvarstå som första besvärsinstans för de primärkommunala målen under en övergångsperiod av exempelvis två år. Såsom förut påpekats kommer ett omedelbart genomförande av kommunalbesvärskommitténs förslag att innebära att de myndigheter som hittills svarat för handläggningen av kommunalbesvärsmål – länsstyrelserna och regeringsrätten – helt eller delvis kopplas bort från handläggningen och att huvudansvaret för kommunalbesvärsprövningen läggs på kammarrätterna, vilka som sådana saknar

erfarenhet av målgruppen. Det blir fråga om en ganska betydande måltillströmning. Vissa svårigheter kan uppkomma i början, med risk för att fördröjning uppstår i handläggningen. Det är angeläget att beslut kan meddelas i första instans utan alltför stor tidsutdräkt, såsom nu i allmänhet sker hos länsstyrelserna. Utom det att kammarrätterna är ovana vid denna speciella målgrupp – där de svåra målen ofta kan vara "tunga" – kommer kammarrätterna att fungera som första besvärsinstans. Det blir kammarrätternas uppgift att i första omgången svara för de formella kontrollerna och skriftväxlingen. Om kammarrätterna under en övergångsperiod fick utgöra andra besvärsinstans för de primärkommunala målen – med mindre måltillströmning som följd – skulle de få möjlighet att successivt bereda sig för den nya uppgiften samtidigt som man skulle kunna dra nytta av det kunnande på området som i dag finns hos länsstyrelserna. Med hänsyn till nackdelarna med en förlängning av instanskedjan för de mål som förs till högsta instans har kommittén dock inte velat föreslå ett sådant arrangemang. De praktiska problem som är förknippade med omläggningen bör kunna lösas på ett tillfredsställande sätt genom utbildningsinsatser m. m. Kommittén återkommer till den frågan i det följande.

Om, såsom kommunalbesvärskommittén föreslår, kammarrätt blir första besvärsinstans i kommunalbesvärsmålen och prövningstillstånd skall krävas för fullföljd till regeringsrätten, fordras en ändring i 35 § FPL. Denna paragraf innehåller en regel som anger vilka av de i kammarrätt prövade frågorna, som kan komma under regeringsrättens prövning endast om prövningstillstånd beviljats. Till denna regel, som även av andra skäl kan behöva ändras, återkommer kommittén i specialmotiveringen.

6.4 Landstingsmålen

Enligt gällande ordning prövas de landstingskommunala besvärsmålen av regeringsrätten som första och sista instans. Denna ordning torde sammanhänga med att länsstyrelserna som regionala statliga förvaltningsorgan uppfattats mer eller mindre som jämställda med landstingskommunerna och att någon annan lämplig prövningsinstans inte funnits att tillgå. Såsom framhållits i direktiven bör dock instansordningen helst vara densamma i alla typer av kommunalbesvärsmål. I och med att renodlad domstolsprövning införs under regeringsrätten och krav på prövningstillstånd införs i kommunalbesvärsmål skapas också förutsättningar för en enhetlig besvärsordning.

Kommunalbesvärskommittén föreslår därför att kammarrätterna blir första besvärsinstans i de landstingskommunala besvärsmålen. För fullföljd till regeringsrätten föreslås samma regler gälla som för övriga kommunalbesvärsmål.

6.5 Särskild sammansättning av kammarrätt

Såsom tidigare redogjorts för diskuterade förvaltningsdomstolskommittén på sin tid möjligheten att förkorta instanskedjan genom att avskaffa länsstyrelserna som prövningsinstans i mål angående besvär över kommunala myndigheters beslut. Beträffande förvaltningsbesvärsmålen fäste förvaltningsdomstolskommittén vikt vid att länsstyrelserna hade att pröva såväl lagligheten som ändamålsenligheten av det överklagade kommunala beslutet samt att länsstyrelserna på dessa områden hade att utöva direkt tillsyn över att de kommunala myndigheterna fullgjorde sina förvaltningsåligganden. Av stor betydelse fann förvaltningsdomstolskommittén vara, att länsstyrelserna förfogade över expertis av olika slag på dessa specialområden. Förvaltningsdomstolskommittén fann därför i varje fall för det dåvarande inte böra ifrågakomma att låta besvär över de specialreglerade kommunala nämndernas beslut med förbigående av länsstyrelse gå direkt till kammarrätt. Förvaltningsdomstolskommitténs förslag följdes på denna punkt.

Beträffande kommunalbesvärsmålen gjorde förvaltningsdomstolskommittén en annan bedömning. Förvaltningsdomstolskommittén tog härvid fasta på att besvärsprövningen i dessa mål hade karaktären av en ren legalitetsprövning och att länsstyrelserna inte hade samma tillsynsfunktion. Förvaltningsdomstolskommittén ansåg att den legalitetsprövning, som skall ske i dessa mål, redan i första besvärsinstans borde kunna göras av en administrativ domstol. Förvaltningsdomstolskommittén synes härvid även ha tagit i beaktande den kritik som riktats mot den eftersläpning som vidlådde handläggningen av kommunalbesvärsmålen.

Den framförda remisskritiken mot förvaltningsdomstolskommitténs förslag att koppla bort länsstyrelserna från kommunalbesvärsmålen ledde till att den gamla instansordningen fick bestå. Remissinstansernas kritik gick i huvudsak ut på att länsstyrelsernas erfarenhet av kommunalbesvärsmål och kunskap om kommunala förhållanden, som grundade sig bl. a. på länsstyrelsernas uppgifter inom samhällsplaneringen, är av värde för kommunalbesvärsprövningen.

Såsom kommunalbesvärskommittén tidigare har sagt under avsnitt 6.3 har kommittén förståelse för både förvaltningsdomstolskommitténs och remissinstansernas synpunkter. Kommunalbesvärskommittén finner i princip förvaltningsdomstolskommitténs mening att kommunalbesvärsmålen lämpar sig för en renodlad domstolsprövning vara välgrundad. Kommunalbesvärskommittén har dock funnit vägande skäl tala till förmån för att särskild sakkunskap – vid sidan om vanlig juristkompetens – skulle vara av värde för besvärsprövningen. Såsom kommunalbesvärskommittén anförde i det nämnda avsnittet i fråga om länsrätternas sammansättning anser kommittén inte att nämndemannamedverkan kan fylla denna uppgift. Vad som behövs är i stället en mer speciell kommunal sakkunskap. Inte minst i kompetensmålen skulle det vara värdefullt om i handläggningen deltar en person med god kunskap om och erfarenheter av kommunal ekonomisk förvaltning och kommunal verksamhet i största allmänhet, i första hand på kommunstyrelsenivå. Även i mål där kommunalrättsliga procedurfrågor aktualiseras kan det vara av värde att någon som deltar i besvärsprövningen är förtrogen med de praktiska betingelserna för kommunalt beslutsfattande

och har vana vid ledning av kommunalt arbete. Lämpliga personer kan vara såväl förtroendevalda som ledande tjänstemän.

Vad kommunalbesvärskommittén här har i tankarna är en ordning för medverkan av särskilda ledamöter av det slag som är föreskriven för handläggningen i kammarrätt av mål rörande allmän fastighetstaxering. Kommunalbesvärskommittén anser dock att man skulle kunna nöja sig med ett mindre antal ledamöter än som föreskrivs för fastighetstaxeringsmålen.

Kommunalbesvärskommittén föreslår sålunda att kammarrättsavdelning vid handläggning av kommunalbesvärsmål i princip utökas med en särskild ledamot. Sådana ledamöter skall utses av regeringen för varje kammarrätt. Till särskilda ledamöter skall utses personer som har god kännedom om kommunal verksamhet och betydande praktisk erfarenhet på kvalificerad nivå av den kommunala beslutsprocessen. Även behovet av landstingskommunal erfarenhet bör beaktas när särskilda ledamöter utses.

På något sätt måste medverkan av särskild ledamot kunna begränsas. Det är exempelvis inte rimligt att sådan medverkan skall vara obligatorisk i mål som inte prövas i sak. Även bland mål som sakprövas finns det naturligtvis åtskilliga där medverkan av särskild ledamot kan undvaras. Å andra sidan bör inte den obligatoriska medverkan vara alltför snäv så att medverkan av särskild ledamot uteblir i fall då sådan varit påkallad eller de särskilda ledamöterna får otillräcklig kontakt med den dömande verksamheten. Det föreslås därför att medverkan av särskild ledamot skall vara obligatorisk i mål som prövas i sak och där besvären inte är utsiktslösa. Undantaget avser sådana fall där klaganden anfört enbart lämplighetsskäl eller framställt anmärkning mot beslutets laglighet som uppenbarligen saknar relevans för den legalitetsprövning som skall ske. I praktiken torde undantagsgruppen i stor utsträckning komma att utgöras av de mål där kommunikation med kommunen befinnes obehövlig.

Det skall inte förnekas att medverkan av särskilda ledamöter kan leda till någon fördröjning av handläggningen. Det kan exempelvis visa sig nödvändigt att samla ihop flera mål till i förväg utsatta dagar. Enligt vad kommunalbesvärskommittén erfarit under hand har emellertid kammarrätternas erfarenhet av målen om allmän fastighetstaxering visat att de administrativa svårigheter, som är förknippade med medverkan av utomstående särskilda ledamöter, ganska väl kan bemästras genom omsorgsfull planering av verksamheten.

6.6 Utbildning och rekrytering

Under ett första skede efter genomförandet av här framlagda förslag kan naturligtvis finnas risk för viss tröghet i handläggningen innan kammarrätterna kommit ordentligt in i det rättsområde som kommunalbesvärsmålen representerar. Övergången kan underlättas med olika medel. Frågor om utbildning och rekrytering av personal intar här naturligen en framträdande plats. Det bör i sammanhanget också hållas i minnet att det är fråga om en betydligt mindre genomgripande omläggning än den som vidtogs vid förvaltningsrättsreformens genomförande.

Det finns redan i dag vid de olika kammarrätterna ett – visserligen begränsat – antal jurister med erfarenhet av kommunalbesvärsmål, dels från länsstyrelserna, dels från regeringsrätten. Deras erfarenhet av målgruppen bör kunna komma till nytta under inledningsskedet. Vidare har under senare tid kammarrättsjurister anlitats för föredragning av kommunalbesvärsmål i regeringsrätten. Detta sker i ökande utsträckning. Förklaringen härtill är den starkt ökade måltillströmningen och svårigheterna att i erforderlig utsträckning rekrytera kvalificerade länsstyrelsejurister med erfarenhet av kommunalbesvärsmål. En ökning har alltså ägt rum och äger rum av den grupp yngre jurister som får praktisk erfarenhet av kommunalbesvärsmål. Man kan räkna med att många ur denna grupp efter avslutad tjänstgöring i regeringsrätten kommer att tjänstgöra i kammarrätt.

Överflyttningen av kommunalbesvärsmålen kan även tänkas leda till ökat intresse bland de på området kunniga länsstyrelsejuristerna att söka sig över till den enhetliga karriär som håller på att utbilda sig inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Länsdomstolsreformen kommer ju också att bidraga härtill.

För att bemästra övergångssvårigheterna kan man även tänka sig att anordna särskild utbildning för domare som i dag tjänstgör i kammarrätt. Ett sätt är att anordna särskilda kurser. Ett annat sätt är att söka få kammarrättsdomare att under en tid föredraga kommunalbesvärsmål i regeringsrätten. Ytterligare ett sätt är att anordna växeltjänstgöring för yngre kammarrättsjurister och länsstyrelsejurister i respektive myndighet; jfr Opalutredningens betänkande (SOU 1978:58) Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna (s. 212).

Kommunalbesvärskommittén har varit i kontakt med domstolsverket för att undersöka möjligheterna att anordna en lämplig utbildning för kammarrättsdomare inför reformen. Kommittén, som inte här framlägger något utarbetat förslag till sådan utbildning, utgår från att utbildningsfrågorna skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt genom domstolsverkets försorg.

6.7 Kommunala underställningsmål

Den av förvaltningsdomstolskommittén föreslagna ändringen av fullföljdsordningen för kommunalbesvär befanns av kommittén medföra komplikationer av praktisk natur när det gällde sådana beslut av kommunal myndighet, vilka skall underställas länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen skulle i underställningsärendena bli tvungen att undersöka, huruvida kommunalbesvär anförts hos kammarrätten, och skulle ej heller rimligen kunna fatta beslut i underställningsfrågan, innan kommunalbesvärsmålet avgjorts. Härigenom skulle enligt förvaltningsdomstolskommittén tiden för länsstyrelsernas handläggning av underställningsärendena antagligen komma att förlängas. Kommittén ansåg inte detta tillfredsställande och föreslog därför att i kommunallagarna skulle införas en bestämmelse av innehåll att kommunalbesvär ej fick anföras över beslut, som skulle underställas länsstyrelsens prövning, vederbörande obetaget att framställa erinringar mot beslutet i ärendet angående fastställelse därav. Förvaltningsdomstolskom-

mittén erinrade härvid om att ett stadgande av denna typ förekommer i 149 § byggnadslagen. Från rättssäkerhetssynpunkt syntes det kommittén tillfyllest, att besvär kunde anföras över länsstyrelsens beslut i fastställelseärendet, och anförde att regeringen kunde förutsättas komma att inhämta yttrande från regeringsrätten när det förekom en rättsfråga av oviss beskaffenhet även i fall då regeringsrättens medverkan inte var obligatorisk (SOU 1966:70 s. 436 f).

Under senare år har de flesta underställningsplikter enligt kommunallagarna slopats. Flera underställningsplikter enligt annan lagstiftning har också avskaffats. Beträffande återstående underställningsplikter – bl. a. avseende lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar – pågår utredning om möjligheterna att ta bort underställningsskyldigheten eller har förslag om dess slopande redan framlagts. Med hänsyn härtill anser kommunalbesvärskommittén inte att det nu finns anledning att överväga att införa särskilda besvärsbestämmelser för underställningsmål med anledning av att instansordningen för kommunalbesvär ändras. I de få fall där det kan bli aktuellt bör länsstyrelsen liksom andra underställningsmyndigheter undersöka om kommunalbesvär har anförts hos kammarrätten.

6.8 Kostnadsfrågor

Vad beträffar kammarrätterna har kommunalbesvärskommittén kunnat konstatera att dessa för närvarande har viss överkapacitet. Det torde knappast vara praktiskt möjligt – i vart fall inte inom en nära framtid – att göra en mera märkbar kostnadsinbesparing genom att minska personalen i kammarrätterna. Däremot skulle enligt kommitténs bedömning kammarrätternas nuvarande kapacitet räcka till för handläggning även av kommunalbesvärsmål. Den enda kostnad som tillkommer är därför den som föranleds av förslaget om att särskilda ledamöter skall deltaga i kammarrätts behandling av kommunalbesvärsmål.

Vid länsstyrelserna kommer viss arbetskapacitet att frigöras när deras befattning med kommunalbesvärsmålen upphör. Detta bör på något sätt kunna utnyttjas i samband med den förestående reformeringen av förvaltning och rättskipning på länsnivå.

För regeringsrättens del kommer den föreslagna reformen att medföra en minskning av arbetsbördan. Detta gäller såväl avdelningarna (ledamöterna) som föredragandena. Mot bakgrund av den allmänt ökande måltillströmningen under senare år är det inte lätt att nu ange exakt på vilket sätt en inbesparing på grund av kommitténs förslag kommer till uttryck. Att det i realiteten är fråga om en sådan i förhållande till nuläget kan dock inte betvivlas.

Slutsatsen av det anförda blir att den föreslagna reformen inte kommer att medföra någon reell ökning av kostnaderna för kommunalbesvärsprövningen.

När det gäller reformens förberedande är att beakta, att särskilda medel måste ställas till domstolsverkets förfogande för utbildning av kammarrättsdomare och att den förordade tjänstgöringen som föredragande i regeringsrätten och växeltjänstgöringen mellan kammarrätter och länsstyrelser kommer att kunna medföra vissa kostnader för statsverket. Någon beräkning av kostnaderna i angivna hänseenden, vilka inte torde bli av någon mera betydande storlek, synes knappast möjlig för närvarande.

7 Kommunalbesvären och förvaltningsprocessen

7.1 Direktiven

I direktiven anfördes följande.

En annan huvuduppgift för kommittén blir att se över besvärsförfarandet. För kommunalbesvärsprocessen finns tre olika regelsystem, nämligen kommunallagarnas, förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens. Hos länsstyrelsen gäller kommunallagarnas besvärsregler och förvaltningslagen. I regeringsrätten gäller kommunallagarnas besvärsregler och förvaltningsprocesslagen. Dessutom kan regeringsrätten bli tvungen att bedöma länsstyrelsens tillämpning av förvaltningslagen i kommunalbesvärsmål. De tre regelsystemen är inte samordnade med hänsyn till en kommunalbesvärstalan genom flera instanser och i vissa frågor har reglerna olika innebörd. Denna ordning synes onödigt komplicerad. Svårigheterna att överblicka de regler som gäller för kommunalbesvärsprocessen i de olika instanserna drabbar inte endast besvärsmyndigheterna utan även kommunmedlemmar som vill anföra besvär samt kommunerna och landstingskommunerna. Kommittén bör behandla dessa frågor och utforma ett så långt möjligt enhetligt besvärsförfarande. Lösningarna på problemen blir delvis beroende av hur besvärsordningen utformas och torde underlättas, om länsstyrelsen som mellaninstans ersätts av en förvaltningsdomstol.

Kommunalbesvärsreglerna motsvarar inte fullt ut de anspråk på klarhet som allmänheten och kommunerna har rätt att ställa. Den grundläggande regeln att besvärsmyndigheterna inte prövar sådana omständigheter som klaganden åberopar efter besvärstidens utgång eller först i högre instans framgår sålunda inte av lagtexten. Kommittén bör överväga om det är lämpligt att behålla denna princip som ofta är okänd för klagandena. I detta sammanhang bör kommittén också ta upp frågan om hur omfattande besvärsmyndigheternas utredningsansvar bör vara i kommunalbesvärsmålen.

7.2 Kommunalbesvärsprocessens huvudsakliga särdrag

Ett av kommunalbesvärsprocessens mest iögonfallande särdrag gäller besvärsprövningens innehåll. Genom utformningen av de särskilda kommunala besvärsgrunderna har en överprövning av det kommunala beslutets lämplighet i princip uteslutits och därmed för den kommunala självstyrelsen skapats ett effektivt skydd mot intrång genom en alltför ingående besvärsprövning. I konsekvens härmed äger besvärsmyndigheten inte heller rätt att sätta ett nytt beslut i stället för ett upphävt kommunalt beslut. Emellertid uppvisar kommunalbesvärsinstitutet flera betydelsefulla skillnader gentemot

förvaltningsbesvärsinstitutet i fråga om själva förfarandet under besvärsprocessen. Till en del grundar sig särreglerna på uttryckliga bestämmelser i KL, till en del på en fast rättspraxis, som i större eller mindre grad kan finna direkt stöd i KL:s bestämmelser.

De viktigaste bestämmelserna i KL är de som reglerar besvärsrätten och besvärstiden. Besvärsberättigad är envar kommunmedlem – men också endast den som är kommunmedlem. Den omständigheten att ett kommunalt beslut direkt rör en enskild person grundar således ingen talerätt för honom. När det gäller den särskilda form av talan som i förekommande fall kan föras hos kommunal besvärsnämnd förhåller det sig dock annorlunda, men detta undantagsfall kan lämnas åt sidan i detta sammanhang. Vid klagan över kommunalt beslut beräknas besvärstiden med utgångspunkt från dagen för anslag av meddelande om att protokollet över beslutet blivit justerat. Följden härav är att det ankommer på den kommunmedlem som vill klaga att själv göra sig underrättad om när beslut meddelas och hålla reda på besvärstiden. Eftersom FL inte är tillämplig på handläggningen hos de kommunala myndigheterna, när deras beslut överklagas med kommunalbesvär, har inte ens de som i egenskap av enskilda parter är berörda av beslutet någon på lagbestämmelse grundad garanti för att de erhåller underrättelse om beslutet och besvärshänvisning. Skillnaden i förhållande till vanliga förvaltningsmål, där beslutet överklagas medelst förvaltningsbesvär, är här påtaglig. I dessa mål är parter och andra intressenter med klagorätt skyddade mot onödig rättsförlust p. g. a. försutten besvärstid genom att vederbörande inte kan gå miste om sin klagorätt med mindre han blivit underrättad om beslutet.

Enligt fast praxis gäller att klaganden måste inom tiden för anförande av besvär i första besvärsinstans framföra de anmärkningar mot klandrade beslutets laglighet som han vill ha prövade. Han äger inte rätt att senare utvidga sin talan genom att anföra nytt besvärsfaktum till stöd för påstående att beslutet är olagligt. Såvitt gäller klagan över kommunalt beslut saknas alltså möjlighet att anföra s. k. reservationsbesvär på det sätt som inte sällan förekommer i förvaltningsbesvärsmål.

I kommunalbesvärsmål har processen av tradition karaktär av ett tvåpartsförfarande, vilket också medför att processmaterial som av part åberopas delges med motparten. Kommunen fungerar som motpart till klaganden. Processföringen är i stor utsträckning överlämnad åt parterna. Dispositionsprincipen kan sägas dominera över officialprincipen, vilken däremot är förhärskande i de flesta vanliga förvaltningsmål. Det är i kommunalbesvärsmål sällsynt att besvärsmyndigheten tar initiativ till att skaffa utredning utifrån eller till att komplettera utredningen genom parternas försorg efter det att sedvanlig skriftväxling ägt rum. Det är vanligt att bevisbördan fäller utslaget i ett mål. Detta kan ofta också utläsas av besvärsmyndighetens motivering. Grundregeln är att vardera parten är skyldig att styrka sina påståenden. I praktiken innebär detta att klaganden, som har initiativet i processen, är den som för det mesta förlorar målet på denna grund. De krav som ställs på klaganden i bevishänseende får dock inte vara orimligt höga. Ibland kan det räcka med ett påstående från klagandens sida för att bevisbördan skall överflyttas till kommunen. Som ett typexempel härpå kan nämnas individuella industrisubventioner. Sådana är i princip inte tillåtna men kan

legaliseras om syftet är att motverka arbetslöshet. Det skulle vara mycket betungande för klaganden om man begärde att han skulle visa att denna undantagssituation inte förelåg. Att bevisa negativa förhållanden är som regel förknippat med stora praktiska svårigheter och stundom rent av omöjligt. Det är i detta läge rimligare att kräva av kommunen – som sitter inne med beslutsunderlaget, såväl det som är dokumenterat som de kunskaper och informationer i övrigt som inverkat på ställningstagandet – att den redogör för och i rimlig grad styrker de omständigheter som kan göra beslutet kompetensenligt.

7.3 Förvaltningsrättsreformen

7.3.1 *Reformens syfte m. m.*

Förvaltningsrättsreformens huvudsakliga syfte var att stärka rättsskyddet för den enskilde på förvaltningsområdet. Intresset var koncentrerat på vad man brukar kalla enskilda partsärenden. Reformarbetet berörde såväl handläggningen hos den ursprungliga beslutsinstansen som förfarandet vid klagan över myndighets beslut. Det förhärskande rättsmedlet på detta område har varit och är förvaltningsbesvär.

Den nya lagstiftningen om förvaltningsförfarandet har sina rötter i besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet. Författningsförslagen omarbetades i olika omgångar innan den nya lagstiftningen fick sin slutliga utformning. Under detta mycket omfattande lagstiftningsarbete blev kommunalbesvärsprocessen – naturligt nog med hänsyn till reformens inriktning – inte föremål för någon mera ingående behandling. Olika enskilda bestämmelser bär också vittnesbörd härom. Å andra sidan är det fullt klart att med förvaltningsrättsreformen inte avsågs att göra någon ändring i grundprinciperna för kommunalbesvärsprocessen.

De viktigaste lagarna är FL, som är avsedd att reglera förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna, och FPL som är utformad med tanke på den domstolsmässiga handläggningen inom förvaltningsområdet. Genom dessa lagar har en kodifiering skett av viktiga principer som sedan gammalt varit erkända i praxis. Förfaranderegler som förekommit punktvis i speciallagstiftning av olika slag har i stor utsträckning utrensats och ersatts av de allmänna reglerna. Vidare har – det gäller främst FPL – en utfyllnad skett av regelsystemet med detaljföreskrifter i olika hänseenden.

7.3.2 *Förvaltningslagen*

FL är tillämplig på handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheter av de mest skiftande slag. Det är därför naturligt att lagen i princip är begränsad till de mest grundläggande reglerna för förvaltningsförfarandet. Vidare har bestämmelserna delats upp i allmänna bestämmelser och särskilda bestämmelser för vissa ärenden. De förra bestämmelserna är generellt tillämpliga. De senare avser endast mera kvalificerade partsärenden. De innehåller regler som är väsentliga från rättssäkerhetssynpunkt men samtidigt är betungande för myndighetens handläggning. Där regleras sådana frågor

som kommunicering av handlingar med part, motivering av beslut, underrättelse om beslut och meddelande av besvärshänvisning.

Huvudregeln för avgränsningen av tillämpningsområdet för de särskilda bestämmelserna finns upptagen i lagens 3 §. De kriterier som där anges har i lagmotiven sammanfattningsvis betecknats såsom ärenden innefattande myndighetsutövning mot enskild. Följden härav är att de särskilda bestämmelserna i FL – om kommunicering m. m. – inte är tillämpliga på länsstyrelses handläggning av typiska kommunalbesvärsmål som rör allmänna frågor. När i målet är fråga om ärende som avser exempelvis en kommunal förmån till en enskild klagande blir däremot bestämmelserna tillämpliga. Den senare typen av kommunala partsärenden är visserligen inte så ovanlig numera. Det gäller emellertid här ofta fall där man likaväl kunde tänka sig förvaltningsbesvär som rättsmedel. Dessa icketypiska kommunalbesvärsmål är principiellt sett av mindre intresse i detta sammanhang.

Det bör framhållas att de krav på handläggningen som FL:s särskilda bestämmelser uppställer i allmänhet kan sägas ha varit iakttagna redan förut genom den ordning som enligt praxis gällt för handläggning av kommunalbesvärsmål. Frågan om i ett sådant mål bestämmelserna är tillämpliga eller ej torde därför i praktiken ofta vara av underordnad betydelse. Från lagteknisk synpunkt är dock förhållandet naturligtvis inte tillfredsställande.

Det bör även framhållas att föredragande departementschefen betonade (prop. 1971:30 del. 2 s. 289) att FL representerar en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden och att åtskilliga förfarandefrågor lämnats olösta i lagen. Detta förhållande borde enligt departementschefen å andra sidan inte utan vidare tolkas så, att det skulle vara uteslutet att tillämpa lagen även i ärenden som formellt faller utanför en regels giltighetsområde eller i situationer där lagen medger undantag från regelns tillämpning. Departementschefen ansåg i stället att de principer som lagen ger uttryck åt i många fall med fördel kan vara vägledande i fall av nu berört slag.

I sammanhanget kan även en mera speciell samordningsfråga förtjäna omnämnande. Den gäller länsstyrelses beslut att upphäva ett klandrat kommunalt beslut. När så sker har envar kommunmedlem som inte fört talan hos länsstyrelsen ävensom kommunen som sådan rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. I de fall då målet inte förs vidare till regeringsrätten är det angeläget att länsstyrelsens beslut vinner laga kraft. Utom nackdelen med att besvärsmöjligheten hålls öppen är det av saklig betydelse såtillvida som länsstyrelsens beslut inte är av beskaffenhet att lända till efterrättelse förrän det vunnit laga kraft. Länsstyrelsen har visserligen möjlighet att förordna om verkställighetsförbud även för tid efter beslutets meddelande men det torde i praktiken vara mycket sällsynt att så sker. För att åvägabringa laga kraft krävs att samtliga kommunmedlemmar underrättas om länsstyrelsens beslut. Sedan det ålderdomliga kyrkokungörandet slopats såsom delgivningsform är delgivningslagens bestämmelser om kungörelsedelgivning det enda medel som är praktiskt användbart. I de fall då 18 § FL inte är tillämplig – i de typiska kommunalbesvärsmålen – saknas emellertid den koppling till delgivningslagen som gör denna formellt tillämplig.

I framställning till regeringen den 24 oktober 1975 om översyn av reglerna angående kungörande och delgivning av beslut som rör en större persongrupp

har JO berört frågan och framhållit att det är otillfredsställande att frågan om tillkännagivande av länsstyrelses beslut att upphäva kommunalt beslut inte har blivit otvetydigt löst i författning. JO anser att lagstiftningsåtgärder bör övervägas för att åstadkomma en bättre reglering och anger två alternativa möjligheter till lösning av problemet (se JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 468). I propositionen med förslag till den nya KL (1975/76:187 s. 558) anförde departementschefen att han delade JO:s uppfattning att osäkerheten om när besvärstiden börjar löpa i fråga om länsstyrelses beslut att bifalla kommunalbesvär bör undanröjas. Departementschefen anförde vidare att JO:s framställning till regeringen var föremål för beredning inom justitiedepartementet, varför han inte lade fram något förslag i frågan.

7.3.3 *Förvaltningsprocesslagen*

Rättskipningsförfarandet i regeringsrätten och kammarrätterna regleras av FPL. Denna innehåller utförliga regler om måls anhängiggörande (3–7 §§) och om måls handläggning (8–19 §§). Vidare upptages bestämmelser om vissa bevismedel (20–27 §§).

Av intresse i detta sammanhang är särskilt 5 § angående föreläggande att komplettera ofullständig inlaga, 8 § angående rättens utredningsplikt (processledningen) samt 10–12 och 18 §§ vilka handlar om skriftväxlingen i mål. Omnämnande förtjänar även 13 § som rör inhämtande av yttrande från förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken och 24 § som reglerar inhämtande av yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller annan sakkunnig.

Av naturliga skäl kommer vissa bestämmelser i FPL (t. ex. bestämmelserna om muntlig förhandling eller syn på stället) sällan eller aldrig att bli aktuella i kommunalbesvärsmål. Detta torde kunna sägas även om andra målgrupper och förhållandet vållar knappast några bekymmer i detta sammanhang. Vad som främst är av intresse är om några av reglerna kan tänkas komma i konflikt med grunderna för kommunalbesvärsprocessen.

I 4 § stadgas bl. a., att i ansöknings- eller besvärshandling skall anges vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd härför.

5 och 8 §§ FPL har följande lydelse.

> 5 §. Är ansöknings- eller besvärshandling så ofullständig att den icke kan läggas till grund för prövning i sak, skall rätten förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars ej upptages till prövning.
>
> 8 §. Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.
>
> Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödig utredning får avvisas.

Regeln i 5 § FPL bör jämföras med den ordning som enligt praxis gäller för handläggning av kommunalbesvärsmål och som innebär att det helt och hållet vilar på klaganden att framföra eventuellt förekommande anmärkningar i fråga om det kommunala beslutets laglighet samt att sådana anmärkningar icke kan anhängiggöras efter klanderfristens utgång. Enligt de handläggningsrutiner som numera tillämpas vid regeringsrätten och många länsstyrelser behandlas otjänliga besvär – där klaganden inte anfört någon omständighet som kan äventyra det kommunala beslutets laglighet

– på så vis, att besvären utan föregående skriftväxling företages till prövning och lämnas utan bifall (naturligtvis efter besvärstidens utgång). Man kan utan vidare konstatera att lydelsen av 5 § i vart fall inte ger uttryck för nämnda praxis. Man kan inte utesluta att bestämmelsen såsom den är utformad kan tagas till intäkt för att leda in handläggningen av kommunalbesvärsmål på nya spår, något som inte bör ske utan uttrycklig lagstiftningsåtgärd. Särskilt om kammarrätterna nu kopplas in som första besvärsinstans finns det anledning att överväga ett förtydligande av lagstiftningen på denna punkt.

Bestämmelserna i 8 § om domstolens utredningsansvar kan tolkas och tillämpas på olika sätt, vilket också i viss mån varit lagstiftarens avsikt. I de avslutande orden i första meningen, som innebär att utredningen i målet skall drivas så långt som "dess beskaffenhet" kräver, lämnas utrymme för långtgående hänsynstagande till kommunalbesvärsprocessens särart. Likväl kan det inte förnekas att bestämmelsen ger uttryck för officialprincipen, vilken anses vara den dominerande i FPL. Om hittillsvarande praxis för handläggningen av kommunalbesvärsmål anses böra bestå framstår det som önskvärt med ett klarläggande i någon form.

Reglerna om skriftväxling i FPL är utformade med tanke på sådana förvaltningsmål där ett utvecklat tvåpartssystem är genomfört. Från principiella utgångspunkter synes därför intet vara att anmärka mot bestämmelsernas tillämpning i kommunalbesvärsmål.

7.4 Kommunallagsutredningens genomgång och förslag

I sitt betänkande (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag behandlade kommunallagsutredningen i ett särskilt kapitel (s. 111–129) kommunalbesvärsprocessen efter förvaltningsrättsreformen. Kommunallagsutredningen gjorde därvid en genomgång av olika bestämmelser i FL och FPL och diskuterade deras tillämplighet i kommunalbesvärsprocessen.

Beträffande FL, som reglerar förfarandet i första besvärsinstans (länsstyrelserna), föranledde genomgången kommunallagsutredningen att föreslå två ändringar, vilka båda genomfördes. Mot bakgrund av att FL:s motsvarande bestämmelse inte ansågs formellt tillämplig på handläggningen av kommunalbesvär hos länsstyrelse föreslogs att den i praxis tidigare iakttagna regeln, att länsstyrelse skall ex officio avvisa för sent anförda kommunalbesvär, skulle lagfästas. Vidare föreslogs en föreskrift om generell skyldighet för länsstyrelse att lämna besvärshänvisning till klaganden när beslutet gått denne emot. Båda ändringarna vidtogs i KL.

Kommunallagsutredningen framförde även kritik mot själva konstruktionen av FL såvitt avsåg handläggningen av kommunalbesvärsmål. Det grundläggande problemet i förhållandet mellan FL och kommunalbesvärsprocessen fann utredningen vara den tudelning av handläggningsreglerna som blir en följd av 3 § FL. Utredningen ansåg det tveksamt om den skillnad i handläggningsreglerna som uppstår till följd av 3 § är sakligt motiverad för kommunalbesvärsmålens del.

Enligt utredningens uppfattning var det rimligt att vänta med mer genom-

gripande reformer av kommunalbesvärsprocessen till dess ytterligare erfarenheter förelåg i fråga om betydelsen av såväl FL som FPL för förfarandet i kommunalbesvärsmål. En mer ingående översyn av kommunalbesvärsprocessen hade enligt utredningen samband med förvaltningsprocessens utformning i övrigt och med bestämningen av förvaltningsdomstolarnas målområden. Med hänsyn härtill och till de begränsningar som låg i direktiven föreslog utredningen därför endast de smärre ändringar som nyss redovisats.

Beträffande FPL:s stadganden fann kommunallagsutredningen den gjorda genomgången visa att flertalet av dem utan vidare borde kunna tillämpas även i kommunalbesvärsmål. Vad angick 8 § FPL om domstols utredningsansvar gav utredningen följande motivering.

> Bestämmelsen i 8 § om officialprövning kan synas rimma illa med kommunalbesvärsprocessen, där åtminstone hittills dispositionsprincipen har varit gällande. Med tanke på att bestämmelsen är avsedd att tillämpas i skilda typer av besvärsprocesser bör man dock kunna utgå från att hänsyn tas till kommunalbesvärsprocessens särart vid tillämpningen av bestämmelsen. Man bör kunna förutsätta att regeln inte ges vidare tillämpning i kommunalmål än att kompletterande utredningar begränsas till att närmare belysa de grunder klaganden åberopat. Stöd för en dylik till kommunalbesvärsinstitutet anpassad tillämpning finns i regelns utformning, där det sägs att målet skall bli så utrett som "dess beskaffenhet" kräver. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte något uttryckligt undantag från tillämpningen av 8 § FPL i kommunalbesvärsmål.

Kommunallagsutredningen gick även in på frågan vilka olägenheter som kunde tänkas följa därav, att olika regelsystem gällde i skilda instanser. Här nämndes bl. a. den nyss berörda regeln i 8 § FPL om domstols utredningsansvar, vilken saknar motsvarighet i FL.

Kommunallagsutredningen uttalade avslutningsvis att en allsidig belysning av de problem som kan tänkas uppkomma torde kräva särskilda utredningar bl. a. med tanke på besvärsprocessen i övrigt och fördelningen av målområdena mellan olika förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Utredningen ansåg att en sådan mer genomgripande översyn av kommunalbesvärsprocessen kunde vara motiverad.

7.5 Överväganden och förslag

Det huvudsakliga föremålet för kommunalbesvärskommitténs överväganden i detta betänkande är instansordningen. Såsom framhölls i inledningskapitlet har kommittén emellertid funnit att frågan om en samordning av de särskilda förfarandereglerna för kommunalbesvärsprocessen, som bygger på lag och rättspraxis, med de allmänna reglerna för förvaltningsprocessen och övrig förfarandelagstiftning inte kan förbigås i samband med en reformering av instansordningen. Den nu gjorda översynen har ett begränsat syfte. Något slutligt ställningstagande till samordningsfrågorna kan inte göras förrän kommunalbesvärskommittén hunnit behandla alla processuella spörsmål som kan aktualiseras i sammanhanget. De överväganden som här redovisas tar därför sikte endast på några centrala frågor och utgår i princip från gällande rätt. Det är med andra ord de mest märkbara formella bristerna

i det nuvarande regelsystemet som här är av intresse. Skulle det visa sig att det finns skäl att göra ändring i gällande rätt avser kommittén att återkomma härtill i det fortsatta arbetet. Det nu framlagda förslaget ser kommittén därför inte som något hinder för att senare föreslå kanske sakligt väsentliga ändringar i besvärsförfarandet.

Erfarenheterna under de senaste åren synes ge vid handen att olägenheterna av den splittrade regleringen av förfarandet i kommunalbesvärsprocessen inte i nämnvärd utsträckning fått några återverkningar i praktiken. Förklaringen härtill torde vara att länsstyrelserna och regeringsrätten även efter förvaltningsrättsreformens genomförande fullföljt äldre handläggningspraxis i kommunalbesvärsmål och att bestämmelserna i FL och FPL knappast kan sägas ha kommit i direkt konflikt med denna praxis. Förenklat uttryckt kan man kanske beskriva saken så, att FL rent formellt ger en otillräcklig reglering av handläggningen i länsstyrelsen medan risken med FPL kan vara att den alltför ingående reglerar förfarandet från utgångspunkter som inte stämmer helt överens med hävdvunna principer för handläggning av kommunalbesvärsmål.

Vad beträffar FL innebär det av kommunalbesvärskommittén framförda förslaget, att länsstyrelserna skall utgå ur instanskedjan. Om förslaget genomförs försvinner de olägenheter som kan föranledas av FL:s avvikande regler.

De bestämmelser i FPL som kommunalbesvärskommittén ovan pekat på som tänkbara stötestenar är 5 och 8 §§ rörande komplettering av ofullständig inlaga respektive domstolens utredningsansvar.

Kommunallagsutredningen, som närmare kommenterade 8 §, fann för sin del inte att paragrafens bestämmelser var oförenliga med principerna för handläggning av kommunalbesvärsmål. Kommunalbesvärskommittén kan i och för sig instämma i denna bedömning. Man kommer dock här in på tolkningsfrågor och det kan inte uteslutas att bestämmelserna i 5 och 8 §§, som ger uttryck för officialprincipen, i framtiden kan påverka handläggningspraxis i kommunalbesvärsmål, vilken sedan gammalt ansetts huvudsakligen vila på dispositionsprincipen. Såsom förut framhållits bör en sådan förändring inte ske utan uttrycklig lagstiftningsåtgärd.

Som kommunalbesvärskommittén ser det ligger bristerna främst på det formella planet. Tidigare var det så att handläggningen av förvaltningsbesvärsmål i stort följde en praxis som utbildats inom det området medan handläggningen av kommunalbesvärsmål följde en egen praxis. Genom tillkomsten av FPL har emellertid en långtgående kodifiering och detaljreglering genomförts för förvaltningsbesvärsområdet. FPL är formellt tillämplig på handläggningen av kommunalbesvärsmål i regeringsrätten och i kammarrätterna, om målen flyttas över dit. Någon motsvarande kodifiering av principerna för kommunalbesvärsprocessen har emellertid inte ägt rum. Man har alltså att tillämpa ett uttömmande författningsbundet regelsystem vilket dock samtidigt skall jämföras med och modifieras av vissa oskrivna regler för handläggningen av kommunalbesvärsmål. Denna formella obalans är olycklig. Det är därför angeläget att kommunalbesvärsprocessens särdrag i ökad utsträckning kommer till uttryck i lagtext.

Den kanske viktigaste regeln i detta sammanhang är den att klaganden är skyldig att bestämma sin talan före utgången av besvärstiden i första

besvärsinstans. Regeln har gammal hävd och har på senare år blivit bekräftad genom ett referatfall (RÅ 1975 ref. 63). Naturligtvis kan argument anföras mot denna regel. En ändring skulle emellertid få vittgående konsekvenser och kommunalbesvärskommittén är på nuvarande stadium inte beredd att föreslå någon ändring.

Det kan vara på sin plats att erinra något om de skäl som kan anföras för denna regel. De kommunala besluten är i princip verkställbara oberoende av om besvär anförs. Kretsen besvärsberättigade är mycket stor. Regeln underlättar avsevärt för såväl kommunerna som besvärsmyndigheterna – vid övervägande av verkställighetsförbud – att på ett tidigt stadium göra en bedömning av om beslutet kan verkställas eller inte. Kommunalbesvären har karaktär av en medborgerlig klandertalan. Eftersom det för kommunen är mycket svårt att på förhand veta från vilket håll eller på vilken grund eventuella anmärkningar kan komma att framföras mot ett fattat beslut, som kan vara av stor samhällelig betydelse och fordra ett effektivt genomförande, är det en rimlig tanke att uppställa en absolut tidsgräns för framförande av anmärkningar. Av viss betydelse är även betraktelsesättet att kommuninvånarna – som genom lagakraftvinnandet blir bundna av det kommunala beslutet – genom att avstå från att klaga över ett beslut anses ha för sin del "godtagit" detsamma.

Kommunalbesvärskommittén utgår således från att regeln om att besvärsfakta skall anföras inom tiden för överklagande av det kommunala beslutet för att kunna upptagas till prövning tills vidare skall stå fast och anser att den bör lagfästas.

Vidare skulle det vara av värde om stöd i lag kunde ges för den tillämpning som dispositionsprincipen har i kommunalbesvärsprocessen, trots att FPL vilar på officialprincipen. Genom den nya enhetliga KL har i viss mån det i kommunalbesvärsprocessen relativt väl utvecklade tvåpartsförhållandet fått ett erkännande i lagtexten. Kommunalbesvärskommittén tänker då på den i 7 kap. 5 § gjorda kodifieringen av kommuns och kommunmedlems rätt att överklaga länsstyrelsens beslut när klagandens talan bifallits. Kommitténs tanke är här att man genom en särskild regel i KL skulle kunna ytterligare markera kommunens partsställning och därmed understryka den kontradiktoriska principen.

Lagtekniskt kan man tänka sig olika lösningar. De mest näraliggande är att antingen göra ändring i FPL eller i KL. Det bör då uppmärksammas att enligt 2 § FPL bestämmelse i speciallagstiftning har företräde framför bestämmelse i FPL. Rent tekniskt är därför den enklaste vägen, om man vill ersätta en bestämmelse i FPL med bestämmelse av annat innehåll eller komplettera en bestämmelse i FPL, att ta in bestämmelsen i KL. Om bestämmelsen i KL inte ersätter bestämmelsen i FPL utan är avsedd att tillämpas tillsammans med den senare kommer till följd av denna konstruktion bestämmelsen i KL att få extra tyngd. Det kan i alla händelser inte bli tal om att sätta denna ur spel genom tillämpning av en bestämmelse i FPL. Vid samordning av bestämmelser i allmän förfarandelagstiftning och bestämmelser i speciallagstiftning uppkommer inte sällan problem. Det kan vara svårt att avgöra om en specialbestämmelse skall anses helt sätta bestämmelserna i ämnet i den allmänna författningen ur kraft eller om bestämmelserna kan på något sätt kombineras när de inte är helt kongruenta.

I förevarande fall synes dock några praktiska problem inte behöva uppkomma. Det bör vara möjligt att samordna reglerna i KL med FPL på ett klart och meningsfullt sätt. Delvis handlar det om att understryka vissa principer som är utmärkande för den ifrågavarande målgruppen i syfte att ge hållpunkter för hur FPL:s bestämmelser bör tillämpas just inom denna målgrupp. Härigenom skulle man komma ifrån den nuvarande splittringen av förfaranderegleрna och erhålla ett enhetligt regelsystem för båda besvärsinstanserna. Kommunalbesvärskommittén vill samtidigt betona att med det föreliggande förslaget inte avsetts att ta slutgiltig ställning till dispositionen av författningsbestämmelserna. Kommittén ämnar återkomma härtill i sitt fortsatta arbete.

Kommunalbesvärskommittén föreslår att regeln om att klaganden är skyldig att före besvärsfristens utgång bestämma sin talan fastlägges genom bestämmelser i KL. Vidare föreslås att i KL görs en precisering av tillämpningsområdet för 5 § FPL samt att kommunens ställning som part i processen uttryckligen fastslås. Detta kan ske genom en bestämmelse av innebörd att kommunen vid tillämpning av FPL skall anses som part. Härigenom görs det klart att FPL:s regler om skriftväxling mellan parter är tillämpliga i kommunalbesvärsmål. I sammanhanget föreslås även att den ålderdomliga bestämmelsen om skyldighet för klaganden att bifoga avskrift av protokollet över det klandrade beslutet ävensom anslagsbevis ersätts med en regel motsvarande den som allmänt gäller för förvaltningsbesvärsområdet, nämligen att klaganden är skyldig att i besvärshandlingen ange det överklagade beslutet. Dessutom föreslås att i KL införs ett åläggande för besvärsmyndigheten att genast avgöra mål i vilka besvären anförts för sent, om skriftväxling ej är påkallad, och mål i vilka det är uppenbart att besvären skall avvisas av annan anledning eller lämnas utan bifall.

Såsom de föreslagna ändringarna i KL utformats anser kommunalbesvärskommittén inte att någon ändring behöver göras i FPL i nu berörda hänseenden. Vad särskilt angår 8 § FPL vill kommittén framhålla följande.

Frågan om tillämpning av 8 § FPL kommer upp först när besvären kommit in till första besvärsinstans och besvärsfristen löpt till ända. Genom den föreslagna kodifieringen i KL av skyldigheten för klaganden att före besvärsfristens utgång bestämma sin talan och betoningen av tvåpartsförhållandet i processen ges i lagtext ett positivt underlag för en återhållsam processledning, såsom kommunallagsutredningen förordade.

Utgångspunkten bör vara att besvärsinstansen i princip skall hålla sig neutral i förhållande till parterna. Ibland kan ett uttalat allmänt intresse motivera en högre grad av aktivitet från besvärsinstansens sida. Främst gäller detta naturligtvis den rättsliga utredningen (jfr RÅ 1974 ref. 115). Undantagsvis kan det även förekomma fall då utredningen av fakta i målet kan behöva kompletteras. Om exempelvis kommunen i ett viktigt och komplicerat mål inte synes ha förstått att gå i svaromål på en anmärkning, som kan äventyra beslutets bestånd, kan det från allmänna synpunkter framstå som önskvärt att genom en kvalificerad remiss till kommunen söka bringa klarhet i omständigheterna kring beslutet innan målet företas till avgörande.

Det förtjänar framhållas, att exempel på officialutredning i kommunalbesvärsmål kan hämtas ur rättspraxis även från tiden före förvaltningsrätts-

reformens genomförande. I RÅ 1969 ref. 50 var fråga om ett kommunalt beslut att godkänna ett förslag till s. k. dispositionsplan hade tillkommit i laga ordning. I målet förordnade regeringsrätten att statens planverk genom remiss skulle anbefallas inkomma med yttrande, huruvida dispositionsplanen med hänsyn till sitt innehåll var att anse som generalplan. RÅ 1970 ref. 48 gällde frågan huruvida ett kommunalt beslut om antagande av pensionsreglemente för heltidsanställda förtroendemän innebar att dessa tillförsäkrats pensionsförmåner utöver vad som enligt lagens krav kunde anses vara skäligt. Med beaktande av en inom regeringsrätten uppgjord PM avgavs yttranden i målet av svenska kommunförbundet och statens personalpensionsverk. Från senare tid kan – förutom det nyss anmärkta referatfallet från år 1974 – nämnas regeringsrättens mål nummer 3252-1974 vilket avgjordes genom dom den 6 juni 1977. Målet gällde ett beslut av församlingsdelegerade i Knivsta pastorat att till en kyrkoadjunkt utge ersättning för "samtalsrum" i dennes bostad. I målet infordrade regeringsrätten yttrande från statens avtalsverk.

Sammanfattningsvis anser kommunalbesvärskommittén att det framlagda förslaget ger positivt stöd för en till kommunalbesvärsinstitutet anpassad tillämpning av 8 § FPL. Samtidigt ger bestämmelsen rätten uttryckligt stöd för att verka aktivt för att målet blir tillfredsställande utrett, när ett allmänt intresse påkallar sådan åtgärd. Hur man i detalj skall förfara i olika situationer lämpar sig knappast för generell reglering utan är en uppgift för rättstillämpningen.

8 Specialmotivering till författningsförslagen

8.1 Kommunallagen

7 kap. 1 §

Ändringarna i *första och tredje styckena* avser instansordningen. På grund av att kammarrätt blir första besvärsinstans för såväl de primärkommunala som de landstingskommunala målen kan man slopa tredje stycket och låta första stycket direkt avse även de landstingskommunala besvären.

Andra stycket innehåller formella bestämmelser rörande själva besvärsförfarandet. Kommunalbesvärskommitténs förslag innebär förändringar i flera hänseenden.

Första meningen innehåller den i sak oförändrade bestämmelsen att besvärshandling skall ha kommit in till besvärsmyndigheten inom tre veckor från anslagsdagen. Den omständigheten att länsstyrelsen byts ut mot kammarrätten kan väcka spörsmålet om rättsläget vad avser frågan om besvärshandlingens ingivande till rätt myndighet påverkas härav. I 12 § tredje stycket FL finns en regel om att besvär skall upptagas till prövning även för det fall att besvärshandlingen i rätt tid inkommit till beslutsmyndigheten i stället för besvärsmyndigheten. En motsvarande regel finns i 7 § FPL. Bestämmelserna om besvär i 11–13 §§ FL avser inte kommunalbesvär, beträffande vilka särskilda bestämmelser finns i KL (jfr 1 § andra stycket FL). Detta har understrukits genom den i FL införda terminologin, vilken skiljer mellan kommunalbesvär, besvär (förvaltningsbesvär) och överklagande (såväl kommunalbesvär som förvaltningsbesvär). Vid klagan över kommunal myndighets beslut är därför bestämmelsen i FL om ingivande till beslutsmyndigheten inte tillämplig när fråga är om kommunalbesvär men väl när beslutet överklagas med förvaltningsbesvär. Huruvida regeln kan tillämpas analogt vid kommunalbesvär är en öppen fråga. FPL saknar FL:s terminologiska uppdelning. Ordet besvär används i sin allmänna betydelse. Från denna synpunkt föreligger således inte något hinder att tillämpa FPL:s regel om ingivande av besvär till beslutsmyndigheten i kommunalbesvärsprocessen. Avgörande för om bestämmelsen i FPL enligt gällande rätt skall anses tillämplig vid fullföljd av kommunalbesvär från länsstyrelse till regeringsrätten synes vara om den skall ses som en självständig regel eller om bestämmelserna i 7 kap. 5 § KL skall anses uttömmande reglera frågorna om fullföljd av talan till regeringsrätten. Eftersom besvär över kammarrätts avgörande i kommunalbesvärsmål enligt det här framlagda förslaget skall

anföras enligt FPL blir det i alla händelser klarlagt att bestämmelsen om ingivande till orätt instans är tillämplig i detta led av processen. När det gäller första ledet av processen – besvär över kommunal myndighets beslut hos kammarrätt – blir rättsläget måhända inte lika klart. En omständighet att beakta är, att det inte ter sig lämpligt att tillämpa regeln i fråga om fullmäktiges beslut (jfr 2 kap. 15 § KL, som utesluter rätt för enskild person att anhängiggöra ärende hos fullmäktige). Denna omständighet jämte konstruktionen av 7 § FPL resp. 7 kap. 1 § andra stycket KL talar enligt kommunalbesvärskommitténs mening för att regeln om ingivande till orätt instans inte blir tillämplig i detta fall. Kommittén anser inte att det skulle vara lämpligt att införa regeln endast i fråga om besvär över nämndbeslut. Någon författningsändring föreslås därför inte på denna punkt.

I andra meningen sägs att i besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka talan grundas. Härigenom ersätts bestämmelsen om skyldighet för klaganden att bifoga protokollsutdrag och bevis om anslagsdatum med en regel som överensstämmer med vad som gäller inom förvaltningsprocessen i övrigt. Skyldigheten för klaganden att vid besvären foga protokollsutdrag och anslagsbevis har överlevt såväl förvaltningsrättsreformen som den senaste kommunallagsrevisionen (som i princip dock inte rörde besvärsförfarandet; jfr kommunallagsutredningens betänkande SOU 1974:99 s. 120). En särskild kommentar kan därför vara på sin plats. Bestämmelsen är ålderdomlig och onödigt betungande för den enskilde. Genom kommunsammanslagningarna har vägen till kommunkanslierna i många fall blivit längre för invånarna. Detta är i och för sig en nackdel som också vidhäftar besvärstidsregeln, men den frågan tas inte upp nu. I praktiken är det mycket vanligt att protokollsutdrag och anslagsbevis ej är fogade vid besvärshandlingarna. Länsstyrelserna gör i allmänhet så, att de sätter sig i förbindelse med kommunen – ofta per telefon – och kontrollerar besvärstiden, varvid handlingarna i fråga antingen genast rekvireras eller senare fogas till akten under remissförfarandet. Ibland förekommer det – framför allt då oklarhet föreligger om vilket beslut som avses – att klaganden föreläggs att komplettera besvären med sagda handlingar. När, såsom ofta är fallet, klaganden uppgivit beslutande organ, beslutsdag och paragraf eller innebörd av beslutet framstår utvägen att förelägga klaganden att komplettera besvärsinlagan däremot närmast som en onödig och tidskrävande omgång. Vid handläggning av landstingskommunala besvär i regeringsrätten tillgår på liknande sätt. Blott den omständigheten, att klaganden inte bifogat protokollsutdrag och anslagsbevis, medför alltså inte att anhängighetsverkan uteblir. Som underlag för ett föreläggande att komplettera besvären i de fall då det kan behövas, är enligt kommunalbesvärskommitténs uppfattning den av kommittén föreslagna regeln mera tjänlig.

I den tredje meningen lagfästs den sedan gammalt iakttagna regeln om att besvärsfakta skall anföras inom tiden för överklagande av det kommunala beslutet för att kunna upptagas till prövning. Motiven härför har redovisats i samband med de allmänna övervägandena under avsnitt 7.5. Förbudet mot ändring av talan skall – liksom hittills gällt när regeln byggt på praxis – iakttagas ex officio av besvärsmyndigheten. Detsamma gäller för övrigt det i 37 § första stycket FPL stadgade villkorliga förbudet mot ändring av

talan. För regeringsrättens del innebär regeln i KL, att regeringsrätten har att självmant avvisa nytt besvärsfaktum som åberopats först i regeringsrätten. Däremot ger bestämmelsen inte något svar på spörsmålet i vad mån regeringsrätten har att självmant beakta ett processuellt fel av detta slag hos kammarrätten.

Det finns skäl att i detta sammanhang beröra förhållandet till 4 § första stycket FPL. Där föreskrivs att i ansöknings- eller besvärshandling eller därmed jämförlig handling skall anges vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd härför. Dessutom skall i besvärshandling anges det beslut mot vilket talan föres. Med den valda konstruktionen följer att 4 § första stycket FPL inte blir tillämpligt, eftersom innehållet i besvärshandling regleras i 7 kap. 1 § andra stycket KL. Man kan då fråga sig om det skulle vara möjligt att helt eller delvis bygga på FPL:s bestämmelser i ämnet. Härom är följande att säga. Med de i KL använda orden "omständigheter på vilka talan grundas" åsyftas besvärsfakta enligt KL (omständigheter hänförliga till kommunala besvärsgrunder). Uttryckssättet skiljer sig språkligt från de i FPL begagnade orden "omständigheter som åberopas till stöd" för yrkande, som har en annan och vidare syftning. Genom den föreslagna bestämmelsen i KL om innehållet i besvärshandling erhålles terminologisk överensstämmelse med förbudet mot att ändra talan. En särskild bestämmelse i KL om innehållet i besvärshandling kan därför inte undvaras. Ett försök att kombinera bestämmelserna i KL och FPL skulle lätt kunna föranleda missförstånd.

Det kan vara en fördel om KL – i anslutning till stadgandena om besvärsgrunder och besvärstid – innehåller en bestämmelse som riktar sig direkt till klaganden och anger det väsentliga i fråga om innehållet i besvärshandling. Föreskriften om att det överklagade beslutet skall anges har sin motsvarighet i FPL. Däremot sägs i KL inte någonting om skyldigheten att framföra yrkande. I den kassatoriska kommunalbesvärsprocessen spelar emellertid yrkandet en underordnad roll och en särskild bestämmelse härom synes utan olägenhet kunna undvaras. Skulle i något sällsynt undantagsfall oklarhet beträffande yrkandet inte kunna lösas tolkningsvis ger ändå 5 § FPL tillräcklig grund för att förelägga klaganden att förklara sig på denna punkt.

Bestämmelsen i andra stycket tredje meningen gällande lydelse om att besvär som ej anförts i rätt tid ej upptages till prövning utgår enligt förslaget. Motsvarande regel är upptagen under en särskild paragraf i FPL, nämligen 6 §, vilken blir tillämplig på kommunalbesvär hos kammarrätt.

7 kap. 2 §

Ändringarna är en följd av ändringarna i 7 kap. 1 §.

7 kap. 4 §

Bestämmelsen i 28 § FPL, enligt vilken rätten kan förordna om inhibition och andra interimistiska åtgärder, blir till skillnad från inhibitionsregeln i 13 § FL tillämplig i kommunalbesvärsmål. Med hänsyn härtill synes den

särskilda inhibitionsregeln i KL böra utgå.

I stället kan i denna paragraf införas de nya handläggningsregler som kommunalbesvärskommittén föreslår.

Första stycket innehåller en bestämmelse som går ut på att kammarrätten är skyldig att förtursbehandla mål som är deserta och mål i vilka det är uppenbart att besvären skall avvisas av annan anledning eller lämnas utan bifall. Det förutsätts att kommunikation inte skall äga rum i dessa fall (jfr RÅ 1975 ref. 63). Om besvären är utsiktslösa i sak skall således kommunikation inte ske enbart i syfte att bereda kommunen tillfälle att göra invändning t. ex. om bristande kommunmedlemskap. Även om denna ordning i stor utsträckning redan är genomförd i praxis och varken FL:s eller FPL:s regler om kommunikation lägger hinder i vägen härför anser kommunalbesvärskommittén att en uttrycklig bestämmelse om förtursbehandling är motiverad. Statistiken visar att en betydande del av målen – som kan gälla samhällsviktiga beslut – på detta sätt kan handläggas snabbt utan kommunikation. En bestämmelse av detta slag är enligt kommitténs mening ägnad att sörja för att nyinkomna kommunalbesvär blir tillbörligt granskade och att handläggningen från början kommer in på rätt spår.

I *andra stycket* föreslås en föreskrift om att kommunen (landstingskommunen) anses som part vid tillämpning av FPL. Detta skall beaktas vid prövning av behovet av remiss. Härigenom fastslås kommunens partsställning i kommunalbesvärsprocessen. Genom denna indirekta hänvisning till FPL:s bestämmelser om skriftväxling mellan parter (10–12 och 18 §§) understryks det kontradiktoriska inslaget i förfarandet. Alternativet är närmast att använda bestämmelsen i 13 § FPL om inhämtande av yttrande från myndighet som tidigare beslutat i saken. Kommunen intar på sätt och vis en dubbel ställning, dels i egenskap av beslutsmyndighet, dels såsom part i kommunalbesvärsprocessen. I det typiska kommunalbesvärsmålet uppstår tvisten först i och med att klaganden angriper det kommunala beslutet med besvär. Själva tvisteföremålet utgörs av beslutet. Vidare har kommunen talerätt i fråga om besvärsinstansens beslut, om det går kommunen emot. Det är kommunens ställning som part – icke egenskapen av beslutsmyndighet – som är av intresse i kommunalbesvärsprocessen. Det finns därför anledning att markera detta i lagtexten. Dessutom kan påpekas att 13 § FPL talar om "förvaltningsmyndighet" varmed ej avses beslutande kommunala församlingar.

När kommunmedlem överklagar besvärsmyndighets beslut, varigenom kommunalt beslut upphävts, inträder han som part i målet och får ställning som motpart till den kommunmedlem vars besvär bifallits. FPL:s regler om skriftväxling blir då tillämpliga. Den nu föreslagna bestämmelsen i KL innebär följaktligen att kommunen till skillnad från ej klagande kommunmedlemmar i första besvärsinstans skall betraktas som part redan från början.

Det bör observeras att kammarrätt när yttrande inhämtas från kommun enligt 10 § FPL blir skyldig att utsätta tid för remissens besvarande. Regeln gäller allmänt (jfr 10 § FL) och är ägnad att bidra till en effektiv handläggning. Någon anledning att göra undantag för kommunalbesvärsmål finns enligt kommitténs mening inte. Det är emellertid angeläget att remiss utformas med omsorg och att hänsyn tas till att de beslutande församlingarna (kommunfullmäktige och landsting) behöver längre tid än nämnderna för att

medhinna remissvar. För att uppfylla lagens krav torde det vara tillfyllest att tiden för svar bestäms till viss tid efter ett kommande sammanträde med den beslutande församlingen. Med hänsyn härtill bör det inte vara några svårigheter att lägga upp enkla och ändamålsenliga rutiner.

Genom att använda ordet kommunen (landstingskommunen) har kommunalbesvärskommittén inte avsett annat än att remissen skall ställas till vederbörande kommunala myndighet, i allmänhet det organ som fattat det överklagade beslutet. Eftersom det följer av andra bestämmelser hur kommunen skall företrädas bör den ifrågavarande kommunikationsregeln vara neutralt utformad i detta avseende.

Det kan här påpekas att det tidigare s. k. ställföreträdarskapet för förvaltningsutskottet, som bl. a. innefattade att utskottet skulle avge förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut (41 § andra stycket 1954 års landstingslag), slopats i nya KL. Vidare har beträffande förvaltningsorgans beslut föreskrivits att yttrande med anledning av överklagande av styrelses eller nämnds beslut får beslutas endast av styrelsen eller nämnden samfällt (3 kap. 12 § andra stycket och 13 § andra stycket KL). I motiveringen till bestämmelsen anförde föredragande departementschefen (prop. 1975/76:187 s. 466) beträffande beslut som fattats efter delegation följande: "Yttrande med anledning av besvär över beslut som har fattats med stöd av delegation bör enligt min mening kunna avges antingen av styrelsen samfällt eller av den avdelning eller den person som har fattat det överklagade beslutet. Lagtexten har utformats så att det skall framgå att lagens krav på samfällt yttrande gäller endast vid besvär över styrelsens egna beslut." Med hänsyn till att beslut efter delegation fattas på styrelsens eller nämndens vägnar och det i fråga om statliga förvaltningsmyndigheter inte görs skillnad mellan olika beslut beroende på beslutsnivån – styrelsen, verkschefen, tjänsteman – ligger det dock nära till hands att läsa bestämmelsen på det andra sättet. Motivuttalandet klargör att detta inte är avsikten. I enlighet härmed bör det i regel ankomma på kommunen och inte på besvärsmyndigheten att bestämma om yttrande över beslut av en delegation skall avges av delegationen eller av styrelsen eller nämnden samfällt. En annan sak är att det inte bör föreligga något hinder för besvärsmyndigheten att, om det finns särskilda skäl att efterhöra det samfällda organets uppfattning, begära dess yttrande.

Slutligen kan i sammanhanget erinras om att styrelsen har en allmän behörighet, att själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden i den mån detta ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan (3 kap. 1 § andra stycket punkt 5 KL). Denna allmänna processbehörighet, som ger styrelsen rätt att i viss utsträckning företräda kommunen i en administrativ process rörande angelägenhet som ligger utanför styrelsens eget beslutsområde, kan inte ge styrelsen någon behörighet att avge yttrande i anledning av kommunalbesvär, som anförts över beslut av fullmäktige eller annan kommunal nämnd.

I andra stycket föreslås vidare en föreskrift om att föreläggande enligt 5 § FPL ej får gälla avhjälpande av brist i besvärshandling, som består i att denna ej anger någon omständighet på vilken talan grundas.

Enligt 5 § FPL skall rätten, om besvärshandling är så ofullständig att

den icke kan läggas till grund för prövning i sak, förelägga klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars ej upptas till prövning.

Av betydelse för tillämpningen är innebörden av begreppet sakprövning i kommunalbesvärsprocessen. Enligt praxis sakprövas även de helt utsiktslösa besvären i den meningen att besvären lämnas "utan bifall" i stället för att avvisas. Det kan visserligen invändas att denna sakprövning ofta saknar egentligt innehåll och att avvisning av talan likaväl skulle kunna komma i fråga. Den tillämpade ordningen har dock goda skäl för sig. För det första är det svårt att dra en skarp gräns mellan olika situationer som här är aktuella. Det kan vara så att endast lämplighetsskäl andragits mot det klandrade beslutet eller att några verkliga anmärkningar över huvud ej framförts. I sådana fall, då besvären har karaktär av allmän missnöjesyttring, kan naturligtvis avvisning ligga nära till hands. Ofta är det emellertid så, att klaganden gör gällande att klandrade beslutet är olagligt fastän besvärstalan är så illa underbyggd – det är inte ovanligt att klaganden har missförstått innebörden av de kommunala besvärsgrunderna – att besvären genast kan avslås utan kommunikation med kommunen. I de senare fallen sker i viss mån en reell sakprövning, även om denna är av enkel beskaffenhet.

Enligt den tankegång som ligger till grund för 5 § FPL borde en avvisning föregås av ett föreläggande. Detta skulle i de flesta fallen vara svårt eller omöjligt att utföra på ett meningsfullt sätt inom kommunalbesvärsprocessen, eftersom talan måste bestämmas inom besvärstiden. Ett föreläggande vid äventyr av avvisning skulle för det mesta inte bli annat än en onödig extra omgång.

Enligt det förslag till ändring i 7 kap. 1 § KL som här framlagts kommer det visserligen att framgå av lagtexten att klaganden bär hela ansvaret för talans utformning och att rätten endast har en passiv roll. Med bibehållande av den hittills tillämpade ordningen, med formell sakprövning av utsiktslösa besvär, uppkommer inte heller någon motsättning till lydelsen av 5 §. Man kan dock inte förneka att det föreligger en viss oklarhet beträffande förhållandet mellan denna bestämmelse och KL:s förbud mot att ändra talan. Den nu föreslagna bestämmelsen bringar KL:s förbud mot att anföra nya besvärsfakta efter besvärstidens utgång i samklang med 5 § FPL och undanröjer varje tvekan i fråga om skyldighet att meddela kompletteringsföreläggande i fall då det återstår någon tid av besvärsfristen.

Av det anförda framgår att tillämpningsområdet för 5 § FPL i kommunalbesvärsmål blir begränsat. Bestämmelsen kan tänkas komma till användning om klaganden inte tydligt angivit det överklagade beslutet eller om besvärshandlingen företer en allvarlig brist i fråga om vad klaganden vill uppnå med besvären. Dessutom kan bestämmelsen naturligtvis tillämpas vid mera formella brister, såsom då egenhändig namnteckning av klaganden saknas.

I 29 § andra meningen FPL finns en bestämmelse om att rätten om det föreligger särskilda skäl får även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse (reformatio in melius). Bestämmelsen är inte förenlig med kommunalbesvärsprövningen. I 7 kap. 4 § KL föreslås därför slutligen en föreskrift som undantar bestämmelsen i FPL från tillämpning i kommunalbesvärsmål.

7 kap. 5 §

Vid klagan över kammarrätts avgörande blir de allmänna bestämmelserna i FPL om besvärsinstans och besvärstid m. m. tillämpliga, om annat ej är särskilt föreskrivet (jfr 2 § FPL). De i KL intagna särskilda bestämmelserna om att besvärshandlingen skall ha kommit in till regeringsrätten inom tre veckor från erhållen del av beslutet och om skyldighet att meddela besvärshänvisning kan därför utgå. Bestämmelserna om vem som har rätt att överklaga första besvärsinstansens avgörande måste däremot bibehållas, eftersom regeln i 33 § andra stycket FPL inte passar för kommunalbesvär.

I 47 § FPL ges ett allmänt bemyndigande för bl. a. kammarrätt att anlita delgivningsförfarande vid överbringande av handling. Genom att denna bestämmelse blir tillämplig på kammarrätts avgörande i kommunalbesvärsmål bortfaller den förut omnämnda författningsmässiga oklarheten beträffande lagakraftvinnandet av länsstyrelses beslut att upphäva ett kommunalt beslut. För att ett beslut om upphävande skall vinna laga kraft och lända till efterrättelse bör kammarrätten undantagslöst genom kungörelsedelgivning delge sitt beslut med alla klagoberättigade (kommuninvånarna och kommunen som sådan). En uttrycklig föreskrift härom synes dock inte vara nödvändig.

Ikraftträdande

Enligt kommitténs bedömning bör förberedelserna för reformen kunna medhinnas så att den kan genomföras den 1 juli 1980. Övergångsbestämmelsen är så utformad att gamla mål inte skall överlämnas till kammarrätten utan skall handläggas enligt den äldre ordningen. Genom att kammarrätterna på detta sätt kommer att successivt överta handläggningen av kommunalbesvärsmålen blir i inledningsskedet den nya arbetsuppgiften lättare att bemästra för kammarrätterna.

8.2 Lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

8 §

Paragrafen anger kammarrätts sakliga kompetensområde. I och för sig kan den i första stycket under punkt 1 upptagna huvudsakliga gruppen "besvär över beslut i förvaltningsärende" anses innefatta kommunalbesvär om ordet förvaltningsärende uppfattas i vid bemärkelse. Emellertid brukar med "förvaltningsmyndighet" inte avses beslutande kommunal församling (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 321 och 1 kap. 5 § KL). Härtill kommer att den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen har en egen konstitutionell roll. Kommunalbesvärskommittén har därför ansett det mindre träffande att använda beteckningen förvaltningsärende på beslut som fattas av beslutande kommunal församling. Eftersom hänvisning till "lag eller annan författning" sakligt sett är fullt tillräcklig, synes orden "i förvaltningsärende" kunna utgå.

11 och 12 §§

Bestämmelserna om sammansättningen av kammarrätt i kommunalbesvärsmål har utformats efter huvudsaklig förebild av bestämmelserna i taxeringslagen om deltagande av särskilda ledamöter i fastighetstaxeringsmål. Kommunalbesvärskommittén har bedömt det som lämpligt att en särskild sakkunnig ledamot deltar i handläggningen utöver de lagfarna ledamöter som normalt ingår i en avdelning.

Enligt den föreslagna lagtexten skall regeringen för varje kammarrätt bestämma antalet sakkunniga ledamöter. Beträffande kvalifikationskraven för de särskilda ledamöterna hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen under avsnittet 6.

Eftersom endast huvuddragen av domstols organisation kräver beslut i lagform, har regeringen möjlighet att utfärda närmare bestämmelser om de sakkunniga ledamöternas tjänstgöring i den mån sådana behövs.

Såsom anförts i den allmänna motiveringen är det inte lämpligt att medverkan av särskild ledamot skall vara obligatorisk i samtliga mål. Å andra sidan är det inte heller önskvärt att medverkan av sådan ledamot begränsas till de allra mest kvalificerade målen. På längre sikt torde såväl för de särskilda ledamöternas del som för den dömande verksamheten vara fördelaktigt om de särskilda ledamöterna har en kontinuerlig kontakt med kommunalbesvärsprövningen. Tanken med förslaget är att medverkan av sakkunnig ledamot skall vara obligatorisk i mål, som ej är av enkel beskaffenhet. I främsta rummet blir undantagsregeln tillämplig i fråga om deserta mål och mål där besvären är uppenbart utsiktslösa. De mål som här avses kommer i praktiken att till huvudsaklig del utgöras av sådana mål där kommunikation ej behöver äga rum. Med detta som utgångspunkt får man också en enkel regel att hålla sig till vid avgörande av om sakkunnig ledamot skall delta i avgörandet eller inte.

8.3 Förvaltningsprocesslagen

35 §

Såsom förut nämnts har kommunalbesvärskommittén övervägt att föreslå en ändrad utformning av reglerna om prövningstillstånd. Ändringen avser de i 35 § första stycket uppställda kriterierna för de fall i vilka prövningstillstånd erfordras. Där sägs att besvär över kammarrätts beslut "i fråga som fullföljts till eller underställts" kammarrätten prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd. Uttryckssättet passar inte särskilt väl när kammarrätt blir första besvärsinstans, eftersom det typiskt sett inte är fråga om att fullfölja en hos kommunen anhängiggjord talan. Kommunalbesvärsprövningen är av annat slag än den prövning som den kommunala myndigheten gjort. En ändring av lydelsen är därför nödvändig.

De i 35 § första stycket uppställda kriterierna saknar betydelse för de fall då regeringsrätten avvisar talan, t. ex. på den grund att besvären kommit in för sent till regeringsrätten. När avvisning sker i regeringsrätten blir det ju inte aktuellt att "pröva" besvären över kammarrättens beslut, varför

kravet på prövningstillstånd saknar självständig betydelse. I alla klara fall sker avvisning av talan utan att frågan om prövningstillstånd blir aktuell. Fråga om avvisning handläggs av regeringsrätten på fullsutten avdelning.

Erfarenheterna från tillämpningen av 35 § första stycket ger vid handen att i mål som fullföljts från kammarrätt till regeringsrätten prövning på fullsutten avdelning förekommer i en utsträckning som knappast synes sakligt motiverad. Den största gruppen torde utgöras av mål som varit deserta i kammarrätten. Det förekommer även att aparta yrkanden, som helt spränger ramen för den förda besvärsprocessen, blir föremål för särskild avvisning i kammarrättens slutliga avgörande och att kammarrätten därvid lämnar dubbla besvärshänvisningar. När ett sålunda kluvet mål i alla delar fullföljs till regeringsrätten kan detta framtvinga dubbla föredragningar, fastän prövningstillstånd vägras, så att den fullföljda talan i avvisningsdelen upptages på fullsutten avdelning. Bestämmelsen har gett upphov till olika tolkningsproblem (jfr t. ex. RÅ 1972 ref. 29, 1972 ref. 66, 1974 ref. 84, RRK R73 1:17, R74 1:24 och R74 1:57).

Såsom framgått av den under kapitel 5 lämnade redogörelsen är ett förhållandevis stort antal kommunalbesvärsmål deserta i första besvärsinstans. Den av kommunalbesvärskommittén föreslagna reformeringen av instansordningen kan därför förväntas leda till en ytterligare snedvridning av arbetsfördelningen i regeringsrätten mellan prövningstillståndsavdelning och fullsutten avdelning. Det har tidigare framhållits att reglerna om prövningstillstånd i FPL utformats efter förebild av rättegångsbalkens regler (se prop. 1971:30 del 2 s. 77–82, 105, 593, 670, 671, 692–694 och 705). Den nu berörda bestämmelsen synes inte ha blivit föremål för mera ingående överväganden i detta sammanhang.

Rättegångsbalkens motsvarande bestämmelse finns i 54 kap. 9 §. Där stadgas att högsta domstolen sakprövar talan mot hovrätts dom eller slutliga beslut i mål eller ärende, "som väckts vid underrätt", endast om prövningstillstånd meddelats. (Undantag från kravet på prövningstillstånd har gjorts beträffande talan som i mål om allmänt åtal föres av riksåklagaren, justitiekanslern eller justitieombudsman.) Målet eller ärendet behandlas således som en enhet och särskilda frågor, som av olika anledningar aktualiseras först i hovrätt, kan inte bli föremål för prövning av högsta domstolen med förbigående av kravet på prövningstillstånd. Processuella frågor som blivit föremål för särskilt beslut behandlas på samma sätt som huvudsaken i förevarande hänseende. Det är endast i det speciella fallet att målet eller ärendet över huvud taget inte passerat underrätt utan väckts först i hovrätten, som undantag göres från kravet på prövningstillstånd.

Kammarrätternas ställning i förvaltningsprocessen är jämförbar med hovrätternas i det fall att talan väckts vid underrätt. Kammarrätt är nämligen aldrig den första myndighet som meddelar beslut i mål eller ärende utan kammarrätten tar befattning med saken endast efter överklagande (eller underställning). Detta gäller även i fråga om extraordinära besvär enligt 100 § taxeringslagen som anförs direkt hos kammarrätten (jfr 103 §). Fråga är ju om ändring av taxeringen.

Av det sagda framgår att den sakliga innebörden i FPL:s regler om prövningstillstånd och rättegångsbalkens motsvarande bestämmelser inte är densamma. Skillnaden har inte närmare motiverats i förarbetena. Kommunal-

besvärskommittén anser inte att några bärande skäl talar för olikheten. Regeln i 35 § första stycket FPL har medfört praktiska olägenheter och tolkningsproblem. Dessa nackdelar kan förväntas komma att öka ytterligare, om den av kommunalbesvärskommittén föreslagna reformeringen av instansordningen i kommunalbesvärsmål genomförs. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen ändras så att kravet på prövningstillstånd omfattar besvär över alla kammarrättsbeslut.

37 §

Genom det tillagda nya andra stycket görs en hänvisning till det i 7 kap. 1 § KL stadgade förbudet mot att ändra talan efter utgången av besvärsfristen i första besvärsinstans. Härmed avses att förebygga det missförståndet att regeln i 37 § första stycket FPL, som utgår från vad som i allmänhet gäller inom förvaltningsbesvärsområdet, innebär att en klagande vid fullföljd till högsta instans under vissa omständigheter skulle äga rätt att framföra nya anmärkningar i fråga om lagligheten av ett klandrat kommunalt beslut. I den mån fråga är om utveckling av talan, som inte berörs av förbudet i KL, eller om ny bevisning blir emellertid bestämmelsen tillämplig.

8.4 Lagen om kommunalförbund

I 20 § har gjorts en ändring med hänsyn till att de särskilda reglerna om besvär över landstingskommunala beslut utgått ur KL.

8.5 Lagen om församlingsstyrelse

Ändringarna är betingade av nya KL och det av kommunalbesvärskommittén framlagda förslaget.

I sak består den enda ändringen i förhållande till gällande rätt – utom i fråga om besvärsförfarandet – i att den särskilda rättsföljdsregeln i 90 § andra stycket gällande lydelse har slopats med hänsyn till att motsvarande regel i äldre KL inte överförts till nya KL. Bestämmelsen om inhämtande av domkapitlets yttrande har flyttats från 89 § 1 mom. till 90 §, vilken upptar övriga regler beträffande kammarrättens handläggning enligt kommitténs förslag.

8.6 Övriga författningsändringar

I fråga om indelningsändringar har förslag till ny lagstiftning framlagts av indelningslagskommittén (SOU 1978:32). Förslaget har nyligen remissbehandlats. Kommunalbesvärskommittén har inte ansett det motiverat att i detta läge utarbeta förslag till sådan ändring i nämnda lagstiftning, som kan föranledas av kommunalbesvärskommitténs förslag.

KUNGL. BIBL.
1979-01-17
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. Bo.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.
49. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. I.
50. Ny vårdutbildning. U.
51. Svensk trädgårdsnäring. Jo.
52. Lägg besluten närmare människorna! Kn.
53. Förbud mot investeringar i Sydafrika. H.
54. Personregister-Datorer-Integritet. Ju.
55. Att sambo och gifta sig. Ju.
56. Kultur och information över gränserna. Ud.
57. Resor till arbetet. A.
58. Organisatoriska frågor inom länsstyrelsen. Kn.
59. JK-ämbetet. Ju.
60. Arbetsmarknadspolitik i förändring. A.
61. Biståndets organisation. Ud.
62. Regionalpolitiska stödformer och styrmedel. A.
63. Riksdagens insyn i statliga företag. I.
64. Översyn av vallagen 1. Ju.
65. Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. U.
66. Andelsbolagslag. Ju.
67. Nya bolagsregler m. m. Ju.
68. Industri till Norrbotten. I.
69. Upphovsrätt I. Fotokopiering inom undervisningsverksamhet. Ju.
70. Regionsjukvården. S.
71. Regionsjukvården. Huvudbilaga 1 – Medicin och onkologi. S.
72. Regionsjukvården. Huvudbilaga 2 – Kirurgi. S.
73. Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m. m. Ju.
74. Husläkare. S.
75. Fiska på fritid. Jo.
76. Stat-kyrka. Remissammanställning. Kn.
77. Högre regional ledning. Fö.
78. Långtidsutredningen 1978. E.
79. Förslag till undersökning om hushåll, bostäder och sysselsättning 1980. E.
80. Bättre miljöskydd I. Jo.
81. Anställning av arbetshandikappade i stat och kommun. Slutrapport från försöksverksamhet i Jönköping, Piteå och Stockholm. A.
82. Läkaren och den svårt sjuke patienten. S.
83. Sjukvården i krig. S.
84. Instansordningen i kommunalbesvärsmål. Kn.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]
Personregister-Datorer-Integritet. [54]
Att sambo och gifta sig. [55]
JK-ämbetet. [59]
Översyn av vallagen 1. [64]
1974 års bolagskommitté. 1. Andelsbolagslag. [66]
2. Nya bolagsregler m. m. [67]
Upphovsrätt I. Fotokopiering inom undervisningsverksamhet. [69]
Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m. m. [73]

Utrikesdepartementet

Kultur och information över gränserna. [56]
Biståndets organisation. [61]

Försvarsdepartementet

Högre regional ledning. [77]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]
Regionsjukvårdsutredningen. 1. Regionsjukvården. [70] 2. Regionsjukvården. Huvudbilaga 1 – Medicin och onkologi. [71] 3. Regionsjukvården. Huvudbilaga 2 – Kirurgi. [72]
Husläkare. [74]
Läkaren och den svårt sjuke patienten. [82]
Sjukvården i krig. [83]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].
Långtidsutredningen 1978. [78]
Förslag till undersökning om hushåll, bostäder och sysselsättning 1980. [79]

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].
Konkurrens på lika villkor. [48].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan. 1. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15] 2. Ny vårdutbildning. [50]
Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. [65]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]
Svensk trädgårdsnäring. [51]
Fiska på fritid. [75]
Bättre miljöskydd I. [80]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]
Förbud mot investeringar i Sydafrika. [53]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42] 5. Resor till arbetet. [57] 6. Regionalpolitiska stödformer och styrmedel. [62] 7. Anställning av arbetshandikappade i stat och kommun. Slutrapport från försöksverksamhet i Jönköping, Piteå och Stockholm. [81]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]
Arbetsmarknadspolitik i förändring. [60]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energikommissionen. 1. Energi. [17] 2. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. [49]
Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Att främja regional utveckling. [46] 2. Att främja regional utveckling. Bilagedel. [47] 3. Industri till Norrbotten. [68]
Riksdagens insyn i statliga företag. [63]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3] 4. Stat-kyrka. Remissammanställning. [76]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]
Lägg besluten närmare människorna! [52]
Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna. [58]
Instansordningen i kommunalbesvärsmål. [84]

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

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04556-7
ISSN 0375-250X